

6 Räddningstjänst och transport av farligt gods

Förslag: Organisationen av flyg- och sjöräddningen utreds inom ramen för en större översyn av räddningstjänsten. I utredningens direktiv ska ingå att föreslå en annan organisatorisk hemvist för flygräddningen än Transportinspektionen.

Luftfartsstyrelsens ansvar för ambulansflyget ska överföras till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap från och med den 1 januari 2009.

Bedömning: Frågan om hur myndighetsansvaret för transportrelaterade frågor om farligt gods ska utformas får lösas i samråd med utredningen om en ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet.

6.1 Delbetänkandet och remissyttrandena

6.1.1 Delbetänkandet

Luftfartsstyrelsen ansvarar i dag för flygräddning och Sjöfartsverket för sjöräddning. Vi behandlade denna fråga i vårt delbetänkande (avsnitt 4.1 samt bilaga 10). Vi konstaterade att flygräddningsverksamheten är en rent operativ verksamhet som är artfrämmande för verksamhet inom Transportinspektionen. Vår slutsats var dock att det inte är möjligt att genomföra en förändring till den 1 januari 2009 då Transportinspektionen ska inleda sin verksamhet. Vi föreslog därför att flygräddningen tills vidare skulle följa med in i Transportinspektionen och sjöräddningen ligga kvar hos Sjöfartsverket. Vi såg dock starka skäl för att flygräddningen och sjöräddningen borde integreras och föreslog att frågan skulle utredas i särskild

ordning. Vi aviserade också att vi skulle återkomma till frågan i vårt huvudbetänkande.

Luftfartsstyrelsen har sedan januari 2007 ansvar för att upprätthålla en beredskap för att besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter – dels nationellt vid händelser där samhällets ordinarie resurser för sjuktransporter inte är tillräckliga, dels internationellt för att bistå vid hemtagning av personer som drabbats av katastrofer utomlands, vid civil och militär krishantering samt vid andra humanitära insatser. I vårt delbetänkande (bilaga 3) konstaterade vi att beredskapen för sjuktransporter utgör en operativ verksamhet som inte har en naturlig placering i Transportinspektionen och att verksamheten därför borde överföras till en annan myndighet. Vi angav att vi avsåg att återkomma till frågan om placering av ansvaret för ambulansflyget i vårt huvudbetänkande.

I vårt delbetänkande (avsnitt 4.1 samt bilaga 9) behandlade vi även transporter av farligt gods. Våra överväganden utmynnade i förslaget att Transportinspektionen ska ansvara för transportrelaterade delar av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som rör transporter av farligt gods. Förslaget grundades på 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 myndighet som övertar Räddningsverkets uppgifter. Vi angav att vi skulle återkomma i vårt huvudbetänkande med ett mer detaljerat förslag till hur ansvaret bör fördelas mellan de olika myndigheterna. Vi tar därför nu upp denna och övriga ovan angivna frågor till förnyade överväganden.

6.1.2 Remissyttrandena

Transport av farligt gods och allmän krisberedskap

Vägrafikinspektionen tillstyrker förslaget att ansvaret för transportrelaterade frågor om farligt gods samlas hos Transportinspektionen. Även *Bilprovnings* är positiv till att transportrelaterade frågor avseende ADR (farligt gods) överförs till Transportinspektionen men anser att motsvarande skäl finns även för att överföra ansvaret för ATP-konventionen från Livsmedelsverket och TIR-konventionen från Tullverket. *Sveriges Försäkringsförbund* och *Trafikförsäkrings-*

föreningen välkomnar att regler för lastsäkring och hantering av farligt gods kan komma att samordnas på ett helt annat sätt än tidigare.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att en gemensam syn och normgivning vad gäller säkerheten för godstransporter är nödvändig. En sammanföring av normgivningen för väg-, sjöfarts-, järnvägs- och flygtransporter höjer säkerheten och förbättrar skyddet mot olyckor. Länsstyrelsen noterar att det inte framgår av betänkandet om uppgiften att utfärda anvisningar för vilka vägar som inte får användas för transport av farligt gods liksom uppgiften att anvisa parkeringsplatser för fordon med farligt gods ska ligga kvar på länen.

Räddningsverket delar däremot inte uppfattningen att transport av farligt gods närmast hör hemma inom transportsektorn och anser att dessa frågor i stället ska föras till den nya myndigheten för olyckor och kriser. Samma uppfattning har *Plast- & Kemiföretagen* samt *Svenska Petroleuminstitutet*.

Krisberedskapsmyndigheten anser att ansvarsfördelningen kring farligt gods kräver en mer noggrann genomgång än vad som redovisas i betänkandet och anser att det finns en stor risk för dubbelarbete kring farligt gods om utredningens förslag genomförs. *Kustbevakningen* har inga synpunkter på ansvarsfördelningen när det gäller farligt gods men anser det inte vara klarlagt hur Kustbevakningens kontrolluppgifter och föreskriftsrätt inom området påverkas av förslaget.

Transportgruppen anser att en fördel med den föreslagna samordningen är att det blir lättare att samordna även den kommande lagstiftningen om terroristskydd. Transportgruppen anser vidare att det primära ansvaret för skyddsfrågorna för väg och järnväg bör läggas på Transportinspektionen och inte delas mellan Transportinspektionen, Vägverket och Banverket. *Luftfartsstyrelsen* framhåller att roller, ansvarsområden och mandat vad avser krisberedskapsarbetet bör fastställas inom de områden som berörs av organisationsförändringen. Detta behöver utformas på ett sådant sätt att det stämmer överens med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Flyg- och sjöräddning samt ambulansflyg

Luftfartsverket och *Kustbevakningen* delar utredningens uppfattning att en fristående och fördjupad utredning av flyg- och sjöräddningstjänsterna bör genomföras i särskild ordning.

Sjöfartsverket anser däremot att frågan om flyg- och sjöräddningens hemvist är väl utredd och att det inte föreligger något reellt behov av ytterligare genomlysningar. Verket anser att det nu bjuds tillfälle att integrera sjö- och flygräddningen.

Krisberedskapsmyndigheten anser att det krävs en mer djupgående utredning om den framtida placeringen det nationella ambulansflyget.

6.2 Flyg- och sjöräddningen

Av redovisningen i vårt delbetänkande framgår att frågan om integration av sjö- och flygräddningstjänsterna har utretts under lång tid och i ett flertal omgångar utan att detta resulterat i en sammanläggning. Luftfartsverket och Sjöfartsverket gör olika bedömningar av vilka effektiviseringsvinster som kan uppnås genom en sammanläggning, liksom av vilka kompetenser som krävs för verksamheten och omfattningen av den utbildning som förutsätts om samma personer ska kunna arbeta med båda räddningstjänsterna. Myndigheterna gör också väsentligt skilda bedömningar av möjligheterna att behålla och rekrytera kompetent personal om verksamheten integreras.

I vårt delbetänkande föreslog vi mot denna bakgrund att frågan om räddningsverksamheternas hemvist bör prövas i en från de inblandade verken fristående utredning. Vi redovisade även vilka frågor som bör tas upp till prövning i en sådan särskild utredning. Genom det fortsatta utredningsarbetet har vi emellertid erfarit att en större översyn av räddningstjänsten övervägs inom Försvarsdepartementet. Utöver organisationen av den statliga flyg- och sjöräddningstjänsten som vi fokuserat på, skulle en sådan utredning kunna omfatta en allmän översyn av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, gränsdragningen mellan statens och kommunernas ansvar för räddningstjänst, organisationen av saneringsverksamheten m.m.

Det kan för övrigt nämnas att våra överväganden om organisationen av flyg- och sjöräddningstjänsterna redovisas i regeringens proposition *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92). I propositionen konstateras att regeringen bereder ärendet.

6.3 Ambulansflyget

Som framgår av avsnitt 6.1 har Luftfartsstyrelsen sedan januari 2007 ansvar för att upprätthålla en beredskap för att besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter både nationellt och internationellt vid vissa krissituationer.

I vårt delbetänkande konstaterade vi att beredskapen för sjuktransporter utgör en operativ verksamhet som inte har en naturlig placering i Transportinspektionen och att verksamheten därför borde överföras till en annan myndighet. I delbetänkandet redovisades några olika alternativ för en sådan överföring och vi aviserade att vi avsåg att återkomma med närmare förslag i denna del i vårt huvudbetänkande.

Efter det att vi lämnade vårt delbetänkande har regeringen lagt fram propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. I propositionen föreslår regeringen att Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar ska läggas ned den 31 december 2008 och att en ny myndighet med ansvar för frågor om olyckor i vardagen och allvarliga kriser i samhället ska inrättas den 1 januari 2009. Stora delar av de verksamheter som Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar i dag bedriver ska överföras till den nya myndigheten som kommer att kallas Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Den nya myndigheten ska vara en förvaltningsmyndighet som verkar inom området samhällets krisberedskap. Myndigheten ska ansvara för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet för att i samverkan med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga. Myndigheten ska vara pådrivande i arbetet med att utveckla den tvärsektoriella dimensionen av verksamheten inom och mellan alla nivåer i samhället och över hela hotskalan. Enligt regeringen ska myndigheten ha ett ansvar både före, under och efter en kris eller olycka.

6.4 Farligt gods

Som framgår av avsnitt 6.1 föreslog vi i vårt delbetänkande att Transportinspektionen ska ansvara för transportrelaterade delar av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som rör transporter av

farligt gods (dock inte i fråga om länsstyrelsernas¹ och Kustbevakningens uppgifter), medan frågor som avser ämnens kemiska egenskaper m.m. samlas hos Räddningsverket eller den nya myndighet som Räddningsverket kan komma att ingå i.

Som nämnts ovan har regeringen nyligen föreslagit att bland annat Räddningsverket ska läggas ned och att en ny myndighet för skydd och beredskap ska inrättas. Stora delar av den verksamhet som Räddningsverket i dag bedriver ska överföras till den nya myndigheten. I propositionen anges att den nya myndigheten ska ansvara för viktiga uppgifter i fråga om bland annat olyckor med farligt gods.

Regeringen har också beslutat om direktiv (dir. 2008:27) för en särskild utredare som ska förbereda och genomföra bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I direktiven ges utredaren bland annat i uppdrag att i samråd med Transportstyrelseutredningen lämna förslag på den mest ändamålsenliga organisatoriska hemvisten för de uppgifter inom området landtransport av farligt gods som inte är relaterade till expertområdet farliga ämnen.

6.5 Utredningens överväganden

6.5.1 Flyg- och sjöräddningen

Vår uppfattning, som vi gav uttryck för redan i vårt delbetänkande, är att en sammanslagning av flyg- och sjöräddningstjänsterna sannolikt kan ge upphov till betydande effektiviseringsmöjligheter och att övervägande skäl talar för en sådan integration.

I vårt delbetänkande föreslog vi att frågan om räddningsverksamheternas hemvist bör prövas i en från de inblandade verken fristående utredning. Denna bedömning kvarstår. Vi redovisade även vilka frågor som vi anser bör tas upp till prövning i en sådan särskild utredning. De aspekter som då lyftes fram har enligt vår uppfattning fortsatt aktualitet. Om det, i enlighet med vad som beskrivits ovan, nu finns ett behov av en större och mer omfattande översyn av räddningstjänsten som helhet anser vi dock att frågan om flyg- och sjöräddningstjänstens organisation och myndighetshemvist bör prövas i ett sådant större sammanhang.

¹ Länsstyrelsernas uppgifter att meddela lokala trafikföreskrifter enligt trafikförordningen (1998:1276) kan dock på sikt komma att påverkas av våra förslag i kapitel 11 om att väghållarens möjligheter att besluta om trafikföreskrifter ska utökas i enlighet med vad ansvaret för säkerheten kräver.

Detta innebär också att vi vidhåller vårt förslag från delbetänkandet att flygräddningen tills vidare bör följa med Luftfartsstyrelsens övriga verksamhet in i Transportinspektionen, medan sjöräddningen ligger kvar hos Sjöfartsverket. En fristående utredning om flygräddningstjänstens organisation bör dock, oavsett utredningens omfattning och uppdrag i övrigt, få tydliga direktiv om att verksamheten på sikt ska ha en annan organisatorisk hemvist än Transportinspektionen.

Vi har i denna fråga också samrått med Helikopterutredningen (dir. 2007:108) som har i uppdrag att se över hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster kan bli mer effektiv samt med Lotsutredningen (dir 2006:116) som genom tilläggsdirektiv (2007:69) har fått i uppdrag att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter. Lotsutredningen ska bland annat lämna förslag om framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket och har med den utgångspunkten anledning att överväga hur sjöräddningstjänsten bör organiseras.

Utredningarnas gemensamma bedömning är att det finns en effektiviseringspotential i ett mer samordnat nyttjande av de personalresurser som finns vid flyg- och sjöräddningscentralerna. Lotsutredningen anser att flyg- och sjöräddningstjänsterna utan ytterligare utredning kan slås samman och inordnas i Sjöfartsverkets verksamhet, medan Helikopterutredningen delar vår uppfattning att frågan bör prövas inom ramen för en större och mer omfattande översyn av räddningstjänsten.

6.5.2 Ambulansflyget

Vår bedömning är att Luftfartsstyrelsens ansvar för ambulansflyget bör överföras till den nya myndigheten för skydd och beredskap som regeringen har föreslagit ska inrättas i januari 2009. Bland annat genom att myndigheten förutsätts ha ett ansvar både före, under och efter en kris eller olycka kommer uppgiften att ansvara för ambulansflyget enligt vår uppfattning att stämma väl överens med den nya myndighetens ansvarsområde och verksamhetsinriktning.

En överföring av ansvaret för ambulansflyget från Luftfartsstyrelsen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör enligt vår mening kunna ske redan från den tidpunkt då den nya myndig-

heten ska inleda sin verksamhet, dvs. den 1 januari 2009. Vi kan inte se att det finns något skäl att övergångsvis föra över verksamheten från Luftfartsstyrelsen till Transportinspektionen. Ansvaret för ambulansflyget beräknas i verksamhetsvolym motsvara en årsarbetskraft.

6.5.3 Transporter av farligt gods

Som tidigare framgått har vi i vårt delbetänkande redovisat förslaget att Transportinspektionen ska ansvara för transportrelaterade delar av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som rör transporter av farligt gods, medan frågor som avser ämnens kemiska egenskaper m.m. samlas hos Räddningsverket eller den nya myndighet som Räddningsverket kan komma att ingå i.

Vår avsikt var att vi i detta huvudbetänkande skulle återkomma med ett mer detaljerat förslag till hur ansvaret borde fördelas mellan de olika myndigheterna.

Som redovisats ovan har regeringen nu lagt fram en proposition om krisberedskapsfrågor. I propositionen anges att den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för viktiga uppgifter i fråga om bland annat olyckor med farligt gods. Propositionen innehåller dock inte något uttryckligt ställningstagande till hur ansvaret för transporter av farligt gods ska fördelas mellan olika myndigheter. Däremot har regeringen uppdragit åt den särskilda utredare som ska förbereda och genomföra bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att i samråd med vår utredning lämna förslag om den mest ändamålsenliga organisatoriska hemvisten för de uppgifter inom området landtransport av farligt gods som inte är relaterade till expertområdet farliga ämnen.

Mot denna bakgrund anser vi inte att det är meningsfullt att nu lämna några detaljerade förslag till hur ansvaret för transporter av farligt gods bör fördelas mellan Transportinspektionen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vår slutsats är att det i första hand är en uppgift för utredningen som ska förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten för skydd och beredskap att lägga fram ett sådant förslag till ansvarsfördelning i samråd med vår utredning. Vi räknar således med att denna fråga ska lösas under genomförandefasen av vårt uppdrag och efter det att vi avlämnat detta huvudbetänkande.

7 Vissa övriga myndighetsuppgifter

Förslag: I direktiven till en eventuell utredning om fortsatt omorganisation av transportmyndigheterna ska tydligt framgå att en uppgift för en sådan utredning ska vara att föreslå hur den generella uppföljningen av det transportpolitiska målet inom luftfartssektorn ska organiseras, liksom driftstödet till icke statliga flygplatser, frågor kring allmän trafikplikt på luftfartsområdet samt luftfartssektorns medverkan i infrastrukturplaneringen. I direktiven ska också framgå att dessa frågor inte ska ingå i Transportinspektionens uppgifter annat än övergångsvis.

Om någon fortsatt omstrukturering av transportmyndigheterna inte blir aktuell ska från och med den 1 januari 2009 frågor om allmän trafikplikt inom luftfartsområdet och driftstöd till icke-statliga flygplatser föras över till Rikstrafikens ansvarsområde och den generella uppföljningen av det transportpolitiska målet inom luftfartssektorn och luftfartssektorns medverkan i infrastrukturplaneringen föras över till SIKAs ansvarsområde.

Bedömning: Tillsynen enligt fartygssäkerhetsförordningen över mudderverk, pontonkranar samt pråmar bör även fortsättningsvis utövas av Arbetsmiljöverket.

Nuvarande Stängselnämndens uppgifter bör på ett naturligt sätt kunna inrymmas i Transportinspektionens verksamhet.

Hallandsåskommitténs uppdrag ligger till stor del vid sidan av vad som bör vara Transportinspektionens ordinarie uppgifter. Övertagandet av Hallandsåskommitténs uppgifter är en tillfällig lösning under den tid som återstår tills byggandet av tunnlarna i Hallandsås slutförts. Transportinspektionen bör på nytt pröva frågan om hur verksamheten ska bedrivas när Hallandsåskommittén har redovisat sina erfarenheter av hur denna typ av granskningsarbete kan nyttiggöras.

7.1 Inledning

Vi har under vårt utredningsarbete uppmärksammat att Regeringskansliet i några promemorior och utredningsdirektiv aviserat att Transportinspektionen från årsskiftet 2008/2009 kan komma att få överta vissa uppgifter som vi tidigare inte behandlat i våra egna överväganden. I detta kapitel beskriver vi kort dessa uppgifter. Vi tar här också upp frågan om hur tillsynen av mudderverk, pontonkranar och pråmar bör organiseras, eftersom frågan aktualiserats inom ramen för vårt utredningsarbete. Slutligen återkommer vi i detta kapitel också med ytterligare överväganden om ansvaret för vissa sektorsuppgifter inom luftfartsområdet.

7.2 Stängselnämnden och Hallandsåskommittén

7.2.1 Stängselnämnden

Stängselnämnden inrättades genom lagen (1975:1010) om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m. för att pröva vissa frågor om stängsel utmed järnväg (prop. 1975:67, bet. TU 1975:14, rskr. 1975:196). Nämnden består av ordföranden och två andra ledamöter. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid. Ytterligare bestämmelser om nämnden finns i förordningen (1975:1012) med instruktion för Stängselnämnden. Av förordningen framgår att nämnden vid behov får anlita sekreterare eller annat biträde. Stängselnämnden har ingen egen budget.

Nämndens verksamhet finansieras med det under sjätte huvudtiteln uppförda anslaget Kommittéer m.m. Kansligöromålen för nämnden sköts av Näringsdepartementet och uppgår enligt Statskontoret till 0,01 årsarbetskraft. Av 15 § lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. framgår att parterna till lika delar ska ersätta staten för Stängselnämndens kostnader i ett visst ärende.

I en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (Ds 2007:49) lämnas förslag till ändringar i lagen om stängselskyldighet för järnväg m.m. Förslaget innebär att Stängselnämndens uppgifter från och med den 1 januari 2009 överförs till den myndighet som regeringen bestämmer (prövningsmyndigheten). Enligt promemorian är avsikten att Järnvägsstyrelsen, eller den myndighet som i framtiden övertar Järnvägsstyrelsens uppgifter som tillsynsmyndighet på järnvägsområdet, ska vara prövningsmyndighet.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om avgifter för prövning av tvister. Prövningsmyndighetens beslut ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska enligt förslaget få meddela föreskrifter om avgifter för prövning av tvister. Promemorian innehåller också förslag till de författningsförändringar som föranleds av de ovan beskrivna förändringarna.

7.2.2 Hallandsåskommittén

Regeringen beslutade i maj 2002 att tillsätta en kommitté med uppdrag att följa byggandet av tunnlarna i Hallandsås (dir. 2002:54). Kommittén, som tagit namnet Hallandsåskommittén, ska löpande granska Banverkets metoder, beslutsunderlag och beslut som rör teknik, ekonomi, hälsa och miljö. Hallandsåskommittén har hittills granskat olika moment i Banverkets förberedelser för, och genomförande av, det fortsatta tunnelbyggandet. Dessa granskningar har i enlighet med direktiven redovisats dels löpande till Banverket, dels årligen till regeringen.

Efter riksdagens beslut om propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126) återupptogs arbetet med att bygga tunneln. Arbeta med att borra det första tunnelröret från söder till norr pågår. När det ena tunnelröret är färdigt, monteras tunnelborrmaskinen i det andra tunnelröret. Det mest komplicerade momentet är att forcera den s.k. Möllebacks-zonen. År 2012 beräknas båda tunnelrören vara byggda och järnvägsinstallationerna slutförda.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2005:144) beslutade regeringen att kommitténs arbete skulle fortsätta till den 1 mars 2008. Kommittén fick i uppdrag att redogöra för hur dess erfarenheter kan nyttiggöras i andra relevanta sammanhang. Regeringen har därefter i januari 2008 beslutat om ytterligare tilläggsdirektiv till Hallandsåskommittén (dir. 2008:6).

Mot bakgrund av att projektet fortfarande befinner sig i ett komplicerat byggskede har regeringen dragit slutsatsen att Hallandsåskommitténs granskande och rådgivande arbete bör fortsätta fram till årsskiftet 2008/2009. Regeringen konstaterar i tilläggsdirektiven att den nya trafikinspektionsorganisationen vid

denna tidpunkt planeras inleda sin verksamhet och kan överta den fortsatta granskningen av tunnelbygget.

Hallandsåskommitténs nuvarande uppdrag är alltså att fortsätta att bedriva granskning och redovisa sina slutsatser till Banverket och till berörda tillsynsmyndigheter i enlighet med det ursprungliga direktivet. Kommittén har också i en rapport till regeringen (2008-02-27) redogjort för sitt arbete under 2007 och för sina iakttagelser. Av denna redovisning ska det även framgå hur kommitténs erfarenheter av denna typ av granskningsarbete kan nyttiggöras i arbetet som den nya trafikinspektionsorganisationen planeras utföra. Kommittén ska slutligt redovisa sitt arbete senast den 31 december 2008.

7.3 Pråmtillsyn

Arbetsmiljöverket har i överläggningar med Transportstyrelseutredningen anmält att man anser att det tillsynsansvar av arbetsmiljön som verket har enligt fartygs säkerhetsförordningen (2003:438) borde föras över till den nya Transportinspektionen. Det handlar om tillsynen enligt 6 kap. 2 § fartygs säkerhetsförordningen över dels mudderverk och pontonkranar som saknar framdrivningsmaskineri och som nyttjas i hamnar, kanaler, floder och liknande skyddade farvatten, dels pråmar som används till upplagsplats eller logement och endast undantagsvis flyttas eller används till annat än personbefordran vid lastageplats, i hamn eller på redd.

Enligt Arbetsmiljöverket innebär nuvarande ansvarsfördelning att gränsdragningsproblem uppstår. För ett effektivt myndighetsarbete bör tillsynen enligt Arbetsmiljöverket ligga samlat på en myndighet. Arbetsmiljöverket har också tidigare i en skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet begärt att huvudmannaskapet för dessa frågor ska ändras, då i första hand med sikte på att uppgifterna skulle övertas av Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen). I denna skrivelse hänvisar Arbetsmiljöverket också till att verkets minskade budget och bemanning kräver stora anpassningsåtgärder och att en viktig åtgärd i det uppkomna läget är att renodla Arbetsmiljöverkets verksamhet till tillsynsuppgifter som grundas på arbetsmiljölagen.

Sjöfartsinspektionen yttrade sig i ett remissvar 2008-01-23 över Arbetsmarknadsverkets skrivelse och motsatte sig därvid en ändring av myndighetsansvaret i denna del. Enligt Sjöfartsinspektionen

avser tillsynen främst bygg- och entreprenadarbetsplatser som skiljer sig från motsvarande arbetsplatser på land endast i det avseendet att de är placerade på vattnet. Den enda sakkunskap som Sjöfartsinspektionen ansåg sig kunna tillföra var beräkning av skrovstyrkan på pråmar och liknande plattformar. Detta ansågs inte vara ett tillräckligt skäl för att flytta tillsynsansvaret, eftersom Sjöfartsinspektionen kan tillhandahålla Arbetsmiljöverket sådan sakkunskap på begäran.

Sjöfartsinspektionen framhöll vidare att man – till skillnad från Arbetsmiljöverket – inte har ett tillsynssystem för att lokalisera arbetsplatser som ska kontrolleras med avseende på arbetsmiljön. Sjöfartsinspektionen har inte heller en sådan landstäckande närvaro att tillsynsobjekt av detta slag kan upptäckas.

7.4 Vissa sektorsuppgifter inom luftfartsområdet

I vårt delbetänkande (avsnitt 4.3 Luftfart samt bilaga 3) föreslog vi att all verksamheten vid Luftfartsstyrelsen utom ansvaret för det nationella ambulansflyget ska föras över till Transportstyrelsen. Samtidigt angav vi att vissa av de uppgifter som utförs inom Luftfartsstyrelsens enhet Marknad och Omvärld rent principiellt inte borde utföras inom Transportinspektionen. Den verksamhet som avsågs i detta sammanhang är det generella ansvaret för att följa upp det transportpolitiska målet inom sektorn, driftstöd till icke statliga flygplatser, frågor kring allmän trafikplikt och frågor kring infrastrukturplanering.

Vi konstaterade dock att det för närvarande är svårt att se en annan lämplig organisatorisk hemvist för dessa frågor, eftersom det finns förslag om att bolagisera Luftfartsverket. Tills vidare föreslog vi därför att dessa verksamheter skulle flyttas med till Transportinspektionen. Samtidigt pekade vi på att 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. Vår uppfattning var att man i så fall bör överväga att föra över dessa verksamheter från Transportinspektionen till en sådan trafikslagsövergripande planeringsmyndighet.

7.5 Utredningens överväganden

7.5.1 Stängselnämnden och Hallandsåskommittén

Vår bedömning är att nuvarande Stängselnämndens uppgifter på ett naturligt sätt kan inrymmas i Transportinspektionens planerade verksamhet. Att Stängselnämndens uppgifter överförs till Järnvägsstyrelsen kommer enligt den ovan refererade promemorian sannolikt inte att medföra några särskilda kostnader för den myndigheten. Eventuellt uppkommande kostnadsökningar kommer under alla förhållanden att vara så små att de utan vidare kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Att Järnvägsstyrelsens uppgifter enligt våra förslag övertas av Transportinspektionen påverkar enligt vår mening inte denna bedömning.

Vi bedömer däremot att nuvarande Hallandsåskommitténs uppgifter är förhållandevis mer resurskrävande och utgår från att resurser, motsvarande kommitténs nuvarande budget om 4,5 Mkr, överförs till Transportinspektionen om verksamheten ska övertas av inspektionen. Verksamheten bör under år 2009 finansieras med anslag och från och med 2010 finansieras enligt de principer som läggs fast för övrig verksamhet inom Transportinspektionen (se vidare kapitel 9).

Enligt vår mening är Hallandsåskommitténs uppdrag i huvudsak inte av den arten att den överensstämmer med sådan verksamhet som vi föreslår ska ingå i Transportinspektionens ordinarie uppgifter. Så vitt vi kan bedöma har de tillsynsuppgifter som det är fråga om en stark inriktning mot arbetsmiljöfrågor och allmänna miljöfrågor som det är andra myndigheters uppgift att svara för. Vi ser därför övertagandet av Hallandsåskommitténs uppgifter i första hand som en tillfällig lösning under den tid som återstår tills byggandet av tunnlarna i Hallandsås har slutförts.

Vi har emellertid inget att erinra mot att frågan löses på det sätt som anges i Hallandsåskommitténs tilläggsdirektiv och förutsätter också att Transportinspektionen kommer att pröva verksamheten på nytt när Hallandsåskommittén har redovisat sina erfarenheter av hur denna typ av granskningsarbete kan nyttiggöras. I denna prövning bör också beaktas de nya metoder som gäller för godkännande av infrastrukturanläggningar inom järnvägen (Järnvägsstyrelsens författningssamling 2006:1). Dessa innebär bland annat att infrastrukturförvaltaren anlitar ett s.k. anmält organ eller en assessor, som granskar delsystemet och utfärdar intyg för tillsynsmyndighetens godkännande av anläggningen.

7.5.2 Pråmtillsyn

Vi anser inte att det kan vara ändamålsenligt att tillsynen enligt fartygssäkerhetsförordningen över mudderverk och pontonkranar samt pråmar som används till upplagsplats eller logement överförs från Arbetsmiljöverket till Transportinspektionen. Skälen för vår bedömning i denna del är i huvudsak desamma som tidigare utvecklats av Sjöfartsinspektionen och som återges i sammandrag i avsnitt 7.3.

Arbetsmiljöverkets egen beskrivning av hur tillsynen i dag utövas genom arbetsmiljöinspektörer vid varje distrikt som utför hamntillsyn samt dessutom genom ett antal bygginspektörer och inspektörer som bedriver restaurangtillsyn, och som tillsammans genomför cirka 200 inspektioner per år, stärker oss i vår uppfattning. Vi har således svårt att se att det inom Transportinspektionens ram finns anledning att bygga upp en tillsynsverksamhet av motsvarande slag. Enligt vår mening måste det också vara myndigheternas uppdrag som avgör hur verksamheten organiseras. Arbetsmiljöverkets minskade budget och bemanning kan enligt vår mening inte vara en relevant aspekt i detta sammanhang.

Möjligheten att vid behov begära Transportinspektionens medverkan i fråga om skrovbesiktning m.m. bör självfallet finnas kvar i samma utsträckning som när Sjöfartsinspektionen svarade för denna verksamhet. Transportinspektionen bör således enligt vår mening kunna överta Sjöfartsinspektionens uppgifter i de samarbetsavtal som slutits mellan Arbetsmiljöverket och Sjöfartsverket.

7.5.3 Vissa sektorsuppgifter inom luftfartsområdet

Som framgår av avsnitt 7.4 ovan har vi identifierat ett antal sektorsuppgifter inom luftfartsområdet som ingår i Luftfartsstyrelsens nuvarande verksamhet men som bedömts vara principiellt svårförenliga med Transportinspektionens tilltänkta ansvarsområde. Det gäller uppgifterna att generellt följa upp det transportpolitiska målet inom sektorn, att lämna driftstöd till icke statliga flygplatser, frågor kring allmän trafikplikt och frågor med anknytning till infrastrukturplaneringen.

Som framgår av vårt delbetänkande har vi erfarit att det inom Regeringskansliet pågår överväganden om en fortsatt omorganisation av transportsektorn som skulle kunna medföra att det bildas

en trafikslagsövergripande myndighet med ansvar för den aktuella typen av uppgifter. Om dessa planer genomförs ansåg vi att den organisatoriska hemvisten för de aktuella frågorna bör provas igen. Om ingen ytterligare omorganisation sker ansåg vi (bilaga 3) det vara mera naturligt att föra över uppgifterna när det gäller allmän trafikplikt och driftsstöd till icke-statliga flygplatser till Rikstrafiken än till Transportinspektionen.

Vår principiella uppfattning i dessa frågor är oförändrad. Vi anser dock att det kan finnas skäl att något utveckla vårt synsätt på hur dessa frågor bör hanteras och återkommer därför här med förnyade överväganden i denna del. Vi vill således göra tydligt att det enligt vår mening vore direkt olämpligt att de ovan angivna uppgifterna läggs på Transportinspektionen annat än övergångsvis och under en kortare tid, i avvaktan på att en ny myndighet skapas som är mer ägnad åt att hantera uppgifterna. Att mera långsiktigt förena dessa uppgifter med Transportinspektionens övriga uppgifter skulle enligt vår mening undergräva trovärdigheten i inspektionens myndighetsutövning och även medföra att dessa sektorsuppgifter inte skulle kunna drivas med tillräcklig kraft.

I direktiven till en eventuell utredning om fortsatt omorganisation av transportmyndigheterna bör det därför tydligt framgå att en uppgift för en sådan utredning ska vara att föreslå hur den generella uppföljningen av det transportpolitiska målet inom luftfartssektorn, driftstödet till icke statliga flygplatser, frågor kring allmän trafikplikt på luftfartsområdet samt luftfartssektorns medverkan i infrastrukturplaneringen ska organiseras. I ett sådant direktiv bör det också slås fast att inriktningen ska vara att dessa frågor inte ska ingå i Transportinspektionens uppgifter.

Om någon fortsatt omstrukturering av transportmyndigheterna inte blir aktuell bör de ovan angivna uppgifterna redan från den 1 januari 2009 föras över från Luftfartsstyrelsen till andra myndigheter än Transportinspektionen. När det gäller frågor om allmän trafikplikt inom luftfartsområdet och driftsstöd till icke-statliga flygplatser anser vi som redan nämnts att Rikstrafiken i så fall är ett lämpligare alternativ än Transportinspektionen. När det gäller uppgifterna att svara för den generella uppföljningen av det transportpolitiska målet inom luftfartssektorn och luftfartssektorns medverkan i infrastrukturplaneringen finns det ingen lika naturlig hemvist bland nuvarande transportmyndigheter. Enligt vår mening är det emellertid mer lämpligt att överlåta dessa uppgifter till SIKÄ än att låta dem ligga kvar på Transportinspektionen.

Vi vill dock understryka att dessa senare förslag bör genomföras endast om någon fortsatt omstrukturering av transportmyndigheterna inte bedöms vara aktuell att genomföra under överskådlig tid. Att flytta personal och verksamhet i flera omgångar skulle således enligt vår mening medföra ännu större olägenheter än att övergångsvis härbärgera dessa uppgifter inom Trafikinspektionens ram.

8 Forskning och statistik

Förslag: Transportinspektionen ska, liksom övriga myndigheter på transportområdet, svara för den forskning och utveckling som är motiverad utifrån den egna verksamhetens behov.

Ansvar för övergripande samhällsmotiverad transportforskning ska tills vidare ligga kvar hos Banverket, Vägverket och VINNOVA. Uppgiften innebär att ta ansvar för hela samhällets kunskapsförsörjning på transportområdet och innefattar således även forsknings- och utvecklingsverksamhet, inriktad på de frågor som kommer att höra till Transportinspektionens verksamhetsområde. Detta ansvar ska tydliggöras i Banverkets, Vägverkets och VINNOVA:s uppdrag.

Bedömning: Transportinspektionen kommer på kort sikt att överta de uppgifter i fråga om statistik- och informationsförsörjning på transportområdet som nu innehas av Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och de delar av Vägverket som överförs till Transportinspektionen, utan att det i övrigt sker några nämnvärda förändringar i verksamheten. På längre sikt kommer det att uppstå betydande samordningsfördelar inom Transportinspektionen när det gäller statistikproduktionen och informationshanteringen i stort.

Tillgången till statistik och annan information om verksamheter på transportområdet kommer att bli allt viktigare såväl för Transportinspektionens egen del som för samhället i stort.

Ett samlat ansvar för den officiella statistiken bör eftersträvas även vid en mer genomgripande omorganisation av myndighetsstrukturen på transportområdet. Ansvar bör ligga på SIKÄ och följa denna myndighets övriga uppgifter in i en ny organisation om detta blir aktuellt.

Det bör ligga i varje myndighets ansvar att avsätta resurser för den forskning och utveckling som är motiverad utifrån den egna

verksamhetens behov. Transportinspektionen bör som underlag för sådana insatser utveckla en för myndigheten gemensam forsknings- och utvecklingsstrategi, som är integrerad i den övergripande verksamhetsplaneringen.

På transportområdet finns därutöver ett behov av en övergripande samhällsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, som utgår från transportsystemet som helhet och dess samspel med omvärlden och som är inriktad mot att tillgodose hela samhällets behov av kunskapsförsörjning. Transportinspektionens behov av att ha inflytande över denna forskning bör övergångsvis kunna tillgodoses bland annat genom befintliga samverkansorgan, medlemskap i programråd etc.

Det är emellertid ett principiellt problem att ansvaret för övergripande samhällsmotiverad forskning är förlagt till myndigheter som själva är dominerande avnämare av en delmängd av forskningsresultaten, eftersom detta kan påverka prioriteringarna av forskningsinsatserna eller i vart fall medföra att prioriteringarna ifrågasätts. Hur ett mer sammanhållet ansvar för den transportpolitiskt motiverade forskningen ska organiseras på längre sikt bör därför prövas mot bakgrund av hur myndighetsuppgifterna och ansvaret inom transportområdet i stort kommer att organiseras.

Det är en betydande fördel om den samhällsmotiverade transportforskningen kan planeras, finansieras och organiseras på trafikslagsövergripande nivå. Samtidigt är det angeläget att ansvaret för denna forskning – till skillnad från ansvaret för den verksamhetsnära forskningen och utvecklingen – i så stor utsträckning som möjligt kan hållas skilt från verksamhetsansvaret inom sektorn. Ytterligare en viktig utgångspunkt är att de transportpolitiskt motiverade forskningsinsatserna bör vara en del i en övergripande transportpolitisk avvägning och alltså inte ses som en del i en allmän forskningspolitik.

8.1 Delbetänkandet och remissyttrandena

8.1.1 Delbetänkandet

I vårt delbetänkande (avsnitt 3.3) föreslog vi att Transportinspektionen ska svara för omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde och samla in och redovisa statistik som stödjer och följer upp inspektionens kärnverksamhet. Vi bedömde dock att ansvaret för Sveriges officiella statistik bör ligga kvar hos SIKA.

Transportinspektionens roll föreslogs vara att svara för sammantällning av underlaget till de delar av den officiella statistik som berör normgivning, tillsyn och tillstånd inom inspektionens verksamhetsområden. Vi ansåg att SIKA och Transportinspektionen borde träffa avtal om hur statistikförsörjningen ska säkras. Vi bedömde vidare att Transportinspektionens behov av data och övrig information som behövs för att utföra och följa upp verksamheten – liksom trafikverkens och andra infrastrukturförvaltares motsvarande behov – normalt borde beaktas i den speciallagstiftning som styr verksamheten.

I delbetänkandet föreslog vi också att Transportinspektionen ska svara för verksamhetsnära forskning och utveckling inom myndighetens verksamhetsområde. Samtidigt gjorde vi bedömningen att ansvaret för övergripande samhällsmotiverad transportforskning tills vidare bör ligga kvar hos Banverket, Vägverket och VINNOVA. Vi konstaterade emellertid att denna uppgift innebär att ta ansvar för hela samhällets kunskapsförsörjning och således även innefattar forsknings- och utvecklingsverksamhet, inriktad på de frågor som kommer att höra till Transportinspektionens verksamhetsområde. Vi menade att Transportinspektionens behov av att ha inflytande över verksamheten på kort sikt borde kunna tillgodoses genom bland annat den samverkan som sker inom ramen för den så kallade TRANSAM-gruppen, medlemskap i programråd etc.

Utöver den övergripande samhällsmotiverade forskningen finns behov av verksamhetsnära forskning och utveckling inom både Transportinspektionen och hos övriga myndigheter på transportområdet. Den del av dessa resurser som till övervägande delen kan hänföras till Transportinspektionens tilltänkta verksamhet föreslog vi skulle överföras från Banverket och Vägverket till Transportinspektionen. Vi konstaterade också att en motsvarande bedöm-

ning och överföring borde göras i fråga om verksamhetsnära forskning och utveckling som i dag finansieras av Sjöfartsverket.

I vårt delbetänkande aviserade vi att vi avsåg att återkomma med mer utvecklade förslag när det gäller ansvar för statistik och forskning. Vi tar därför upp dessa frågor här.

8.1.2 Remissinstansernas synpunkter

Några remissinstanser tar i sina yttranden över delbetänkandet upp frågan om ansvar för och avgränsning av forsknings- och utvecklingsfrågorna. Det gäller t.ex. *Sjöfartsverket*, *Sjöfartsinspektionen*, *Vägförbundsstyrelsen*, *VINNOVA*, *Bil Sweden* och *Motormännens Riksförbund*. Man ser bland annat en risk med att transportforskningsansvaret delas upp på flera myndigheter.

Enligt Vägförbundsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen bör Transportinspektionen få i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter utreda var ansvaret för olika slag av transportrelaterad forskning och utveckling bör ligga. Motormännens Riksförbund anser att Transportinspektionens uppdrag även bör omfatta övergripande samhällsmotiverad transportforskning. Sjöfartsverket anser det olyckligt att dela på verksamhetsnära och samhällsmotiverad forskning och menar att hela ansvaret för forskningsfrågorna inom sjöfartssektorn bör läggas på Sjöfartsverket. Sjöfartsinspektionen konstaterar att verksamhetsnära forskning inom inspektionens område fram tills nu finansierats med de s.k. Estoniapengarna, men att dessa nu i det närmaste är förbrukade och att frågan om fortsatt finansiering därför behöver tas upp.

VINNOVA betonar vikten av att begreppet sektorsansvar blir tydligare då det gäller olika delar av ansvaret för transportforskningen. VINNOVA anser också att uppdelningen av personal och arbetsuppgifter på olika myndigheter riskerar att påverka Vägförbundsstyrelsens forskningsaktiviteter negativt och att det är viktigt att säkerställa att den forskning som Vägförbundsstyrelsen råder över är nära knuten till verkets egen expertis inom områdena fordon, miljö och säkerhet. Även Bil Sweden framhåller Vägförbundsstyrelsens goda kompetens inom miljö- och trafiksäkerhetsområdet och vikten av att denna behålls samlad, så att det finns en statlig motpart med heltäckande kompetens till fordonsindustrin.

Frågan om statistik och registerföring tas upp av bland annat *Järnvägsstyrelsen*, *SIKA*, *Sveriges Kommuner och landsting* (SKL)

samt *Motormännens Riksförbund*. Järnvägsstyrelsen anser att ansvaret för den officiella statistiken på transportområdet bör föras över från SIKÄ till Transportinspektionen. SIKÄ framhåller att bildandet av den nya myndigheten skapar ett tillfälle att modernisera registerhållningen och föreslår att Transportinspektionen får ett uttalat uppdrag att göra det i dialog med SIKÄ, trafikverken med flera statistikanvändare.

SKL anser att ansvaret för att analysera trafikolycksstatistiken inom vägsektorn bör ligga kvar hos den myndighet som har ett samlat ansvar för att det transportpolitiska målet uppnås inom vägtrafiken. Förbundet anser också att skade- och olycksdatabasen STRADA bör ligga kvar på Vägverket. Motormännens Riksförbund anser att förslaget att den nya myndigheten ska ansvara för statistikunderlag och statistikförsörjning till SIKÄ gör det naturligt att Transportinspektionen även ansvarar för skade- och olycksdatabasen STRADA.

8.2 Statistikförsörjningen inom Transportinspektionens verksamhetsområde

SIKÄ är ansvarig myndighet för den officiella statistiken inom områdena transporter och kommunikationer. Det innebär att SIKÄ tillhandahåller, utvecklar och publicerar statistik inom områdena bantrafik (järnväg, spårväg och tunnelbana), kollektivtrafik, kommunikationsmönster, luftfart, post, tele, sjöfart och vägtrafik.

Statistiken om bantrafik beskriver utvecklingen i bantrafiksektorn med avseende på operatörer, infrastruktur, fordon, trafik och transporter samt olyckor. Statistiken sammanställs av främst Banverket på uppdrag av SIKÄ. Järnvägsstyrelsen svarar dock för insamlingen av uppgifter om skador och olyckor inom bantrafik.

Statistiken om luftfart beskriver utvecklingen i luftfartsektorn med avseende på infrastruktur, luftfartyg, trafik och transporter, olyckor samt miljöeffekter. Statistiken produceras av Luftfartsstyrelsen på uppdrag av SIKÄ.

På sjöfartsområdet publicerar SIKÄ statistik om bland annat fartyg, varu- och passagerartrafik och svenska hamnar. Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen är inte direkt inblandade i produktionen av den officiella statistiken. Inom verket och inspektionen sammanställs dock olika typer av statistik om utvecklingen på sjö-

fartsområdet, bland annat med utgångspunkt från uppgifter i de s.k. farledsdeklarationerna.

SIKA:s statistik om vägtrafik innehåller bland annat uppgifter om olyckor och skador i vägtrafiken, fordonsparken och körsträckor. Fordonsstatistiken beskriver i första hand beståndet av fordon, nyregistreringar, vilka som äger fordonen och regional statistik. Statistiken produceras av Statistiska centralbyrån (SCB), men bygger på Vägverkets vägtrafikregister. Statistiken om körsträckor innehåller uppgifter om hur långt personbilar, bussar, lastbilar och motorcyklar kör. Uppgifterna används bland annat som indata i modeller för att beräkna exempelvis utsläpp från vägtrafiken samt trafiksäkerhetsanalyser och skatteberäkningar. SIKA redovisar skattningar av körsträckor enligt två metoder. Den ena baseras på mätarställningsuppgifter som avläses i samband med kontrollbesiktningar och den andra metoden baseras på mätningar på vägarna.

Statistiken om olyckor och skador grundas på uppgifter från Polisen om skador och olyckor som inträffat i vägtrafiken. Vägverket samlar in och datalägger olycksuppgifter från Polisen (i STRADA) och SCB producerar statistiken på uppdrag av SIKA.

Beskrivningen ovan är långt ifrån uttömmande men ger exempel på hur den nationella statistikförsörjningen för närvarande är organiserad. Av beskrivningen framgår också att de myndigheter och myndighetsfunktioner som är tänkta att ingå i Transportinspektionen har viktiga roller på området. Det gäller exempelvis Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Vägtrafikregistret och rapporteringen och registreringen av vägtrafikolyckor inom ramen för STRADA. Det bör också tilläggas att det sker en betydande rapportering av statistik till EU och andra internationella organ. En stor del av den officiella statistiken inom transportområdet styrs också numera av kraven i olika regelverk som utformas inom EU.

8.3 Nya förutsättningar för kunskapsförsörjningen

8.3.1 Ansvar för svensk transportforskning

I dag finns ett nationellt ansvar för att initiera och finansiera forskning och utveckling inom transportsektorn hos framför allt Vägverket, Banverket och VINNOVA (Prop. 2007/08:1). Banverket och Vägverket ska inom det s.k. sektorsansvaret aktivt verka för att en samhällsmotiverad tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet (FUD) sker för att uppnå de transport- och miljöpolitiska målen. För luftfarten och sjöfarten saknas ett motsvarande ansvar. VINNOVA har emellertid ett ansvar för trafikslagsövergripande FUD och tar även ett visst ansvar för luftfart och sjöfart, genom utlysningar som är öppna för samtliga trafikslag samt riktade satsningar, som det flygtekniska forskningsprogrammet och sjösäkerhetsprogrammet. VINNOVA:s inriktning och allmänna uppgifter medför dock att FUD-initiativ med direkt eller indirekt betydelse för tillväxt har hög prioritet, medan frågor med annan fokus riskerar att sakna tillräcklig belysning.

Även de myndigheter som inte har något övergripande forskningsansvar initierar och finansierar forskning och utveckling som underlag till den egna verksamheten. De resurser som avsätts för sådan verksamhet är dock i allmänhet mycket begränsade. Utöver dessa aktörer finansieras också transportrelaterad forskning i varierande grad via bland annat EU:s forskningsprogram, olika forskningsråd och stiftelser i Sverige, försäkringsbolag och andra myndigheter, t.ex. Räddningsverket, Energimyndigheten och Formas.

Banverket, Energimyndigheten, Vägverket och VINNOVA, som kan betraktas som huvudfinansiärer av övergripande transportforskning, har i nuläget ett gemensamt ansvar för att finansiera transportinriktad FUD. Inom fordonsforskningsprogrammet PFF samverkar fyra myndigheter och fyra fordonstillverkare med underleverantörer. Ett annat program som fungerar på ungefär samma sätt är den sjösäkerhetsatsning som VINNOVA leder, där andra myndigheter och näringslivet medverkar.

TRANSAM är ett samarbetsforum som myndigheterna själva skapat inom transportforskningsområdet. TRANSAM består av forskningsansvariga från Banverket, Energimyndigheten, FAS, Formas, Luftfartsstyrelsen, Naturvårdsverket, Räddningsverket, SIKÄ, Sjöfartsverket, VINNOVA och Vägverket. VINNOVA har en samlade roll genom sekretariat och ordförandeskap. Målen för

verksamheten har formulerats vara att se till att gemensamma satsningar etableras, att svara för koordinering av svenska myndigheters medverkan i och påverkan av EU och att årligen se över och följa upp satsningarna på transportforskning.

VINNOVA har i samverkan med flertalet övriga forskningsfinansiärer utarbetat *Nationell strategi för transportrelaterad FUD* (VINNOVA 2004). I denna föreslås bland annat myndighetsgemensamma program och branschprogram, att VINNOVA tillskapar särskilda former för att säkerställa att problematiserande eller kritisk transportforskning kan ges den oberoende ställning och långsiktighet som området kräver samt att myndigheter inom luftfart och på sikt sjöfart ges ett sektorsforskningsansvar och att resurser avsätts för sådan verksamhet.

8.3.2 Internationellt forskningssamarbete

Utvecklingen går mot en ökad arbetsdelning inom forskningsområdet i Europa. Det betyder att landets FUD-miljöer måste ha kompetens och karaktär som gör dem intressanta för internationella beställare. Vidare accepteras i ökande grad att kompetens inom vissa områden kan hämtas från andra länder. Det är uppenbart att förmågan att tillgodogöra sig denna kunskap kommer att vara betydelsefull för landets framtida utveckling och konkurrenskraft.

Behovet av FUD ökar och forskningsmedverkan inom EU är ett nödvändigt medel för att växla upp de nationella satsningarna. Detta innebär dels ett finansiellt tillskott, dels att svenska aktörer genom bildade projekt och nätverk kan hämta in kompetens och erfarenheter från aktörer i hela Europa. Det senare är vanligen av minst lika stor betydelse. Svenska FUD-utförare har, så när som på några få undantag, allt svårare att medverka i eller leda projekt med EU-finansiering. Storleken på projekten gör att flertalet svenska aktörer inte har tillräckligt med personella och finansiella resurser. Ansökningar till och genomförande av EU-projekt innebär ett relativt stort risktagande.

8.3.3 Myndigheternas kunskaps- och forskningsstrategier

Under 2008 avser regeringen att lägga fram en forskningspolitisk proposition. Berörda myndigheter har därför fått i uppdrag att lämna underlag om myndigheternas kunskaps-, innovations- och forskningsstrategier. Det gäller även flertalet myndigheter inom transportsektorn och de redovisade kunskaps- och forskningsstrategierna inom detta område kan följaktligen ha relevans för Transportinspektionens verksamhet. Här återger vi därför kortfattat de delar av kunskaps- och forskningsstrategierna som vi bedömer har beröring med Transportinspektionens uppgifter.

Luftfartsstyrelsen

Luftfartsstyrelsen framhåller att myndigheten i dagsläget inte förfogar över vare sig medel eller befogenheter att fördela medel till forskning inom den civila luftfartens område. En stor del av flygforskningen i Sverige kanaliseras genom VINNOVA eller Nationellt flygtekniskt forskningsprogram, NFFP, som inrättades år 1993. NFFP:s uppdrag är att samordna resurser och medverka vid internationella forskningsprogram inom flygsektorn för att stärka den svenska flygindustrins konkurrensförmåga. Flertalet av de projekt som NFFP finansierar ingår även i europeiska projekt. Större delen av dagens forskningsmedel är fokuserade på teknikområdet och kanaliseras genom privata och statliga institut samt universitet. Forskning inom luftfartsområdet förekommer t.ex. vid Lunds universitet, Mälardalens högskola, Svenska miljöinstitutet (IVL) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Inom ramen för EU:s sjunde ramprogram för forskning nämns flygteknik och lufttransporter som ett av sex potentiella områden för att initiera ny teknik för att minska bland annat koldioxidutsläpp och avgasemissioner. I rapporten *Flygforskning i Sverige – En inventering över svensk flygforskning utanför Nationella Flygtekniska Forskningsprogrammet, NFFP* (TFK Rapport 2006:12) utpekas speciellt miljö, säkerhet och security (skydd) som prioriterade forskningsfält.

Inom samtliga dessa områden har Sverige enligt Luftfartsstyrelsen en god internationell kompetens och bör således kunna vara en drivande aktör i Europa. Inför tillkomsten av Transportinspektionen samt en eventuell infrastrukturmyndighet anser

Luftfartsstyrelsen att det är viktigt att ta tillvara denna kompetens i den nya myndigheten och att klargöra ansvarsfördelningen mellan olika institut och myndigheter.

Sjöfartsverket

Sjöfartssektorn har jämfört med andra trafikslag mycket små forskningsresurser. Sjöfartsverket har inget formellt sektorsforskningsansvar men har likafullt valt att sätta av fem till sex miljoner kronor per år för sådana ändamål. Sjöfartsverket har utvecklat ett nära samarbete med VINNOVA och därigenom har resurserna inom myndigheternas verksamhetsområden kunnat koordineras. VINNOVA och Sjöfartsverket har tillsammans med rederinäringen byggt upp kompetenscentrat Lighthouse. Genom Lighthouse och det europeiska samarbetet kring teknologiplattformen Waterborne har det enligt Sjöfartsverket skapats goda förutsättningar för framtida sjösäkerhetsforskning.

För att det långsiktiga behovet av FUD inom sjöfartssektorn ska tillfredsställas är det enligt Sjöfartsverket viktigt att påverka europeiska forskningsprogram. Sedan slutet av 1970-talet pågår ett forskningssamarbete med det finska sjöfartsverket inom vinter-sjöfarten. Inom EU-nätverket MARTEC, Maritime technology, pågår en kartläggning av alla EU-länders forskningsprogram inom sjöfarten. En samordnad forskning baserad på nationella medel bör leda till att forskningsrön, totalt sett, bättre tas tillvara och att dubbelarbete undviks. Sverige deltar i dag som observatör men bör enligt verkets uppfattning på sikt även gå in med finansiering i detta samarbete.

Enligt Sjöfartsverket är behovet av utvecklingsinsatser störst inom områdena miljö och sjösäkerhet. Sjöfartens allvarligaste miljöproblem utgörs i dag av utsläpp av luftföroreningar, och sjöfarten ligger efter andra sektorer på grund av svårigheter att fatta internationella beslut om utsläppskrav. Sjösäkerheten handlar till stor del om människans förmåga att hantera tekniskt alltmer komplicerade fartyg och navigationssystem. Forskning inom beteendevetenskap har därför fått allt större betydelse för utvecklingen av sjösäkerheten. Skeppsteknik, navigationssystem och räddningssystem är andra viktiga områden.

Sjöfartsverket anser att verkets egna insatser i forskningsfrågor bör vara att medverka inom nätverk för nationell och internationell

sjösäkerhetsforskning, att medverka i och följa forskningsarbetet om sjöfartens miljöpåverkan, att identifiera forskningsbehov inom verkets ansvarsområden och sprida information om dessa behov till forskande institutioner, att ta initiativ till nya forskningsprojekt inom områden där verket är huvudavvärdare av forskningsresultat och i mån av resurser också medverka till att de kan genomföras, att erbjuda rådgivning till nationella forskningsprojekt om regler, tillsyn m.m. samt att ta del av nationella forskningsresultat och inom berörda områden avge ett officiellt utlåtande om resultatens relevans för Sjöfartsverkets arbete.

Sjöfartsverket har upprättat en databas över sjöfartsforskning på sin webbplats för att tillgodose det nationella behovet. Här samlas all svensk forskning inom sjöfarten, dvs. även den forskning som inte direkt kan hänföras till verkets ansvarsområden.

Banverket

Banverket utgår i arbetet med sin forsknings- och innovationsstrategi från den vision som tidigare lämnats till Näringsdepartementet i det s.k. inriktningsunderlaget.

För att nå fram till visionen har Banverket i sin verksamhetsplan delat upp målbilden i fem områden som utgör underlag för forsknings- och innovationsstrategin:

- *Kollektivtrafik som gör livet enklare.* Forskningsinsatser måste enligt Banverket göras för att öka kollektivtrafikens attraktivitet. Viktiga områden är kollektivtrafikens framtida tjänstebud, aktörernas attityder och värderingar, upphandlingsformer, informations-, biljett- och bokningssystem. Nya IT-lösningar som gör resandet lättare för resenären måste utvecklas. Resor måste kunna genomföras på ett mycket enklare sätt än i dag för alla grupper och kvinnors perspektiv och värderingar behöver bli bättre företrädna inom planering, beslut och förvaltning i transportsystemet.
- *Effektiva godstransporter för näringslivet.* Enligt Banverket behöver intermodala nationella och internationella godstransporter med smarta logistiklösningar och nya IT-system vidareutvecklas, liksom möjligheterna för fler godstyper, tyngre transporter, effektivare omlastning och bättre flöden. Det gäller

främst inom områdena spårbyggnad, anläggningsteknik och geoteknik samt drift och underhåll.

- *Järnväg – en viktig del i ett hållbart samhälle.* Den framtida utvecklingen bör enligt Banverket baseras på en ökad samverkan och samarbete mellan staten, kommuner, näringsliv och forskningsmiljöer för att nå ett klimatteffektivt och konkurrenskraftigt trafiksystem. Viktiga forskningsområden är t.ex. effektiva användning av banor, service till resenärerna, samverkan och konkurrens samt miljövänliga spårfordon, kraftförsörjning och bränslen.
- *En sund och livskraftig järnvägssektor.* Järnvägssektorn har genomgått stora förändringar under de senaste åren och i stort sett alla underhålls- och investeringsarbeten inom järnvägssektorn är numera konkurrensutsatta. Banverket arbetar med att utveckla samverkansformer i anläggningsprojekt samt kompetensförsörjning och kunskapsuppbyggnad i samverkan med andra aktörer inom sektorn.
- *Mer nytta för varje skattekrona.* Tiden för planering och byggande av järnväg behöver förkortas och formerna för planeringsprocessen utvecklas. FUD är en viktig del för att minska kostnaderna inom sektorn och insatser måste göras för att innovationsprocessen ska gå snabbare. Banverket framhåller sin roll som förmedlare mellan forskningsvärlden och användare.

Vägverket

Vägverket har utarbetat en färdriktning för verkets forsknings- och innovationsstrategi för de närmaste tio åren i *Strategisk plan för åren 2008–2017*. Den innehåller följande områden för den närmaste treårsperioden:

- *Transporteffektivt samhälle med god tillgänglighet.* Vägverket satsar på att utveckla nya angreppssätt och metoder för att öka transporteffektiviteten och tillgängligheten. De ska bidra till ett bättre samspel i planeringsprocessens tidiga skeden och bland annat resultera i nya ekonomiska och administrativa sanktions- och belöningsystem.

- *Bättre mobilitet för pendlare och godstransporter.* Satsningsområden är kundanpassade drift- och underhållstjänster, nya trafikantinformationstjänster (över trafikslagsgränserna), nya kostnadseffektiva metoder för ökad hållbar mobilitet (framkomlighet/tillförlitlighet, minskad sårbarhet genom ökad robusthet), nya lösningar för en energieffektiv godstrafik och nya väg- och gatukoncept för kundanpassad säker mobilitet.
- *Attraktiva tätorter och storstäder med bättre transportsystem.* Nya metoder och angreppssätt ska stödja en hållbar stadsutveckling, leda till nya och förbättrade lösningar för kollektiv-, distributions- och servicetrafik, trafikledning och trafikstyrning samt till nya tätortslösningar anpassade till oskyddade trafikanters behov.
- *Klok användning av transportsystemet.* Vägverket satsar på ekonomiska incitament och juridiska styrmedel, effektivare metoder för övervakning när det gäller säkerhet och trygghet samt utbildnings-, informations- och stödtjänster som befrämjar en klok och riktig användning av vägtransportsystemet.
- *Sund och livskraftig transportbransch.* Tillsammans med branschen arbetar Vägverket för att regelverket för yrkestrafiken utvecklas så att det uppfattas som ändamålsenligt och begripligt, uppföljning av efterlevnaden ska vara effektiv och stödtjänsterna korrekta och lätta att tillämpa.
- *Säkra och energieffektiva fordon med uthållig drivmedelsförsörjning.* Vägverket verkar för en utveckling av energieffektivare fordon/drivmedel, nya åtgärder som minskar fordons/drivmedels påverkan på luftkvalitet och buller samt trafiksäkra fordon genom integrerade säkerhetssystem.
- *Enklare och tydligare för kunden.* Vägverket satsar på tjänster som har hög kundnytta och uppfyller regeringens krav på en effektiv e-förvaltning, ett mer överskådligt och begripligt regelverk samt nya metoder och angreppssätt för att utveckla kundkommunikationen.
- *Effektiv väghållning.* Satsningsområden är nya hållbara och kostnadseffektiva tekniska lösningar, produktionsmetoder och material, utveckling av samspel med leverantörer som befrämjar konkurrens och innovation, en enhetlig och effektiv tillstånds- och tillåtlighetsprocess samt riktlinjer och hjälpmedel för dess tillämp-

ning, alternativa finansieringsformer (OPS, offentlig-privat samverkan m.m.) och management av drift- och underhållsverksamheten (LCC, tillståndsbedömningar, restvärde m.m.).

- *Attraktivt och kompetent Vägverk i en attraktiv transportsektor.* Tillgången till kompetent arbetskraft är viktig för ett fungerande transportsystem. Vägtransportsektorn måste därför kunna attrahera och behålla kreativa, engagerade och kompetenta medarbetare. Nya metoder och angreppssätt behöver utvecklas för att öka samspillet mellan aktörer på den nationella och internationella arenan.
- *Modernt och effektivt Vägverk i en föränderlig värld.* En egen viktig uppgift för Vägverket att vidareutveckla organisation, ledning och styrning mot ökad effektivitet och modernitet, liksom administrationen för dokument- och ekonomihantering och informationskanalerna.

VINNOVA

VINNOVA har ett avsevärt vidare uppdrag än att finansiera transportforskning. Eftersom VINNOVA emellertid samtidigt är en av de viktigaste aktörerna i transportforskningen finns det även anledning att beröra myndighetens forsknings- och innovationsstrategi.

VINNOVA anger som en viktig utgångspunkt att globaliseringen genererar ökade tillväxtpotentialer, ökade utmaningar för en hållbar utveckling och ökad internationell konkurrens. Inte bara företagande och forskning utan även nationell politik och myndigheters policy är i ökande utsträckning konkurrensutsatta. Visionen är att Sveriges forsknings- och innovationspolitik skapar hög internationell attraktions- och konkurrenskraft så att landet blir internationellt ledande i hållbar tillväxt.

VINNOVA framhåller också att forskning är nödvändig, men inte tillräcklig, för hållbar tillväxt. Att nyttiggöra forskning i näringsliv och samhälle är avgörande för hållbar tillväxt. Av största vikt är därför att statens FUD-satsningar stimulerar FUD-investeringar, nyttiggörande och innovation i företag och offentlig verksamhet.

Sveriges investeringar i forskning och innovation måste också nå internationell omfattning för att möta den ökade globala konkurrensen:

- Statens investeringar i civil forskning bör uppgå till minst en procent av BNP.

- Ökningen i civil forskning bör ske stegvis med 15 procent per år.
- Ökningarna bör avse både behovs- och inomvetenskapligt motiverad forskning.

Ökade investeringar måste generera profilering, kraftsamling och internationellt samspel för ökad internationell attraktionskraft. För att statliga investeringar ska leda till en hållbar tillväxt krävs att svensk forskning effektivt samspelar med FUD-investeringar i näringsliv och samhälle. Det fordras enligt VINNOVA kraftigt ökade forskningsinvesteringar för varu- och tjänsteinnovationer och ett ökat systemperspektiv inom områden med stor tillväxtpotential. Dessa områden är miljö- och energiteknik (främst den industriellt inriktade miljö- och energitekniken), hälsoområdet, säkerhetsområdet (för ökad civil säkerhet, baserad på avancerad teknik och kompetens) samt tjänsteområdet (inte minst med avseende på industrinära och exportrelaterade tjänster).

VINNOVA konstaterar vidare att man finansierar behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem inom kompetensområden av stor betydelse för svensk konkurrenskraft. Här omnämns bland annat områdena hållbara och effektiva transportsystem och fordon samt miljö- och energiteknik. Vidare framhålls den form av näringsstrategiska program som nuvarande branschprogram för FUD utgör, exempelvis Fordons- och trafiksäkerhet, Gröna bilen, Fordons-IT och telekom samt Flyg- och rymdteknik. Resultaten från de pågående branschforskningsprogrammen är enligt VINNOVA mycket goda och i flera fall har de varit helt avgörande för utveckling, arbetstillfällen och internationella FUD-investeringar. VINNOVA anser det därför vara viktigt att de får fortsätta med en långsiktig finansiering som en del av myndighetens ramar och uppdrag för FUD-finansiering och inte som nu i form av tidsbegränsade program, som för sin fortsättning kräver nya detaljerade avtal och regeringsbeslut.

8.3.4 Ytterligare utgångspunkter i fråga om forskning för transporter

I den senaste forskningspolitiska propositionen framhålls att forskning och analys blivit en allt viktigare del i en politik för ökad välfärd, hållbar ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling.¹ Såväl nya kunskapsintensiva branscher som traditionella industribranscher och offentlig sektor behöver tillgång till ny kunskap för att utveckla och förnya sin verksamhet.

Den svenska forskningspolitiken har som mål att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation, där forskning bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet. Sverige ska vara ett av världens mest FUD-intensiva länder, vilket bedöms kräva fortsatt stora insatser av både staten och näringslivet. All forskning ska hålla hög kvalitet och forskningssatsningarna ska rymma både bredd och specialisering. Svensk forskning måste också bedrivas med öppenhet för den mångfald av frågeställningar som finns i samhället.

Samtidigt som staten har ett tydligt och uttalat ansvar för grundforskning har staten även ett intresse att stödja forskning som utgår från olika samhällssektorer behov. På samhällsområden där inslaget av offentliga investeringar och konsumtion är stort, som på transportområdet, bör staten ha ett särskilt ansvar för att resursanvändningen stöds av ett gediget beslutsunderlag i form av en väl utvecklad forskning och analyskapacitet. Steget från grundforskning till tillämpning i näringslivet och samhället blir allt kortare och gränsen mellan grundforskning och behovsmotiverad forskning suddas alltmer ut.

Dessa generella behov och utvecklingslinjer berör naturligtvis transportområdet i lika hög grad som andra samhällssektorer och kunskapsfält. Även här är utbildning, kompetens, kreativitet, specialkunskaper samt överblick och analysförmåga strategiska framgångsfaktorer. En central utgångspunkt är att transporterna ingår i ett kraftfullt växelspel med omgivningen, som det är viktigt att kunna följa och förstå för att man ska kunna förklara och påverka samhällsutvecklingen i stort. Ytterligare utgångspunkter är att det i ett framåtriktat perspektiv finns ett antal tydliga utmaningar för politiken och samhällsplaneringen, där transportsystemet och analyser av och forskning om transporterna kan komma att spela en nyckelroll.

¹ Prop. 2004/05:80.

Utredning om VTI och SIKA

Behoven av forskning och analys på transportområdet har nyligen behandlats av VTI/SIKA-utredningen i betänkandet *Organisationsform för VTI och SIKA* (SOU 2007:49). En övergripande slutsats är att det kommer att finnas en fortsatt och växande efterfrågan på tillämpad samhällsmotiverad forskning som är inriktad mot transportområdet. Denna slutsats grundas dels på att forskning och analys rent allmänt får en växande betydelse i ett alltmer utpräglat kunskaps-samhälle, dels på att transportsystemet är en viktig del av både problemen och lösningarna när det gäller många stora samhällsfrågor.

Transporterna utgör således enligt utredningen en central del i bland annat närings- och tillväxtpolitiken, handelspolitiken, regionalpolitiken, energipolitiken och miljöpolitiken och de ger upphov till en ansevärd del av statens inkomster och utgifter. Transportpolitiken befinner sig alltså i skärningspunkten för många anspråk och samhällsintressen. Det betyder i sin tur att det inte är särskilt svårt att peka ut en lång rad frågeställningar och problemområden, vars lösning kräver ingående kunskap om transportsystemets sätt att fungera. Som exempel nämns transporterens roll för klimatpolitiken och globaliseringen samt nya kunskapsbehov som uppstår vid en mer marknadsorienterad organisation av transportsektorn och en ändrad ansvarsfördelning inom den offentliga förvaltningen.

Utredningen pekar också på att staten på transportområdet har, och av allt att döma kommer att fortsätta att ha, ett mycket uttalat och långtgående ansvar för att de för sektorn avdelade gemensamma resurserna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Detta talar enligt utredningen för att staten på detta område också bör ha ett särskilt tungt ansvar för att säkerställa att det finns ett tillräckligt bra beslutsunderlag. Enligt utredningen har dock forskningen om transporter påtagligt minskat sin andel av de totala statliga forskningsutgifterna. Från att under 1990-talet ha legat på en nivå på omkring 5 procent har andelen under 2000-talet pendlat mellan cirka 2 och 3,5 procent.

Om man ställer forskningssatsningarna i relation till de totala årliga anslagen inom olika politikområdet framstår inte heller de statliga satsningarna på transportforskning som särskilt omfattande. År 2006 beräknas enligt SCB:s statistik över forskningsutgifterna endast 1,2 procent av anslagen inom politikområdet

transporter ha gått till forskning, medan motsvarande andelar är betydligt högre inom många andra politikområden.

Utredning om organisation för forskningsfinansiering

Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering har också nyligen lämnat sitt betänkande *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans* (SOU 2008:30). Utredningen bedömer att den organisation av forskningsfinansierande myndigheter som sjosattes 2001 inte fullt ut har kunnat realisera de intentioner och ambitioner som låg till grund för reformen.

Sammantaget bedöms den nya myndighetsorganisationen inte helt uppnått önskade effekter, varken i sina enskilda delar eller i helheten av insatser. Denna synpunkt gäller stödet till grundforskningen, som enligt utredningen är alltför fragmenterat och småskaligt i dagsläget. Den gäller också stödet till nyttiggörande som anses vara alltför ostrukturerat. Utredningens kritik gäller dock först och främst avsaknaden av kopplingar mellan dessa insatsområden samt de begränsade kontaktytorna mellan Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Formas å ena sidan och VINNOVA å den andra sidan.

Utredningen har bedömt utvecklingen inom olika områden för att värdera om den nuvarande uppgiftsfördelningen kan modifieras. Utredningen ser många möjligheter till förbättringar, vilka sammantaget skulle förstärka kvaliteten inom ett antal forskningsområden och öka möjligheterna för nyttiggörande. Transportforskningens samhällsvetenskapliga delar, som framför allt berör kommunikation och tillgänglighet liksom kollektivtrafikens planering, har enligt utredningen haft svårt att finna en naturlig plats i VINNOVA:s inriktning mot utvecklingen av innovationssystem. De bör därför enligt utredningen kunna utvecklas bättre i ett annat sammanhang och utredningens tankar tycks då i första hand gå mot FAS.

Enligt utredningen är det emellertid inte tillräckligt att göra smärre förändringar i organisationen av forskningsfinansieringen. Utredningen föreslår därför att en ny och samordnad forskningsfinansierande myndighet inrättas, *Forsknings- och innovationsmyndigheten*, som inom sig rymmer fyra ämnesorienterade råd med inriktning mot natur, teknik och innovation; medicin och hälsa; klimat, miljö och areella näringar samt samhälle och kultur. Dessa råd hålls samman av en central myndighetsorganisation, vilken också inne-

fattar en central forskningspolitisk, strategisk, analytisk och internationell verksamhet, en enhet för forskningens infrastruktur samt enheter för juridik och kommunikation.

Genom att samla alla finansieringsinstrument inom varje råd, i stället för att som i dag skilja mellan forskningsstöd och innovationsbefrämjande finansiering, anser utredningen att möjligheterna ökar för att uppnå såväl hög vetenskaplig kvalitet som nyttiggörande. Inom de nya råden ska rymmas stöd till nydanande grundforskning, satsningar på starka forskningsmiljöer, tvärvetenskapliga program, branschutveckling, stöd till teknisk utveckling och nyttiggörande. Även den övergripande samhällsmotiverade transportforskning som VINNOVA svarar för förutsätts av allt att döma bli inordnad i denna organisation.

Samtidigt konstateras att det finns många forskningsfinansiärer i statsförvaltningen. Många av dessa myndigheter finansierar forskning inom områden och frågeställningar som är av direkt betydelse för myndighetens ansvarsområden och dess behov av utveckling. För myndigheterna med direkta kunskapsbehov inom organisationen bör enligt utredningen relevanskriterierna och områdeskunskapen i forskarmiljöerna vara det viktigaste. Det rör sig i dessa fall sannolikt om tillämpad forskning, som kan upphandlas utan föregående utlysning. Utredningen föreslår att sådan beställarstyrd forskning fortsatt kan finansieras av sakmyndigheterna. Forskningsmedel som delas ut efter utlysning med rådsliknande modell genererar däremot betydande merarbete inom myndigheterna vid beredning och bedömning. Det förfaller enligt utredningen mer rationellt att dessa medel hanteras i det reguljära statliga systemet för forskningsfinansiering.

8.4 Utredningens överväganden

8.4.1 Några övergripande utgångspunkter

När Transportinspektionen bildas innebär det att en ny myndighet med ett transport- och trafikslagsövergripande uppdrag tar form. Detta skapar enligt vår mening en ny situation som i olika avseenden kan förändra förutsättningarna för organisationen av såväl statistik- och informationsförsörjningen som kunskapsförsörjningen och den samhällsmotiverade forsknings- och utvecklingsverksamheten på transportområdet.

Enligt vad vi förstår övervägs också bildandet av en trafikslagsgemensam planeringsmyndighet inom Regeringskansliet. Om en sådan fortsatt omstrukturering av myndighetsorganisationen fullföljs, bör det betyda att det skapas ytterligare kraftfulla impulser till ett trafikslagsövergripande perspektiv som inverkar på bland annat organisationen av statistik- och kunskapsförsörjningen inom transportområdet. SIKÅ, Rikstrafiken och VINNOVA är visserligen myndigheter som redan i dag har ett helt eller delvis trafikslagsövergripande uppdrag, men deras verksamhet är förhållandevis snävt avgränsad till vissa särskilda uppgifter.

Som redan framgått ovan har vi i vårt delbetänkande redovisat hur vi anser att man bör kunna se på statistik- och forskningsfrågorna i samband med bildandet av Transportinspektionen. I delbetänkandet var dock våra överväganden och förslag i stort starkt inriktade på att avgränsa Transportinspektionens uppgifter och verksamhetsområde och på andra frågor som behöver vara lösta inför själva myndighetsombildningen. Detta avgränsade perspektiv gällde även i stor utsträckning statistik- och forskningsfrågorna. Det kan därför finnas skäl att nu utveckla vår syn på hur den statistik- och kunskapsförsörjning som har betydelse för Transportinspektionens verksamhet bör organiseras mera långsiktigt.

Med utgångspunkt i våra direktiv ser vi framför allt skäl att uppehålla oss vid konsekvenserna av den ovan beskrivna struktur- omvandlingen bland transportmyndigheterna. När vi i kapitel 2 har tecknat bilden av Transportinspektionen som en effektiv och kunskapsbaserad myndighet, som ständigt är öppen för nya impulser och omvärldsförändringar och med hög beredskap att ompröva och förnya sin egen verksamhet, kan det emellertid vara naturligt att vi också uppehåller oss något vid informations- och kunskapsförsörjningens betydelse för utvecklingen av transportområdet i allmänhet och för Transportinspektionens verksamhet i synnerhet.

8.4.2 Transportstatistiken och informationsförsörjningen i stort

Som framgår av avsnitt 8.3 har de myndigheter och myndighetsfunktioner som vi föreslagit ska ingå i den nya Transportinspektionen redan i dag viktiga roller när det gäller framställningen av officiell statistik på transportområdet. Utöver de uppgifter som bildar

underlag för officiell statistik samlas också mycket annan statistik och information in som ett resultat av myndighetsutövningen. Den s.k. registerverksamheten består till exempel i hög grad av systematiserad information om fordon, fartyg, förare, trafiktillstånd etc. Mest omfattande är vägtrafikregistret, men det finns också ytterligare ett antal register inom de olika trafikslagen som kommer att överföras till Transportinspektionen.

Övertagande av befintliga uppgifter på kort sikt

Vår bedömning är att Transportinspektionen på kort sikt kommer att överta de uppgifter i fråga om statistik- och informationsförsörjning på transportområdet som nu innehas av Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och de delar av Vägverket som överförs till Transportinspektionen utan att det i övrigt sker några nämnvärda förändringar i verksamheten. Det innebär bland annat att Transportinspektionen ikläder sig de rapporteringsskyldigheter som de ovan nämnda myndigheterna i dag har i förhållande till SIKÄ, övriga svenska myndigheter och till olika internationella organ.

Vi utesluter dock inte att den nya uppdelning som sker av verksamheten på främst sjöfarts- och vägområdet kan komma att föranleda särskilda ställningstaganden till hur informationsinsamlingen och informationsutbytet bör ske mellan Transportinspektionen å ena sidan och Sjöfartsverket och Vägverket å den andra. Även på järnvägsområdet kan det enligt vår mening finnas anledning att fortlöpande pröva vilken ansvarsfördelning i statistikfrågor mellan Transportinspektionen och Banverket som framstår som mest ändamålsenlig med hänsyn till myndigheternas respektive verksamhet och informationsbehov.

Transportinspektionens verksamhet på statistikområdet bör primärt vara inriktad mot sådana uppgifter som berör inspektionens kärnområde, dvs. normgivning, tillstånd och tillsyn avseende trafik och transporter. Luftfartsstyrelsen samlar emellertid in underlag för all officiell statistik på luftfartsområdet och svarar också för prognosverksamheten inom detta område. Detta uppdrag bör enligt vår mening i sin helhet överföras till Transportinspektionen, eftersom det för närvarande saknas något lämpligare alternativ bland de statliga myndigheterna.

Samordningsfördelar på längre sikt

På längre sikt bedömer vi att det bör uppstå betydande samordningsfördelar inom Transportinspektionen när det gäller statistikproduktionen och informationshanteringen i stort. Exakt hur dessa samordningsfördelar kan komma till uttryck och tillgodogöras verksamheten går inte att avgöra nu. Genom att behoven i stor utsträckning är likartade inom de olika trafikgrenarna bör dock skal-fördelar kunna utnyttjas när det gäller teknik och metoder för insamling, bearbetning, lagring och tillhandahållande av statistik och andra uppgifter som behövs för verksamheten eller som svarar mot ett allmänintresse.

Själv det förhållandet att Transportinspektionens verksamhet blir transport- och trafikslagsövergripande kan naturligtvis också komma att påverka synen på vilka informationsbehov som bör tillgodoses. Transportindustriförbundet har i en promemoria² till det Logistikforum som regeringen inrättat pekat på att företagen inom transportbranschen har blivit allt mer trafikslagsövergripande och processinriktade. Förbundet efterlyser i det sammanhanget också statistik som beskriver godsflöden som innefattar olika trafikslag och förmodar att dagens ”stuprörsorganisation” inte ger tillräckliga incitament att utveckla sådan statistik. Även om de statistikbehov som Transportindustriförbundet främst vill få tillgodosedda troligen i hög grad ligger utanför Transportinspektionens kärnuppgifter, hindrar det inte att det även inom inspektionens verksamhetsområde finns anledning att ta till vara de ökade möjligheter till helhetssyn som den nya organisationen ger och att utveckla ett större mått av process- och flödesperspektiv på verksamheten.

Vi bedömer också att tillgången till statistik och annan information om verksamheten kommer att bli allt viktigare såväl för Transportinspektionens egen del som för samhället i stort. Vi har i andra delar av detta betänkande pekat på att det finns stora utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter när det gäller myndighetsutövningen och tillsynen inom transportområdet. Viktiga inslag i ett sådant förändringsarbete kan vara att företag i ökad utsträckning tillämpar självtillsyn och självdeklarationer i den verksamhet som är föremål för regleringar och tillsyn samt att myndighetens regelutveckling och tillsynsinsatser i växande grad utformas med ledning av tillståndsmätningar, riskvärderingssystem och samhällsekonomiska analyser av kostnad och nytta av olika insatser. En

² Transportindustriförbundet: *Inledande inspel Logistikforum 2007-09-19.*

sådan inriktning bygger enligt vår mening på att Transportinspektionen har en god bild av förhållandena och förutsättningarna inom de verksamheter som berörs och tillgången till statistik och annan information om verksamheten spelar självfallet en nyckelroll i detta sammanhang.

Officiell statistik samlad hos oberoende myndighet

Samtidigt bör framhållas att särskilt den officiella statistiken har en långt mera central och grundläggande uppgift än att stödja Transportinspektionens och andra myndigheters verksamhet. Den officiella statistikens främsta uppgift är således att ge medborgarna och centrala samhällsinstitutioner, som demokratiskt valda församlingar och media, en obunden och trovärdig information om förhållandena och utvecklingen inom olika samhällssektorer. Att medverka till att framställa officiell statistik med höga kvalitetskrav inom det egna verksamhetsområdet måste därför vara en prioriterad uppgift för Transportinspektionen.

Med denna utgångspunkt är det också enligt vår uppfattning angeläget att den officiella statistiken på transportområdet kan prioriteras och utformas utifrån en helhetssyn på informationsbehoven inom transportområdet. Att statistikansvaret inom transportsektorn i dag finns samlat vid SIKÄ, som är en myndighet utan egen operativ verksamhet, är mot denna bakgrund en styrka enligt vårt sätt att se saken. Vår uppfattning är att man bör eftersträva ett samlat ansvar för den officiella statistiken även vid en mer genomgripande omorganisation av myndighetsstrukturen på transportområdet, exempelvis i form av inrättandet av en transport- och trafikslagsövergripande planeringsmyndighet.

Om SIKÄ:s uppgifter skulle överföras till en sådan ny myndighet ligger det enligt vår mening närmast till hands att även ansvaret för den officiella statistiken förs över till den nya myndigheten. En sådan ny myndighet kan visserligen komma att innehålla ett större mått av egen operativ verksamhet och alltså uppfattas som mindre oberoende än dagens SIKÄ. Vi bedömer dock inte att det kommer att vara så stor skillnad i detta avseende i förhållande till t.ex. Transportinspektionen att det finns skäl att inte låta hela ansvaret för den officiella statistiken följa med SIKÄ:s övriga uppgifter in i en ny organisation om detta blir aktuellt.

Även efter det att Transportinspektionen har inlett sin verksamhet kommer statistikproduktionen att vara fördelad på flera olika myndigheter. Denna fördelning kommer enligt vår bedömning i allmänhet att falla naturligt ut av vilka uppgifter myndigheterna i övrigt svarar för. Bildandet av Transportinspektionen innebär i det avseendet ingen skillnad mot vad som gäller i dag, förutom att viss statistik som tidigare producerades av fyra olika myndigheter nu kommer att samlas till en.

Det kan dock finnas anledning att understryka att den information som samlas in av de olika myndigheterna givetvis kan ha ett värde utanför den egna myndigheten och att statistik och andra uppgifter om transporter och transportanknutna verksamheter och företeelser därför bör ses som en gemensam informationsresurs. Materialet bör därför tillhandahållas så att det blir lätt tillgängligt för andra, bland annat övriga transportmyndigheter, om det inte finns särskilda sekretess- eller integritetshänsyn som hindrar detta. Vi förutser exempelvis att Transportinspektionen kommer att producera mycket statistik och andra uppgifter som behövs för trafikverkens sektorsrapporter och SIKAs uppföljning av det transportpolitiska målet.

Varje myndighet har behov av information för att kunna utföra sin kärnverksamhet. Det är nödvändigt att tillgodose detta. Samtidigt är det angeläget att minska bördan för uppgiftslämnarna. Informationsinhämtningen bör därför samordnas mellan myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt. Detta gäller självfallet både för sådana uppgifter som ingår i den officiella statistiken och för övrig statistik och annan information som behövs för verksamheten. Att verka för att transportmyndigheterna samordnar sin informationsinhämtning för att underlätta för uppgiftslämnarna bör kunna vara en uppgift för SIKA.

8.4.3 Forsknings- och utvecklingsverksamheten

Som framgår av avsnitt 8.1 föreslog vi i vårt delbetänkande att Transportinspektionen ska svara för verksamhetsnära forskning och utveckling inom myndighetens verksamhetsområde. Vi anser alltså att Transportinspektionen, liksom övriga myndigheter på transportområdet, bör svara för sådana forsknings- och utvecklingsinsatser som bedöms vara motiverade utifrån den egna verksamhetens behov. Omfattningen och inriktningen av dessa insatser måste enligt vår uppfattning, såväl för Transportinspektionens del

som för övriga myndigheter, vara en funktion av de kunskaps- och utvecklingsbehov och resursanspråk i övrigt som verksamheten bedöms medföra vid olika tidpunkter. Det bör därför ligga i varje myndighets eget ansvar att avsätta de resurser som behövs för denna typ av insatser. Vi utgår från att Transportinspektionen, som underlag för dessa insatser, kommer att utarbeta en för myndigheten gemensam forsknings- och utvecklingsstrategi som är integrerad i den övergripande verksamhetsplaneringen.

Utöver den verksamhetsnära forskningen finns det emellertid på transportområdet också ett behov av en övergripande samhällsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, som utgår från transportsystemet som helhet och dess samspel med omvärlden och som är inriktad mot att tillgodose hela samhällets behov av kunskapsförsörjning. Vi föreslog i vårt delbetänkande att ansvaret för denna övergripande samhällsmotiverade transportforskning tills vidare skulle ligga kvar på Banverket, Vägverket och VINNOVA. Transportinspektionens behov av att ha inflytande över denna forskning förutsattes på kort sikt kunna tillgodoses genom de samverkansgrupper, programråd etc. som inrättats för sådana ändamål.

I Banverkets och Vägverkets ansvar ingår alltså att finansiera samhällsmotiverad forskning och utveckling inom spår- respektive vägtransportområdena. Detta ansvar innefattar även forsknings- och utvecklingsverksamhet som är inriktad på de frågor som kommer att höra till Transportinspektionens verksamhetsområde. Även VINNOVA och i viss mån Energimyndigheten finansierar sådan forskning och utveckling.

Av de kunskaps- och innovationsstrategier som redovisats i avsnitt 8.2 framgår också att Banverkets, Vägverkets, Sjöfartsverkets och VINNOVA:s planerade forsknings- och utvecklingsinsatser innehåller åtskilliga inslag som har tydlig koppling till Transportinspektionens verksamhet. Den sjöfartsforskning som bedrivs i samverkan mellan Sjöfartsverket och VINNOVA är således i hög grad inriktad på säkerhets- och miljöfrågor. I VINNOVA:s forskningsfinansiering prioriteras också forskning inom säkerhet och skydd samt inom fordons- och miljöområdet i övrigt. Branschprogram som Fordons- och trafiksäkerhet, Gröna bilen samt Flyg- och rymdteknik är andra exempel på satsningar av betydelse för Transportinspektionens verksamhetsområde. I Banverkets och Vägverkets forskning hör konkurrens- och konsumentfrågor till de prioriterade områdena och Vägverkets strategiska plan inrymmer också forskningsinsatser inom bland

annat regelutveckling och förvaltningsutveckling som har lika stor relevans för Transportinspektionen som för Vägverket.

Så länge Banverket, Vägverket och VINNOVA har i uppdrag att svara för hela samhällets kunskapsförsörjning på transportområdet är det mot den ovan angivna bakgrunden viktigt att de i sin roll som forskningsfinansiärer även fullt ut beaktar kunskapsbehoven inom Transportinspektionens verksamhetsområde. Detta bör enligt vår mening tydliggöras i de särskilda uppdrag som Banverket, Vägverket och VINNOVA har på transportforskningsområdet.

Den övergripande transportforskningen bör hållas samman organisatoriskt

Vårt förslag till hur forskningsansvaret bör organiseras på kort sikt botten i uppfattningen att den övergripande samhällsmotiverade forsknings- och utvecklingsverksamheten inom transportområdet inte bör splittras upp på ännu fler huvudmän. Det skulle försvåra avvägningar mellan olika angelägna forskningsinsatser och minska möjligheterna att planera och finansiera forskningen utifrån ett övergripande transportpolitiskt perspektiv.

Det är emellertid ett principiellt problem att ansvaret för övergripande forskning är koncentrerat till myndigheter, såsom Banverket och Vägverket, som själva är dominerande avnämare för en delmängd av forskningsresultaten. Enligt vår mening kan detta medföra att prioriteringarna av forskningsinsatserna påverkas så att myndigheternas egna frågeställningar gynnas eller i vart fall få till följd att prioriteringarna kan ifrågasättas på denna grund. Hur ett mer sammanhållet ansvar för den transportpolitiskt motiverade forskningen ska organiseras på sikt bör därför prövas mot bakgrund av hur myndighetsuppgifterna och ansvaret inom transportområdet i stort kommer att organiseras.

Rent principiellt anser vi det vara en stor fördel om den övergripande samhällsmotiverade forskningen kan planeras, finansieras och organiseras på trafikslagsövergripande nivå. Härigenom kan knappa forskningsresurser samlas ihop till mer slagkraftiga insatser, avvägningar underlättas mellan olika angelägna forskningsinsatser och möjligheterna att planera och finansiera forskningen utifrån ett övergripande transportpolitiskt perspektiv förstärkas. Vi delar VTI/SIKA-utredningens uppfattning att särskilt den insikts- och policyorienterade transportforskningen är underförsörjd med resurser

och ser med oro på att de medel som avdelats för bland annat sådana ändamål minskat kraftigt under den senaste tioårsperioden, så att området transportpolitik numera tillhör de politikområden där den andel av de statliga anslagen som avsätts för forskning är som lägst.³

Vi anser samtidigt att det är angeläget att ansvaret för den övergripande forskningen i så stor utsträckning som möjligt kan hållas skiljt från verksamhetsansvaret inom sektorn. Det är således symptomatiskt att den trafikslagsövergripande forskningen, liksom forskningsinsatser av problematiserande och ifrågasättande slag, hör till de insatsområden som identifierats som mest eftersatta i den nationella strategi för transportrelaterad FUD⁴ som arbetats fram gemensamt av de myndigheter som är engagerade i transportforskningen. Enligt vår mening kan den typen av forskningsinsatser i hög grad gynnas om de administreras av en fristående och av trafikslagen obunden forskningsfinansierare.

Transportforskningen bör vara en del av transportpolitiken

Ytterligare en viktig utgångspunkt är att de transportpolitiskt motiverade forskningsinsatserna bör vara en del i en övergripande transportpolitisk avvägning. Denna utgångspunkt följer enligt vår mening av det förhållandet att transportpolitiken i stort, liksom den verksamhet som bedrivs av de olika transportmyndigheterna, inrymmer så komplexa frågeställningar att den måste vara baserad på vetenskap och forskning. Det finns också stora behov av ett kontinuerligt kunskapsflöde inom många delområden som oundgängligen måste tillgodoses genom fortlöpande forsknings- och utvecklingsinsatser.

Forskningen och utvecklingen inom transportområdet måste därför enligt vår mening ses som ett transportpolitiskt medel bland andra. Det betyder att de resurser som avsätts för detta ändamål främst bör vägas mot andra typer av insatser inom transportsektorn såsom investeringar, bidrag och regleringar av olika slag och inte i första hand mot forsknings- och utvecklingsinsatser för andra ändamål och samhällsområden. Vi menar alltså att transportforskningens omfattning och inriktning i första hand bör vara resultatet av en transportpolitisk avvägning och inte av allmänna forskningspolitiska eller innovationspolitiska överväganden.

³ SOU 2007:49 *Organisationsform för VTI och SIKI*, s. 47-50.

⁴ *Nationell strategi för transportrelaterad FUD*, VINNOVA 2004.

Om den övergripande transportforskningen betraktas som en del av forsknings- eller innovationspolitiken i stort, visar nämligen erfarenheten att detta kan leda till sådana svängningar i transportforskningens omfattning och inriktning att kraven på en kontinuerlig kompetens- och kunskapsförsörjning inte kan upprätthållas. Enligt vår mening är det uppenbart att detta i sin tur ger upphov till en misshushållning av resurser både i den forskningsorganisation, som är inriktad på transportsektorns behov, och i avvägningen av de samlade insatserna för transportsystemets utveckling.

9 Finansiering och avgiftssystem

Förslag: Nya finansieringsprinciper och nya avgifter införs den 1 januari 2010 dels delvis enligt de riktlinjer som redovisades i delbetänkandet (SOU 2008:9) *Transportinspektionen – En myndighet för alla trafikslag*, dels enligt de ställningstaganden som kommer att göras i den fortsatta beredningen av Avgiftsutredningens (SOU 2007:96) och Tillsynsutredningens (SOU 2004: 100) förslag.

Bedömning: I samband med att förslag till budget för 2009 upprättas görs en översyn och fördelning av de anslag och avgifter som finansierar sådan verksamhet som från den 1 januari 2009 kommer att återfinnas i Transportinspektionen eller drivas under Transportinspektionens ansvar.

En tvärspektoriell översyn av finansieringsprinciper och avgiftssystem har redan inletts inom en av de arbetsgrupper som förbereder inrättandet av Transportinspektionen. Utgångspunkten är att huvuddelen av verksamheten ska vara avgiftsfinansierad och att likartade principer bör tillämpas inom hela transportsektorn.

9.1 Delbetänkandet och remissyttrandena

9.1.1 Delbetänkandet

Det förslag till finansiering och avgiftssystem som lades fram i delbetänkandet kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Transportinspektionens verksamhet bör vara helt avgiftsfinansierad.
- Transportinspektionen bör få fastställa avgifterna.

- Transportinspektionen bör också få disponera samtliga avgifter direkt i sin verksamhet, dvs. nettoredovisning mot statsbudgeten bör tillämpas.

Motivet för total avgiftsfinansiering var i första hand att transportnäringen inte utgör en del av ”den gemensamma sektorn”. Det talar för att verksamheten bör finansieras med avgifter eller riktade skatter. Verksamheten bör alltså inte finansieras så att den inkräftar på utrymmet för verksamhet inom andra samhällssektorer. Vi hänvisade här bland annat till Tillsynsutredningens resonemang.

Som motiv för att Transportinspektionen skulle få fastställa avgifterna och disponera intäkterna anförde vi att ett sådant system dels stärker en reglerings- och tillsynsmyndighets oberoende, dels medför att det är lättare att anpassa verksamheten till de anpassningar som föranleds av rådande konjunktur.

Långtgående friheter i finansieringsfrågorna kan med rätta föranleda oro för effektivitetsutvecklingen i en verksamhet som vare sig är efterfrågestyrd eller utsatt för konkurrens. Vi föreslog därför att Transportinspektionens rätt att fastställa avgifterna och disponera intäkterna skulle förenas med tydliga riktlinjer och genom att regeringen och riksdagen skulle ange ramar och restriktioner för avgiftsättningen. Dessutom ansåg vi att det krävdes en tydlig redovisning av intäkter och kostnader för olika delverksamheter.

Vi anmälde också att vi i den fortsatta beredningen fann anledning att överväga om samtliga ändamål eller aktiviteter skulle avgiftsfinansieras – normering, tillstånd, periodisk eller på annat sätt planerad tillsyn, stickprovvis kontroll/tillsyn, tvistlösning, överprövning av beslut m.m., verksamhet som har karaktär av stabsuppgift under regeringen, omvärldsanalys, FUD, information, expertstöd, administration m.m. Fortsatta överväganden i dessa frågor borde ske med hänsyn till de ställningstaganden som görs i den fortsatta beredningen av Avgiftsutredningens och Tillsynsutredningens förslag.

9.1.2 Remissinstansernas synpunkter

Principiella synpunkter

Några remissinstanser, bland annat *Ekonomistyrningsverket* (ESV) och *Banverket*, konstaterar att förslagen i delbetänkandet delvis avviker från de principer som anges i Tillsynsutredningens (SOU 2004:100)

och i Avgiftsutredningens (SOU 2007:96) betänkanden. Invändningarna mot avgiftsfinansiering gäller främst normgivning och annan inte efterfrågestyrd verksamhet, där man anser att eventuella avgifter ska beslutas av regeringen och redovisas mot inkomsttitel. Det innebär att Transportinspektionen skulle erhålla anslag för att driva berörd verksamhet. ESV:s "minimikrav" är att inspektionen inte själv ska få besluta om avgifternas storlek eller att statsmakterna på annat sätt anger ramar för avgifternas storlek eller det totala avgiftsuttaget.

Samtidigt är vissa instanser, t.ex. *Tågoperatörerna* och *Svenska Lokaltrafikföreningen*, positiva till avgifter för tillståndsgivning, i synnerhet om de bidrar till att man kan ställa krav på snabbare handläggningstider och om de tydligare visar på nyttan med verksamheten. Avgiftssystemet bör dessutom konstrueras så att det premierar företag som sköter sig.

Luffartsverket tillstyrker utredningens förslag. Man understryker att det har stor betydelse att avgifterna utformas så att de finansierar kostnader inom det egna trafikslaget.

Risk för okontrollerad tillväxt av verksamheten

Några instanser pekar på risken för att verksamheten inte utsätts för tillräcklig effektivitetspress om Transportinspektionen skulle få bestämma över och disponera avgifterna. Det gäller bland annat *Banverket*.

Effekter för små företag

En rädsla för att speciellt små företag skulle kunna drabbas av besvärande kostnadshöjningar har bland annat förts fram av *Sveriges Åkeriföretag*.

9.2 Utvecklad analys av finansieringen av Transportinspektionens verksamhet inom vägområdet

Tiden efter delbetänkandet har i första hand använts till att utveckla vad en total avgiftsfinansiering i linje med våra förslag i delbetänkandet skulle innebära. I denna analys har vi också innefattat den verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet som i dag bedrivs inom länsstyrelserna.

I framtida analyser kan det också finnas anledning att överväga hur den kontroll på väg som utförs av Polisen ska finansieras. Kontrollen var avgiftsfinansierad när bilinspektörerna tillhörde Trafiksäkerhetsverket (TSV). (Det gällde också för övrigt det normgivningsarbete som bedrevs inom TSV.) Eventuella fortsatta överväganden bör kombineras med idéer om hur en avgiftsfinansiering skulle kunna användas för att effektivisera formerna för planering och styrning av kontrollen på väg. Vi vill dock understryka att våra förslag nu enligt kapitel 4 inte innebär något förslag till ändrat huvudmannskap för Polisens kontroll på väg eller finansieringen av den.

Våra överväganden och förslag om kontroll av arbetstid på väg kommer också att föranleda överväganden i det fortsatta arbetet med avgiftssystem och avgiftskonstruktioner. De överväganden och eventuella nya förslag som kommer att väckas under det fortsatta utredningsarbetet kommer naturligtvis att effektbeskrivas.

(Liknande överväganden som här har berörts för väg kan också finnas anledning att göra för andra trafikslag, till exempel inom sjöfarten för den verksamhet som Kustbevakningen utför för Sjöfartsinspektionens räkning.)

De hittillsvarande slutsatserna av den analys som genomförts av utredningen med bistånd av berörda myndigheter redovisas nedan.

9.2.1 Vägverket

Vägverket har på utredningens uppdrag utarbetat ett par alternativa förslag till finansiering av de delar som enligt delbetänkandet ska överföras till Transportinspektionen. Förslaget utgår enligt delbetänkandet från att verksamheten ska avgiftsfinansieras, med undantaget att skattehantering m.m. ska finansieras via anslag eller via ett avräknat belopp från de skatter och avgifter som berörs.

Nuläget

Den verksamhet vid Vägverket, inklusive Vägtrafikinspektionen, som beräknas överföras till Transportinspektionen finansieras i dag genom anslag, avgifter samt uppdragsintäkter. Fördelningen för 2008 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9.1 Finansiering av den del av Vägverkets verksamhet som ska överföras till Transportinspektionen

Finansiering	Belopp, Mkr
Anslag - fordonsskatt, trängselskatt och miljöbil	517
Anslag – övrigt	206
Avgiftsfinansierad	861
Uppdragsfinansierad	87
<i>Summa</i>	1 671

Den avgiftsfinansierade verksamheten regleras bland annat i förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet och berör olika kategorier inom vägtrafikområdet:

Vägtrafikregisteravgift samt skylt- och påställningsavgifter. Fordonsägare är skyldiga att betala en registeravgift i samband med att ett fordon registreras och tas i trafik ("ställs på") och därefter – för flertalet fordon – löpande i samband med att fordonsskatten tas ut. Det tas också ut skyltavgifter i samband med registrering och vid begäran om ersättningsskylt. När ett fordon ställs på (utom första gången) tas en påställningsavgift ut. Vidare tas avgift ut när någon beställer en dubblett av registreringsbeviset.

Körkortsområdet. Privatpersoner samt yrkesförare som genomför ett kunskaps- eller körprov eller förnyar sitt körkort betalar avgift. Avgift tas också ut av trafikskolor och andra som söker tillstånd för att bedriva förarutbildning

Yrkesmässig trafik och biluthyrning. Avgift tas ut för prövning av ansökan om tillstånd, undantag och behörighet enligt yrkestrafiklagstiftningen, t.ex. bussföretag som söker tillstånd för persontransporter, undantag från skyldighet att ha taxameter m.m. Det tas också ut en avgift för färdskrivarkort – varje förare av fordon som omfattas av kör- och vilotidsreglerna betalar denna.

Typgodkännanden. Tillverkare av fordon och komponenter betalar för själva typgodkännandet. Vägverket tar betalt per timme för den tid det tar att handlägga ärendet. Privatpersoner eller före-

tag som i övrigt ansöker om undantag från bestämmelse i förordning eller vägverksförfattning erlägger också avgifter.

Uppdragsverksamhet betraktas som en frivilligt utnyttjad tjänst och berör olika grupper. Verksamheten omfattar försäljning av informationsuttag, administration av felparkeringsavgifter, försäljning av personliga skyltar samt uthyrning av vägverksbil vid körprov.

I den anslagsfinansierade verksamheten inom Vägverket ingår i dag föreskriftsarbete, expertstöd, tillståndsgivning, överprövning av beslut, FUD, internationellt arbete, STRADA, hantering av fordonsskatt och trängselskatt samt utbetalning av miljöbilspremie. Verksamheten har en inriktning mot nedanstående sakområden inom vägtrafikområdet.

Omfattningen av den anslagsfinansierade verksamheten fördelas enligt nedan:

- Körkort: 42 Mkr, varav föreskriftsarbete 4,8 Mkr
- Yrkestrafik: 10 Mkr, varav föreskriftsarbete 1,9 Mkr
- Fordon: 52 Mkr, varav föreskriftsarbete 7,6 Mkr
- Vägtrafiklagstiftning: 18 Mkr, varav föreskriftsarbete 6,0 Mkr
- Övergripande inom vägtrafikområdet: 84 Mkr

I beloppen ingår inte hantering av fordonsskatt, trängselskatt samt utbetalning av miljöbilspremie som enligt vad som redan framgått föreslås finansieras via anslag eller ett avräknat belopp.

Förslag till finansieringsmodell

En enkel modell att tillämpa vid en avgiftsfinansiering är att ”hänföra kostnaderna” till nuvarande avgiftsområden och höja befintliga avgifter. De avgifter som kan vara lämpliga är vägtrafikregisteravgiften, avgiften för yrkestrafikmärket och avgiften för körkortstillverkning. Motivet är att det är avgifter med stor volym och i de två första fallen årliga avgifter.

De beräknade volymerna 2008 för de nämnda avgifterna är:

- Vägtrafikregisteravgift: volym 7 668 378
- Körkortstillverkning (körkort, taxiförarlegitimation m.m.): volym 656 500
- Yrkestrafikmärke: volym 130 000

Detta kan kombineras med införandet av en ny avgift för tillsyn av trafikskolor. Vid en omfattning av tillsynen som i dag beräknas avgiften till cirka 7 500 kr per trafikskola och år. Ett annat alternativ är att ta ut en lägre årlig avgift per trafikskola i kombination med speciella avgifter för de trafikskolor som kräver extra tillsynsbesök. Kostnaden för verksamheten är i dag 6 Mkr.

Vägverket beställer hållbarhetskontroller av avgasemissionsprestanda på fordon och omfattningen på verksamheten är cirka 17 Mkr. För varje nyregistrerat fordon tas en avgift på 75 kr ut som i sin tur ska finansiera dessa kontroller. Vägverket inlevererar i dag avgiften på inkomstitel på statsbudgeten. Denna avgift föreslås Transportinspektionen få disponera, trots att det inte finns något samband mellan den avgift som tas ut för ett fordon och det fordon som kontrolleras. Liknande princip tillämpas för delar av den tillsyn som sker inom luftfarts- och sjöfartssektorn.

Nedan beskrivs två alternativ för avgiftsfinansiering av verksamheten. I båda alternativen förutsätts att hantering av fordonskatt, trängselskatt samt utbetalning av miljöbilspremie finansieras via anslag eller ett avräknat belopp från berörda skatter och avgifter. Även finansiering av hållbarhetskontroller av avgasutrustning för fordon förutsätts ske genom att Transportinspektionen får disponera intäkterna.

Alternativ 1 – Finansiering via höjning av vägtrafikregisteravgiften

Förslaget innebär att alla kostnader utöver kostnaderna för kontroll av avgasutrustning och tillsyn av körskolorna finansieras via en höjning av vägtrafikregisteravgiften. En ökning av registerhållningsavgiften är en enkel lösning som kan verkställas inom befintligt system. Basen för uttag är stabil och relativt rättvis, eftersom avgiften slår mot alla fordonsägare, dvs. kommer nära dem som ska bruka vägtransportsystemet.

Vägtrafikregisteravgiften kommer att behöva höjas med cirka 24 kr beräknat på nuvarande kostnader och volymer. Nuvarande avgift är 43 kr per år och det innebär en kraftig procentuell höjning av beloppet men ingen större kostnadsbelastning för fordonsägaren.

Alternativ 2 – Finansiering via höjning av vägtrafikregisteravgiften, avgiften för körkortstillverkning samt yrkestrafikmärket

Förslaget innebär att kostnaderna finansieras inom respektive sakområde, fordon, yrkestrafik respektive körkort samt att kostnader för vägtrafiklagstiftning och övergripande verksamhet inom vägtrafikområdet finansieras via vägtrafikregisteravgiften. En avgift införs för tillsyn av trafikskolor. En beräkning grundad på nuvarande kostnader och volymer innebär följande höjningar av avgifterna.

Yrkestrafikmärket behöver höjas med 78 kr för att finansiera kostnader som hänförs till området. Nuvarande avgift är 90 kr per år och det innebär en kraftig procentuell höjning av beloppet men ingen större kostnadsbelastning för respektive utövare.

För att finansiera kostnaderna inom körkortsområdet behöver avgiften för tillverkning av ett körkort respektive taxiförläggning höjas med 54 kr. Den nuvarande avgiften är 120 kr och även här innebär det en kraftig procentuell höjning av avgiften. Den största andelen av volymen för körkortstillverkning avser förnyelse av körkort. Dessa förnyelser sker i normalfallet vart tionde år och innebär då i praktiken endast smärre kostnadsökningar för den enskilde. Däremot kan det upplevas som en mer kännbar kostnadsökning för nya körkortstagare, då avgiften ska summeras ihop med andra kostnader förknippade med körkortstagandet.

Vägtrafikregisteravgiften kommer i detta alternativ att behöva höjas med cirka 18 kr. Nuvarande avgift är 43 kr per år och det innebär en kraftig procentuell höjning av beloppet men ingen större kostnadsbelastning för fordonsägaren.

9.2.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har lämnat en redogörelse för kostnaderna för yrkestrafik- och körkortsverksamhet under 2007 samt finansieringen av dessa. De totala kostnaderna, inklusive påslag för administration m.m., uppgår till nära 216 Mkr. Fördelningen av kostnader och intäkter inom yrkestrafik- och körkortsverksamheten framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9.2 Länstyrelsernas beräknade kostnader och avgiftsintäkter för yrkestrafik- och körkortsverksamheten under 2007, Mkr

<i>Kostnader</i>	<i>Mkr</i>
Kostnader för yrkestrafiken	29,00
Handläggning av ärenden om överlast	2,50
Körkort, avgiftsfinansierad verksamhet	71,00
Körkort, anslagsfinansierad verksamhet	113,00
<i>Summa kostnader</i>	215,50
<i>Intäkter</i>	
Yrkestrafik (avgifter som ej disponeras)	2,90
Körkort (avgifterna disponeras)	72,90
Körkort (avgifterna disponeras ej)	0,35
<i>Summa avgiftsintäkter</i>	76,15
Anslag	139,35

Källa: Länstyrelserna.

För större delen av den avgiftsfinansierade verksamheten disponerar alltså länstyrelserna intäkterna. Det gäller från och med 2008 också de 350 000 kr i körkortsverksamheten som tidigare redovisats mot inkomsttitel på statsbudgeten.

Totalt finansieras cirka 140 Mkr av verksamhetens omslutning med anslag (exklusive anslag till sådan verksamhet där avgifterna redovisas mot statsbudgeten). Den anslagsfinansierade verksamheten avser i första hand körkortsingripanden (72 Mkr), villkorsärenden (17 Mkr) samt allmän och övergripande verksamhet (18,6 Mkr).

Om den anslagsfinansierade verksamheten i stället skulle finansieras via påslag på vägtrafikregisteravgiften (jämför alternativ 1 i Vägverkets förslag) skulle det innebära en ytterligare höjning på cirka 18 kr. Totalt för Vägverket och länstyrelserna skulle det innebära ungefär en fördubbling av dagens vägtrafikregisteravgift (43 kr). Ett mer relevant sätt att ta ut ökade avgifter skulle vara att göra påslag på de tjänster som länstyrelserna i dag tillhandahåller (jämför alternativet 2 i Vägverkets förslag). Oavsett metod förefaller det osannolikt att en avgiftshöjning skulle medföra någon påverkan på landsvägstrafikens konkurrenskraft. Kostnadshöjningen måste betraktas som ytterst marginell, oavsett om den mäts i förhållande till privatbilism eller olika kategorier av yrkestrafik.

9.3 Utredningens överväganden

I samband med att förslag till budget för 2009 upprättas görs en översyn och fördelning av de anslag och avgifter som finansierar verksamhet som från och med den 1 januari 2009 kommer att återfinnas i Transportinspektionen eller drivas under Transportinspektionens ansvar.

En tvärspektoriell översyn av finansieringsprinciper och avgiftssystem i enlighet med de riktlinjer som redovisades i delbetänkandet har redan inletts inom en av de arbetsgrupper som förbereder inrättandet av Transportinspektionen. Utgångspunkten är att likartade principer bör tillämpas inom hela transportsektorn.

I delbetänkandet pekade vi på de redan rådande finansieringsprinciperna för Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen som en av bevekelsegrunderna för vårt ställningstagande för total avgiftsfinansiering även inom järnväg och väg. Samtidigt pekade vi på att det finns områden där det kan ligga nära tillhands att hävda att anslagsfinansiering skulle vara mer korrekt.

Vi kommer i vårt fortsatta arbete att förutsättningslöst pröva inom vilka områden en anslagsfinansiering är lämplig och därvid nära följa och samverka med den fortsatta beredningen av bland annat Avgiftsutredningens förslag. Avsteg från total avgiftsfinansiering kan då komma att aktualiseras även för luft- och sjöfartsområdena.

Effekterna för olika typer av intressenter kommer att analyseras vidare i den fortsatta översynen. Fördelningseffekterna blir som framgått av studien inom vägområdet något olika, beroende på hur finansieringsprinciperna tillämpas och vilka variabler som används som grund för debiteringen. Sådana effekter kommer också att studeras för de övriga trafikslagen.

Vi bedömde i delbetänkandet att effekterna av helt ändrad finansiering – från anslag till avgifter – för den verksamhet som berör järnvägssektorn inte kunde antas ha några avgörande effekter på lönsamheten inom sektorn eller dess konkurrenskraft i förhållande till de övriga trafikslagen. Det finns dock anledning att vara uppmärksam på kostnadseffekterna för mindre infrastrukturförvaltare och trafikföretag. Bortfall av direktanslutningar till industrier m.m. och den trafik som dessa genererar kan ibland ha betydligt större omfördelningseffekt än vad den isolerat betraktade trafiken ger intryck av. Risken för sådana effekter bör uppmärksammas vid klassificering av avgifter efter företagsstorlek m.m. Då det är möjligt och lämpligt bör

debiteringsprinciperna ta hänsyn till olika företags och verksamheters betalningsförmåga. (En infrastrukturförvaltare med stor trafikmängd per spårkilometer eller km farled för sjöfart bör exempelvis ha större möjlighet att bidra till finansieringen av vissa fasta kostnader i Transportinspektionens verksamhet än en infrastrukturförvaltare med mycket begränsad trafik på motsvarande spår-, väg- eller farledslängd.)

Transportinspektionens verksamhet inom sjöfarts- och järnvägsområdet skulle, med de principer som i dag tillämpas respektive föreslagits i Järnvägsstyrelsens inledande studie,¹ till stor del komma att finansieras av en allmänfinansierande myndighetsavgift. Under vårt fortsatta arbete med att förbereda bildandet av Transportinspektionen kommer vi att särskilt analysera möjligheten att tillämpa en mer strikt självkostnadsprincip vid debitering av olika avgifter. En mer direkt koppling mellan avgifterna och de ändamål och verksamheter som ska finansieras bör också eftersträvas.

Ett ytterligare område för överväganden är hur debitering ska ske i olika led mellan Transportinspektionen, infrastrukturförvaltare, trafikföretag eller enskilda verksamhetsutövare, verkstäder och andra serviceföretag för att i slutänden belasta slutbrukaren, dvs. resenären eller den som köpt en godstransport. Inom luft- och sjöfart debiteras den allmänfinansierande myndighetsavgiften direkt mot slutbrukare respektive trafikföretag. I Järnvägsstyrelsens förslag antas motsvarande avgift debiteras mot såväl trafikföretag som infrastrukturförvaltare med flera innan den i senare led belastar slutkunden/slutbrukaren. Vi anser att denna princip bör ges en mer allmän tillämpning, vilket kommer att spegla den fortsatta tvärsektoriella översynen. Därmed blir debiteringen av Transportinspektionens avgifter, som vi konstaterade i delbetänkandet, en del av frågeställningen om hur trafikföretag och andra som använder infrastrukturen ska täcka olika kostnader hos infrastrukturförvaltare. Det blir med andra ord en del av analysen av trafikens kostnadsansvar och i vilken utsträckning och hur man ska svara för de fasta, ej trafikberoende, infrastrukturkostnaderna.

¹ Järnvägsstyrelsens rapport (2008:1) *Avgiftsfinansiering inom Järnvägsstyrelsen*

10 Överklagandefrågor

10.1 Inledning

Enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) ska förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i anställningsärenden och normgivningsärenden. Paragrafen infördes 1998 och lägger fast principen om att den rättsliga kontrollen av förvaltningsbeslut sker genom domstolsprövning. Den kodifierar vad som redan tidigare var en huvudregel i praktiken men innebar också att den gamla oskrivna regeln att ”gå till kungs” – dvs. rätten att överklaga till närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen – övergavs. Det krävs därför en uttrycklig regel för att överklagande ska kunna ske hos regeringen. Ett ytterligare syfte med bestämmelsen var att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EG-rätten eller Europakonventionen och en sådan rätt inte är förutsedd i lagstiftningen.

Även om huvudregeln sedan lång tid tillbaka är att förvaltningsbeslut överklagas till förvaltningsdomstol finns alltså exempel på andra instansordningar. En kategori är beslut som i sista instans överklagas hos regeringen. En annan kategori är beslut som överklagas hos en central myndighet och därefter inte får överklagas vidare. Även andra varianter förekommer. I samtliga fall får utgångspunkten anses vara att lagstiftaren gjort ett medvetet avsteg från huvudregeln i 22 a § förvaltningslagen. Det måste samtidigt konstateras att någon fullständig genomgång av äldre författningar inte har gjorts. Det torde därför kvarstå instansordningar som mer kan förklaras av tidigare överväganden än ett medvetet moderniserat val.

När det gäller regeringens befattning med överklagandenärenden antog riksdagen allmänna riktlinjer i prop. 1983/84:120. I riktlinjerna, som alltså får anses gälla, angavs att regeringen i allmänhet inte bör vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall, då besvärprövningens huvudsak-

liga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov, bör prövningen normalt läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad prövning på lägre nivå.

Möjligheten att överklaga normbeslut (föreskrifter) har varit föremål för diskussion i praxis och doktrin. Den normala ordningen får anses vara att sådana beslut inte kan överklagas, men inom särskilt trafikområdet har utvecklats en särskild praxis. Genom 30 § myndighetsförordningen (2007:515) slås numera fast att en myndighets beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas. I 1 § i förordningen sägs dock att om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förordningen, gäller bestämmelsen. Slutsatsen är således att det krävs ett uttryckligt stöd för att normgivningsärenden ska få överklagas. Sådant stöd finns i vissa författningar, medan det i andra kan vara oklart hur överklagandebestämmelsen ska tolkas i förhållande till 30 § myndighetsförordningen.

En särskild problematik finns i förordningarna med instruktion för Banverket (2007:1027) respektive Vägverket (2007:960). I instruktionerna sägs att beslut i andra ärenden än anställningsärenden får överklagas hos regeringen om något annat inte följer av andra föreskrifter än 22 a § förvaltningslagen (1986:223) eller en bestämmelse som särskilt hänvisar till 22 a § förvaltningslagen. Innebörden av detta är inte helt lätt att tillgodogöra sig men får förstås så att huvudregeln formellt sett är att beslut överklagas hos regeringen. Därmed kan i princip alla beslut som Banverket och Vägverket fattar överklagas hos regeringen, om det inte är direkt reglerat att prövningen ska ske hos förvaltningsdomstol eller att överklagande inte får ske. I praktiken har huvudregeln med överklagande hos regeringen en begränsad betydelse, eftersom instansordningen i många fall är särskilt reglerad. För Vägverkets del uppkommer dock fall – bland annat vissa undantag från myndighetens egna föreskrifter – som innebär att överklagande ska ske hos regeringen med stöd av bestämmelsen i instruktionen.

10.2 Frågor som tas upp till behandling

Bildandet av Transportinspektionen innebär att ärenden av skilda slag sammanförs från flera olika myndigheter. I den mån den nuvarande ordningen för överklagande i dessa ärenden visar en splittrad, möjligen mindre ändamålsenlig, bild i valet av överprövande instans, kommer

detta att bli än tydligare vid en sammanföring. En uppgift är därför att i sådana fall finna en lämplig lösning. I det sammanhanget finns också anledning att bedöma om de ärenden som i dag får överklagas hos regeringen bör kvarstå i den ordningen. Detta gäller i första hand ärenden som förs över till Transportinspektionen men även i övrigt kan det finnas anledning att ta upp frågan till prövning.

I delbetänkandet föreslås att länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet förs över till Transportinspektionen. Länsstyrelsernas beslut överklagas i allt väsentligt hos allmän förvaltningsdomstol, vilket innebär att prövningen sprids till samtliga länsrätter och kammarrätter. En överföring av uppgifterna till en central myndighet kräver därför särskilda överväganden i forumfrågan. Även de förslag som har anknytning till kapitel 11 påverkar överklagandefrågorna. Överklagande av tillsynsmyndighetens beslut enligt förslaget till lag om åtgärder för säkra vägar behandlas dock i avsnitt 11.8.13.

10.3 Kartläggning

10.3.1 Överklagande hos regeringen

I det följande redovisas beslut inom transportområdet som får överklagas hos regeringen. Det ska understrykas att överklaganden i praktiken förekommer i begränsad omfattning och endast inom vissa ärendeslag.

Ärenden som vi i delbetänkandet har föreslagit ska föras över till Transportinspektionen är markerade med kursiv text.

Tabell 10.1 Ärenden som överklagas hos regeringen

	Ärendeslag	Författning	Kommentar
Banverket	Tillstånd att dra elektriska svagströmsledningar	Kungörelsen (1972:463) med vissa bestämmelser om elektriska svagströmsledningar	
	Behörighetsförklaring	Mätningstkungörelsen (1974:339)	Ingen överklagandebestämmelse i kungörelsen. Enbart med stöd av instruktionen.
	Beslut om förfogande	Förfogandelag (1978:262) och förfogandeförordning (1978:558)	16 § i lagen
	Förelägganden	Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	Totalförsvarsmyndigheter
	Bidragsfrågor	Förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.	
	Fastställelse av järnvägsplan	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	
	Föreskrifter	Förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg	Ingen överklagandebestämmelse i förordningen. Enbart med stöd av instruktionen.
	Förhandsbesked till kommun	Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.	
	Nedläggning av del av järnvägsnät	Järnvägsförordningen (2004:526)	
	Uppsättning av vissa märken och säkerhetsanordningar	Vägmärkesförordningen (2007:90)	
Järnvägsstyrelsen	<i>Annat beslut än i särskilt fall</i>	<i>Lagen (1990:1157) och förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg</i>	35 § andra stycket i lagen

Luftfartsstyrelsen	<i>Beslut i andra frågor än som överklagas till allmän förvaltningsdomstol</i>	<i>Luftfartslagen (1957:297)</i>	I 14 kap. 2 § första stycket anges vilka beslut som överklagas till allmän förvaltningsdomstol
	<i>Beslut om förfogande</i>	<i>Förfogandelag (1978:262) och förfogandeförordning (1978:558)</i>	16 § i lagen
	<i>Förelägganden</i>	<i>Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen</i>	Totalförsvarsmyndigheter
	<i>Bidragsfrågor</i>	<i>Förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.</i>	
	<i>Fördelning av driftbidrag</i>	<i>Förordningen (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser</i>	
Sjöfartsverket	<i>Föreskrifter</i>	<i>Kungörelsen (1954:555) angående mätbrev för fart genom Suezkanalen Kungörelsen (1954:556) angående mätbrev för fart genom Panamakanalen</i>	
	<i>Medgivande att lagen helt eller delvis inte ska gälla</i>	<i>Sjömanslagen (1973:282) Förordningen (1991:1881) om medgivande enligt sjömanslagen (1973:282), m.m.</i>	59 § sjömanslagen
	<i>Undantag / avgifter</i>	<i>Förordningen (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m.</i>	
	<i>Beslut i andra frågor än som överklagas till allmän förvaltningsdomstol, gäller dock inte föreskrifter</i>	<i>Arbetsmiljölagen (1977:1169)</i>	I 9 kap. 2 § första stycket anges vilka beslut som överklagas till allmän förvaltningsdomstol
	<i>Beslut om förfogande</i>	<i>Förfogandelag (1978:262) och förfogandeförordning (1978:558)</i>	16 § i lagen

<i>Undantag från medicinska krav</i>	<i>Förordningen (1979:38) om läkarintyg för sjöfolk</i>	
<i>Beslut i andra frågor än som överklagas till allmän förvaltningsdomstol</i>	<i>Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg</i>	I 9 kap. 2 § anges vilka beslut som överklagas till allmän domstol
Förelägganden	Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	Totalförsvarsmyndigheter
Bidrag	Förordningen (1983:140) om statsbidrag för omhändertagande av oljeavfall m.m. från fartyg	
Inrättande och utvidgning och av allmän farled och allmän hamn	Lagen (1983:293) och förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	
<i>Beslut om avlysning, föreskrifter om hur farled ska ordnas och begagnas</i>	<i>Lagen (1983:293) och förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn</i>	
<i>Undantag, godkännanden m.m.</i>	<i>Mönstringslagen (1983:929) och mönstringsförordningen (1984:831)</i>	
Bidragsfrågor	Förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.	
<i>Medgivande att 1 § lagen (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg inte ska gälla (1973:282), m.m.</i>	<i>Förordningen (1989:548) om tillstånd för anställning på fartyg</i> <i>Förordningen (1991:1379) om medgivande enligt sjömanslagen</i>	
<i>Föreskrifter</i>	<i>Förordningen (1994:1162) om skeppsmätning</i>	

	Förhandsbesked till kommun	Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.	
	<i>Beslut som avser ett fartygs bemanning eller ett medgivande enligt 3 kap. 16 § andra stycket och har meddelats av en central förvaltningsmyndighet</i>	<i>Fartygssäkerhetslagen (2003:364) och fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)</i>	9 kap. 2 och 3 §§ fartygssäkerhetslagen
	<i>Undantag för en hamnanläggning i vissa fall</i>	<i>Lagen (2004:487) och förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd</i>	
	<i>Beslut om behörigheter, certifikat och övriga intyg för sjöpersonal</i>	<i>Förordningen (2007:237) om behörighet för sjöpersonal</i>	Om det avser bemanning. Bestämmelser om överklagande finns i fartygssäkerhetslagen (2003:364)
Vägverket	Fastställelse av arbetsplan och andra beslut	Väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954)	
	<i>Föreskrifter i vissa fall</i>	<i>Väggkungörelsen (1971:954)</i>	Ingen uttrycklig överklagandebestämmelse i kungörelsen. Enbart med stöd av instruktionen.
	<i>Föreskrifter, godkännande av militär besiktningsman</i>	<i>Militära vägtrafikkungörelsen (1974:97)</i>	
	Behörighetsförklaring	Mätningkungörelsen (1974:339)	Ingen överklagandebestämmelse i kungörelsen. Enbart med stöd av instruktionen.
	<i>Beslut om återbetalning av felparkeringsavgift</i>	<i>Lagen (1976:206) och förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift</i>	Ingen överklagandebestämmelse i lag eller förordning. Enbart med stöd av instruktionen.
	<i>Fastställande av tilläggsavgift</i>	<i>Lagen (1977:67) och förordningen (1977:68) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik</i>	
	Beslut om förfogande	Förfogandelag (1978:262) och förfogandeförordning (1978:558)	16 § i lagen

Förelägganden	Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	Totalförsvarsmyndigheter
Bidragsfrågor	Förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.	
Bidragsfrågor	Förordningen (1991:1224) om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik	Ingen överklagandebestämelse i förordningen. Enbart med stöd av instruktionen.
<i>Undantag</i>	<i>Förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet</i>	
Förhandsbesked till kommun	Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.	
<i>Beslut i frågor om linjetrafik (utom återkallelse eller varning)</i>	<i>Yrkestrafiklagen (1998:490)</i>	
<i>Beslut i första instans utom hastighet och bärighet</i>	<i>Trafikförordningen (1998:1276)</i>	
<i>Undantag från registreringsplikt</i>	<i>Förordningen (2001:650) om vägtrafikregister</i>	
<i>Föreskrifter och beslut rörande registrerad importör, yrkesmässig fordonstillverkare, uttryckningsordon</i>		
<i>Direktåtkomst och direktanmälan</i>		
<i>Föreskrifter och beslut om klassificering av fordon</i>	<i>Förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner</i>	

	<i>Nedsättning eller befrielse från avgift</i>	<i>Förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet</i>	
	<i>Beslut om undantag i vissa fall</i>	<i>Förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.</i>	
	<i>Beslut i första instans</i>	<i>Vägmärkesförordningen (2007:90)</i>	
Länsstyrelse	Beslut som inte ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol (eller inte får överklagas)	Väglagen (1971:948)	74 § väglagen
	Beslut enligt kungörelsen	Väggungörelsen (1971:954)	57 § väggungörelsen
	Beslut enligt kungörelsen utom utbyte av körkort	Militära vägtrafikkungörelsen (1974:97)	Föreskrifter enligt 19 §
	Beslut om förfogande	Förfogandelag (1978:262) och förfogandeförordning (1978:558)	16 § i lagen
	Förelägganden	Lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	Totalförsvarsmyndigheter
	Föreskrifter för sjötrafiken Uppsättning av sjövägmärke	Sjötrafikförordningen (1986:300)	
	Undantag från 1 kap. 5 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	Förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg	

10.3.2 Överklagande hos central myndighet

I det följande redovisas instansordningen där överprövning sker hos central myndighet inom transportområdet.

Ärenden som vi i delbetänkandet har föreslagit ska föras över till Transportinspektionen är markerade med kursiv text. Förslaget i delbetänkandet att överföra länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts-

och yrkestrafikområdet har dock inte tagits med i denna redovisning. Detsamma gäller följdändringar med anledning av förslaget om en ansvarslagstiftning. I dessa delar hänvisas till avsnitt 10.4.2 och 10.4.3.

Lokala trafikföreskrifter m.m.

I det följande redogörs för instansordningen för beslut som meddelas enligt

- trafikförordningen (1998:1276) (TraF),
- lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor och
- vägmärkesförordningen (2007:90) (VMF).

I 1 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor sägs att i den utsträckning som regeringen överlåtit åt en kommun att meddela föreskrifter som gäller trafik på väg eller i terräng, ska uppgiften fullgöras av en eller flera nämnder. Detsamma gäller frågor om undantag från sådana föreskrifter eller frågor om parkeringstillstånd. Instansordningen regleras i 6 §.

Tabell 10.2 Begrepp och förkortningar

Förkortning/begrepp	Betydelse	Innebörd
LTF	Lokala trafikföreskrifter	Beslut enligt 10 kap. 1 § TraF
P-tillstånd	Parkeringstillstånd	Beslut om särskilda undantag för rörelsehindrade enligt 13 kap. 8 § TraF
TraF-övrigt	Andra beslut enligt TraF	

Tabell 10.3 Instansordningen

	Första instans	Andra instans	Sista instans
TraF – LTF	Kommun	Länsstyrelse	Vägverket
	Länsstyrelse	---	Vägverket
	Polismyndighet	Länsstyrelse	Vägverket
TraF – P-tillstånd	Kommun	Länsstyrelse	Vägverket
TraF – Övrigt	Kommun	Länsstyrelse	Vägverket
	Länsstyrelse	---	Vägverket
	Polismyndighet	Länsstyrelse	Vägverket
	Väghållningsmyndighet	Länsstyrelse	Vägverket
	Rikspolisstyrelsen	---	Regeringen

	Vägverket (hastighet och bärighet)	---	Regeringen
	Vägverket (utom hastighet och bärighet)	---	Regeringen
VMF	Väghållningsmyndighet	Länsstyrelse	Vägverket
	Polismyndighet	Länsstyrelse	Vägverket
	Banverket	---	Regeringen
	Naturvårdsverket	---	Regeringen
	Vägverket	---	Regeringen

Körkortsärenden

Länsstyrelsens beslut inom körkortsområdet enligt

- körkortslagen (1998:488),
- körkortsförordningen (1998:980) och
- lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse

överklagas i allt väsentligt hos allmän förvaltningsdomstol.

I följande fall överklagas dock länsstyrelsens beslut hos Vägverket.

- *Ärende om godkännande som handledare*
- *Ärende om undantag i vissa fall*

Första instans	Sista instans
Länsstyrelse	Vägverket

Yrkestrafikärenden

Länsstyrelsens beslut inom yrkestrafikområdet enligt yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779) överklagas i allt väsentligt hos allmän förvaltningsdomstol. I följande fall överklagas dock länsstyrelsens beslut hos Vägverket.

- *Ärende om tillstånd till linjetrafik inom ett län*

Första instans	Andra instans	Sista instans
Länsstyrelse	Vägverket	Regeringen

- Ärende om undantag från kravet på yrkestrafikmärke
- Ärende om undantag från kravet på taxameter
- Ärende om undantag från kravet på medborgarskap inom EES för att med utländskt körkort köra svenskregistrerat fordon i yrkesmässig trafik

Första instans	Sista instans
Länsstyrelse	Vägverket

Fordonsärenden

Beslut inom fordonsområdet enligt

- fordonslagen (2002:574),
- fordonsförordningen (2002:925),
- lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen samt
- förordningen (2001:1080) om motorfordons avgasrening

överklagas i allt väsentligt hos allmän förvaltningsdomstol.

I följande fall överklagas dock beslut hos Vägverket.

	Första instans	Sista instans
Meddelat körförbud	Polisman, bilinspektör eller besiktningsorgan	Vägverket
Ärende om registreringsbesiktning, mopedbesiktning eller lämplighetsbesiktning och beslut om återkallelse av en godkänd lämplighetsbesiktning	Besiktningsorgan	Vägverket

Statsbidrag till enskild väghållning

Enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning kan bidrag lämnas till byggande och drift av enskilda vägar samt för förrätningskostnader för fastställande av nya grunder för fördelning av kostnader för vissa gemensamhetsanläggningar.

Första instans	Andra instans	Sista instans
Vägverkets region (drift)	Länsstyrelse	Vägverket
Länsstyrelse (bygg)	---	Vägverket
Lantmäteriverket (förrättning)	---	---

Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Beslut i vissa frågor, som har meddelats av någon annan myndighet än Sjöfartsverket, ska underställas Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

För beslut i vissa andra frågor gäller följande.

Första instans	Andra instans	Sista instans
Myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet och inte heller kommunal myndighet	<i>Sjöfartsverket</i>	Regeringen

Mönstringslagen (1983:929)

Första instans	Andra instans	Sista instans
Myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet	<i>Sjöfartsverket</i>	Regeringen

Lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning

Första instans	Sista instans
Länsstyrelse	Sjöfartsverket

Fartygssäkerhetslagen (2003:364) samt lagen (1998:958) om vilotid för sjömän

Beslut i vissa frågor, som har meddelats av någon annan myndighet än Sjöfartsverket, ska underställas Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

För beslut i vissa andra frågor gäller följande.

Första instans	Andra instans	Sista instans
Myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet	<i>Sjöfartsverket</i>	Regeringen i vissa fall, i övrigt hos allmän förvaltningsdomstol

10.4 Utredningens överväganden och förslag

10.4.1 Överklagande hos regeringen

Föreskrifter meddelade av central myndighet

Förslag: Följande författningar ändras så att en central myndighets beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas.

- Förordningen (2001:650) om vägtrafikregister,
- trafikförordningen (1998:1276) och
- vägmärkesförordningen (2007:90).

Bedömning: Föreskrifter enligt förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn samt enligt förordningen (2001:652) om vägtrafikdefinitioner bör även fortsättningsvis få överklagas hos regeringen. För övriga berörda författningar har inte tillräckliga skäl kunnat finnas för att föreslå ändringar.

Skälen för förslaget och bedömningen

I den tidigare verksförordningen (1995:1322) angavs en instansordning för beslut i bland annat normgivningsärenden. Bestämmelsen talade dock inte om vilka beslut som gick att överklaga (överklagbarheten) och inte heller vem som hade rätt att överklaga (klagorätten). Någon entydig praxis fanns inte och mot denna bakgrund ansåg Utredningen om en översyn av verksförordningen i betänkandet *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23) att det fanns behov av ett klagörande. Utredningen föreslog därför att huvudregeln bör vara att normbeslut får överklagas bara när det är särskilt föreskrivet. Enligt 30 § myndighetsförordningen (2007:515) gäller sedan den 1 januari 2008 att normbeslut inte får överklagas.

Kartläggningen i avsnitt 10.3.1 visar att det, förutom vad som gäller enligt Vägverkets och Banverkets instruktioner (se avsnitt 10.1), endast är i några fall som det är särskilt reglerat att föreskrifter får överklagas hos regeringen. Enligt vår bedömning bör föreskrifter enligt dels förordningen (1998:898) om inrättande,

utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, om hur farled ska ordnas och begagnas, dels förordningen (2001:652) om vägtrafikdefinitioner om klassificering av fordon, även fortsättningsvis få överklagas hos regeringen. När det gäller förordningen (2001:650) om vägtrafikregister bedömer vi att dessa föreskrifter – om registrerad importör, yrkesmässig fordonstillverkare och uttryckningsfordon – inte är av sådan karaktär att det finns anledning att frångå huvudregeln i 30 § myndighetsförordningen. Möjligheten att överklaga bör därför tas bort. För övriga författningar, dvs. lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, kungörelserna (1954:555) och (1954:556) angående mätbrev för fart genom Suez- respektive Panamakanalen samt förordningen (1994:1162) om skeppsmätning, har vi under utredningstiden inte funnit skäl att nu föreslå några ändringar.

Vidare innebär utgångspunkten ovan att inte heller de föreskrifter som meddelas av en central myndighet i första instans enligt avsnitt 10.3.2 bör få överklagas. När det gäller trafikförordningen (1998:1276) är det inte uttryckligen reglerat att normbeslut får överklagas – vilket skulle tala för att 30 § i myndighetsförordningen gäller – men det har i fråga om trafikföreskrifter utvecklats en annan ordning genom praxis. Således anses Vägverkets beslut om hastighetsbegränsningar kunna överklagas av alla och envar. Denna ordning är svår att motivera från rättssäkerhetssynpunkt och knappast heller ändamålsenlig från någon annan synpunkt. Inte heller Rikspolisstyrelsens beslut om föreskrifter om trafikövervakning på motorvägar och motortrafikleder bör kunna överklagas. Trafikförordningen bör därför ändras så att normbeslut av central myndighet inte får överklagas. Till bilden hör å andra sidan att vi i kapitel 11 föreslår en principiellt ändrad ordning i fråga om ansvaret för beslut om hastighetsbegränsningar, med överflyttning från såväl länsstyrelserna som Vägverket till de statliga väghållningsmyndigheterna. Detta skulle innebära att sådana beslut inte längre fattas på central nivå och därmed minskar behovet av att särskilt markera att normbeslut av central myndighet inte får överklagas. Tills vidare kvarstår dock förslaget i denna del.

Motsvarande resonemang kan föras när det gäller vägmärkesförordningen (2007:90), som därför bör ändras på motsvarande sätt. Vi konstaterar också att Naturvårdsverket, som anges i överklagandebestämmelsen i 9 kap. 3 §, numera inte meddelar föreskrifter enligt vägmärkesförordningen utan enligt terrängkörningsförordningen (1978:594).

Vi lämnar i detta betänkande inget förslag till instruktion för Transportinspektionen. Vi bedömer dock att den bestämmelse som i dag finns i Vägverkets respektive Banverkets instruktion om att beslut får överklagas hos regeringen (se avsnitt 10.1) inte kommer att få någon motsvarighet i Transportinspektionens instruktion. Det innebär att föreskrifter som inspektionen beslutar om inte kommer att kunna överklagas i andra fall än när det är uttryckligen reglerat.

Andra beslut av central myndighet

Förslag: Förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift kompletteras med en upplysning om överklagande enligt 22 a § förvaltningslagen i fråga om beslut om återbetalning.

Bedömning: Beslut som rör fartygs bemanning bör utredas närmare. Övriga beslut av central myndighet enligt 10.3.1 bör även fortsättningsvis få överklagas hos regeringen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vi begränsar övervägandena i denna del till beslut i ärenden som föreslås ska föras över till Transportinspektionen och konstaterar att det inte finns skäl att nu ändra den gällande ordningen annat än marginellt. I det sammanhanget konstateras att luftfartslagen (1957:297) är föremål för översyn och därför inte föranleder några förslag om ändringar.

Enligt förordningen (1979:38) om läkarintyg för sjöfolk får beslut om undantag från medicinska krav överklagas hos regeringen. Före oktober 1998 gällde motsvarande ordning inom körkorts- och yrkestrafikområdet men numera, efter en period under vilken besluten inte fick överklagas, får sådana beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Denna ordning borde gälla även för sjöfolk. Frågan hör dock till den större gruppen beslut om fartygs bemanning enligt fartygssäkerhetslagen (2003:364) och fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Det finns anledning att samlat se över den nuvarande ordningen, men vi har under utredningstiden inte haft möjlighet till det.

Enligt 9 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift är det Vägverket som meddelar och verkställer beslut om återbetal-

ning som avses i 15 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Varken lagen eller förordningen innehåller några bestämmelser om överklagande av Vägverkets beslut. Genom regleringen i 25 § i Vägverkets instruktion får därför besluten överklagas hos regeringen. Uppgiften föreslås flyttas över till Transportinspektionen. Någon motsvarighet till 25 § bedöms således inte vara aktuell i Transportinspektionens instruktion. Därmed gäller den ordning som sägs i 22 a § förvaltningslagen. Vår bedömning är att återbetalningsbesluten inte är av den karaktären att de bör kunna överklagas hos regeringen. Förordningen om felparkeringsavgift bör därför innehålla en upplysning om överklagande enligt 22 a § förvaltningslagen.

Inom yrkestrafikområdet (väg) finns bland annat förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter, förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet och förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Enligt förordningen 1993:185 överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller förordningen 2004:865 utom en särskild dispensprövning som anknyter till EG-förordningen. När det gäller förordningen 1994:1297 överklagas besluten – som avser dispenser allmänt från förordningens bestämmelser – hos regeringen. Logiken är inte helt tydlig i jämförelsen mellan dessa författningar, även om det kan finnas fog för att regeringen prövar dispensbeslut i vissa fall. Så får anses vara fallet beträffande 2004:865 men det är mer tveksamt beträffande 1994:1297. Vi har dock inte funnit skäl att nu ändra denna ordning.

För övriga beslut gör vi bedömningen att de även fortsättningsvis ska få överklagas hos regeringen.

Länsstyrelsebeslut och föreskrifter

Förslag: Länsstyrelsebeslut som i dag får överklagas hos regeringen enligt militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) ska i stället överklagas hos Transportinspektionen.

Bedömning: Sjötrafikförordningen (1986:300) bör ses över i syfte att såväl modernisera författningen som att finna en bättre ordning

i överklagandefrågorna. Övriga beslut av länsstyrelse enligt 10.3.1 bör även fortsättningsvis få överklagas hos regeringen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Enligt 19 § militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) kan länsstyrelsen utfärda särskilda trafikföreskrifter i samband med militär övning. Föreskrifterna får enligt 56 § överklagas hos regeringen. I jämförelse med vad som i övrigt gäller inom vägtrafikområdet bör föreskrifterna i stället få överklagas hos Transportinspektionen.

När det gäller sjötrafikförordningen (1986:300) skiljer sig den i fråga om överklagande från vad som gäller inom vägtrafikområdet. Således får länsstyrelsens föreskrifter överklagas hos regeringen i stället för hos en central myndighet. Detta torde bland annat ha sin grund i att föreskrifterna utarbetas i nära samarbete med Sjöfartsverket – och förordningen innehåller också ett krav på att samråd ska ske med verket – med följd att Sjöfartsverket inte också kan vara överprövande instans. Genom att Sjöfartsverkets uppgifter kommer att delas mellan verket och Transportinspektionen, och med beaktande av de huvudsakliga uppgifter som läggs på inspektionen, finns anledning att överväga en annan ordning för överklagande. Det finns enligt vår mening inga särskilda skäl för att regeringen ska överpröva dessa ärenden. En mer naturlig ordning skulle därför vara att byta ut regeringen mot Transportinspektionen men kvarstå i möjligheten – eventuellt som ett formellt krav – för länsstyrelsen att samråda med Sjöfartsverket. Det har dock visat sig att det uppstår flera problem och frågeställningar med en sådan ordning. Vi har därför av tidsskäl inte haft möjlighet att utreda frågan ytterligare, men vår bedömning är att så bör ske och då i förening med en allmän översyn av förordningen.

Övriga beslut som länsstyrelsen meddelar enligt kartläggningen i avsnitt 10.3.1 bör även fortsättningsvis kunna överklagas hos regeringen.

10.4.2 Överklagande hos central myndighet utom i körkorts- och yrkestrafikärenden

Lokala trafikföreskrifter m.m.

Förslag: Med utgångspunkt i utredningens förslag i kapitel 11 om en trafiksäkerhetslagstiftning på vägområdet, ändras trafikförordningen (1998:1276) så att beslut av statlig väghållningsmyndighet får överklagas hos Transportinspektionen.

Bedömning: Frågan om länsstyrelsen bör kvarstå som överprövande myndighet i vissa fall bör utredas vidare. Detsamma gäller om beslut om parkeringstillstånd för rörelsehindrade bör överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i stället för hos Transportinspektionen. I övrigt bör nuvarande instansordningar kvarstå.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vårt förslag i kapitel 11 om en trafiksäkerhetslagstiftning på vägområdet innehåller förändringar i rollfördelningen vid beslut om högsta tillåtna hastighet, om vägars bärighet och om lokala trafikföreskrifter. I huvudsak handlar det om att överföra normgivningen från länsstyrelserna till de statliga väghållningsmyndigheterna men också från Vägverket till väghållningsmyndigheterna. Oavsett om länsstyrelserna bör kvarstå i rollen som överprövande myndighet eller inte – en fråga som diskuteras i det följande – bör den normgivning som beslutas av de statliga väghållningsmyndigheterna kunna överklagas direkt hos Transportinspektionen.

Som framgår av kartläggningen i 10.3.2 består den nuvarande instansordningen i vissa fall av en (1) överprövande instans och i andra fall av två instanser. Frågan är om länsstyrelsen som "mellaninstans" är motiverad. En överprövande instans är det normala och den ordningen får generellt sett anses tillräcklig från rättssäkerhetssynpunkt. Vi anser att det inte finnas några skäl för att bedöma de aktuella ärendena annorlunda. Däremot ska inte uteslutas att länsstyrelsens regionala anknytning och viss "närhet" till sakfrågan tillför viktig kunskap för bedömningen. Detta torde å andra sidan vid behov kunna åstadkommas genom remissförfarande. En sannolik effekt av ett renodlat tvåinstanssystem är att ärendetillströmningen till den överprövande

myndigheten ökar. Detta är svårt att bedöma, men totalt sett torde det innebära en besparing för staten om länsstyrelsen utgår ur instansordningen. Mot bakgrund av ovanstående talar flera skäl för att ärendena ska kunna överklagas till endast en instans, dvs. Transportinspektionen. Vi bedömer å andra sidan att ett sådant ingrepp i den nuvarande ordningen kräver en noggrannare analys av konsekvenserna än vad vi under utredningstiden haft möjlighet att genomföra. Vi lämnar därför inget förslag i nuläget men anser att frågan bör utredas vidare.

Inom området lokala trafikföreskrifter m.m. överklagas inga beslut i enskilda fall hos allmän förvaltningsdomstol. Det förhållandet kan å andra sidan inte påstås ha medfört några problem från rättssäkerhetssynpunkt och det finns betydande sakliga skäl för att i huvudsak låta den nuvarande ordningen bestå. Ärenden om parkeringstillstånd, som får anses ha en särskild betydelse för den enskilde, framstår dock vid en preliminär bedömning som lämpliga att flytta till förvaltningsdomstol. Vägverket har å andra sidan i sin redovisning (2005-09-29) av ett regeringsuppdrag om parkeringstillstånd för rörelsehindrade, bedömt att nuvarande ordning för överklagande bör kvarstå. Verket har bland annat återopat att det inte handlar om en civil rättighet enligt europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna – som skulle nödvändiggöra en domstolsprövning – och att länsstyrelserna genom arbetet med körkorts- och yrkestrafikärenden har vana vid denna typ av myndighetsutövning. Om körkorts- och yrkestrafikärendena enligt vårt förslag i delbetänkandet flyttas till Transportinspektionen bortfaller Vägverkets senare argument, men även i det fallet behöver frågan utredas ytterligare. Vi lämnar därför inget förslag men anser det motiverat med en fortsatt analys.

Statsbidrag till enskild väghållning

Bedömning: Den nuvarande ordningen med Vägverket som sista instans enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning är mindre lämplig men bör kvarstå tills vidare.

Skälen för bedömningen

Driftbidrag till enskild väghållning beslutas av Vägverkets region och kan överklagas hos länsstyrelse. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Vägverket som sista instans. En vägverksregion har i den egenskapen – till skillnad från rollen som väghållningsmyndighet – ingen självständig ställning inom Vägverket. Formellt sett kan därför med fog påstås att Vägverket genom den angivna instansordning överprövar sina egna beslut. Det är därför motiverat att överväga en annan ordning. Frågorna lämpar sig mindre väl för prövning i allmän förvaltningsdomstol och inte heller regeringen som sista instans är en ändamålsenlig lösning. Att byta ut Vägverket som sista instans mot Transportinspektionen skulle vara bättre, men samtidigt måste konstateras att inspektionens roll inte naturligen förenas med den uppgiften. Vår bedömning är därför att den nuvarande ordning bör kvarstå tills vidare. Ytterligare organisatoriska förändringar inom transportområdet kan ge nya förutsättningar i frågan.

Övrigt

<p>Bedömning: De ordningar för överklaganden som i övrigt redovisas i kartläggningen i avsnitt 10.3.2 – utom körkorts- och yrkes- trafikärenden – bör kvarstå.</p>

Skälen för bedömningen

Vi har under utredningstiden inte funnit skäl för att föreslå några ändringar i dessa avseenden.

10.4.3 Överklagande i körkorts- och yrkestrafikärenden

Instansordningen

Förslag: De beslut av Transportinspektionen, som i dag meddelas av länsstyrelse och överklagas till Vägverket, ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte tillstånd till linjetrafik, som även fortsättningsvis ska överklagas hos regeringen.

Bedömning: Den nuvarande ordningen, att vissa beslut i första instans inom körkorts- och yrkestrafikområdet inte får överklagas, bör kvarstå.

Skälen för förslaget och bedömningen

Flertalet beslut inom körkorts- och yrkestrafikområdet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av redovisningen i avsnitt 10.3.2 framgår dock att det finns vissa länsstyrelsebeslut som överklagas hos Vägverket – från den 1 januari 2009 hos Transportinspektionen – och därefter inte får överklagas vidare. Inom körkortsområdet är det frågor dels om godkännande som handledare, dels om undantag i vissa fall enligt 8 kap. 9 och 10 §§ körkortsförordningen (1998:980). Inom yrkestrafikområdet gäller det undantag från vissa krav i fråga om yrkestrafikmärke, taxameter och medborgarskap inom EES för att med utländskt körkort köra svenskregistrerat fordon i yrkesmässig trafik. Antalet ärenden som i dag överklagas till Vägverket uppgår till omkring 100 per år och den största gruppen är godkännande som handledare.

En överföring av länsstyrelsernas uppgifter inom det aktuella området till Transportinspektionen i enlighet med vårt förslag i delbetänkandet, innebär att inspektionen prövar dessa ärenden i första instans. Något annat rimligt alternativ står enligt vår mening inte till buds. Därmed måste överklagandebestämmelserna ändras.

De alternativ som finns är i huvudsak tre – överklagande hos regeringen, överklagande hos allmän förvaltningsdomstol eller ett förbud att överklaga besluten. Den senare lösningen gäller inom fordonsområdet beträffande undantag (utom avgasrening som överklagas hos allmän förvaltningsdomstol), medan undantag i frågor som har anknytning till fordonsregistrering överklagas hos regeringen. I det

senare fallet föreslås i departementspromemorian *Godkännande av motorfordon m.m.* (Ds 2008:8) att överklagande i stället ska göras hos Länsrätten i Örebro län.

Det kan ifrågasättas om dessa beslut i dispensfrågor över huvud taget ska få överklagas. Ur principiell synvinkel kan det dock knappast vara godtagbart att Transportinspektionen prövar dispensfrågor som både första och sista instans. Rent allmänt vilar ju rättsordningen på principen att beslut som inte har enbart obetydliga rättsverkningar ska kunna överklagas. I annat fall kan den enskilde utlämnas till beslutsmyndighetens godtycke. En annan princip är att regeringen inte bör pröva överklaganden i andra frågor än sådana som har inslag av politiska bedömningar. Vi anser inte heller att regeringen är en lämplig instans.

Med dessa utgångspunkter finns knappast något annat realistiskt alternativ än att låta Transportinspektionens beslut i aktuella ärenden få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut i ärende om tillstånd till linjetrafik som enbart berör ett län överklagas i dag hos Vägverket – från den 1 januari 2009 hos Transportinspektionen – med regeringen som sista instans. Överföringen av länsstyrelsens uppgifter till Transportinspektionen föranleder inget förslag om ändring av regeringens roll som överprövande instans. Däremot skulle effekten kunna bli att antalet ärenden som överklagas hos regeringen ökar eftersom en instans försvinner. Antalet ärenden som överklagas är dock mycket begränsat, närmast obefintligt. Under 2007 överklagades inte något beslut till Vägverket.

Beslut i vissa ärenden i första instans får inte överklagas. Detta regleras i 8 kap. 2 och 3 §§ körkortslagen (1998:488) och 7 kap. 6 § yrkestrafiklagen (1998:490). Det gäller bland annat utfärdande av körkort (utom i fråga om kravet på permanent bosättning) och traktorkort, förnyelse, vissa villkor och beslut i fråga om godkännande av prov. Vi anser inte att det finns anledning att ändra dessa bestämmelser.

Forumregler

Förslag: Med undantag av beslut om överlastavgift och om introduktionsutbildning ska Transportinspektionens beslut överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets personen som frågan rör är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, hos den länsrätt inom vars domkrets personen vistas. Om frågan rör en juridisk person ska beslutet överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets företaget eller verksamhetens ledning finns. Om den fysiska personen inte vistas i Sverige, eller om den juridiska personens ledning finns utanför Sverige, ska beslutet överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades.

Transportinspektionens beslut om överlastavgift ska i fråga om motordrivna fordon som är registrerat i Sverige, eller en släpvagn som dras av sådant fordon, överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ägaren till det motordrivna fordonet har sin adress enligt vägtrafikregistret. I andra fall ska beslut om överlastavgift överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades.

Övriga beslut av Transportinspektionen, inklusive introduktionsutbildning, ska överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades.

Skälen för förslaget och bedömningen

Länsstyrelsebeslut

Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att ett beslut ska överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. I 5 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. anges vilka länsrätter som finns och på vilka orter kanslierna ska vara belägna.

Bestämmelsen i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar har tolkats så att det är den beslutande "arbetsenhetens" placering och inte den klagandes hemortskommun (när det gäller en fysisk person) eller huvudkontorets eller sätets lokali-

sering (när det gäller en juridisk person) som blir avgörande när det gäller att bestämma vilken länsrätt som ska pröva ett överklagande.

Den nuvarande fördelning av beslutskompetensen mellan länsstyrelserna regleras främst i 10 kap. 4 § körkortslagen (1998:488), 9 § lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse, 1 kap. 2 § och 3 kap. 2 § yrkestrafiklagen (1998:490), 4 § lagen (1998:492) om biluthyrning och 8 § lagen (1972:435) om överlastavgift.

Körkortslagen har den mest komplexa fördelningen, men utgångspunkten är – liksom i fråga om taxiförarlegitimation och yrkestrafikfrågor som rör en fysisk person – att personens folkbokföring är styrande för vilken länsstyrelse som ska handlägga ärendet. För fysiska personer som inte är folkbokförda i Sverige är vistelselandet avgörande enligt körkortslagen, medan yrkestrafiklagen och lagen om biluthyrning anger en bestämd länsstyrelse (Länsstyrelsen i Skåne län beträffande taxiförarlegitimation och Länsstyrelsen i Stockholms län i övrigt). I körkortsärenden finns ytterligare bestämmelser för den som varken är folkbokförd eller har bestämd vistelseort i Sverige. Behörig myndighet är då – beroende av ärendetyp – länsstyrelsen i det län där ett ingripande eller en straffbelagd förseelse har skett eller den länsstyrelse som meddelat det senast gällande körkortstillståndet eller beslutat om det senast gällande körkortet. I fråga om överlastavgift som rör ett motordrivet fordon som är registrerat här i landet, eller en släpvagn som dras av ett sådant fordon, påförs den av länsstyrelsen i det län där den registrerade ägaren av det motordrivna fordonet har sin adress enligt vägtrafikregistret. I fråga om andra fordon påförs avgiften av Länsstyrelsen i Stockholms län.

För juridiska personer gäller enligt yrkestrafiklagen och lagen om biluthyrning att ärendet prövas av länsstyrelsen i det län där företagets eller verksamhetens ledning finns. Om ledningen finns utanför Sverige ska ärendet prövas av Länsstyrelsen i Stockholms län.

Enligt körkortslagen får den behöriga länsstyrelsen hänskjuta ett ärende till en annan länsstyrelse om sökanden begär det och länsstyrelsen finner det lämpligt.

Vårt förslag i delbetänkandet att föra över länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet till Transportinspektionen innebär att forumreglerna för de allmänna förvaltningsdomstolarna bör förändras. Ärendehandläggningen kommer inte längre att ha några formella geografiska begränsningar. Det ankommer på Transportinspektionen att besluta om hur ärendena ska hanteras

inom organisationen, vilket sannolikt innebär att ärendehandläggning koncentreras till en ort i vissa fall och till några orter i andra fall. Nuvarande fördelning av beslutskompetensen fyller inte längre någon funktion, eftersom beslutskompetensen kommer att gälla Transportinspektionen som helhet. Den allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, som utgår från var beslutet är fattat, leder till att måltillströmningen till i första hand länsrätterna kan komma att variera mycket. Domstolarna får på detta sätt begränsade möjligheter att förutse sin arbetsituation.

Utgångspunkten för en forumbestämmelse för nu aktuella mål bör vara att denna ska leda till en jämn och, i så stor utsträckning som möjligt, förutsebar måltillströmning till länsrätterna. Tillströmningen bör inte påverkas av hur Transportinspektionen väljer att organisera sin verksamhet. Särskilda forumregler bör därför införas och med lösningar motsvarande dem som införts beträffande taxerings- och beskattningsbeslut och i fråga om socialförsäkringsmål (prop. 2002/03:99 och 2003/04:152).

Det är viktigt att reglerna blir enkla, klara och enhetliga och de bör dessutom leda till att målen handläggs av den länsrätt som geografiskt är närmast för den enskilde som ärendet rör. Vi föreslår därför att forum vid överklagande ska utgå från var den som beslutet rör har sitt hemvist eller, om beslutet rör en juridisk person, var den juridiska personen har sitt säte eller sin ledning. När det gäller överlastavgift bör dock forumregeln anges på motsvarande sätt som i dag gäller för behörig länsstyrelse, dvs. för fordon registrerade här i landet blir adressuppgiften i vägtrafikregistret styrande. I praktiken torde det inte innebära någon egentlig avvikelse från utgångspunkten ovan.

I den nuvarande kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna har den enskildes vistelseort betydelse i körkortsärenden för det fall han eller hon inte är folkbokförd här i landet. Frågan är om motsvarande ordning bör gälla i forumfrågan eller, vilket kan vara naturligare beträffande övriga ärendegrupper, låta huvudregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar gälla i de fall personen inte är folkbokförd. Ärenden där personen inte är folkbokförd i Sverige är betydligt vanligare inom körkortsområdet än yrkestrafikområdet. Detta talar för att låta vistelselänet styra valet av länsrätt i körkortsfrågor. Vi anser dessutom att samma regel bör tillämpas även inom yrkestrafikområdet. Vi föreslår därför i huvudsak följande.

- Beslut som rör en fysisk person (utom överlastavgift) ska överklagas till den länsrätt inom vars domkrets personen är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, hos den länsrätt inom vars domkrets personen vistas.
- Beslut som rör en juridisk person (utom överlastavgift) ska överklagas till den länsrätt inom vars domkrets företagets ledning finns.
- Beslut i fråga om överlastavgift ska i fråga om motordrivet fordon som är registrerat i Sverige, eller en släpvagn som dras av sådant fordon, överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ägaren till det motordrivna fordonet har sin adress enligt vägtrafikregistret.

Dessa regler leder inte alltid till en lösning av forumfrågan. Det behövs därför en kompletterande regel. En möjlighet är att styra sådana överklaganden till en bestämd länsrätt, exempelvis Länsrätten i Stockholms län. Vi anser dock att en sådan ordning skulle kunna försvåra för Transportinspektionen att organisera handläggningen av sådana ärenden. I stället bör dessa beslut – som avser fysiska personer utan folkbokföring eller vistelseort i Sverige, juridiska personer utan ledningen i Sverige samt, i fråga om överlastavgift, fordon som inte är registrerade i Sverige – överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades. Detta motsvarar vad som gäller enligt huvudregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Beslut av Vägverket (Transportinspektionen)

Vad som nu har sagts har sin utgångspunkt i förslaget att Transportinspektionen som central myndighet tar över länsstyrelsernas uppgifter inom aktuella områden. I dag meddelas dock vissa beslut av Vägverket – från den 1 januari 2009 av Transportinspektionen – som överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det gäller utfärdande av körkort i visst fall (fråga om permanent bosättning), tillstånd att bedriva introduktionsutbildning och undantag från medicinska krav för innehav av körkort eller taxiförarlegitimation, undantag i övrigt för taxiförarlegitimation samt undantag från kravet på prisinformation och från kravet på taxameter av godkänd typ. Dessa beslut överklagas enligt huvud-

regeln, dvs. i dag hos Länsrätten i Dalarnas län (ärenden om undantag enligt ovan) respektive hos den länsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades (ärenden om permanent bosättning och introduktionsutbildning som prövas av förarprovskontor). Den stora gruppen ärenden avser undantag. Under 2007 inkom omkring 330 ansökningar. I fråga om medicinska krav är överklagandefrekvensen drygt 40 procent och för övriga undantag omkring 10 procent. Sammantaget överklagades under 2007 närmare 70 ärenden hos Länsrätten i Dalarnas län.

Ett alternativ är att inte göra fler ingrepp i forumreglerna än vad som är nödvändigt och därmed låta de beslut som sägs ovan följa huvudregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. I jämförelse med de ärenden som länsstyrelserna i dag handlägger är antalet Vägverksärenden enligt ovan mycket begränsat. Val av forumregel bedöms därför i allt väsentligt sakna praktisk betydelse för länsrätterna. En omständighet som talar för att låta huvudregeln gälla är att vi inte föreslår några särskilda forumregler beträffande lagen (1998:493) om trafikskolor eller lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter. Å andra sidan har de ärenden som vi nu talar om – med undantag av tillstånd till introduktionsutbildning – ett naturligt samband med de nuvarande länsstyrelseärendena. Det bör också övervägas om det är lämpligt att låta en länsrätt pröva frågorna för att därigenom säkerställa kunskap och kompetens hos en domstol. En spridning till samtliga länsrätter av en relativt liten ärendegrupp kan försvåra hanteringen.

Det är inte givet vilken väg som bör väljas, men vår bedömning är att det är mest ändamålsenligt, och mest till fördel för den enskilde, att hålla samman körkortsärendena i forumfrågan. Det betyder att den särskilda forumregeln ska gälla även de beslut som Transportinspektionen kommer att meddela i fråga om utfärdande av körkort och i fråga om undantag. Däremot bör beslut i ärenden om introduktionsutbildning följa samma forumregel som på trafikskoleområdet – dvs. huvudregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar – eftersom dessa ärenden i de flesta fall har samma kategori av sökande och i vissa fall handläggs gemensamt.

10.4.4 Övrigt

Bedömning: Det förhållandet att Transportinspektionens huvudkontor enligt förslag i delbetänkandet placeras i Norrköping, med verksamheter i övrigt på ett flertal andra orter, föranleder inte nu några förslag om ändrade forumregler.

Skälen för bedömningen

Vår bedömning är att det saknas skäl att i övrigt frånga huvudregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar genom särskilda forumregler. Frågan styrs av hur Transportinspektionen väljer att organisera sin verksamhet. I nuläget finns inget som talar för annat än att beslut i de ärenden som i dag handläggs av Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket (inspektionen) och Vägverket i huvudsak kommer att meddelas på samma orter som i dag. Den utveckling som finns inom det här området, med behov av allt fler regleringar som avviker från huvudregeln, kan dock motivera att frågan tas upp till nya överväganden.

11 Trafiksäkerhetslagstiftning för vägområdet

11.1 Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag är att överväga och lämna förslag till vad Transportinspektionen ska ansvara för om ett trafiksäkerhetsansvar genomförs för dem som utformar vägtransportsystemet, enligt Trafikinspektionsutredningens betänkande SOU 2007:4. Vi 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.

11.2 Trafikinspektionsutredningens förslag och remissutfallet

Med utgångspunkt i riksdagens beslut 1997 om en nollvision när det gäller trafiksäkerheten och om en ansvarsfördelning i fråga om trafiksäkerheten i vägtransportsystemet, föreslog Trafikinspektionsutredningen att en sådan ansvarsfördelning ska införas i etapper. Som en första etapp föreslogs att de offentliga väghållarnas ansvar för säkerheten i väghållningen tydliggörs enligt följande:

1. Ett allmänt säkerhetskrav införs för statlig väghållning.
2. När en väg ska byggas ska väghållaren upprätta en beskrivning av hur trafiksäkerheten ska beaktas.
3. En tillsynsmyndighet får meddela föreskrifter om upprättandet av och innehållet i beskrivningen.
4. Föreskrifter om tekniska egenskapskrav som tar sikte på trafiksäkerheten vid byggandet av vägar och gator.

5. Tillsyn och kontroll över att föreskrifterna efterlevs.

Konkret lämnade utredningen förslag till vissa ändringar i väglagen (1971:948), vägkungörelsen (1971:954) och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

En klar majoritet av de 25 remissinstanser som yttrade sig i frågan om ett trafiksäkerhetsansvar vid väghållning är positiv. Fyra remissinstanser är negativa till hela eller delar av förslaget och två framför mer neutrala synpunkter på de konkreta förslagen, bland annat Boverket som anser att förslaget är otillräckligt utrett i förhållande till plan- och bygglagen (1987:10, PBL).

Några av de positiva remissinstanserna anser att förslagen borde ha gått längre. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att det bör utredas om säkerhetskravet kan införas även för kommunala gator och att granskningen av trafiksäkerhetsbeskrivningen bör utföras av Trafikinspektionen (alternativt krävs kompetens- och medelstillskott till länsstyrelserna).

Vägtrafikinspektionen anser att ansvarslagstiftningen ska gälla alla väghållare och tillstyrker tanken på att lagstiftningen ska utvecklas stegvis, men med en tidplan för en etappvis utvidgning av Trafikinspektionens mandat på vägtrafikområdet. Inspektionen menar att en sådan plan bör innehålla krav på utvärdering av de olika etapperna. Vidare föreslås att plan- och bygglagen ändras så att kravet på att en konsekvensbeskrivning för trafiksäkerheten ska upprättas också ska gälla för kommunala vägar och gator. Även anläggningslagen (1973:1149) behöver ändras när det gäller enskilda vägar, liksom förslaget om tekniska egenskapskrav som bör omfatta alla vägar. Förelägganden och förbud ska kunna utfärdas mot offentliga objekt.

Enligt *Motormännen* krävs att systemutformarnas ansvar regleras i lag enligt intentionerna i nollvisionen för att trafiksäkerhetsarbetet ska bli framgångsrikt. Motormännen framhåller särskilt vikten av att Trafikinspektionen ges kraftfulla föreskrifts- och tillsynsmandat inom vägtrafiksektorn och att dessa står i paritet med övriga trafikslag. Trafikinspektionen ska av samma anledning ha möjlighet att utfärda sanktioner mot offentliga organ. Enligt Motormännen bör även enskilda och kommunala gator och vägar inkluderas i den mån det är möjligt.

Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) är positiva till att systemutformarnas ansvar regleras tydligare. Föreningen instämmer i förslaget att införa ett allmänt säkerhetskrav för allmän väghållning, och menar att det är mycket angeläget att

former för säkerhetskrav även införs för det kommunala vägnätet, liksom i förslaget om konsekvensutredning för trafiksäkerheten.

Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) anser att den nya myndigheten ska ha ett starkare mandat vad gäller tillsyn och föreskrifter inom vägtrafik än vad som föreslås. SLTF menar att rollfördelningen mellan den nya myndigheten och Vägverket mer bör likna den som råder inom luftfarts- och järnvägssektorerna.

Fyra remissinstanser är negativa till hela eller delar av förslaget om ansvarslagstiftning. *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)* anser att utredningens slutsats, att hela ansvaret för trafiksäkerheten i dag ligger på den enskilda trafikanten, inte är korrekt. Man menar att Vägverket går en balansgång mellan trafiksäkerhetsaspekter och framkomlighet och måste göra en avvägning mellan dessa aspekter. VTI menar vidare att Vägverket inte kan tvingas uppgradera alla vägar som är förenade med risk för allvarliga skador (t.ex. vägar utan mittseparering) och att det därför inte är rimligt att instruera en förändrad Vägtrafikinspektion att enbart beakta trafiksäkerhetskänslor.

Vägverket motsätter sig inte att trafiksäkerheten ska granskas när en väg byggs men avstyrker däremot samtliga övriga förslag på vägområdet. Vägverket anser att förslagen bygger på synsättet att föreskrifter och andra regleringar är de huvudsakliga verktygen för att utkräva ansvar av systemutformarna, och att förslagen inte ger uttryck för en modern syn på ansvarstagande genom kvalitetsstyrning, avvikelsehantering och öppenhet. Både när det gäller ett allmänt säkerhetskrav och tekniska egenskapskrav förespråkas i stället målstyrning och internkontroll enligt nuvarande arbetssätt. I båda fallen menar verket dessutom att förslagen kan få inverkan på uppfyllelsen av övriga transportpolitiska delmål och leda till suboptimeringar.

Kungliga Tekniska högskolan (KTH) är negativ till ett allmänt säkerhetsansvar för statlig väghållning eftersom det är så många andra faktorer än utformning som påverkar säkerheten. Utredningens förslag skulle kunna leda till krav på mycket kostnadskrävande åtgärder som knappast skulle vara försvarbara i ett samhällsekonomiskt perspektiv jämfört med satsningar på att rädda liv med andra medel. KTH tillstyrker att trafiksäkerheten ska granskas innan en väg byggs men är kritisk till att inspektionen ska utfärda tekniska egenskapskrav enbart med sikte på trafiksäkerhet.

Sveriges Kommuner och Landsting är negativa till de förslag som innebär föreskrifter och tillsyn avseende den kommunala väghållningen. Enligt förbundets uppfattning ska kommunerna generellt

inte styras med föreskrifter eller andra statliga regler. Man önskar i stället allmänna råd och goda exempel.

11.3 Transportpolitikens mål och styrmedel

11.3.1 Nollvisionen

Nollvisionen innebär att målet för trafiksäkerhetsarbetet ska vara att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportssystemet och att vägsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta mål. Genom riksdagens beslut 1997 lades nollvisionen till grund för det långsiktiga trafiksäkerhetsarbetet (prop. 1996/97:137). I prop. 1997/98:56 slogs fast att nollvisionen ska gälla för samtliga trafikslag.

Den närmare innebörden av nollvisionen kräver att ansvaret för trafiksäkerheten – enkelt uttryckt – delas mellan trafikanterna (definitionsmässigt de som färdas eller annars uppehåller sig på väg eller i fordon på väg eller i terräng samt de som färdas i terräng) och systemutformarna. I nollvisionspropositionen anges att systemutformare är de offentliga och privata organ som ansvarar för utformning och drift av olika delar av vägtransportssystemet såsom vägar, fordon och transporttjänster samt de som ansvarar för olika stödsystem för en säker vägtrafik såsom regelverk, utbildning, information, övervakning, räddning, vård och rehabilitering. Systemutformarna har tillsammans ett ansvar för hela systemets säkerhetsnivå. Trafikanterna å sin sida har ett ansvar för att följa de regler som gäller i trafiken. Om trafikanterna inte följer reglerna eller om personskador uppstår, måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller allvarligt skadas.

11.3.2 Det transportpolitiska målet och dess delmål

Transportpolitikens mål har varit föremål för riksdagens ställningstagande vid ett flertal tillfällen. Det övergripande målet fastställdes 1988 (prop. 1987/88:50) och bekräftades 1998 (prop. 1997/98:56) och 2006 (prop. 2005/06:160). I den senare propositionen, *Moderna transporter för framtiden*, slås fast att transportpolitiken ska bidra till att uppnå övergripande samhällsmål med det yttersta syftet att bibehålla och utveckla tillväxten och välfärden samt bidra till en hållbar utveckling. För det ändamålet ska politiken även fortsättningsvis väg-

ledas dels av ett övergripande mål med ett antal delmål som anger ambitionsnivån på lång sikt, dels av etappmål som anger lämpliga steg på vägen. Någon inbördes prioritering mellan de långsiktiga delmålen ska inte göras, även om det på kort sikt kan bli aktuellt.

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i landet.

Det medborgarperspektiv som finns i målet ska också ses ur ett individuellt perspektiv, ett kundorienterat perspektiv som utgår ifrån den enskilde resenärens och godskundens intresse. Kundorienteringen ska genomsyra såväl utformningen av transportpolitiska styrmedel som enskilda myndigheters verksamhet.

Delmålen är följande:

1. *Ett tillgängligt transportsystem.* Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. *Hög transportkvalitet.* Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
3. *Säker trafik.* Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.
4. *God miljö.* Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås.
5. *Regional utveckling.* Transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken samt motverka nackdelar av långa transportavstånd.
6. *Ett jämställt transportsystem.* Transportsystemet ska vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar ska tillmätas samma vikt.

Etappmålet för säker trafik är att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor inom alla trafikslag, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande ska minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras. Antalet per-

soner som dödas till följd av vägtrafikolyckor skulle fram till 2007 minska med hälften, räknat från 1996 års nivå (då 537 personer dödades i vägtrafiken enligt SIKAs statistik). Preliminära uppgifter från Vägverket om antalet dödade i vägtrafiken 2007, cirka 490 personer, visar att samhället misslyckats med att leva upp till detta etappmål.

11.3.3 Transportpolitiska styrmedel

För att det transportpolitiska målet ska kunna uppnås används olika styrmedel. Dessa måste anpassas till förändringar i omvärlden så att de inte förlorar sin styrande effekt. Följande styrmedel är bland de viktigaste som används för att uppnå målen:

- Regleringar och tillsyn
- Förhandlingar och överenskommelser
- Ekonomiska styrmedel
- Infrastrukturplanering, fysisk planering och trafikplanering
- Upphandling
- Sektorsansvar och mål- och resultatstyrning av myndigheter och verk
- Forskning, utveckling och analyser
- Information och opinionsbildning

De viktigaste regleringarna är den lagstiftning som riksdagen och regeringen beslutar samt de verkställighets- och tillämpningsföreskrifter som myndigheter beslutar efter regeringens bemyndigande. Dessa inbegriper även EG-lagstiftning som normalt införlivas i den nationella lagstiftningen. Tillsynen av att olika regler efterlevs är vidare en viktig uppgift. Ett styrmedel utesluter dock inte andra och för att uppnå målen måste kombinationer av olika styrmedel prövas, i syfte att de ska stödja varandra.

11.4 Tidigare utredningar

11.4.1 Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten (SOU 2000:43)

En särskild utredare fick 1999 i uppdrag att göra en bred översyn av samhällets och näringslivets ansvar för en säker vägtrafik och att, med utgångspunkt i nollvisionen, analysera brister i lagstiftningen om systemutformarnas ansvar för ett säkert vägtransportsystem.

I Trafikansvarsutredningens betänkande *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten*, SOU 2000:43, lämnades förslag till en lag om ansvar för säkerheten i vägtransportsystemet. I förslaget slogs fast att en systemutformare är ansvarig för säkerheten i vägtransportsystemet, att systemutformaren ska arbeta med kvalitetssäkring, att olyckor ska undersökas och att en fristående inspektion ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen.

Det övervägande antalet remissinstanser ställde sig positiva till förslaget från en principiell utgångspunkt. Endast ett fåtal remissinstanser var direkt negativa till en ansvarslagstiftning för systemutformarna. Flera remissinstanser hade dock invändningar mot förslagens utformning och närmare innehåll, bland annat påtalades oklarheter i definitionen av systemutformare och i ansvarsbeskrivningen. Förslaget ledde inte till någon lagstiftning.

11.4.2 En vägtrafikinspektion (SOU 2002:65)

Som en fortsättning av Trafikansvarsutredningens förslag om en fristående vägtrafikinspektion tillsattes en utredare 2001 med uppgift att närmare granska förutsättningarna för att inrätta en sådan inspektion. Vägtrafikinspektionsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande, *En vägtrafikinspektion*, förslag om en sådan. Förslaget genomfördes i allt väsentligt genom att den nuvarande inspektionen inrättades som en organisatorisk, men självständig, del av Vägverket. Utredaren konstaterade också att systemutformarnas säkerhetsansvar är oklart i juridisk mening och skulle behöva förtydligas mer formellt genom lagstiftning. Utredaren ansåg därför att regeringen borde ta initiativ till att tydliggöra systemutformarnas juridiska säkerhetsansvar.

11.4.3 Säkerhet i vägtunnlar (Ds 2005:18)

I departementspromemorian *Säkerhet i vägtunnlar* (Ds 2005:18), som låg till grund för lagen (2006:418) och förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar, diskuteras ingående val av tunnelmyndighet (tillsynsmyndighet). Bland annat uttalades att om en gemensam trafikinspektion inrättas faller det sig naturligt att uppgiften att vara tunnelmyndighet läggs på inspektionen. Vidare sades i fråga om bemyndigande att meddela föreskrifter att det i jämförelse med järnväg, luftfart och sjöfart är rimligt att bemyndigandet ges till tunnelmyndigheten. Det senare kunde dock inte fullföljas, eftersom länsstyrelsen – i avsaknad av en fristående inspektionsmyndighet – utsågs till tunnelmyndighet. I stället bemyndigades Boverket att meddela föreskrifter.

11.5 Gällande lagstiftning

11.5.1 Allmänt om säkerheten i vägtrafiksystemet

De grundläggande bestämmelserna om säkerheten i vägtrafiksystemet är i huvudsak handlingsregler som riktar sig till trafikanten, fordonsägaren och i viss mån till den som utövar kommersiell trafik eller yrkesmässig utbildning inom området. Därutöver finns bestämmelser som tar sikte på den som bygger och ansvarar för infrastrukturen, dvs. vägar och gator, liksom på den som tillverkar och säljer fordon. Från denna utgångspunkt kan ett antal författningar och adressater särskilt utpekats, se tabell 11.1.

Tabell 11.1 Översikt över ett urval av berörda författningar.

Primär adressat	Författningar i huvudsak
Trafikant	Trafikförordningen (1998:1276) Vägmärkesförordningen (2007:90) Körkortslagen (1998:488) Körkortsförordningen (1998:980)
Fordonsägare	Fordonslagen (2002:574) Fordonsförordningen (2002:925) Lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister
Utövare av kommersiell trafik	Yrkestrafiklagen (1998:490) Yrkestrafikförordningen (1998:779) EG-förordningar
Yrkesmässig utbildning	Lagen (1998:493) och förordningen (1998:978) om trafikskolor
Fordonstillverkare	Fordonslagen (2002:574) Fordonsförordningen (2002:925)
Infrastrukturförvaltare	Väglagen (1971:648) Väggångörelsen (1971:954) Plan- och bygglagen (1987:10) Lagen (1994:847) och förordningen (1994:1215) om tekniska egen-skapskrav på byggnadsverk, m.m. Anläggningslagen (1973:1149) Lagen (2006:418) och förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar

Ovanstående är enbart ett urval men uppställningen speglar den komplexa lagstiftning som möter de olika aktörerna i vägtransport-systemet. Till bilden hör också att författningarna inte genomgående behandlar enbart säkerhetsfrågor. Även grad av ansvar och förekomst av kontroll och tillsyn varierar. Infrastrukturförvaltarnas ansvar kommer till svagare uttryck än för övriga adressater och någon tillsyn är inte föreskriven.

11.5.2 Plan- och bygglagen och planering för infrastruktur

Statens intressen i den fysiska planeringen

På den nationella nivån styrs planering och utbyggnad av infrastruktur av riksdag och regering genom lagar och förordningar, riktlinjer och mål för olika politikområden samt genom de investeringsmedel som anvisas. Den nationella långsiktiga investeringsplaneringen utgör underlag för trafikverkens investeringar för kommande tioårsperiod. Den bedrivs i två steg: inriktningsplanering och åtgärdsplanering. Inriktningsplaneringen görs sektorsövergripande och resulterar i en av riksdagen antagen infrastrukturproposition. Respektive trafikverk tar fram förslag till åtgärdsplan som måste godkännas av riksdagen. Planen omfattar det nationella vägnätet och samtliga statliga järnvägar. Övriga statliga vägar hanteras i länstransportplaner, som tas fram och beslutas av länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan. Planerna innehåller även särskilda medel för statsbidrag till kollektivtrafik, cykelvägar m.m.

Någon fysisk planering enligt PBL finns inte på nationell nivå och i praktiken knappast heller på regional nivå. Planeringsdialoger mellan stat och kommun förs dels inom ramen för översiktsplanering och efterföljande detaljplanering, dels inom planeringen för väg- och järnvägsprojekt. Planeringen av järnvägar och statliga vägar sker enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg respektive väglagen. Planeringsprocessen som sker i flera steg syftar till att ge Banverket respektive Vägverket ett gott beslutsunderlag, garantera samordning med andra aktörers planering och ge goda möjligheter till insyn och påverkansmöjligheter för dem som berörs.

PBL-processerna bygger på kommunernas planmonopol och helhetsansvar för markanvändning och byggande inom kommunen. Översiktsplanen, med sin helhetssyn på utveckling och struktur i kommunen, är ett viktigt underlag för trafikverkens planering av enstaka väg- och järnvägsobjekt. Arbetsplaner enligt väglagen och järnvägsplaner får inte strida mot gällande detaljplaner eller områdesbestämmelser. Det ska också framgå om dessa planer går att förena med gällande översiktsplan. Några direkta krav på samordning med översiktsplanerna enligt PBL och de tidiga skedena enligt väg- och järnvägsplanering finns däremot inte.

Den formella kopplingen mellan statlig och kommunal nivå i infrastrukturplaneringen sker genom att trafikverken pekar ut riksintressen för kommunikationer enligt 3 kap 8 § miljöbalken. På

så vis anger staten anspråk på mark som behövs för vägar, järnvägar, terminaler, flygplatser och hamnar.

Trafikverken har tillsammans med Boverket utvecklat en gemensam tolkning av bestämmelserna. Utifrån en trafikslagsövergripande syn har de fyra trafikverken Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket enats om att redovisa ett sammanhängande nät av internationella, nationella respektive regionala trafikfunktioner som riksintressen för kommunikationer. Utpekade riksintressen har ingen koppling till ägandet eller ansvaret för förvaltning utan utgår från ett funktionellt perspektiv. Den nationella redovisningen av riksintressen är i allmänhet schematisk. Det är länsstyrelsens uppgift att tillhandahålla aktuellt planeringsunderlag, bland annat om riksintressen, samt bevaka att dessa tillgodoses i den kommunala planeringen. Om så sker fungerar översiktsplanen som en överenskommelse mellan stat och kommun i denna del. Annars kvarstår det statliga anspråket och måste lösas i senare skeden av planeringen.

När en kommun ska ta fram en trafikstrategi bör man även kartlägga riksintressena för kommunikationer. Funktionen för en trafikanläggning påverkar också markanvändningen kring anläggningen samt anslutande trafiknät. Hur stort område som påverkas kan behöva diskuteras med respektive trafikverk och länsstyrelse. Eftersom det är funktionen som ska skyddas kan en ny eller flyttad anläggning bli föremål för diskussion i arbetet med både trafikstrategi och översiktsplan, förutom de diskussioner som förs inom ramen för projektplaneringen.

Eftersom planeringen för trafikanläggningar och den kommunala planeringen regleras i sidoordnade lagsystem uppkommer samordningsproblem. Svårigheterna att samordna uppstår inte minst av tekniska skäl, genom att processerna inte stämmer överens tidsmässigt och att de olika regelverkens krav är olika omfattande och har olika huvudfokus. Både för att få till stånd en samordnad fysisk planering och en effektiv regional utvecklingsplanering behöver kommunen vidta särskilda åtgärder. Det kan bland annat handla om att tidsmässigt samordna samråden i de olika planeringsprocesserna och att medverka till att avsiktsförklaringar tas fram för gemensamma investeringar.

Länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggväsendet i länen och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. PBL reglerar bland annat kommunernas skyldighet att anlägga gator och andra allmänna platser. Det finns krav i PBL att vid planläggning beakta säkerhet, trafikförsörjning, skydd mot trafikolyckor, god

trafikmiljö m.m. (2 kap. 3 § och 4 §). Dessa frågor ska alltså, när de är aktuella, behandlas under planprocessen och komma till uttryck i planbeskrivningen och så långt möjligt fångas i planbestämmelser. Länsstyrelsen ska särskilt bevaka bland annat hälsa och säkerhet samt risken för olyckor. Detta ansvar sträcker sig så långt att länsstyrelsen ska upphäva detaljplaner som inte i tillräcklig grad beaktat dessa aspekter (12 kap.). Det finns också exempel på sådana upphävanden just av trafiksäkerhetsskäl.

Översiktsplan

Den kommunala översiktsplanen är en del i arbetet för en långsiktigt hållbar utveckling. Översiktsplanen ger en helhetsbild av hur kommunen tänker använda sina mark- och vattenområden och hur kommunen vill att den bebyggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ger därmed grundläggande förutsättningar för de trafikbehov som uppstår och inriktningen för fortsatt planering. Översiktsplanen är obligatorisk, ska omfatta hela kommunen och vara aktuell. Kommunfullmäktige ska minst en gång per mandatperiod ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Översiktsplanen är däremot inte juridiskt bindande. Det är först vid prövning av detaljplaner och bygglov som enskilda intressen vägs mot allmänna och besluten blir bindande. Den kommunövergripande översiktsplanen kompletteras ofta med fördjupningar för olika delar av en kommun, exempelvis för staden, omgivande tätorter eller centrum. Den kan också innehålla eller kompletteras med strategier för handel, näringsliv, trafik m.m.

Översiktsplanen är vägledande för beslut enligt annan lagstiftning som rör markanvändning och byggande såsom väglagen, järnväglagen, ellagen (1997:857), miljöbalken m.fl. Översiktsplanen är en överenskommelse mellan stat och kommun om hur riksintressen (enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser) ska tillgodoses i den fysiska planeringen. I översiktsplanen redovisas förutsättningar och inriktningar för den framtida användningen av mark- och vattenområden.

Detaljplan

Detaljplan används för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen medför rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskilt angiven genomförandetid. Detaljplanen har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov och ger rätt till ersättning i vissa fall.

Några viktiga syften med detaljplaneläggningen kan sägas vara:

- att få en samlad bedömning av samband och konsekvenser av avsedda förändringar i ett större sammanhang,
- att garantera allmänheten och olika intressenter inflytande och få fram ett samlat och förankrat beslutsunderlag,
- att säkerställa ett rationellt och förutsägbart genomförande (inlösen av allmänna platser, ersättning, etc.),
- att ge förutsättningar för likvärdig behandling,
- att ge tydliga spelregler för fastighetsägare och byggherrar om de rättigheter och skyldigheter som fastighetsinnehavet och byggandet innebär,
- att ge handlingsberedskap och framförhållning för framtida förändringar och förenkla och rationalisera hanteringen av lov samt
- att klara ut grannerättsliga förhållanden.

Vad som ska och vad som får regleras i en detaljplan framgår av 5 kap. 3–8 §§ PBL. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § anger detaljplanens obligatoriska innehåll, bland annat utformning och användning av sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för. Om kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser måste detta anges i detaljplanen enligt 5 kap. 4 §. I sådant fall får också i detaljplanen meddelas bestämmelser om utformning och användning av allmänna platser.

Om kommunen är huvudman ska kommunen, efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen, ställa i ordning gator och andra platser så att dessa kan användas för avsett ändamål. Om kommunen inte är huvudman för allmänna platser ligger ansvaret för byggande, drift och underhåll på de enskilda fastighetsägarna. Detta ansvar är dock inte reglerat i PBL utan åligger den samfällighet som finns eller ska bildas för ändamålet.

11.5.3 Särskilt om vägar och gator

Definition av vägtyper

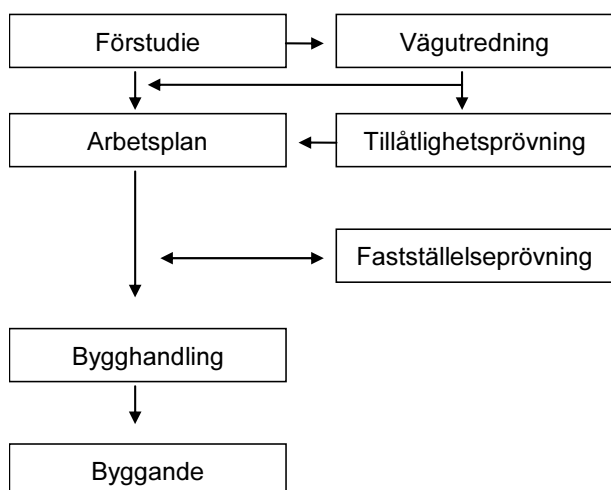
Sveriges vägnät består av cirka 9 800 mil statliga vägar (allmänna vägar), 3 700 mil kommunala gator och vägar och cirka 28 000 mil enskilda vägar. En stor andel av de enskilda vägarna är skogsbilvägar som i många fall inte är öppna för allmän motorfordonstrafik.

Med *allmän väg* förstås i första hand en väg som anläggs enligt väglagen. Även vägar som anlagts enligt äldre väglag eller som av ålder ansetts som allmän faller in under det begreppet. I första hand är det staten som är väghållare för de allmänna vägarna, men regeringen kan förordna att en kommun ska vara väghållare. En väg upphör att vara allmän om den enligt PBL upplåts till allmänt begagnande som gata. Med *gata* förstås trafikled – områden för fordons- och gångtrafik – inom detaljplan där kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Övriga vägar är *enskild väg*.

Statlig väghållning

Väghållning omfattar begreppsmässigt både byggande och drift av väg. Enligt 4 § väglagen ska vid väghållning tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. Vidare ska en estetisk utformning eftersträvas.

Figur 11.1 Översikt över väglagens process för byggande av väg



Vägplanering

Förstudie. I förstudien ska förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Samråd sker med bland annat länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelsen beslutar enligt 6 kap. 4 § miljöbalken om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte.

Vägutredning. En vägutredning ska genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa vägsträckningar (korridorer) behöver studeras. Utredningen ska utgöra underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Kommunens översiktsplan har betydelse för att koppla ihop vägplaneringen med den övriga samhällsplaneringen. Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får en väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Vägutredningen ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som ska godkännas av berörda länsstyrelser. I övrigt sker samråd med kommuner och statliga myndigheter. I detta skede kan markundersökningar behövas som underlag för att bedöma de tekniska förutsättningarna för ett vägbygge. Efter eventuell utställelse av utredningen och miljökonsekvensbeskrivningen tar väghållningsmyndigheten ställning till vilken vägkorridor som ska väljas för fortsatt projektering.

Tillåtlighetsprövning. För större infrastrukturprojekt krävs att regeringen prövar vägens tillåtlighet enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen får också enligt 3 § för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §. Det ankommer på Vägverket att med eget yttrande överlämna den upprättade vägutredningen till regeringen för prövning.

Vägprojektering

Arbetsplan. För byggande av väg ska en arbetsplan upprättas. Samråd sker med berörda markägare, myndigheter och andra intressenter. Arbetsplanen ska belysa framkomlighet, trafiksäkerhet, tillgänglighet m.m. Arbetsplanen ska som huvudregel ställas ut. Därefter överlämnas arbetsplanen, efter eventuella revideringar, med tillhörande miljökonsekvensutredning och inkomna synpunkter till Vägverket för fastställelse. I detta skede finns i allmänhet förutsättningar att aktualisera frågor om tillstånd som kan krävas i övrigt, exempelvis enligt 7 kap. miljöbalken om verksamhet som berör Natura 2000-områdena eller enligt 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet (vattendom). Även behovet av bygglov beaktas i detta skede. Däremot är det vanligen så att den formella ansökan om bygglov inte görs förrän arbetsplanen är fastställd och bygghandlingarna tagits fram. På motsvarande sätt görs oftast en ansökan om vattendom först när arbetsplanen är fastställd.

Fastställelse av arbetsplan. Vägverket fastställer arbetsplanen efter samråd med länsstyrelsen. Om Vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattningar hänskjuts frågan till regeringens prövning. Vägverkets fastställelsebeslut kan överklagas till regeringen. Först när arbetsplanen har vunnit laga kraft och eventuellt andra nödvändiga tillstånd har inhämtats, exempelvis bygglov för tunnlar, kan byggandet påbörjas.

Bygghandling. En arbetsplan är normalt inte tillräckligt detaljerad för att vägen ska kunna byggas direkt med hjälp av den. Det behövs ytterligare projektering och vissa fältarbeten, såsom kompletterande grundundersökningar, mätningar, provtagning i brunnar m.m.

Vägar och gator är byggnadsverk och ska således – när de ”uppförs, byggs till eller ändras på annat sätt” – uppfylla de egen-skapskrav som anges i lagen (1994:847) respektive förordningen

(1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Egenskapskraven avser bland annat bärförmåga, stadga och beständighet, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö och säkerhet vid användning.

Drift

Vad som inledningsvis sagts om 4 § väglagen gäller även vid drift av väg. I övrigt regleras drift i 26–29 §§ väglagen och 45–48 §§ vägkungörelsen (1971:954). Den grundläggande bestämmelsen är 26 § i lagen, men den närmare innebörden av drift framgår av 45 § i kungörelsen enligt följande.

Drift av väg innefattar åtgärder som

- säkerställer att trafiken kan komma fram, såsom snöplogning, halkbekämpning, reparation av mindre skador samt hyvling och dammbindning på grusvägar (servicearbeten),
- vidmakthåller vägens standard, såsom förnyelse av slitlager och vägmarkeringar samt dikning (underhållsarbeten),
- förbättrar vägens standard genom smärre åtgärder, såsom beläggning av grusväg, förstärkning av bäriheten och punktåtgärder för att öka trafiksäkerheten (förbättringsarbeten),
- håller vägen ren, såsom sopning, borttagande av skräp och smuts samt ogräsbekämpning (renhållning), eller
- på annat sätt håller vägen i ett för samfärdseln tillfredsställande skick.

Kommunal väghållning

Enligt 6 kap. 26 § PBL ska kommunen efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för.

Enligt 6 kap. 27 § PBL ska gator och andra allmänna platser som upplåts för allmänt begagnande, stämma överens med detaljplanen i fråga om bredd, höjdläge och utformning. De ska också vara utförda på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ”ortens sed”. PBL reglerar enbart lokaliseringen och plangenomförandet men inte den tekniska utformningen av en gata. I det avseendet gäller

vad som sagts i fråga allmänna vägar utifrån regleringen av tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.

I 6 kap. 30 § PBL sägs att kommunen ska svara för underhållet av gator och sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för. Någon närmare reglering av vilka kvalitetskrav som ställs finns inte. Det anses dock ligga i bestämmelsen att kommunen svarar för att gatan är i funktionsdugligt skick. Vad detta innebär får bedömas med hänsyn till förhållandena på platsen. Det anses också följa av bestämmelsen att kommunen har en skyldighet att, vid behov, utföra förbättrings- eller ombyggnadsarbeten.

I PBL finns inga regler om gatuhållning eller om vinterväghållning av gata. Sådana regler finns numera i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Renhållningsskyldigheten gäller gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder. Någon närmare precisering finns inte.

Inom en detaljplan där kommunen är huvudman kan kommunen ta ut avgifter av fastighetsägarna genom s.k. gatukostnadsersättning. Avgiften avser utgifter för markförvärvet samt iordningsställandet och förbättring. Drift- och underhållskostnader ingår däremot inte i underlaget för avgiften.

Enskild väghållning

Regler om enskilda vägar fanns tidigare i lagen (1939:608) om enskilda vägar. Lagen upphävdes vid utgången av 1997 genom lagen (1997:620) om upphävande av lagen om enskilda vägar och kompletterande bestämmelser om enskilda vägar infördes i anläggningslagen (1973:1149). Vägar och andra anläggningar som omfattades av lagen om enskilda vägar (eller äldre lagstiftning) anses enligt övergångsbestämmelser som gemensamhetsanläggningar, inrättade enligt anläggningslagen. Vägsamfälligheter eller vägföreningar som varit juridiska personer är numera samfällighetsföreningar enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Genom lantmäteriförrättning enligt anläggningslagen kan en anläggning, såsom en väg, inrättas som gemensamhetsanläggning om den är gemensam för flera fastigheter och tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem. Sådan gemensamhetsanläggning kan bildas såväl inom som utom detaljplan och oberoende av om en detaljplan har kommunalt eller enskilt huvudmannaskap.

En enskild väg är inte nödvändigtvis en gemensamhetsanläggning enligt ovan. Skötseln av en väg som är gemensam för flera kan regleras genom avtal mellan ägarna/intressenterna eller av en ideellt bildad förening. Vissa vägar har enbart en ägare och kan då många gånger närmast vara av privat karaktär.

Väghållare för vägar som tillhör en gemensamhetsanläggning är samfälligheten, dvs. ägarna till de fastigheter som ingår i samfälligheten. En utveckling av detta är att bilda en förening enligt lagen om förvaltning av samfälligheter, vilket innebär att föreningen är väghållare. Varken den lagen eller anläggningslagen innehåller några särskilda bestämmelser om väghållning. Däremot sägs i 56 § anläggningslagen att om det behövs för trafiksäkerheten i fråga om en viss enskild väg eller del av enskild väg, får statlig väghållningsmyndighet förordna att bestämmelserna i 43, 45–47, 51–53, 61, 64–69 och 72 §§ väglagen ska gälla i tillämpliga delar. Tillstånd enligt dessa bestämmelser ska prövas av väghållningsmyndigheten.

Vad som sagts i fråga om allmänna vägar och gator beträffande de tekniska egenskapskraven gäller även för enskilda vägar. I Vägverkets föreskrifter VVFS 2003:140 om tekniska egenskapskrav vid byggande på gator och vägar (vägregler), undantas dock s.k. skogsbilvägar och vägar med trafik som för öppningsåret understiger 125 fordon per årsmedeldygn.

En kommun äger ofta fastigheter även inom områden där den i sin egenskap av kommun inte har skyldighet att sköta väghållningen. Som fastighetsägare har kommunen då samma ansvar för väghållningen som varje annan fastighetsägare. I den egenskapen kan kommunen ingå i en samfällighetsförening.

Enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning kan bidrag lämnas till byggande och drift. Den grundläggande förutsättningen är att vägen inte är av obetydlig längd och tillgodoser ett kommunikationsbehov för de fast boende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Bidrag lämnas också för väg som är av väsentlig betydelse som genomfartsväg eller som uppsamlingsväg för fritidsbebyggelse.

Vägverket beslutar om hur anslagna medel ska fördelas mellan byggande och drift och hur anslagna medel för byggande ska fördelas mellan länen. Bidrag för byggande prövas av länsstyrelsen och driftbidrag av Vägverkets region.

Närmare bestämmelser finns i Vägverkets föreskrifter (VVFS 1990:4) om statsbidrag till enskild väghållning.

11.5.4 Byggnadsverk och tunnlar

Allmänt

Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. gäller tekniska egenskapskrav på byggnader och andra anläggningar – exempelvis vägar och gator – samt byggprodukter. Med byggprodukt avses en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk.

I 2 § anges de egenskapskrav som ett byggnadsverk, som uppförs eller ändras, ska uppfylla. Dessa är

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för avsett ändamål,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga samt
9. hushållning med vatten och avfall.

I 3 § sägs att särskilda bestämmelser om byggnadsarbeten, tillsyn, kontroll och påföljder finns i 9 och 10 kap. PBL. I 21 och 23 §§ finns bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela dels de närmare föreskrifter som behövs för att byggnadsverk ska uppfylla de tekniska egenskapskraven, dels de ytterligare föreskrifter som behövs för kontroll av att föreskrifterna om egenskapskrav följs.

I förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. har egenskapskraven utvecklats i 3–8 §§. Enligt 2 § ska bestämmelserna gälla när byggnadsverk uppförs, och beträffande tillbyggda delar eller ändringsåtgärder när byggnadsverk byggs till eller ändras på annat sätt.

Boverket har det övergripande bemyndigandet att meddela föreskrifter. I 18 § första stycket anges att Boverket efter samråd med andra berörda myndigheter får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3–8 §§, om inte någon annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter. I tredje stycket samma paragraf finns en specialreglering som innebär att det i stället för Boverket är Vägverket som meddelar föreskrifter

för tillämpningen av 3–8 §§ i fråga om vägar och gator samt anordningar som hör till vägen eller gatan. Från detta bemyndigande för Vägverket är dock undantaget vägtunnlar som Boverket alltjämt är föreskrivande myndighet för.

Vi har i vårt delbetänkande föreslagit att Transportinspektionen övertar dels Vägverkets uppgift att meddela föreskrifter om vägar och gator, dels Boverkets uppgift att meddela föreskrifter om vägtunnlar.

Särskilt om tunnlar

Den 1 juli 2006 trädde lagen (2006:418) och förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar i kraft. Dessa är direkt kopplade till EG-direktivet 2004/54/EG om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet (TEN) och omfattar vägtunnlar som är längre än 500 meter. För vägtunnlar som ligger utanför TEN-vägnätet har kraven ingen retroaktiv verkan. I praktiken har lagstiftningen en mycket begränsad betydelse, eftersom det i dagsläget endast finns en tunnel i trafik som berörs (Götatunneln i Göteborg). Det tillstånds- och kontrollsystem som lagen ställer upp är å andra sidan omfattande – med utgångspunkt från vad som sägs i EG-direktivet – och träder in redan under projekteringen. En tunnel ska uppfylla angivna säkerhetskrav, för varje tunnel ska det finnas en tillsynsansvarig tunnelmyndighet och varje tunnel ska ha en utpekad tunnelhållare. En tunnel får inte tas i bruk för allmän trafik förrän den godkänts av tunnelmyndigheten och även i övrigt finns ett detaljerat regelverk kring de säkerhetsfrågor som är grunden för lagstiftningen. Tunnelmyndighet ska pröva godkännande av säkerhetssamordnare (utsedd av tunnelhållaren) och vid behov pröva frågor om undantag från säkerhetskraven.

Lagstiftningen pekar ut följande aktörer:

- Tunnelhållare är den som enligt väglagen respektive plan- och bygglagen ansvarar för väg- eller gatuhållningen.
- Tunnelmyndighet är länsstyrelsen i det län där tunneln, eller större delen av den, är belägen eller kommer att vara belägen.
- Föreskrivande myndighet är Boverket.

Boverket har meddelat föreskrifterna BFS 2007:11, som trädde i kraft den 1 juli 2007, och därmed är EG-direktivet slutligt infört i den nationella lagstiftningen.

Vi har i vårt delbetänkande föreslagit att Transportinspektionen övertar dels länsstyrelsen uppgift som tunnelmyndighet, dels Boverkets uppgift att meddela föreskrifter om vägtunnlar enligt den särskilda tunnellagen.

11.5.5 Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor slår i den inledande bestämmelsen fast att syftet med lagen är att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med hänsyn till de lokala förhållandena. Detta nationella mål ska vara riktningsgivande för det allmännas ansvar.

I lagens inledande bestämmelser klargörs att staten och kommunerna är skyldiga att ansvara för en räddningsinsats endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Detta ska ses mot bakgrund av principen om den enskildes primära ansvar, som bland annat kommer till uttryck i 2 kap. 2 §. I den bestämmelsen slås fast att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skäligen omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka. Den enskilde ska också i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. I 2 kap. 4 § finns bestämmelser om skyldigheter vid farlig verksamhet. Bestämmelserna rör anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. I sådana fall är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Vidare ska en riskanalys upprättas. I 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, ankommer det på länsstyrelsen, efter samråd med kommunen, att besluta vilka anläggningar som omfattas av kravet i 2 kap. 4 §.

I 3 kap. regleras kommunens skyldigheter, bland annat i fråga om förebyggande åtgärder. För att skydda människors liv och hälsa

samt egendom och miljön ska kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. I förarbetena (prop. 2002/03:119) sägs att kommunen ska verka för en säker omgivning i kommunen och för att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder. Avsikten är dock inte är att kommunen ska ta över ett ansvar som någon annan myndighet eller enskild har. Däremot är tanken att kommunen i större utsträckning ska ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheter inom kommunen, exempelvis inom trafiksäkerhetsområdet.

I 5 kap. finns bestämmelser om tillsyn. I 1 § sägs att tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter, som har meddelats med stöd av lagen, utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Räddningsverket utövar den centrala tillsynen, dock med undantag för den statliga räddningstjänsten. Den kommunala tillsynen ska, liksom enligt tidigare lagstiftning, riktas mot den enskilde och utövas som en kontroll av att denne uppfyller de skyldigheter som sägs i lagen och i föreskrifter i anslutning till lagen. Länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet är inriktad på att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella målen och de verksamhetsmål som framgår av lagen och som satts upp i handlingsprogrammen. Räddningsverkets centrala tillsynsansvar handlar mycket om att stödja länsstyrelserna genom tillsynsvägledning, resursstöd och bistånd med kompetensutveckling. Verket ska också tydliggöra och konkretisera lagstiftningens intentioner genom föreskrifter och allmänna råd.

11.5.6 Jämförelse med övriga trafikslag

Järnväg

De författningar som reglerar krav på teknisk standard och säkerhet för järnvägstrafiken är i första hand järnvägslagen (2004:519), lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt lagen om byggande av järnväg. Härtill kommer järnvägsförordningen (2004:526), förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg.

Järnvägslagen innehåller bestämmelser om järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt om utförande och organisation av järnvägstrafik, med undantag av tunnelbana och spårväg som regleras i en särskild lag enligt ovan. Järnvägslagen är vad som i propositionen (2003/04:123) benämns en sektorsspecifik lag med syfte att ge klara regler för att bedriva verksamhet inom järnvägssektorn. Genom lagen har fyra EG-direktiv genomförts. I 2 kap. ställs krav på säkerheten i järnvägssystem – varmed avses infrastrukturen, fordon samt drift och förvaltning av infrastruktur och fordon – och i 3 kap. regleras tillstånd för järnvägsverksamhet. Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet och prövar ansökningar om tillstånd.

Lagen om byggande av järnväg – som även gäller tunnelbana och spårväg – är innehållsmässigt snarlik väglagen, fränsett dock att väglagen inte enbart omfattar byggande utan även drift och underhåll. Således regleras krav på förstudie, järnvägsutredning, miljökonsekvensbeskrivning och järnvägsplan. En järnvägsplan fastställs av Banverket efter samråd med berörda länsstyrelser.

Lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg innehåller krav på tillstånd för verksamheten, grundläggande säkerhetsbestämmelser och bestämmelser om tillsyn. Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet och prövar ansökningar om tillstånd.

Luftfart

Luftfarten är till sin natur i hög grad internationell och styrs såväl av EG-rätten som internationella överenskommelser. De grundläggande nationella författningarna är luftfartslagen (1957:297), luftfartsförordningen (1986:171) och lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Luftfartslagen reglerar svensk civil luftfart i Sverige och utomlands och utländsk civil luftfart i svenskt luftrum och på svenska flygplatser i enlighet med internationella överenskommelser. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om luftfartyg, bemanning, luftfarts-certifikat, flygplatser och markorganisation i övrigt samt tillstånd till luftfartsverksamhet. Luftfartsstyrelsen prövar frågor om tillstånd och utövar tillsyn.

I luftfartslagen 6 kap. och i 53–61 §§ luftfartsförordningen finns bestämmelser om krav på flygplatser. En flygplats för allmänt bruk får inrättas och drivas endast efter tillstånd av Luftfartsstyrelsen och en sådan flygplats får inte tas i bruk innan den har godkänts av myndigheten. Luftfartsstyrelsen meddelar också föreskrifter om underhåll

och drift av allmänna flygplatser. För enskilda flygplatser krävs en anmälan till Luftfartsstyrelsen som fastställer villkor för inrättandet, underhållet och driften av flygplatsen. Om en sådan flygplats uppfyller kraven för en allmän flygplats kan ett godkännande lämnas.

Sjöfart

Fartygssäkerhetslagen (2003:364) innehåller bestämmelser av övergripande karaktär i fråga om säkerheten till sjöss, bland annat allmänna krav på fartyg och deras bemanning samt på rederiverksamhet, särskilda krav för användning av vissa fartyg, arbetsmiljö och tillsyn. Lagen kompletteras av fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) och föreskrifter meddelade av Sjöfartsverket. Fartygssäkerhetslagstiftningen avser i huvudsak den yrkesmässiga sjöfarten. I övrigt finns bestämmelser i lagen (1996:18) och förordningen (1996:53) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar. Tillsyn utövas i allt väsentligt av Sjöfartsverket.

Sjötrafikregler finns i sjötrafikförordningen (1986:300) med bemyndiganden för länsstyrelsen och Sjöfartsverket att meddela föreskrifter för trafiken.

För sjöfartens del är det inte självklart vad som ryms i begreppet infrastruktur. Det synes dock rimligt att till infrastrukturen hänföra hamnanläggningar och farleder. Begreppet farled omfattar i sin vidaste betydelse de vattenområden som sjöfarten använder. I allmänhet menar man dock de vattenvägar som i sjökortet är markerade med heldragna svarta linjer. I lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn sägs att en allmän farled eller en allmän hamn får inrättas om farleden eller hamnen är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen eller om den är av väsentlig betydelse för trafiken med fritidsbåtar och den behövs med hänsyn till säkerheten i farleden. Vid prövningen tillämpas vissa bestämmelser i miljöbalken och en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå och godkännas av berörda länsstyrelser. Beslut om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn meddelas av Sjöfartsverket. I vissa fall ska dock frågan överlämnas till regeringen för prövning enligt 17 kap. miljöbalken.

11.6 EG-direktiv om åtgärder för säkrare vägar

11.6.1 Mål om halvering av antal dödade

2001 satte EU upp målet att halvera antalet dödsoffer på vägarna i unionen, från 50 000 till 25 000 fram till utgången av 2010. Framsteg har gjorts men ännu 2005 dödades 41 500 i trafikolyckor. I kommissionens vitbok av den 12 september 2001, *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 – Vägval inför framtiden*, aviserade kommissionen initiativ för säkrare vägar. I vitboken framhålls behovet av att undersöka möjligheterna att utföra kontinuerliga granskningar av trafiksäkerheten samt undersökningar av olika åtgärders potentiella effekt, liksom behovet av en tydligare utmärkning av de platser där det sker flest olyckor. 2003 publicerade kommissionen meddelandet *Europeiska åtgärdsprogram för trafiksäkerhet – Att halvera antalet dödsoffer i trafiken i Europeiska unionen till år 2010: ett gemensamt ansvar*.

I oktober 2006 överlämnade kommissionen till rådet ett förslag till direktiv om samlade åtgärder för säkrare vägar. Ett flertal länder, däribland Sverige, har under arbetets gång motsatt sig ett direktiv i frågan. Vid ministerrådsmöte i oktober 2007 enades man dock om kvarstående frågor, inklusive valet av ett direktiv som rättsligt instrument och bilagor som inte är rättsligt bindande. Därefter har Europaparlamentet behandlat frågan i utskottet för transporter och turism (TRAN) och lämnat förslag till ändringar. Dessa kommer nu att behandlas i en rådsarbetsgrupp. Ett direktiv torde kunna beslutas under senare hälften av 2008. Från det att direktivet har trätt i kraft kan förväntas att medlemsstaterna har två år på sig att genomföra direktivets bestämmelser.

11.6.2 Innehåll i kommande direktiv

Det kommande direktivets slutliga utformning och innehåll kan således inte anges men följande allmänna beskrivning bedöms möjlig att utgå från.

Medlemsstaterna ska införa bindande riktlinjer för infrastrukturen på det transeuropeiska vägnätet (TEN). TEN-vägnätet är det vägnät som definieras i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG. En översiktlig beskrivning av de vägar i Sverige som ingår i TEN är följande: E4, E6, E10, E14, E18, E20 delen Örebro–Stockholm och delen Göteborg–riksgränsen på

Öresundsbron, E22, E65, väg 40 samt väg 45 delen Göteborg–Gällivare/Malmberget.

Riktlinjerna har fyra huvudsakliga beståndsdelar:

- *Konsekvensbeskrivningar för trafiksäkerhet.* I planering av vägprojekt ska effekter på trafiksäkerhet beskrivas, liksom vilka överväganden som gjorts i olika beslutssituationer.
- *Trafiksäkerhetsgranskning/revision.* En särskild trafiksäkerhetsrevisor ska följa den fysiska planeringsprocessen för nya vägprojekt och se till att trafiksäkerhetsaspekter beaktas. En begränsning till enbart större vägprojekt diskuteras.
- *Förbättrad trafiksäkerhet på befintliga vägar.* TEN-vägnätet ska kartläggas utifrån risker för olyckor. Åtgärder ska koncentreras till de delsträckor som har flest olyckor. Trafikanter ska varnas för vägsträckor med hög olycksrisk.
- *Trafiksäkerhetsinspektioner.* Befintligt TEN-vägnät ska inspekteras regelbundet.

I direktivet ingår fyra bilagor som närmare anger:

- innehållet i konsekvensbeskrivningar,
- kriterier för trafiksäkerhetsgranskning,
- kartläggningen av olycksdrabbade vägsträckor m.m.,
- innehållet i olycksrapporter.

Bilagorna är inte tvingande men medlemsstaterna uppmanas att följa dem.

11.7 Övergripande bedömning av reformbehovet

Bedömning: På vägområdet saknas, till skillnad från järnvägs- och luftfartsområdet, en lagstiftning som samlar de primära systemutformarnas ansvar och åligganden. För att öka förutsättningarna för en verkningsfull och stegvis styrning mot det transportpolitiska målet – särskilt mot delmålet säker trafik – och för att ge nollvisionen en tydligare ställning i regelverket, bedöms en sådan lagstiftning vara motiverad. Vi saknar möjligheter att närmare utreda frågan och anser att detta bör göras i annat sammanhang. Inom ramen för vårt uppdrag begränsas frå-

gan till om ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning.

11.7.1 Många faktorer påverkar

Vägtransportsystemet är öppet och komplext. Ingen part kan styra över helheten och inte heller över systemets säkerhet. Det som kännetecknar vägtransportsystemets säkerhet är att behovet av förbättringar kan sägas vara oändligt stort. För att åstadkomma säkerhet finns en rad modeller, som är uppbyggda så att de komponenter som är betydelsefulla länkas samman med krav på prestanda och inbördes relationer. På det sättet kan säkerhet endast skapas om bilar, vägar, hastigheter och trafikanter uppfyller kraven samtidigt. Om vägen är säker, fordonet säkert och föraren håller sig inom ramen för systemet, kan de flesta dödsfall och allvarliga skador undvikas. Utmaningen är därmed att få till stånd alla de egenskaper som till sist genererar ett säkert vägtransportsystem och som dessutom är långsiktigt hållbart och effektivt.

Kraven i modellerna för säker trafik torde endast kunna uppfyllas stegvis. Om ett regelverk skapas, som kräver att alla villkor ska uppfyllas omedelbart, kan detta endast ske genom antingen mycket stora inskränkningar i mobiliteten eller genom att kraven är så lågt satta att de blir verkningslösa. Även om man skulle satsa mycket stora resurser kan inte alla förändringar göras på kort tid. En stegvis anpassning av systemet är med andra ord det mest realistiska alternativet.

En säker vägtrafik kan således schematiskt uttryckas som en funktion av en säker trafikant, en säker väg/gata, ett säkert fordon och en säker hastighet. För att styra de inblandade aktörerna (trafikanterna och systemutformarna) mot den säkra trafiken finns lagstiftningsmässigt ett flertal författningar av skiftande innehåll, omfattning och inriktning. Till stor del kan sägas att ansvaret vilar tungt på den enskilde trafikanten, men det vore samtidigt felaktigt att påstå att lagstiftaren generellt undvikit regleringar av systemutformarnas ansvar. Den kommersiella trafikens aktörer har i flera avseenden ett utpekat säkerhetsansvar i yrkestrafiklagstiftningen och i EG-rättsakter på området och tillsynsfrågan är i allt väsentligt tillgodosedd. Detsamma gäller fordonstillverkare och den yrkesmässiga utbildningen på körkortsområdet. Även infrastrukturförvaltarna – väghållarna – har föreskrivna skyldigheter för säkerheten, men bilden är

splittat med ett relativt oklart ansvar utan koppling till någon oberoende tillsyn. Det är svårt att finna en röd tråd i ansvars- och tillsynsregleringen i de olika författningarna. En rimlig förklaring är att respektive område, av historiska och traditionella skäl, vuxit fram i huvudsak separerade från varandra.

11.7.2 Att styra bättre

En övergripande fråga är om det transportpolitiska målet, särskilt i fråga om delmålet säker trafik, motiverar en annan och bättre styrning genom regleringar och tillsyn än vad som nu är fallet. Trafikinspektionsutredningen anser uppenbarligen det, eftersom man bedömer att riksdagens beslut om nollvisionen och om en ny ansvarsfördelning för vägtransportsystemets trafiksäkerhet innebär att intresset för en säker trafik på våra vägar måste ges en tydligare ställning än det har i dag. Vi instämmer i denna bedömning, liksom i bedömningen att det inte är möjligt att i ett slag införa ett generellt ansvar för alla dem som kan inordnas i begreppet systemutformare.

Möjligheten att genom ett generellt systemutformansvar, exempelvis enligt Trafikansvarutredningens förslag i SOU 2000:43, lösa problemet med att nollvisionen och den nya ansvarsfördelningen är otydligt införd i lagstiftningen, kan dock enligt vår mening ifrågasättas av flera skäl. För det första är det svårt att avgränsa begreppet systemutformare tillräckligt klart, liksom att med tillräcklig skärpa formulera ett ansvar som riktar sig till – och kan utgöra grund för tillsyn över – samtliga systemutformare. För det andra kan en sådan lagstiftning inte ersätta de specifika bestämmelser som finns i exempelvis yrkestrafiklagen och därmed uppkommer en form av dubbelreglering. Att två (eller flera) författningar ska tillämpas parallellt är inte på något sätt en unik situation och kan i vissa fall vara svårt att undvika. Många gånger torde det också vara så att den prövning som sker har olika huvudsakliga syften i respektive lagstiftning. I det här sammanhanget framstår det dock som i vart fall önskvärt att undvika dubbelregleringar, såväl från systemutformarnas perspektiv som från det allmännas syfte att ge ansvaret en tydlig ställning.

Lagen om skydd mot olyckor har en inledande bestämmelse – ett nationellt mål – som enligt sin ordalydelse inte har någon begränsning till vissa slags olyckor. Det framgår dock av lagstift-

ningen i övrigt att det allmännas ansvar, företrädesvis kommunens, i det förebyggande arbetet i första hand gäller bränder och skador till följd av bränder. I förarbetena sägs att det inte är regeringens avsikt att kommunernas skyldigheter att vidta förebyggande åtgärder ska vidgas genom lagen, t.ex. genom övertagande av ansvar från något annat organ. Däremot syftar lagen till att stimulera kommunerna och ge möjlighet till ett tvärsektorielt säkerhetsarbete utifrån egna ambitioner, där olika sektorer ska samverka för att höja den allmänna säkerhetsnivån.

Även den enskildes (verksamhetsutövarens) ansvar är begränsat på det sätt som närmare anges i 2 kap. I den utredning som föregick lagen (SOU 2002:10) föreslogs att det skulle föras in en bestämmelse, enligt vilken det skulle åligga var och en att vidta skäliga åtgärder till skydd mot olyckor. Regeringen ansåg dock att det skulle föra för långt och medföra betydande svårigheter av rättslig art att låta denna princip komma till uttryck i en lagbestämmelse. Lagen är med andra ord inget kraftfullt instrument för att styra mot en säker trafik men kan, beroende på respektive kommuns ambitionsnivå, ändå vara ett betydelsefullt inslag i det tvärsektorIELLA arbetet för en säker trafik, vilket också understryks i förarbetena till lagen.

I jämförelse med i första hand järnvägs- och luftfartsområdet saknas på vägområdet en lagstiftning som samlar de primära systemutformarnas ansvar och åligganden. En sådan lagstiftning på vägområdet skulle enligt vår uppfattning påtagligt öka förutsättningarna för en verkkningsfull styrning mot det transportpolitiska målet. Nollvisionen och dess syn på ansvarsfördelningen för vägtransport-systemets trafiksäkerhet skulle därmed få en tydligare ställning än den har i dagens regelverk.

En översiktlig bedömning är att en ny lag om vägar/vägtrafik (som inte ska förväxlas med den nuvarande väglagen) med fördel kan omfatta bestämmelser om

- infrastrukturen och infrastrukturförvaltarna (väghållarna),
- fordon,
- kommersiell trafik,
- yrkesmässig utbildning,
- tillsyn.

Däremot bör reglerna kring byggandet av väg behandlas fristående, på motsvarande sätt som gäller för järnvägsområdet. Även de regler

som i första hand riktar sig till den enskilde trafikanten (som inte tillhör kategorin systemutformare) – de renodlade trafikreglerna – skulle kunna kvarstå i egna författningar. En begränsande faktor i sammanhanget är också vad som från överskådlighets- och läsbarhetssynpunkt är möjligt att sammanföra i en författning.

11.7.3 Reformbehovet och utredningens uppdrag

En reform i enlighet med inriktningen ovan – en samlad lagstiftning med förutsättningar att sammanhållet införa stegvisa förändringar enligt modellerna för säker trafik – bedöms motiverad och bör initieras. Inom ramen för vårt uppdrag och den tid som står till förfogande är det dock inte möjligt att genomföra de närmare analyser och överväganden som frågan kräver och det finns i alla händelser inte förutsättningar för att ta fram ett genomarbetat förslag. Ett steg i denna riktning, och som inte bör försvåra ett fortsatt arbete med en mer samlad vägtrafiklagstiftning, är att med utgångspunkt från Trafikinspektionsutredningens förslag gå vidare i frågan om ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning.

11.8 Utredningens överväganden och förslag

11.8.1 Behov av utökat trafiksäkerhetsansvar

Bedömning: Det är motiverat att införa ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning. Ett sådant ansvar bör omfatta alla vägar och gator.

Skälen för bedömningen

Trafikinspektionsutredningen

Trafikinspektionsutredningen föreslog att ett tydligt trafiksäkerhetsansvar för dem som utformar vägtransportssystemet ska införas. Utgångspunkten var i huvudsak att den ansvarsfördelning som riksdagen uttalade sig för i beslutet om nollvisionen ännu inte har kommit

till utförande och att det är viktigt att så sker. Med hänvisning till avsnitt 11.7.2 instämmer vi i Trafikinspektionsutredningens förslag.

Trafikinspektionsutredningen uttalade sig för att ett allmänt säkerhetskrav också borde gälla för gator men att det kommunala planmonopolet enligt PBL komplicerar frågan, med följd att utredningstiden inte räckte till för att behandla frågan tillräckligt. Det kan visserligen med fog påstås att förhållandena skiljer sig åt mellan tätbebyggelse – med anläggande av vägar och gator som en komponent av flera i en komplex samhällsplaneringsprocess – och vägar utom tätbebyggda områden. Nollvisionen som grund för det långsiktiga trafiksäkerhetsarbetet gäller å andra sidan oavsett vem som ansvarar för väghållningen.

Att styra mot en säkrare trafik genom lagstiftning är inte med nödvändighet det rätta instrumentet och torde knappast ensamt lösa frågan. I det kommunala perspektivet är samhällsplaneringen av stor betydelse och hjälpmedel som publikationen *Trafik för en attraktiv stad* (TRAST) – framtagen av Sveriges Kommuner och Landsting och Vägverket i samarbete med Banverket och Boverket – kommer oavsett lagstiftning att vara ett viktigt hjälpmedel för att nå målen.

Vad som nu har sagts rubbar dock inte vår inledande bedömning att det i grunden finns säkerhetsmässiga skäl att på ett konstruktivt och ändamålsenligt sätt omsätta ett utökat och tydligare väghållaransvar till samtliga vägar och gator. När det gäller gator och kommunala vägar bör dock den utgångspunkten också prövas mot den kommunala planmonopolet och, mer övergripande, mot det kommunala självstyrelsen.

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket enligt 1 kap. 1 § regeringsformen. Kommunernas uppgifter regleras inte i regeringsformen, däremot anges på vilket sätt kommunernas uppgiftsområden ska bestämmas. I 8 kap. 5 § föreskrivs således att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen ska bestämmas i lag. Enligt samma lagrum är det också riksdagen som i lag meddelar föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Någon egentlig definition av begreppet kommu-

nal självstyrelse ges inte i förarbetena till bestämmelsen i regeringsformen (SOU 1963:16–19 och SOU 1972:15). Begreppet fanns med i författningsutredningens förslag från år 1963, däremot inte i Grundlagberedningens från år 1972. Justitieministern framhöll (prop. 1973:90 s. 190) att utgångspunkten var att staten och kommunerna samverkade på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål. Med detta synsätt var det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlagen kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) är Sverige indelat i kommuner och landsting och dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Detta var enligt förarbetena (prop. 1990/91:117) ett sätt att ytterligare markera vikten av kommunal självstyrelse. En sådan bestämmelse markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Den kommunala självstyrelsen kan dock enligt förarbetena aldrig vara total. Regeringsformen ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer bland annat kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Hösten 2006 tillsatte Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) en expertgrupp med uppgift att belysa innebörden av den kommunala självstyrelsen och att ta fram förslag på en förändrad grundlagsreglering. Gruppen har också bland annat haft till uppgift att överväga alternativa förfaranden för att lösa konflikter mellan den statliga och den kommunala nivån. Expertgruppens arbete redovisas i SOU 2007:93 med förslag om bland annat en tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen och att en proportionalitetsprincip införs. Principen innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Det kommunala planmonopolet

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (det kommunala planmonopolet). I 2 kap. anges de grundläggande samhällsintressen som ska beaktas vid den lämplighetsbedömning som ska ske vid rättsverkande planläggning eller vid prövningen av lokalisering av nya byggnader och anläggningar i områden utanför detaljplan. Bestämmelserna uttrycker de krav som statsmakterna ställer på kommunen vid besluten och anger ramar för kommunens handlingsutrymme.

Bedömning

Statsmakternas möjlighet att ålägga kommunerna ett utökat och tydligare ansvar på detta område är formellt sett inte begränsat. Till bilden hör också att området i sig inte är helt oreglerat i dag. Det handlar därför inte om att bryta helt ny mark på bekostnad av den kommunala självstyrelsen. En ytterligare faktor är naturligtvis den mer konkreta utformningen av ett sådant ansvar och det är givet, vare sig det gäller gator eller vägar, att ingen tjänar på en reglering som saknar förutsättningar att kunna omsättas i praktiken. Från dessa utgångspunkter är det vår bedömning att den principiella inriktning som Trafikinspektionsutredningen uttalade inte ändras av de särskilda förhållanden som gäller i fråga om kommunal självstyrelse och kommunalt planmonopol. Inte heller finns det några avgörande skäl mot att omfatta även enskilda vägar, men liksom för övriga vägar och gator gäller att den konkreta utformningen av ansvaret måste anpassas till förutsättningarna.

11.8.2 En lag om åtgärder för säkra vägar

Förslag: Ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning ska införas i övergripande delar genom en lag om åtgärder för säkra vägar och i övrigt genom en kompletterande förordning. I den utsträckning som det är möjligt anpassas lagen till innehållet i det förslag till EG-direktiv som är under behandling. Genom bemyndiganden i lagen och förordningen ska ytterligare föreskrifter kunna meddelas av myndighet.

I lagen ställs krav på väghållaren att

- för varje vägprojekt genomföra en trafiksäkerhetsanalys, och
- systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder som behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen eller gatan.

I lagen ställs vidare krav på väghållaren att i fråga om vägar som ingår i TEN-vägnätet

- för varje vägprojekt låta genomföra en trafiksäkerhetsgranskning och utse en trafiksäkerhetsrevisor som är godkänd av tillsynsmyndigheten,
- genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner av vägen, kartlägga olycksdrabbade vägsträckor och upprätta en plan för åtgärder, samt
- upprätta rapporter över trafikolyckor som medfört att någon omkommit.

Kravet på en trafiksäkerhetsanalys och på att vidta åtgärder för att förebygga skador ska gälla alla vägar och gator, utom särskilt anordnade vintervägar. För att kunna anpassa dessa krav till typ av väg bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att föreskriva undantag. I fråga om trafiksäkerhetsanalyser ska i lagen undantas sådana vägar som omfattas av en motsvarande analys i en översikts- eller detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10). Övriga krav ska vara begränsade till vägar som ingår i TEN-vägnätet, om inte regeringen föreskriver att kraven ska omfatta även andra vägar.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bemyndigas också att föreskriva krav på att väghållare ska utreda trafikolyckor och lämna uppgifter om väginfrastrukturen.

I förordningen undantas vägar som endast i liten utsträckning används av allmänheten för trafik.

Bedömning: Något allmänt säkerhetskrav för byggande av vägar och gator bör inte införas.

Skälen för förslaget och bedömningen

Grundläggande bestämmelser

Normgivningsmakten fördelas i regeringsformen mellan riksdagen och regeringen. De grundläggande bestämmelserna finns samlade i 8 kap. regeringsformen men även på andra ställen i regeringsformen förekommer regler som rör rätten att besluta föreskrifter och som kompletterar 8 kap.

Till det område som primärt ska regleras genom lag hör, förutom grundlagarna, i första hand hela den civilrättsliga normgivningen och medborgarskapsrätten samt, enligt 8 kap. 3 §, föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare föreskrivs i 8 kap. 5 § lagform för normgivning som gäller kommunernas ställning. Enligt denna bestämmelse ska bland annat grunderna för kommunernas verksamhet samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden meddelas i lag.

Inom det primära lagområdet kan delegering ske med avseende på föreskrifter enligt 8 kap. 3 och 5 §§. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. 7 §. De ämnen, för vilka riksdagen kan delegera rätten att besluta föreskrifter till regeringen, är bland annat

- skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa,
- kommunikationer,
- utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
- trafik eller ordningen på allmän plats.

När riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan den enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller åt en kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

Allt som ligger utanför det område som ska regleras genom lag, och som inte heller ska beslutas av riksdagen på grund av särskilda bestämmelser i regeringsformen, ligger under regeringens kompetens enligt 8 kap. 13 §, den s.k. restkompetensen. Under denna kompetens ligger bland annat föreskrifter om den statliga förvaltningen. Regeringen har också direkt på grund av regeringsformen

behörighet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag. När det gäller sådana föreskrifter och föreskrifter som omfattas av restkompetensen, kan regeringen genom förordning överlåta åt en myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

De materiella bestämmelser, som är aktuella att införa, riktar sig bland annat till kommuner och enskilda och omfattas därför av 8 kap. 3 och 5 §§ och av det delegeringsbara området enligt 7 §.

Nuvarande lagstiftning om väghållaransvar

För de allmänna vägarna finns en samlad lagstiftning genom väglagen och vägkungörelsen. Ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning enligt väglagen kan därför införas i den lagstiftningen utan att på något avgörande sätt påverka strukturen och innehållet i övrigt.

För gator kan en reglering i PBL vara rimlig, eftersom gator färdigställs och upplåts för allmänt begagnande i överensstämmelse med en detaljplan. Vidare finns bestämmelser om underhåll av gator i PBL. Samtidigt måste konstateras att det slags reglering som nu är aktuell är svår att strukturmässigt finna plats för i PBL. Att utöka PBL med ett särskilt kapitel om väghållaransvar eller motsvarande framstår som olämpligt.

En annan möjlighet är att regeringen med stöd av bemyndigandet i 16 kap. 1 § PBL meddelar föreskrifter om väghållaransvaret. Det finns dock flera omständigheter som talar mot den lösningen. För det första är det inte givet att bemyndigandet sträcker sig tillräckligt långt för den tänkta regleringen och för det andra innebär en "PBL-förordning" att lagens bestämmelser om kontroll och tillsyn blir tillämpliga. Detta överensstämmer inte med vårt förslag i avsnitt 11.8.3 att Transportinspektionen ska utöva tillsyn över väghållarens ansvar för säkerheten i systemet.

Med hänvisning till vad nu har sagts är PBL inte heller något alternativ för en reglering som tar sikte på enskilda vägar. Däremot finns särskilda bestämmelser om enskilda vägar i anläggningslagen. Lagen är dock i första hand en lagstiftning för samverkan mellan fastigheter. I prop. 1996/97:92 avvisades tanken på att föra in trafiksäkerhetsbestämmelser, motsvarande dem som tidigare fanns i lagen om enskilda vägar, eftersom anläggningslagen i sådant fall skulle få en slagsida mot andra regler än de primära. I stället infördes en bestämmelse med hänvisning till relevanta bestämmelser i

väglagen. Lagen om förvaltning av samfälligheter handlar just om förvaltningen och berör inte frågor som direkt anknyter till väghållaransvaret.

Den sammantagna bedömningen är att det är mindre lämpligt att reglera ett väghållaransvar i PBL och än mer främmande att för enskilda vägar komplettera anläggningslagen eller lagen om förvaltning av samfälligheter. Detta mynnar enligt vår mening ut i två alternativa lösningar – antingen en reglering i väglagen för de allmänna vägarna samt en särskild lag för gator och enskilda vägar, eller en särskild lag för samtliga vägar.

En ny lag om åtgärder för säkra vägar

Det kommande EG-direktivet förutsätts omfatta TEN-vägnätet och innehålla dels obligatoriska moment, dels bilagor vars innehåll medlemsstaterna uppmanas att införa (se avsnitt 11.6). TEN-vägnätet bestäms inte utifrån vilket nationellt organ som ansvarar för väghållning eller om vägen är – för svenskt vidkommande – allmän, enskild eller gata enligt PBL. Även om det faktiska förhållandet är att TEN-vägnätet i Sverige nästan uteslutande består av allmänna vägar (Öresundsbron är dock enskild väg) talar gemenskapsregleringen för att införandet av direktivets krav inte bör anknytas till typ av väg. Till detta kommer frågan om införandet bör begränsas till ett minimum eller om direktivets krav – eventuellt även rekommendationerna i bilagorna – bör ges ett vidare tillämpningsområde.

Vår bedömning i ett renodlat nationellt perspektiv är att det är motiverat med ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid all väghållning, oavsett typ av väg. I ljuset av det arbete som pågår inom EU bör strävan vara en reglering som både innehållsmässigt och i förhållande till annan lagstiftning förenar den nationella ambitionen med de kommande gemenskapskraven. Från den utgångspunkten gör vi bedömningen att det är mest ändamålsenligt att införa en särskild lag som omfattar alla vägar och gator. Lagen kan lämpligen anknyta till det kommande direktivet och benämnas lag om åtgärder för säkra vägar.

Närmare om lagstiftningens omfattning och innehåll

Lagen kan i utgångsläget omfatta alla vägar och gator och ställa krav i enlighet med de bindande riktlinjer som förutses komma att ingå i EG-direktivet, med tillägg av ett allmänt säkerhetskrav vid drift av vägar i enlighet med Trafikinspektionsutredningens förslag. Ett allmänt säkerhetskrav ligger samtidigt i linje med direktivets ambitioner.

Detta skulle innebära krav på väghållaren att göra följande:

- Genomföra en trafiksäkerhetsanalys vid byggande av vägar och gator (vägprojekt).
- Genomföra en trafiksäkerhetsgranskning av vägprojekt och utse en trafiksäkerhetsrevisor för att utföra granskningen.
- Genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner av vägar.
- Upprätta olyckrapporter.
- Systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder som behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen.

Det är dock inte rimligt att låta samtliga krav gälla fullt ut för alla vägar. En anpassning måste göras och vissa vägar kan undantas generellt. Av de fem kraven som anges ovan är det enligt vår bedömning endast kraven på en *trafiksäkerhetsanalys* och på att *vidta åtgärder för att förebygga skador* som bör ges generell giltighet. Men även inom den ramen måste kraven kunna anpassas till typ av väg. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bör därför ges rätt att meddela föreskrifter om undantag. Detta bör exempelvis gälla s.k. skogsbilvägar och vägar som har en mycket begränsad trafik. I Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:140) om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator har undantagits just skogsbilvägar och vägar med trafik som understiger 125 fordon per årsmedeldygn. En sådan avgränsning framstår som lämplig även i detta sammanhang, men den närmare regleringen bör överlämnas till ansvarig myndighet. Förordningen kan därför begränsas till en generell skrivning om att kraven i fråga inte gäller vägar som endast i liten utsträckning används av allmänheten för trafik.

Frågan om undantag från kravet på *trafiksäkerhetsanalyser* i förhållandet till PBL behandlas i avsnitt 11.8.5.

Kravet på *trafiksäkerhetsgranskning* av en särskilt utsedd trafiksäkerhetsrevisor är inte motiverat för andra vägar än de allra största

och mest frekventerade. Vår bedömning är att kravet i första hand bör begränsas till TEN-vägnätet. I jämförelse med TEN-vägnätet kan det dock uppstå en obalans i förhållande till motorvägar som ligger utanför det vägnätet. Det kan finnas trafiksäkerhetsmässiga skäl att i detta sammanhang behandla motorvägarna på samma sätt som TEN-vägnätet.

Kraven på regelbundna *säkerhetsinspektioner* och på att upprätta olycksrapporter med utgångspunkt i EG-direktivets riktlinjer bedöms liksom trafiksäkerhetsgranskningar vara motiverade endast för de större vägarna. Även i dessa delar begränsas lagen till TEN-vägnätet men med möjlighet för regeringen att utvidga tillämpningen. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bör också bemyndigas att reglera frågan om skyldighet för väghållare att utreda trafikolyckor och lämna uppgifter om väginfrastrukturen.

Kraven enligt ovan behandlas närmare i avsnitt 11.8.5–11.8.10.

Begreppet vägprojekt, som används i förslaget till EG-direktiv, bör definieras i lagen. I första hand menas byggande av ny väg men en sådan innebörd blir alltför begränsande. Även ändringar av en befintlig väg bör omfattas av kraven, samtidigt som varje ändring skulle leda för långt. I definitionen föreslås därför att det ska vara fråga om en *betydande förändring* för att anses som ett vägprojekt. Med betydande förändring förstås att projektet dels är omfattande fysiskt och byggnadstekniskt, dels att ändringen tydligt påverkar trafikflödet.

Väghållare är inget entydigt begrepp och bör därför definieras, i huvudsak på motsvarande sätt som görs beträffande tunnelhållare i lagen om säkerhet i vägtunnlar. För en allmän väg är väghållare den som enligt väglagen ansvarar för väghållningen. För en gata som inte är allmän väg, är väghållare den som enligt PBL ansvarar för gatu-hållningen. En enskild väg kan vara inrättad som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. I sådant fall bör samfälligheten anses som väghållare. För övriga enskilda vägar är det vägens ägare som ansvarar för väghållningen.

Trafikinspektionsutredningen föreslog att det skulle införas ett allmänt säkerhetskrav även vid byggande av väg. Kravet på tillbörlig hänsyn till bland annat trafiksäkerhet i 4 § väglagen gäller i alla skeden av processen men blir mer konkret gällande först i samband med att arbetsplanen upprättas. Någon närmare reglering i anslutning till 4 § finns å andra sidan inte. Av betydligt större vikt är dock bestämmelserna om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.

Vägar och gator är byggnadsverk och ska således – när de ”uppförs, byggs till eller ändras på annat sätt” – uppfylla de egenskapskrav som anges i byggnadsverkslagen. Ett sådant krav är *säkerhet vid användning*. I byggnadsverksförordningen är detta utvecklat så att byggnadsverk ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte innebär oacceptabel risk för olyckor vid användning eller drift. Detta har därefter, med stöd av bemyndigande i förordningen, utvecklats i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:140) om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator (vägregler). I föreskrifterna sägs allmänt att vägar ska vara så utformade och utförda att sannolikheten för att olyckor inträffar blir låg, att inträffade olyckor får begränsade konsekvenser samt att, i de fall människor skadas, olyckornas följder kan minskas genom att skadade tas om hand på ett säkert sätt. Mer specifikt regleras sikt, belysning, fritt rum i korsningar, krav på friktion och jämnhet, skydd mot fall, drunkning och instängning, brännskador, skydd mot elektriska stötar och elchock, explosioner, begränsning av skador vid sammanstötning eller avkörning m.m. samt räddningsinsatser.

Vår bedömning är att byggnadsverkslagen och anslutande föreskrifter är ingången i frågan och att utredningens förslag inte tillför något materiellt nytt. I stället bör de eventuella brister som finns hanteras inom ramen för denna lag. En anslutande fråga är naturligtvis om nu gällande föreskrifter i VVFS 2003:140 behöver förstärkas med avseende på trafiksäkerheten. Föreskrifterna bör i vart fall vara utformade med utgångspunkt i nollvisionen.

11.8.3 Tillsynsfrågor

Förslag: En väghållare (statlig, kommunal eller enskild) ska stå under tillsyn beträffande säkerheten i den infrastruktur som väghållaren ansvarar för. Tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I förordningen bestäms att Transportinspektionen ska vara tillsynsmyndighet.

Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med detta förslag.

Skälen för förslaget

Trafikinspektionsutredningen konstaterade att det inte finns något utomstående kontrollorgan som har till uppgift att utöva tillsyn över trafiksäkerheten i väghållningen och föreslog därför en ordning för sådan tillsyn. Genom vårt förslag om en lag, som ställer krav på väghållaren att vidta åtgärder för säkra vägar, är det naturligt att verksamheten kontrolleras av ett oberoende organ. Transportinspektionen är därmed den naturliga tillsynsmyndigheten.

11.8.4 Tillsynsmyndighetens befogenheter

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och ska också ha rätt att meddela de förelägganden, förbud och villkor som behövs. Förelägganden och förbud ska kunna förenas med vite.

Bedömning: Tillsynsmyndigheten ska inte kunna besluta om de åtgärder som bedöms motiverade.

Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningens förslag överensstämmer delvis med detta förslag. Utredningen föreslog också – som en yttersta utväg – att tillsynsmyndigheten skulle ha möjlighet att besluta om åtgärder.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vi utgår från samma skäl som Trafikinspektionsutredningen anför. Det är också rimligt att, som utredningen föreslagit, ge tillsynsmyndigheten en möjlighet att vidta åtgärder, i form av förelägganden eller förbud, för det fall vägen eller gatan bedöms medföra risk för allvarliga skador då den används.

Däremot finns tveksamheter till förslaget om att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att som en yttersta åtgärd få besluta om nödvändiga åtgärder. För det första måste det bedömas som mindre sannolikt att omständigheterna utvecklas dithän att tillsynsmyndigheten och väghållaren – som i allt väsentligt torde vara statlig eller kommunal – inte når en lösning redan innan några tvingande åtgärder aktualiseras. För det andra framstår det som en mindre ändamålsenlig konstruktion att låta tillsynsmyndigheten överta väghållarens uppgift i detta avseende. En ytterligare invändning – om än möjlig att lösa – avser nödvändigt bemyndigande för tillsynsmyndigheten att besluta om exempelvis färdhastigheten. Att dubblera sådana bemyndiganden skapar i sig problem och oklarheter. Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga skäl att utrusta tillsynsmyndigheten med möjligheten att besluta om nödvändiga åtgärder.

11.8.5 Trafiksäkerhetsanalys när vägar och gator ska byggas

Förslag: För varje vägprojekt ska väghållaren göra en trafiksäkerhetsanalys. Analysen ska innehålla en beskrivning av effekterna på trafiksäkerheten och de överväganden som gjorts. I förordningen anges de närmare kraven på en sådan analys.

Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak detta förslag.

Skälen för förslaget

Trafiksäkerhetsanalysens innehåll

Med hänvisning till Trafikinspektionsutredningens resonemang och vår bedömning i avsnitt 11.8.1 finns det skäl för att införa ett krav på en trafiksäkerhetsanalys vid byggande av väg. Däremot anser vi det inte nödvändigt att utöka administrationen så att analysen ska godkännas av länsstyrelsen eller något annat organ, vilket inspektions-

utredningen föreslog. Tillsynsfrågorna behandlas i avsnitt 11.8.3 och 11.8.4.

I en trafiksäkerhetsanalys bör ingå problemformulering, säkerhetsmål, konsekvensanalys av de alternativ som föreslås, jämförelse av alternativen och en beskrivning av det bästa alternativet. De faktorer som bör beaktas är bland annat antal olyckor, vägval och trafikmönster, anslutningar till andra vägar, förekomst av utsatta trafikanter och trafikflöden. Upprättandet av och innehållet i trafiksäkerhetsanalysen regleras närmare i förordningen och i myndighetsföreskrifter.

Särskilt om förhållandet till plan- och bygglagen

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 11.5.2 och 11.5.3 krävs det redan i PBL att trafiksäkerhetsfrågor beaktas och att den statliga tillsynen över den kommunala planläggningen utövas av länsstyrelserna. Härav följer inte med nödvändighet att den analys av trafiksäkerhetsfrågorna som görs i en detaljplan – eventuellt i förening med en översiktsplan – motsvarar de krav och den nivå som nu föreslås.

Enligt PBL ska i samband med en detaljplan i vissa fall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning. I PBL-kommitténs slutbetänkande, SOU 2005:77, sägs att många kommuner utöver sådana beskrivningar har utvecklat andra typer av verktyg för att såväl i översikt- som i detaljplaneringen analysera och värdera olika konsekvenser. Dessa konsekvensbeskrivningar är ofta en följd av kommunala politiska mål eller riktlinjer, som syftar till att på ett mer systematiskt sätt värna och synliggöra vissa allmänna intressen eller tillvarata vissa grupperns intressen i samhällsplaneringen. I betänkandet sägs att det finns anledning att slå vakt om och utveckla den fysiska planeringens grundläggande syfte att successivt utveckla kunskaperna om skilda intressen och att samlat analysera och beskriva konsekvenserna av skilda handlingsalternativ och åtgärder. Kommitténs slutsats är att det inte kan anses motiverat att i PBL ställa ytterligare krav på särskilda konsekvensbeskrivningar. Däremot finns anledning att förtydliga och i vissa fall utvidga kraven på beslutsunderlaget för att underlätta bedömningarna av planens konsekvenser.

Vi gör i avsnitt 11.8.1 den övergripande bedömningen att ett utökat och tydligare ansvar för väghållningen bör gälla alla vägar och gator. Vi anser att det finns sakliga skäl att hävda den utgångspunkten även i fråga om den del som gäller trafiksäkerhetsanalyser.

Att helt undanta kommunala gator som omfattas av planprocessen är inget fullgott alternativ. Även det kommande EG-direktivet, som inte skiljer mellan typ av väg utifrån nationella kriterier, talar mot en sådan lösning. Ett tänkbart alternativ skulle vara att beträffande just trafiksäkerhetsanalyser komplettera PBL med en motsvarighet till nuvarande miljökonsekvensbeskrivningar. Vad PBL-kommittén anfört i den frågan talar dock mot att göra tillägg i PBL. Även trafiksäkerhetsanalyser bör därför fullt ut regleras självständigt i den föreslagna lagstiftningen. I praktiken innebär den lösningen att kravet måste hanteras i nära anslutning till planprocessen men utan att formellt sett utgöra en del av den.

Detta är självklart opraktiskt om planprocessen redan i sig behandlar trafiksäkerhetsfrågorna på motsvarande sätt som vi nu föreslår i fråga om en trafiksäkerhetsanalys. Av det skälet, och för att inte dubblera vare sig kraven, det faktiska arbetet eller tillsynsfunktionen, bör vad som sägs i den föreslagna lagen om trafiksäkerhetsanalys inte gälla om en motsvarande analys ingår i en översiktsplan, i en detaljplan eller sammantaget i sådana planer. En sådan lösning anser vi lämnar planprocessen i sig intakt, samtidigt som behovet av en trafiksäkerhetsanalys upprätthålls. Med motsvarande avses inte att den kommunala trafiksäkerhetsanalysen måste vara i detalj identisk med de krav som följer av den föreslagna lagen. Däremot måste analysen i allt väsentligt nå upp till den nivå som nu föreslås i lagen och förordningen. Först om så inte är fallet – och den kommunala planeringen därmed saknar en analys av frågorna – träder den föreslagna lagens krav in.

11.8.6 Trafiksäkerhetsgranskning

Förslag: För varje vägprojekt ska väghållaren, om vägen ingår i TEN-vägnätet, utse en trafiksäkerhetsrevisor som är godkänd av tillsynsmyndigheten. Trafiksäkerhetsrevisorn ska följa den fysiska planeringen av vägen, göra en trafiksäkerhetsgranskning och upprätta en revisionsrapport. I förordningen och myndighetsföreskrifter regleras det närmare förfarandet samt revisorns verksamhet och uppgifter.

Skälen för förslaget

Genom trafiksäkerhetsanalyser kan man på planeringsstadiet visa vilka effekter olika vägutformningar får för säkerheten i vägprojektet. Genom trafiksäkerhetsgranskningar kan man i detalj kartlägga risk-behäftade egenskaper redan på projekteringsstadiet. Granskningen bör ingå som en integrerad del i hela projekteringen och revisorn bör i sin rapport redovisa säkerhetskritiska utformningselement med förslag för att avhjälpa de konstaterade säkerhetsbristerna. En trafiksäkerhetsrevisor ska vara kvalificerad för uppgiften genom en särskild utbildning och därefter kunna godkännas av tillsynsmyndigheten.

Kravet på en trafiksäkerhetsgranskning är enligt vår mening motiverat endast när det handlar om större vägar. Att ställa sådana krav vid byggande av mindre vägar och gator ter sig orimligt från kostnadssynpunkt och kan inte förutses ge några trafiksäkerhetsvinster av betydelse. Slutsatsen är att kravet i grunden enbart ska gälla vägar som ingår i TEN-vägnätet men med möjlighet för regeringen att utvidga kravet till andra vägar.

11.8.7 Säkerhetsinspektioner

Förslag: I fråga om vägar som ingår i TEN-vägnätet ska väghållaren genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner av vägen, kartlägga olycksdrabbade vägsträckor och upprätta en plan för åtgärder.

Skälen för förslaget

Regelbundna inspektioner är en viktig uppgift för att kunna förebygga risker för alla vägtrafikanter. Inspektionerna bör göras så ofta som behövs för att garantera att vägen håller en tillfredsställande säkerhet. Det är från den utgångspunkten logiskt att låta kravet omfatta alla vägar, men att inspektionernas omfattning och innehåll anpassas efter typ av väg. Mot detta talar å andra sidan att det allmänna säkerhetskravet – enligt avsnitt 11.8.9 – omfattar en katalog av åtgärder, även om dessa inte bör ställas upp som oavvisliga krav för alla vägar och i alla situationer. Säkerhetskravet kan dock svårligen uppfyllas utan att väghållaren utvecklar någon slags egenkontroll och i den ligger naturligen inspektioner av

vägen. Det nu behandlade kravet på säkerhetsinspektioner kan därför med visst fog uppfattas som en onödig dubblering. Vår bedömning är att det är mest ändamålsenligt och minst ingripande att begränsa det uttryckliga kravet på säkerhetsinspektioner till vägar som ingår i TEN-vägnätet, dvs. på samma sätt som gäller för trafiksäkerhetsgranskningar och med möjlighet för regeringen att utvidga kravet till andra vägar.

11.8.8 Rapportering och utredning av olyckor

Förslag: I fråga om vägar som ingår i TEN-vägnätet ska väghållaren upprätta rapporter över trafikolyckor som medfört att någon omkommit. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för väghållare att genomföra utredningar över trafikolyckor.

I förordningen bestäms att alla väghållare ska utreda trafikolyckor som medfört att någon omkommit. Detta ska dock inte gälla annan väghållare än staten, så länge Vägverket enligt vad som är särskilt föreskrivet har skyldighet att genomföra sådana utredningar (djupstudier) över alla dödsolyckor på vägarna.

Skälen för förslaget

Olycksutredningar och rapportering behandlas i avsnitt 4.1.1 i delbetänkandet och i kapitel 5 i detta betänkande.

Trafikolyckor som medfört att någon har omkommit rapporteras i dag av Polisen. Det finns därför inget egentligt skäl till att ålägga väghållaren en motsvarande skyldighet. Det kan dock förutses att det kommande EG-direktivet enligt vad som sägs i avsnitt 11.6 ställer krav på väghållaren att rapportera olyckor; jämför motsvarande krav på tunnelhållare enligt 6 § lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar. Av det skälet bör lagen innehålla ett sådant krav men begränsat till TEN-vägnätet. Den slutliga utformningen av direktivet kan naturligtvis föranleda ändringar i detta avseende.

När det däremot gäller frågan om att utreda trafikolyckor har vi i delbetänkandet tagit principiell ställning för att Transportinspektionen bör vara normgivande för att genomföra olyckutredningar hos bland annat väghållare. Med det ansvar som läggs på väghållaren att vidta åtgärder för säkra vägar är det en rimlig

utgångspunkt att väghållaren också ska genomföra utredningar när svåra olyckor inträffar. Detta kan sägas vara genomfört i dag på så sätt att Vägverket enligt myndighetens instruktion ska genomföra s.k. djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som medfört att någon har omkommit. Principiellt sett är det en bättre ordning om det kravet ställs på varje väghållare men det kan samtidigt vara förenat med svårigheter, såväl ekonomiska som kunskaps- och kompetensmässiga, att genomföra det fullt ut. I detta sammanhang utgår vi därför från den nuvarande ordningen och förslår dels att det i förordningen – genom bemyndigande i lagen – bestäms att alla väghållare ska utreda trafikolyckor som medfört att någon omkommit, dels att detta inte ska gälla andra väghållare än staten, så länge Vägverket har skyldighet att genomföra de nuvarande djupstudierna. Frågan om att helt eller delvis, successivt eller på annat sätt, flytta över ansvaret från staten till övriga väghållare får därmed bli föremål för framtida överväganden.

11.8.9 Allmänt säkerhetskrav

Förslag: Väghållaren ska systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder som behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen. Kravet gäller i den utsträckning som det inte kan anses orimligt att uppfylla det. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas den omedelbara risken för skador, nyttan av skyddsåtgärder jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder samt möjligheten att minska risken för skador genom trafikreglerande åtgärder.

I förordningen bestäms att väghållaren ska upprätta en säkerhetsdokumentation. Dokumentationen ska innehålla en översiktlig beskrivning och analys av vägnätet och en plan för åtgärder.

Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningens förslag överensstämmer delvis med detta förslag.

Skälen för förslaget

Säkerhetskravet

Säkerheten i vägsystemet är ett av sex delmål till det övergripande transportpolitiska målet. Ibland samverkar delmålen medan de i andra fall motverkar varandra. Detta måste beaktas såväl i normgivningen som i den faktiska tillämpningen. Utgångspunkten ska vara en balanserad måluppfyllelse för de transportpolitiska delmålen. Vår bedömning utgår från samma skäl som Trafikinspektionsutredningen anført. Det handlar delvis om att förtydliga och förstärka vad som redan ligger i den nuvarande lagstiftning – i vart fall beträffande allmänna vägar – men också om att ge nollvisionen och delmålet säker trafik ett tydligare stöd i lagstiftningen.

Den grundläggande utgångspunkten är att väghållaren ska vidta alla de åtgärder – byggnadstekniska, trafikreglerande eller andra – som behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen. I den utgångspunkten görs ingen skillnad mellan olika typer av vägar, den nuvarande standarden eller vägens ålder. Det är samtidigt orimligt att med i princip omedelbar verkan ställa detta krav på alla slags vägar. Det befintliga vägnätets nuvarande standard kan av flera skäl – inte minst kostnadsmissiga – förbättras endast genom ett mer långsiktigt arbete. Avsikten är därför inte att i ett slag ställa praktiskt och ekonomiskt omöjliga krav på väghållarna utan i stället att skapa en bas, utifrån vilken stegvisa förändringar kan byggas. Syftet är att åstadkomma en dynamik och drivkraft i nollvisionens anda. Av det skälet bör den grundläggande utgångspunkten förenas med två balanserande villkor.

Det första villkoret är att arbetet med att vidta åtgärderna ska ske systematiskt och fortlöpande. I detta ligger ett tidsperspektiv framåt för att nå en högre säkerhet. Det ger väghållaren ett tidsmässigt utrymme för planering, bland annat ekonomiskt, men innebär också ett krav på en fortlöpande aktivitet för att nå en högre säkerhet.

Det andra villkoret är en skälighetsregel som, på motsvarande sätt som regleringen i miljöbalken, ger möjlighet till en avvägning i förhållande till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än det rena säkerhetsintresset. I första hand gäller detta nyttan av skyddsåtgärder i jämförelse med kostnaderna för sådana åtgärder. Kostnadsbilden kan vara sådan att den optimala åtgärden är att betrakta som orimlig att

vidta. I sådant fall får alternativa åtgärder övervägas. Även en avvägning mot andra transportpolitiska delmål bör kunna göras. Samtidigt bör man å den andra sidan väga in den risk för skador som föreligger. Om risken för allvarliga skador är påtaglig och omedelbar är också kravet betydande på att åtgärder som i vart fall reducerar risken vidtas snabbare än annars.

Verksamheten som helhet bör stå under tillsyn av en tillsynsmyndighet, se avsnitt 11.8.3.

Det är naturligtvis inte möjligt att i författning så i detalj reglera kraven på väghållarna att dessa med övertygelse kan avgöra om planerade och vidtagna åtgärder är i enlighet med kraven och lagstiftarens intentioner. Närmare föreskrifter bör dock kunna meddelas av såväl regeringen som tillsynsmyndigheten. I övrigt får det ankomma på tillsynsmyndigheten och rättstillämpningen att utveckla en praxis. Ett viktig instrument för uppgiften att systematiskt och fortlöpande vidta åtgärder är dock att väghållaren dels har kunskap om den egna infrastrukturen, dels planlägger arbetet för att uppnå en högre säkerhet. Krav bör därför ställas på en säkerhetsdokumentation som innehåller dessa moment. Närmare föreskrifter om innehållet bör kunna meddelas på myndighetsnivå.

Särskilt om skadestånd

I samband med ett förslag med denna inriktning finns det anledning att beakta i vad mån detta kan antas leda till ökade anspråk på skadestånd med hänvisning till att väghållaren inte levt upp till säkerhetskravet.

Skadeståndslagen (1972:207) ska tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. För väghållning finns inget särskilt föreskrivet, vilket innebär att en fråga om skadestånd ska prövas enligt skadeståndslagen. Utgångspunkten är den s.k. *culperegeln*, dvs. skadestånd förutsätter uppsåt eller vårdslöshet ("vållande" med en gemensam term). Vårdslöshet i juridisk mening anses föreligga om skadegöraren inte uppträtt på samma sätt som en förnuftig och hänsynsfull person av samma kategori kan antas ha handlat, om han varit i skadegörarens situation. En grundläggande fråga är vilket handlingsätt som i ett visst läge varit det riktiga. För en väghållare besvaras frågan närmast av de författningar som reglerar väghållningsansvaret. När det gäller allmänna vägar prövas frågan mot vad som sägs i väglagen och

väggörelsen, i första hand 26 § i lagen som ålägger väghållaren att genom underhåll, reparation och andra åtgärder hålla vägen i ett för samfärdseln tillfredsställande skick.

En utvidgning av väghållarens ansvar innebär med nödvändighet en ökad risk för att utge skadestånd. I vad mån och i vilken utsträckning som denna risk också innebär att väghållaren i praktiken tvingas betala mer i skadestånd än i dag, beror på flera faktorer. Den första – och avgörande – är naturligtvis om väghållaren lyckas leva upp till det utökade ansvaret. I sådant fall torde skadestånden i vart fall inte öka – eventuellt i stället minska, eftersom en allmän skärpning av väghållningen skulle reducera även det som i dag är vållande. En ytterligare faktor är den osäkerhet som kommer att finnas i den skadeståndsrättsliga bedömningen – är väghållarens vållande adekvat i förhållande till skadan eller har den uppstått av andra orsaker? I vad mån är den skadelidande medvållande till skadan? Detta är inga nya frågeställningar utan handlar om s.k. allmänna skadeståndsrättsliga grundsatsen. Det kan dock förutses att det kommer att vara svårare att hantera dessa grundsatsen med ett utökat ansvar. En ny frågeställning torde å andra sidan kunna vara vilken skadeståndsrättslig betydelse det skulle ha om ett fel av väghållningsmyndigheten berott på otillräckliga resurser till följd av statsmakternas beslut i anslagsfrågor.

Finns det anledning att särskilt ta hänsyn till skadestandsfrågan vid utformningen av ett väghållaransvar? Skadeståndets reparativa funktion vid fel eller försummelse från skadegörarens sida bör inte avhålla lagstiftaren från en reglering som materiellt sett bedöms vara motiverad och riktig. Det är fortfarande fråga om en kostnad som drabbar väghållaren endast under förutsättning att det finns ett vållande. Väghållaren ska med andra ord ha brutit mot gällande bestämmelser av oaktsamhet, eller uppsåtligen, vilket å andra sidan knappast torde förekomma.

Sammantaget är det vår bedömning att någon ändring av gällande bestämmelser om skadestånd inte bör införas. Det betyder att skadeståndslagen och de allmänna skadeståndsrättsliga grundsatserna kommer att vara styrande om frågan om väghållarens skyldighet att utge ersättning kommer upp till prövning. De förslag om ett utökat väghållaransvar som lämnas är enligt vår mening fullt möjliga att leva upp till. I de fall det skulle visa sig att väghållaren brutit i sina åligganden på grund av oaktsamhet i skadeståndslagens mening, är det därför – på samma sätt som gäller i dag – fullt rimligt att ersättning också utges.

11.8.10 Registerfrågor och lämnande av uppgifter

Förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om den registrering av uppgifter som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter och om skyldighet för väghållare att lämna sådana uppgifter.

Skälen för förslaget

För att tillsyn ska kunna utövas krävs att myndigheten har tillförlitliga uppgifter om väghållarna och de vägar som omfattas av lagstiftningen. På järnvägsområdet gäller enligt 8 kap. 8 § järnvägslagen (2004:519) att tillsynsmyndigheten ska föra och ge offentlighet åt register över järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon. Vidare ska den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter som behövs för att föra ett sådant register. En reglering av liknande slag på vägområdet är motiverad, dock begränsad till uppgifter om infrastrukturen.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.5.1 i delbetänkandet ansvarar Vägverket i dag för en nationell vägdatabas. Den största delen av verksamheten är kopplad till den nationella vägdatabasen, NVDB. En närmare beskrivning av NVDB finns i delbetänkandet. En rimlig ordning är att förena tillsynsmyndighetens behov av uppgifter med NVDB-verksamheten och samtidigt säkerställa att väghållarna lämnar grunddata till systemet. NVDB är i dag inte författningsreglerat, vilket i viss mån försvårar en författningsteknisk lösning. Det som kan ligga närmast till hands är dels ett författningsmässigt stöd för att kunna ålägga väghållarna att lämna ut grunddata om infrastrukturen, dels en ordning för att hantera dessa data inom ramen för NVDB enligt närmare överenskommelse mellan berörda myndigheter. För det ändamålet bör den föreslagna lagen innehålla ett bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs.

En omständighet som ytterligare komplicerar bilden i nuläget är Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire). Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet före den 15 maj 2009. För närvarande pågår

arbete inom Regeringskansliet (Miljödepartementet) för att införa direktivet i den nationella lagstiftningen. Därigenom kommer informationsförsörjningen av bland annat NVDB att regleras och inte som hittills enbart vila på avtalsmässig grund.

Med hänvisning till ovanstående, och i avvaktan på de förslag till reglering som Inspire-direktivet föranleder, bedömer vi att det inte är aktuellt att i detta sammanhang lämna några detaljerade förslag i registerfrågan. Däremot anser vi det motiverat att i lagen om åtgärder för säkra vägar bemyndiga regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om registrering och uppgiftslämnande. I vad mån ett sådant bemyndigande behövs som komplement till Inspire-regleringen, eller kommer att omfattas av den kommande lagstiftningen, får det fortsatta arbetet utvisa. Genom det föreslagna bemyndigandet finns i vart fall en möjlighet att meddela föreskrifter om registrering och uppgiftslämnande.

11.8.11 Överklagande och verkställighet

Förslag: Tillsynsmyndighetens beslut enligt lagen om åtgärder för säkra vägar ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut ska gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Skälen för förslaget

Enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) gäller, om inte något annat har föreskrivits, att beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten. Det saknas skäl att ha en annan ordning för överklagande av tillsynsmyndighetens beslut än den som anges i förvaltningslagen.

Tillsynsmyndigheten kommer att meddela beslut om godkännande av trafiksäkerhetsrevisor och om förbud, förelägganden och villkor inom ramen för tillsynsverksamheten. I 22 § förvaltningslagen anges att beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och det kan överklagas. Frågan om hur sakägarbegreppet, och därmed kretsen av klagoberättigade, ska bestämmas har överlämnats till rättstillämpningen att avgöra.

De beslut som tillsynsmyndigheten fattar bör som huvudregel gälla omedelbart. Efter överklagande har allmän förvaltningsdomstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) möjlighet att förordna att beslutet tills vidare inte ska gälla. I vissa fall kan det vara mindre ändamålsenligt att beslutet gäller omedelbart. För dessa fall bör det därför finnas möjlighet att i beslutet bestämma något annat.

Överklagandefrågor i övrigt behandlas i kapitel 10.

11.8.12 Sekretessfrågor

Bedömning: Det finns inget behov av ändrade regler om sekretess.

Skälen för bedömningen

Inom ramen för en statlig tillsynsverksamhet gäller enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) sekretess för enskilda affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller dock endast i den utsträckning som regeringen föreskriver det. I 2 § sekretessförordningen (1980:657) och i bilagan till förordningen regleras närmare i vilka fall sekretess gäller.

De väghållare som i störst utsträckning kommer att beröras är staten och kommuner, men även enskilda väghållare omfattas således av den föreslagna lagen. I den mån det i tillsynsverksamheten skulle förekomma uppgifter av det slag som sägs i 8 kap. 6 § sekretesslagen, skyddas dessa genom 2 § sekretessförordningen och den föreslagna ändringen i punkten 20 (se författningsförslag). Något behov av ändrade sekretessregler bedöms därför inte föreligga.

11.8.13 Bemyndiganden

Förslag: I lagen införs bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om

1. upprättandet av och innehållet i en trafiksäkerhetsanalys,
2. genomförandet av en trafiksäkerhetsgranskning,

3. trafiksäkerhetsrevisorns verksamhet och uppgifter,
4. förfarandet vid säkerhetsinspektioner,
5. rapportering och utredning av trafikolyckor och
6. säkerhetskraven på vägar.

I förordningen bemyndigas Transportinspektionen att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs.

Skälen för förslaget

Lagen bör innehålla de övergripande och grundläggande bestämmelserna, medan den reglering som behövs i övrigt lämpligen tas in i förordning och i myndighetsföreskrifter. I förordningen bemyndigas Transportinspektionen att meddela sådana föreskrifter.

11.8.14 Beslut om högsta tillåtna hastighet

Bedömning: Den högsta tillåtna hastigheten för en väg är en betydelsefull komponent för säkerheten i systemet. Den nuvarande regleringen ger inte väghållaren tillräckliga möjligheter att inom ramen för sitt ansvar besluta i hastighetsfrågan och är inte heller överskådlig i fråga om vilka hastighetsbegränsningar som kan komma i fråga på olika typer av vägar eller i fråga om vilka instanser som beslutar om gränserna.

Förslag: I trafikförordningen (1998:1276) ska de nuvarande högsta tillåtna hastigheterna kvarstå, dvs. 50 (tättbebyggt område), 70 (bashastigheten utom tättbebyggt område) och 110 km/tim (motorväg).

- För *tättbebyggt område* ska kommunen besluta om avvikelse från 50 km/tim.
- *Utom tättbebyggt område* och för *motorväg* ska den som ansvarar för väghållningen (utom enskild) besluta om avvikelse från 70 km/tim respektive 110 km/tim. För enskild väg ska den statliga väghållningsmyndigheten besluta om sådan avvikelse.

För enskild väg ska krävas medgivande från vägens ägare för avvikelser från de hastighetsgränser som anges i trafikförordningen. Detta ska dock inte gälla vid begränsning till lägre hastighet om det är särskilt motiverat av trafiksäkerhetsskäl.

Beslut om avvikelser ska regleras enbart i 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 § trafikförordningen och ska inte kunna beslutas som lokala trafikföreskrifter.

Transportinspektionen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka värden som får användas och om förutsättningarna i övrigt för avvikelser.

Trafikinspektionsutredningens förslag

Utredningen lämnade inget förslag i denna del, utöver förslag om bemyndigande för inspektionsmyndigheten att bestämma grunderna för att fastställa högsta tillåtna hastighet till 90 eller 110 km/tim.

Skälen för förslaget och bedömningen

Nuvarande ansvar för beslut om högsta tillåtna hastighet

Hastighetsbesluten skiljer sig från övriga trafikföreskrifter på i vart fall två sätt, dels genom sin betydelse för säkerheten, dels genom den särskilda – och i många stycken komplexa – regleringen i trafikförordningen. Regeringen har i propositionen 2006/07:73 *Nya hastighetsgränser* redovisat allmänna utgångspunkter för vad som ska beaktas när hastighetsgränser fastställs. Utgångspunkten är, på motsvarande sätt som sägs i avsnitt 11.8.9, en balanserad måluppfyllelse för de transportpolitiska delmålen.

Enligt 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 § får fordon inte föras med högre hastighet än 50 km/tim inom tätbebyggt område, 70 km/tim utom tätbebyggt område (bashastighet) respektive 110 km/tim på motorväg. Det finns tre huvudaktörer för den normgivning som innebär avvikelser från de i förordningen fastställda högsta tillåtna hastigheterna.

- *Kommunen* ansvarar för beslut inom tätbebyggt område.

- *Länsstyrelsen* ansvarar för beslut utom tätbebyggt område (om inte kommunen är väghållare).
- *Vägverket* ansvarar för beslut (oavsett om det är inom eller utom tätbebyggt område) om högre hastighet än ovan angivna.

Kommunens beslut har vanligtvis stöd i 10 kap. trafikförordningen som reglerar meddelande av lokala trafikföreskrifter, men i vissa fall meddelas beslut med stöd av 3 kap. 17 § och utgör då inte lokala trafikföreskrifter. Länsstyrelsens beslut har uteslutande stöd i 10 kap., dvs. lokala trafikföreskrifter, medan Vägverkets beslut aldrig är lokala trafikföreskrifter utan meddelas med stöd av 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 §. De beslut som inte är lokala trafikföreskrifter kan i sin tur ändras genom lokala trafikföreskrifter om – i huvudsak – lägre hastighet på en del av sträckan.

Med avvikelse menas i det följande föreskrifter om en högre eller en lägre högsta tillåten hastighet än den som gäller enligt trafikförordningens grundläggande bestämmelser. Vilka avvikelser som får beslutas är däremot inte avgörande för resonemanget. Riksdagen har också beslutat i enlighet med regeringens proposition, 2006/07:73, om nya hastighetsgränser och dessa har omsatts i trafikförordningen genom SFS 2008:46.

Förslaget om ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning innebär enligt vår bedömning en nödvändig justering av roller och ansvar för beslut om högsta tillåtna hastighet. Utgångspunkten bör vara att den som ansvarar för väghållningen har de instrument som behövs för att fullgöra ansvaret. En reglering av hastigheten är ett betydelsefullt inslag. En förenklad formel är en förskjutning från den instans som i dag inte är väghållare – dvs. länsstyrelsen – till den som har det ansvaret – dvs. i huvudsak den statliga väghållningsmyndigheten liksom, i viss utsträckning, enskild väghållare. Det finns också anledning att undersöka möjligheten att generellt förenkla regelverket om vem som beslutar vad och i vilken form.

Ett *första* steg är att byta ut länsstyrelsen mot den statliga väghållningsmyndigheten när det gäller beslut om lokala trafikföreskrifter som rör högsta tillåtna hastighet. Därmed skulle det grundläggande syftet vara uppnått och utan avgörande ingrepp i den nuvarande författningsstrukturen. Den fördelen bör dock vägas mot nackdelen med att Vägverkets roll i viss mån blir oklar,

att de enskilda väghållarna inte beaktas och att det trots allt skulle kunna vara en ännu större fördel att förenkla regelverket.

Länsstyrelsens roll

Frågan om länsstyrelsernas roll i beslut om lokala trafikföreskrifter om högsta tillåtna hastighet utanför tätbebyggt område är inte ny. I den tidigare gällande vägtrafikkungörelsen (1972:603) var det ursprungligen enbart länsstyrelserna som fick meddela lokala trafikföreskrifter om hastighetsgränserna på väg. Detta gällde såväl inom som utom tätbebyggt område. Senare kom detta att ändras genom en uppdelning mellan kommunerna och länsstyrelserna.

I Vägverkets förslag 1995 till ny trafikförordning föreslogs, något förenklat, att länsstyrelsernas behörighet att meddela lokala trafikföreskrifter skulle flyttas över till de statliga väghållningsmyndigheterna. I förslaget angavs att kopplingen mellan ansvaret för väghållningen och lokala trafikföreskrifter är av stor betydelse. Vid remissbehandlingen av Vägverkets förslag var flertalet remissinstanser negativt inställda. Remissinstanserna påtalade bland annat att länsstyrelserna även hade andra uppgifter inom trafikområdet samt att förslaget skulle leda till ökade kostnader och motverka strävandena att främja länsstyrelsernas roll. Det framfördes även att det är viktigt att dessa ärenden ges en allsidig och kunnig belysning, att länsstyrelserna förutom hög kompetens på området även har det regionala samordningsansvaret vad gäller trafiksäkerhet, kommunikationsfrågor och plan- och miljöfrågor samt dessutom stor lokalkännedom. En annan aspekt som flera remissinstanser pekade på var det förhållandet att överklagande av den här typen av föreskrifter sker till Vägverket som sista instans, och man uttryckte viss osäkerhet kring frågan om Vägverket och de statliga väghållningsmyndigheterna var så frikopplade från varandra att en sådan ordning skulle vara acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt. Slutligen hänvisade flera remissinstanser till en då pågående översyn av länsstyrelsernas roll inom områdena fordon, trafik och infrastruktur (Länsstyrelse- och trafikutredningen).

I Länsstyrelse- och trafikutredningens slutbetänkande *Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor* (SOU 1997:6) föreslogs att samordningsrollen av trafiksäkerhetsarbetet på regional nivå skulle ligga på respektive trafikverk/myndighet och att den samordningsroll som länsstyrelserna haft sedan den 1 juli 1991 skulle

upphöra. Däremot lämnades inte något förslag till ändring i vägtrafikkungörelsen när det gällde behörigheten att meddela lokala trafikföreskrifter. Ett förslag med den innebörd som utredningen hade lämnat togs in i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1 uå 22). Regeringen anförde att rollfördelningen mellan länsstyrelserna och Vägverket av många, däribland riksdagens revisorer, ansågs oklar. De beslut som fattats av riksdag och regering om att Vägverket skulle ha ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för bland annat trafiksäkerheten och ett ansvar för det trafikpolitiska målet, gjorde att regeringen såg det som en naturlig utveckling att länsstyrelsernas regionala samordningsansvar för trafiksäkerheten på vägarna fördes över till Vägverket. Länsstyrelserna skulle dock även i fortsättningen vara en viktig aktör i trafiksäkerhetsarbetet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

Riksdagens beslut om ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och de statliga väghållningsmyndigheterna ledde inte till någon ändring i vägtrafikkungörelsen. När trafikförordningen beslutades i september 1998 var de föreslagna ändringarna om behörigheten att besluta lokala trafikföreskrifter inte heller med.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anförde i sitt remissvar över förslag till ny vägmärkesförordning m.m. att hastighetsbesluten bör hanteras av dem som har det formella ansvaret för väghållningen. Enligt SKL:s uppfattning bör därför väghållningsmyndigheten bemyndigas att fatta beslut om lokala trafikföreskrifter utanför tätbebyggt område. *Vägtrafikinspektionen* har i skrivelse till Näringsdepartementet i januari 2007 bland annat föreslagit en ny beslutsordning vad avser högsta tillåten hastighet för en väg. Förslaget innebär att besluten läggs på den statliga väghållningsmyndigheten respektive kommunerna, beroende på om vägen ligger inom eller utom tätbebyggt område. Härigenom får väghållningsmyndigheten tillgång till alla verktyg som krävs för att kunna tillhandahålla en trafiksäker väg. Vägtrafikinspektionen anför vidare att genom förslaget förenklas även de administrativa rutinerna kring ett beslut om högsta tillåten hastighet, vilket i sin tur får till följd att den risk för brister i den formella hanteringen som nuvarande beslutssystem medför minskas avsevärt.

Vår bedömning överensstämmer i sak med förslagen från SKL och Vägtrafikinspektionen. Länsstyrelsen bör således ersättas av den statliga väghållningsmyndigheten.

Enskilda vägar

Det *andra* steget avser de enskilda vägarna och vilka verktyg väghållaren bör förfoga över i fråga om färdhastigheten. Utgångspunkten är densamma som för övriga väghållare i fråga om ansvaret och logiskt följer att en väghållare för en enskild väg också ska kunna bestämma färdhastigheten på vägen. Beslut om hastighet är normgivning och det är därför inte möjligt att överlämna till enskild att meddela sådana beslut. En annan ordning behövs och en lämplig sådan kan vara att myndigheten i fråga – dvs. kommunen inom tätbebyggt område och den statliga väghållningsmyndigheten i övrigt – har det formella ansvaret för normgivningen. För att säkerställa att den enskilde väghållaren får tillräckligt inflytande bör för beslut fordras dennes medgivande. I praktiken torde det fungera så att väghållaren initierar frågan och att myndigheten inte annat än undantagsvis frångår väghållarens begäran. Ett sådant undantag kan vara att myndigheten bedömer begäran oförenlig med de övergripande förutsättningarna, så som de fastställts i Transportinspektionens föreskrifter. Av trafiksäkerhetsskäl bör dessutom myndigheten alltid ha möjlighet att kunna besluta om lägre hastighet än den som annars följer av trafikförordningen, oavsett den enskildes väghållarens uppfattning i frågan.

Lokala trafikföreskrifter och beslut enligt 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 § trafikförordningen

Ett *tredje* steg är att undersöka behovet av hastighetsbeslut på olika nivåer, dvs. dels enligt 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 §, dels som lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. Den nuvarande ordningen var i sitt ursprung av enkel karaktär – Vägverket beslutade om avvikelser uppåt (ej lokala trafikföreskrifter) och länsstyrelsen beslutade genom lokala trafikföreskrifter om avvikelser uppåt (enbart tätbebyggt område) eller nedåt. De ändringar som skett därefter har dock komplicerat regelverket, även om det alltjämt finns en avgörande juridisk skillnad mellan förutsättningarna för att meddela beslut enligt 3 kap. 17 § och att meddela lokala trafikföreskrifter. I Näringsdepartementets promemoria den 19 juni 2007, *Nya hastighetsgränser*, föranledd av riksdagens beslut enligt proposition 2006/07:73, sammanfattades detta enligt följande:

Det kan således konstateras att den nuvarande regleringen i 3 kap. 17 § andra stycket trafikförordningen har tillkommit efter moget övervägande för att möjliggöra för kommunerna att använda sig av hastighetsgränsen 30 kilometer i timmen i en större omfattning än vad som är möjligt med lokala trafikföreskrifter. Visserligen kan det framstå som förvirrande att mandatet för kommunerna att meddela föreskrifter återfinns både i 3 kap. 17 § och i 10 kap. 1 och 3 §§, men mot bakgrund av länsstyrelsens uttalanden [i ett tidigare överklagat ärende] om hur lokala trafikföreskrifter får användas bör uppdelningen ändå vara kvar.

Vårt förslag är att Trafikinspektionen får bemyndigande att meddela föreskrifter om förutsättningarna för beslut om färdhastigheten. Mot den bakgrunden görs bedömningen att det mer begränsade användningsområde, som följer av regleringen av lokala trafikföreskrifter, inte behöver upprätthållas i fråga om färdhastighetsbeslut. Steg tre skulle därmed mynna ut i att alla nu aktuella beslut om avvikelser från de i trafikförordningen fastställda hastighetsgränserna, 50, 70 och 110 km/tim, ska meddelas med stöd av 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 § och inte som lokala trafikföreskrifter.

Vägverkets roll

Det fjärde och sista steget i genomgången avser Vägverkets roll i förhållande till den statliga väghållningsmyndigheten. Enligt 5 § väglagen är staten väghållare för allmänna vägar, dock att regeringen kan besluta att en kommun ska vara väghållare till viss del. Enligt 6 § sköter Vägverket väghållningen för statens räkning. Väghållningsmyndighet är enligt andra stycket i sådant fall den till Vägverket hörande regionala förvaltning som regeringen bestämmer. I propositionen till väglagen, 1971:123, sägs att i 6 § andra stycket ”har tagits upp regler om de statliga och kommunala myndigheter som har det närmaste ansvaret för väghållningen. En sådan myndighet betecknas väghållningsmyndighet”. Enligt 7 § vägkungörelsen är Vägverkets region statlig väghållningsmyndighet.

Det får anses felaktigt att beskriva väglagen så, att väghållningsansvaret uteslutande ankommer på Vägverkets region som väghållningsmyndighet. Vad som sägs i 6 § i lagen innebär otvivelaktigt att Vägverket har ett övergripande ansvar för den verksamheten. Den närmare fördelningen av ansvaret framgår av de uppgifter som i väglagen ankommer på Vägverket respektive väghållningsmyndigheten.

Vad som nu har sagts utesluter inte – med utgångspunkt från att väghållaren ska ansvara för hastighetsbesluten – en fördelning av detta ansvar mellan Vägverket och de statliga väghållningsmyndigheterna på det sätt som blir fallet om länsstyrelsen ersätts med väghållningsmyndighet samt Vägverkets nuvarande bemyndigande i 3 kap. 17 § trafikförordningen kvarstår. Det kan beskrivas så att Vägverket meddelar beslut på en mer övergripande nivå (som sker i dag), medan väghållningsmyndigheten justerar nedåt på vägsträckor som motiverar en sådan åtgärd. Fördelen med en sådan ordning är dels att nuvarande system inte rubbas, dels att Vägverkets övergripande ansvar markeras. Mot detta ska ställas att driftansvaret helt ankommer på den statliga väghållningsmyndigheten och att myndigheten i linje med det också bör disponera verktygen fullt ut. Det ska inte heller fränkännas betydelse att en sådan ordning förenklar regelverket, särskilt i det perspektivet att Transportinspektionen kommer in som ytterligare en aktör på området.

Vår bedömning är att den senare lösningen är att föredra och att den bäst tjänar syftet att klargöra roller och ansvar samt att förenkla och förtydliga regelverket.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår vi följande:

- Länsstyrelsens roll att, med nuvarande benämning, meddela lokala trafikföreskrifter om färdhastighet övertas av den statliga väghållningsmyndigheten.
- Föreskrifter om färdhastighet för enskilda vägar meddelas av kommunen inom tätbebyggt område och av den statliga väghållningsmyndigheten utom tätbebyggt område, med krav på medgivande från väghållaren som huvudregel.
- Bemyndigandena att meddela föreskrifter om avvikelse från de hastighetsgränser som fastställs i trafikförordningen flyttas från 10 kap. till 3 kap. med följd att lokala trafikföreskrifter utmönstras för dessa beslut.
- Vägverkets nuvarande roll enligt 3 och 9 kap. övertas av den statliga väghållningsmyndigheten respektive den myndighet som ansvarar för väg- eller gatuhållningen i området.

De två sista punkterna är inte avgörande för att i huvudsak uppnå syftet med en ansvarsförskjutning till väghållaren. Däremot utgör de frågeställningar som bör hanteras i detta sammanhang och det ska understrykas att olika lösningar har såväl för- som nackdelar. Förslagen ovan ger dock enligt vår bedömning en såväl principiellt riktig som praktiskt tillämpbar helhetslösning.

11.8.15 Väghållarens möjligheter i övrigt att besluta om trafikföreskrifter

Förslag: Väghållarens nuvarande möjligheter att besluta om trafikföreskrifter enligt trafikförordningen (1998:1276) utökas med inriktning mot att väghållaren ska kunna besluta de trafikreglerande åtgärder som ansvaret för säkerheten kräver. Detta ska gälla även föreskrifter om vägars bärighetsklass.

Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningens förslag överensstämmer resone-mangsvis med detta förslag.

Skälen för förslaget

Med trafikreglerande åtgärder menas i detta sammanhang norm-givning med stöd av trafikförordningen, företrädesvis lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap.

Enligt vad som anges i föregående avsnitt om färdhastigheten bör väghållaren ha erforderliga instrument för att kunna leva upp till sitt ansvar. Förutom färdhastigheten – som en i sammanhanget särskilt viktig faktor – finns anledning att överväga en liknande förskjutning i fråga om andra trafikreglerande åtgärder, dvs. i huvudsak från länsstyrelsen till den statliga väghållningsmyndigheten. På den kommunala sidan är den principen i allt väsentligt genomförd genom nuvarande reglering i 10 kap. 3 § trafikförordningen. När det gäller vägars bärighetsklass, som styr den övre gränsen för for-donsvikter, meddelas föreskrifter av Vägverket för allmänna vägar eller, om kommunen är väghållare, av kommunen. För andra vägar som inte är enskilda meddelas föreskrifter av kommunen.

Inriktningen bör vara en överflyttning av besluten från länsstyrelse till väghållare. Trafikförordningen innehåller dock en stor mängd bemyndiganden som avser trafikreglerande åtgärder och det är inte möjligt att med en formel ordna den förskjutning som är motiverad. Det behövs därför en genomgång i detalj för att kunna lämna konkreta förslag. Föreskrifter om bärighetsklasser, som i dag i princip beslutas av väghållaren, bör inte ändras på annat sätt än att bemyndigandet om allmänna vägar, som kommunen inte är väghållare för, ändras från Vägverket till den statliga väghållningsmyndigheten.

Med hänvisning till vad nu har sagts måste vi av tidsskäl lämna den detaljerade lösningen öppen. Därmed innehåller betänkandet inga författningsförslag i denna del utöver föreskrifter om bärighetsklasser.

11.8.16 Anläggningslagen

Förslag: Trafikinspektionen övertar den statliga väghållningsmyndighetens uppgift enligt 56 § första stycket anläggningslagen att förordna att väglagens bestämmelser om säkerhetsföreskrifter också ska gälla en viss enskild väg eller del av sådan väg. I övrigt kvarstår den gällande ordningen att den statliga väghållningsmyndigheten beslutar i enskilda ärenden.

Skälen för förslaget

Den nuvarande regleringen om trafiksäkerhetsbestämmelser i anläggningslagen infördes i samband med att lagen (1939:608) om enskilda vägar upphävdes. Grundtanken är att det ska vara möjligt att för en enskild väg kunna koppla på motsvarande regelverk som finns i väglagen i fråga om krav på tillstånd att vidta åtgärder inom ett vägområde eller i anslutning till ett sådant område. Närmare bestämmelser om detta finns i huvudsak i 43 och 45–47 §§ i väglagen.

I 56 § första stycket anläggningslagen sägs att den statliga väghållningsmyndigheten får förordna att för en viss enskild väg eller del av enskild väg ska väglagens bestämmelser i 43, 45–47, 51–53, 61, 64–69 och 72 §§ gälla i tillämpliga delar. Detta system med ”klassning” utgår från att det ska finnas ett faktiskt behov av reg-

lerna för att de ska gälla en enskild väg. Enligt 56 § andra stycket ankommer det därefter uteslutande på den statliga väghållningsmyndigheten – i stället för på länsstyrelsen i vissa fall enligt väglagen – att pröva frågor om tillstånd m.m. som uppkommer.

De närmare motiven för regleringen framgår av kapitel 12 i prop. 1996/97:92. I propositionen betonas vikten av att det formella ansvaret för besluten överensstämmer med det faktiska ansvaret i förening med lokalkännedom och förmågan att tillämpa bestämmelserna på ett enhetligt sätt. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att de statliga väghållningsmyndigheterna var mest lämpade att besluta i dessa frågor.

På en mer principiell nivå, och med den roll Transportinspektionen föreslås få i trafiksäkerhetsfrågor, vore det motiverat att låta inspektionen överta väghållningsmyndighetens roll i detta avseende eller låta länsstyrelsens ansvar enligt väglagen gälla även enskilda vägar. Vi bedömer dock att en sådan ordning – i vart fall i nuläget och med avseende på enskilda ärenden om tillståndsprövning m.m. – inte skulle gagna det faktiska tillämpningen just av det skälet att varken länsstyrelserna eller Transportinspektionen har den kunskap och kompetens på området som motiverat den nuvarande ordningen. Vad som sägs i 56 § andra stycket bör därför inte ändras i sak. Däremot anser vi det rimligt att Transportinspektionen övertar den mer övergripande uppgiften att enligt första stycket ”klassa” enskilda vägar och därmed avgöra om väglagens nu aktuella bestämmelser över huvud taget ska tillämpas.

11.9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2010. Lagen om åtgärder för säkra vägar ska i fråga om kraven på trafiksäkerhetsanalys och trafiksäkerhetsgranskning gälla vägprojekt som påbörjas efter lagens ikraftträdande. En säkerhetsdokumentation enligt förordningen om åtgärder för säkra vägar ska vara upprättad senast vid utgången av 2010.

Skälen för förslaget

I första hand vore ett ikraftträdande i anslutning till bildandet av Transportinspektionen önskvärt. Detta är av förklarliga skäl inte praktiskt möjligt. Däremot bör den 1 januari 2010 vara en möjlig tidpunkt. Samtidigt kan det kommande EG-direktivet påverka beredningen av frågan och därmed också tidpunkten för ikraftträdandet. I nuläget ser vi dock inget hinder mot den föreslagna tidpunkten.

Kraven på trafiksäkerhetsanalys och trafiksäkerhetsgranskning bör inte ges retroaktiv verkan. Av det skälet bör införas en övergångsbestämmelse med innebörd att dessa krav endast gäller vägprojekt som påbörjas efter lagens ikraftträdande.

I förordningen om åtgärder för säkra vägar ställs krav på en säkerhetsdokumentation. Vaghållarna måste ges en rimlig tid för att upprätta en sådan dokumentation. Det får förutsättas att kompletterande föreskrifter om innehållet i säkerhetsdokumentationen kan meddelas i nära anslutning till ikraftträdandet. Vaghållarna bör därför kunna upprätta dokumentationen inom ett år från ikraftträdandet.

11.10 Övriga frågor

Bedömning: Den nuvarande ordningen för utmärkning med lokaliseringsmärken för turistiskt intressanta mål m.m. enligt vägmärkesförordningen (2007:90) bör utredas.

Samspelet och gränsdragningen mellan byggnadsverkslagstiftningen och den mer specifika regleringen av byggnadsverk inom transportområdet, inklusive tillsynsfrågorna, bör utredas.

Skälen för bedömningen

Enligt 2 kap. 25 § vägmärkesförordningen (2007:90) används lokaliseringsmärken för turistiskt intressanta mål m.m. för att ge upplysning om vägar eller platser av stort turistiskt intresse. För användningen krävs att märkena tagits upp i en vägvisningsplan som Vägverket (från den 1 januari 2009 Transportinspektionen enligt vårt förslag) föreskriver om enligt 13 §. Det kan ifrågasättas om den ordningen är den lämpligaste för användningen av dessa märken eller om den som ansvarar för uppsättning m.m. enligt 1 kap. 6 § i stället bör

kunna sätta upp sådana märken enligt vad som gäller i övrigt enligt förordningen.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 11.5.4 finns bestämmelser om byggnadsverk i lagen och förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Boverket meddelar närmare föreskrifter om inte någon annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter. I fråga om vägar och gator finns ett sådant bemyndigande i dag för Vägverket. För andra byggnadsverk inom transportområdet, bland annat järnvägar, finns inget motsvarande bemyndigande. Samtidigt innehåller järnvägslagstiftningen bestämmelser som tar sikte på säkerheten, dvs. ett av de egenskapskrav som omfattas av byggnadsverkslagstiftningen. Samspillet och gränsdragningen mellan den generella byggnadsverkslagstiftningen och de mer specifika lagstiftningarna inom transportområdet är oklart, vilket också har betydelse för tillsynsfrågorna.

I delbetänkandet förutskickade vi närmare utredningar i dessa frågor, vilket dock inte varit tidsmässigt möjligt. Vi anser därför att frågorna bör tas upp på nytt i lämpligt sammanhang.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

12.1.1 Delbetänkandet

Vi har tidigare beskrivit konsekvenserna av de förslag som lades fram i vårt delbetänkande (kapitel 7 samt bilaga 19). I delbetänkandet behandlades emellertid endast frågor som var nödvändiga att ta upp inför beslutet om att inrätta den nya myndigheten. Vi angav att vi i huvudbetänkandet skulle återkomma med förslag om förändringar i dagens verksamhet och till konsekvensbeskrivningar av dessa. Vi aviserade också att vi i huvudbetänkandet avsåg att redovisa en mer genomarbetad konsekvensanalys som kan ligga till grund för kommande budgetförslag.

12.1.2 Remissinstansernas synpunkter

Flera remissinstanser har med anledning av vårt delbetänkande tagit upp frågor som har beröring med förslagets konsekvenser i olika avseenden.

Länsrätten i Östergötlands län framför att det är viktigt att överprövningen äger rum i en domstol nära den enskilde. Vidare framhålls betydelsen av att effekterna av regeländringar noga följs upp så att förvaltningsdomstolarna tillförsäkras tillräckliga resurser för att kunna upprätthålla en effektiv och rättssäker hantering av samtliga typer av mål. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att den regionala närvaron är av väsentlig betydelse när det gäller både körkortshanteringen och den yrkesmässiga trafiken. Om verksamheten centraliseras innebär detta, beroende på hur forumfrågan löses, antingen att subsidiaritetsprincipen sätts åt sidan och att betydande kostnader och olägenheter för den enskilde uppstår eller att statens kostnader ökar. En regional

närvaro i form av ett informationskontor eller liknande ger enligt länsstyrelsen inte tillräcklig kompetens för muntliga förhandlingar.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att utredningen har underskattat körkortshanteringens betydelse för medborgare, transportnäring och samhälle. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* saknar en analys av hur en centralisering av körkorts- och yrkestrafikfrågorna kommer att påverka domstolarna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ifrågasätter starkt utredningens effektiviserings- och kostnadsbedömningar avseende den körkortsverksamhet som i dag bedrivs av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ställer sig också tveksam till de konsekvenser som utredningen redovisat i fråga om sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet samt för små företags arbetsförutsättningar m.m. Flera länsstyrelser lämnar också förslag om hur en samverkan i körkorts- och yrkestrafikfrågor mellan länsstyrelserna och Transportinspektionen skulle kunna organiseras.

Banverket noterar att utredaren inte har beaktat effektiviseringsmöjligheterna i kärnverksamheterna vid den nya myndigheten och vill i det sammanhanget peka på införandet av dels s.k. anmälda organ, dels av EG-normer, som med tiden bör minska behovet av nationella resurser. Banverket anser vidare att erfarenheter trafikslagen emellan bör kunna ge effektiviseringar i processer på nationell nivå, förbättrad marknadsöppning och minskade kostnader för transportnäringen.

Vägverket anser att det finns samordningsvinster med att inrätta den nya myndigheten enligt utredarens förslag, men att det är viktigt att de tas tillvara och inte äts upp av effektivitetsförluster som skulle kunna bli effekten av den föreslagna uppdelningen av verksamheten. Vägverket framhåller också att kundorientering och service inte får försämrats för medborgare och näringsliv och att en effektiv administration enligt den förvaltningspolitiska inriktningen bör övervägas ytterligare.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att konsekvenserna för kommuner och landsting i egenskap av trafikhuvudmän är bristfälligt redovisade. Förbundet motsätter sig också en ansvarslagstiftning på vägtrafikområdet om den riskerar att bli kostnadsdrivande för kommunerna på ett sätt som dessa inte själva kan ha kontroll över. *Naturvårdsverket* anser att det är en allvarlig brist att utredningen inte analyserat förslagets effekter för arbetet med miljöfrågor.

Motormännens Riksförbund framhåller att en överflyttning av verksamheten vid Vägverkets förarenhet och länsstyrelsernas

avdelningar för körkortsfrågor till Transportinspektionen måste motsvaras av en tydlig förbättring av servicen till medborgarna. *Sveriges Redareförening* betonar att kostnaderna måste hållas i schack så att inte svensk sjöfartsnäring får konkurrensnackdelar.

12.1.3 Konsekvensbeskrivningens uppläggning

Som nyss framgått har vi i delbetänkandet redovisat vår bedömning av konsekvenserna av att nuvarande myndighetsutövning inom transportområdet i form av normgivning samt tillstånds- och tillsynsverksamhet sammanförs till en myndighet. Enligt vår mening är det effekterna av denna omorganisation som utgör den helt dominerande konsekvensen av våra förslag.

Eftersom det handlar om en omfördelning mellan olika statliga verksamheter blir konsekvenserna utanför den berörda myndighetskretsen ändå förhållandevis begränsade i ett kortare perspektiv. Initialt uppstår en rad omställningskostnader som på några års sikt dock bör kunna balanseras av de samordningsfördelar som kan erhållas genom den nya organisationen. Utgångspunkten för omorganisationen är naturligtvis att det på längre sikt ska uppstå betydande effektiviseringsmöjligheter som kan resultera i lägre kostnader eller högre kvalitet i verksamheten. Vi har också i bland annat kapitel 2 redovisat ett antal exempel på sådana effekter. Det är dock inte möjligt att i nuläget kvantifiera dessa långsiktiga vinster.

Vi redovisar här en i förhållande till delbetänkandet kompletterande och utvidgad konsekvensbeskrivning. Beskrivningen är upplagd så att vi kort rekapitulerar våra slutsatser från delbetänkandet, kompletterar med en bedömning av effekterna av nu presenterade förslag samt redovisar en bedömning av de samlade konsekvenserna om dessa förändrats i något väsentligt avseende. Detta medför en viss upprepning från delbetänkandet, som vi dock anser vara ofrånkomlig för att det ska vara möjligt att ge en helhetsbild av förslagets konsekvenser. Om inget annat anges är de ekonomiska konsekvenserna beräknade i 2008 års prisnivå och avser 2008 års verksamhetsvolym.

12.2 Kostnader och intäkter för staten

12.2.1 Redovisningen i delbetänkandet

De verksamhetsvolymerna i årsarbetskrafter och kronor som berörs av våra förslag beräknades i delbetänkandet uppgå till totalt 1 972 årsarbetskrafter och 2 596 Mkr (varav 1 årsarbetskraft och 1 Mkr föreslås bli överförda till annan myndighet än Transportinspektionen). För Sjöfartsinspektionen, Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen motsvarar beloppen samtliga årsarbetskrafter och kostnader år 2008. För övriga myndigheter rör det sig om motsvarande årsarbetskrafter och kostnader i delar av verksamheten.

Vi bedömde att förändringen ger upphov till vissa möjligheter till effektivisering, men att det inte är möjligt att inom utredningens ram analysera hela kärnverksamheten. När det gäller den föreslagna överföringen av länsstyrelsernas körkortsverksamhet gjorde vi dock, baserat på en översiktlig utredning, bedömningen att det på några års sikt bör vara möjligt att minska antalet årsarbetskrafter inom denna verksamhet med cirka 150.

Vi lät vidare utreda möjligheterna till effektivisering i stödverksamheten. Vår bedömning var att det finns en betydande effektiviseringspotential när de olika myndigheternas stödverksamhet kan samordnas, men att man i nuläget bör vara försiktig i uppskattningen av hur stora dessa effekter är. Vi skattade effektiviseringspotentialen till i storleksordningen 30–33 Mkr. Vår bedömning var vidare 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, bedömdes också ge bättre förutsättningar att utveckla och effektivisera myndighetsutövningen och tillsynsverksamheten och att anpassa den till nya krav från omvärlden.

Transportinspektionens verksamhet beräknades motsvara en kostnad på 2 595 Mkr enligt 2008 års budget och prisnivå. Anlagsfinansieringen under 2008 och 2009 beräknades komma att uppgå till 1 621 Mkr, medan avgiftsfinansieringen för samma år beräknades motsvara 974 Mkr. Från och med år 2010 beräknades hela den föreslagna verksamheten, med en total kostnad om 2 595 Mkr i 2008 års priser, vara avgiftsfinansierad.

Dessa beräkningar avsåg kostnader och finansiering vid oförändrad verksamhetsvolym och beaktade således inte de effektiviseringsmöjligheter som vi tidigare beskrivit eller de omställningskostnader av engångskaraktär som bildandet av den nya myndigheten medför. 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 – beräknades till en ökning med 3 Mkr. Från och med budgetåret 2010 beräknades förslagen medföra att statsbudgeten avlastas med i storleksordningen 870 Mkr.

12.2.2 Effekter av nu presenterade förslag

Myndighetens verksamhet i stort

Vi har i kapitel 2, *Den nya myndigheten*, redovisat vissa förslag och bedömningar om vilka perspektiv och vilken inriktning Transportinspektionens verksamhet bör ha. Dessa utgångspunkter kan i olika delar av verksamheten medföra både ökade och minskade kostnader och intäkter för staten. Sammantaget anser vi dock att en trafikslagsövergripande myndighet bör kunna ge betydande effektivitetsvinster som yttrar sig i både lägre kostnader och i att regleringen av transportverksamhet får ökad kvalitet och verkningssgrad. Vår bedömning är vidare att de långsiktiga vinsterna blir betydligt större på nyttosidan än på kostnadssidan. Dessa bedömningar avser dock i första hand de samhällsekonomiska effekterna i stort och vi tror inte att statens kostnader och intäkter påverkas i någon större grad.

Vi har också uppdragit åt Vägverket (Trafikregistret) att genomföra en kompletterande utredning om effektiviseringsmöjligheterna i yrkestrafikadministration m.m. vid en överföring av länsstyrelsernas uppgifter till Transportinspektionen.¹

Vägverket har i sin analys haft följande utgångspunkter:

- En centraliserad arbetsenhet med en ledning, en budget och en rikstäckande, central planering.
- Ett fåtal, starkt specialiserade arbetsgrupper.
- Koncentrerad spetskompetens.
- Standardlösningar.

¹ Uppdrag att utreda effektiviseringsmöjligheter i yrkestrafikadministration m.m., Vägverket, PM 2008-04-04

- Befintlig teknik, kompetens, avtal, licenser.
- Enhetliga ärendeflöden med långtgående automatisering.

Omfattningen av verksamhet med yrkestrafikfrågor varierar kraftigt mellan länsstyrelserna. På elva länsstyrelser är en årsarbetskraft eller mindre verksam med yrkestrafik. Vägverket pekar på att Koncentrationsutredningen (DS 2007:28) konstaterar att det med hänsyn till både kostnadseffektivitet och rättssäkerhet kan finnas skäl att koncentrera verksamheten.

Den ekonomi- och personkretsprövning som dominerar beredningen av yrkestrafikärendena i dag gör det dock svårt att snabbt ersätta de nuvarande beredningsförfarandena med elektroniska beslutsverktyg eller att etablera automatiserade beslutsprocesser. Vägverket anser således att det inte finns några enkla lösningar som på kort sikt dramatiskt skulle kunna effektivisera handläggningsarbetet i den delen. Trots detta går det enligt Vägverkets bedömning att åstadkomma en högre kvalitet i ärendehantering till en på sikt lägre kostnad. Detta kan, liksom på körkortsområdet, ske genom att nyttja kundtjänst/kontaktcenter, telefoni och webb i förening med dator till datorkommunikation, självservicejänster för anmälningar och ansökningar och effektiv intern e-handläggning. Besparingseffekten räknat i årsarbeten är dock förhållandevis marginell och av avsevärt mindre omfattning än på körkortsområdet.

Att besluta i yrkestrafikfrågor handlar i stor utsträckning om hantering av bestämd information från olika, i huvudsak centrala, informationssystem. Rätt information ska finnas tillgänglig vid rätt ögonblick. Centraliseringen skapar utrymme för en optimering av den informationslogistik det här är fråga om. Man sammanför i en sådan lösning verksamhetskunnande med kunnande om informationsteknologi och dess möjligheter. Vägverket bedömer att resursbehoven är i stort sett oförändrade vid en centraliserad verksamhet, men att denna ger utrymme för en ambitionshöjning. En koncentrerad handläggning i förening med en automatiserad ärendeberedning leder erfarenhetsmässigt till kortare ledtider.

Marknadsbevakning

Vi har i kapitel 3, *Marknads-, konkurrens- och konsumentfrågor*, föreslagit att Transportinspektionen ska ha ett ansvar för marknadsbevakning med inriktning på konkurrens- och konsumentfrågor som omfattar hela transportområdet. Detta innebär en viss utvidgning av ansvarsområdet, som nu främst är inriktat mot spårtrafiken och luftfarten, och kan därmed väntas leda till en ökning av statens kostnader. Den ambitionshöjning som föreslås är dock inledningsvis ganska begränsad och kan beräknas till i storleksordningen 1 Mkr per år. Effekten på statsbudgeten blir, om någon, ännu mer begränsad och tillfällig, eftersom verksamheten föreslås bli avgiftsfinansierad från år 2010.

Kontroll av vägtransporter och vägtrafik

I kapitel 4 *Kontroll av vägtransporter och vägtrafik* återfinns flera förslag om kontrollen av transporter och trafik som medför nya eller omfördelade kostnader och intäkter.

Kontroll av kör- och vilotider m.m.

Andelen kontrollerade dagsverken i form av företagsbesök föreslås i enlighet med EU:s kontroldirektiv stegvis öka från 343 000 kontrollerade arbetsdagar 2008 (enligt plan redovisad i Vägverkets och Polisens utredning *Kontroller för sund konkurrenskraft och ökad säkerhet inom nyttotrafiken på väg*) till 579 000 kontrollerade arbetsdagar år 2011. Det tillkommande resursbehovet för dessa kontroller beräknas under perioden 2009–2011 uppgå till mellan 75 och 150 Mkr per år. För år 2012 kan EU-kommissionen komma att besluta om en ytterligare utökning av kontrollerna till en nivå som motsvarar 802 000 kontrollerade arbetsdagar i företag.

För närvarande är det Polisen som svarar för dessa kontroller, men vårt förslag är att Transportinspektionen ska överta denna uppgift från år 2010. Normalt skulle resurser för denna verksamhet överföras från Polisen till Transportinspektionen, men vi har i samråd med Vägverket och Rikspolisstyrelsen bedömt att Polisens resurser kommer att behövas för de kontroller av kör- och vilotider på väg som också måste utökas kraftigt. Om Polisens nuvarande resurser för kontrollen i företag skulle överföras till Transport-

inspektionen skulle således ett motsvarande behov av resurstillskott uppstå i Polisens verksamhet.

Polisens kostnader för företagsbesök beräknas vid den planerade kontrollnivån för år 2008 uppgå till drygt 102 Mkr. Under år 2009 beräknas totalkostnaden sjunka till knappt 90 Mkr som följd av de rationaliseringsvinster som de digitala färdskrivarna möjliggör. Budgetåret 2010, då vi föreslagit att Transportinspektionen ska överta verksamheten, stiger totalkostnaden till cirka 130 Mkr. År 2011 beräknas kostnaderna sjunka till cirka 122 Mkr genom att ytterligare rationalisering medför lägre styckkostnader för kontrollerna. Om EU-kommissionen beslutar om en ytterligare utökning av kontrollerna till en nivå som motsvarar 802 000 kontrollerade dagsverken i företag, beräknas totalkostnaden år 2012 återigen öka till drygt 152 Mkr.

De kontroller av kör- och vilotiderna hos företag som Transportinspektionen föreslås överta år 2010 beräknas kräva närmare 194 årsarbetskrafter. Behovet under de två därpå följande åren fluktuerar mellan 184 och 231 årsarbetskrafter som en kombinerad följd av sjunkande styckkostnader för kontrollerna, beräknad trafikutveckling och ökade kontrollbeting.

Tabell 12.1 Beräknad kostnad för kontroll av kör- och vilotider hos företag

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kontroller i företag	95 000	343 000	357 000	556 000	579 000	802 000
Merkostnad, Mkr		74,3	60,8	99,4	93,1	123,9
Styckkostnad, kr			250	230	210	190
Årsarbetskrafter			135	194	184	231
Totalkostnad, Mkr		102,8	89,3	127,9	121,6	152,4

Det bör understrykas att de ökade kostnaderna för kontroll av kör- och vilotider hos företag följer av de åtaganden som har Sverige gjort inom EU och alltså inte är ett uttryck för någon ambitionshöjning från vår sida. Att kostnaderna från år 2010 uppkommer inom Transportinspektionens verksamhet och inte hos Polisen är däremot en följd av vårt förslag i kapitel 4 om ändrad ansvarsfördelning. Då vi föreslår att företagskontrollerna ska avgiftsfinansieras från år 2010 kommer statens intäkter av verksamheten att följa kostnadsutvecklingen, vilket också medför att den föränd-

rade kontrollvolymen inte ger någon ytterligare belastning på statsbudgeten.

Det bör vidare framhållas att beräkningarna ovan bygger på uppgifter från Vägverkets och Polisens utredning (se kapitel 4) och innehåller många parametrar, t.ex. avseende nyttotrafikens utveckling och tillgången till digitala färdskrivare och de rationaliseringsmöjligheter de ger. Vi har också föreslagit att olika möjligheter att ytterligare minska kostnaderna för kontrollverksamheten ska prövas, exempelvis införande av en obligatorisk årlig självdeklaration bland annat av hur företagen följer kör- och vilotiderna samt anlitan av privata företag för kontroll av bland annat kör- och vilotider hos företag.

Våra förslag beträffande kontrollen av nyttotrafiken på väg innehåller även andra inslag som kommer att påverka Transportinspektionens och statens kostnader och intäkter. Vi föreslår bland annat att Transportinspektionen i samverkan med övriga berörda myndigheter ska ansvara för att utveckla en samordnad svensk kontrollstrategi för vägtransporter och vägtrafik, som bland annat innefattar uppbyggnaden av ett riskvärderingssystem. Även denna verksamhet är till stor del styrd av åtaganden som kan komma att göras inom EU men innebär även därutöver en viss ambitionshöjning.

Vägverket och Polisen har i sin utredning om kontrollen av nyttotrafiken (se kapitel 4) beräknat att de totala utvecklings- och utbildningskostnaderna kopplade till kontrollsystemet (exklusive kostnaderna för Polisens verksamhet inom området) uppgår till närmare 35 Mkr. I denna summa ingår utveckling av en nationell kontrollstrategi (0,5 Mkr), uppbyggnaden av ett riskvärderingssystem (10,5 Mkr), utveckling av ett företagsregister (6,1 Mkr), uppbyggnad av avgiftssystem (1,8 Mkr), utveckling av samordnade myndighetskontroller (0,4 Mkr), utredning av nya kontrollmetoder (0,6 Mkr) samt kompetensutveckling för kontroll av kör- och vilotider hos företag (14,9 Mkr).

Dessa kostnader är i huvudsak av engångskaraktär och det är också fortfarande oklart när de kommer att infalla i tiden och i vilken utsträckning de kommer att belasta Transportinspektionens budget. Vårt förslag är att vissa av aktiviteterna ska påbörjas redan under år 2008 i Vägverkets regi och föras in i Transportinspektionens verksamhet från årsskiftet 2008/09. Från resurs-synpunkt vore det vidare önskvärt om vissa av insatserna för utvecklingen av kontrollsystemet kunde fasas in under de tillfälliga

nedgångar som kan förutses i resursbehoven för själva kontrollerna av kör- och vilotiderna hos företag (jämför tabell 12.1).

Den löpande kostnaden för kontrollsystemet, utöver själva kontrollen av kör- och vilotiderna hos företag, beräknas uppgå till cirka 26 Mkr. Den i särklass största kostnadsposten bedöms vara förvaltningen av riskvärderingssystemet som uppskattas kosta cirka 18,5 Mkr per år.

För Transportinspektionens del räknar vi med att statens intäkter kommer att följa kostnadsutvecklingen, medan det för övriga berörda myndigheter huvudsakligen blir fråga om en ökad anslagsbelastning eller omprioritering inom befintliga anslag. Det bör dock observeras att beräkningen ovan inte inkluderar ökade kostnader hos Polisen för kontroll av kör- och vilotider på väg, vilka dock beräknats i Vägverkets och Polisens utredning.

Vi har också föreslagit att ett avgiftsbaserat sanktionssystem, riktat mot företags överträdelser av kör- och vilotidsreglerna, ska införas från den 1 januari 2010 och ersätta nuvarande straffsanktion. Vi bedömer att denna förändring kan leda till något ökade intäkter för staten men att effekten är marginell.

Tillsyn enligt vägarbetstidslagen m.m.

Vårt förslag att Transportinspektionen från år 2010 ska överta Arbetsmiljöverkets uppgifter inom ramen för vägarbetstidslagstiftningen innebär i princip inte några nya kostnader för staten. Däremot innebär det en omfördelning mellan myndigheterna.

Arbetsmiljöverket (AV) har angett att man har som ambition att genomföra inspektioner av 200 arbetsställen under 2008. Detta motsvarar mindre än en procent av antalet arbetsställen. Andelen arbetstagare som omfattas av inspektionerna uppgår bara till en bråkdel av detta, eftersom endast någon eller några arbetstagare kontrolleras vid varje arbetsställe. De direkta arbetsplatsbesöken kräver vid denna verksamhetsvolym 1,5 årsarbetskrafter enligt AV.

I Näringsdepartementets komplettering av skrivelse till EU-kommissionen om införlivande i nationell lagstiftning av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/15/EG den 3 november 2008 (N2007/8548/TR) anges att AV under år 2006 genomförde 324 tillsynsinsatser enligt vägarbetstidslagen. Tillsynsinsatsen var således mera omfattande år 2006 än den planeras bli år 2008. Resursbehovet för ett genomsnitt av tillsynsinsatserna enligt

vägarbetstidslagen under tiden 2006–2008 kan med denna utgångspunkt beräknas till cirka två årsarbetskrafter. Vi väljer att lägga denna genomsnittliga resursinsats till grund för våra beräkningar av vilka resurser som bör överföras från Arbetsmiljöverket till Transportinspektionen i samband med att ansvaret förs över.

Till dessa insatser i form av inspektioner kommer, enligt AV, resurser för planering av verksamheten, resurser för samverkan med andra myndigheter, reskostnader samt handläggning av ärenden som går vidare till åtalsprövning. Vi bedömer att detta, inklusive verksamhetens andel av AV:s verksgemensamma kostnader, sammantaget motsvarar minst 0,5 årsarbetskrafter.

Om Transportinspektionen övertar Arbetsmiljöverkets tillsyn av vägarbetstidslagen har vi utgått från att motsvarande bör gälla även för lagen om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget. Enligt AV har ingen tillsyn skett inom detta område och ansvaret har inte heller, så vitt vi kan bedöma, föranlett några andra resursinsatser från AV:s sida. Sammantaget gör vi mot denna bakgrund bedömningen att de totala resurser som bör överföras från Arbetsmiljöverket till Transportinspektionen motsvarar 2,5 årsarbetskrafter och en kostnad om 2 Mkr. Denna överföring av resurser bör ske från och med år 2010.

Vi vill betona att denna beräkning utgår från en oförändrad verksamhetsvolym och att uppgifterna bygger på underlag från Arbetsmiljöverket. Enligt vår mening framstår tillsynsinsatserna som helt otillräckliga för att upprätthålla syftet med lagstiftningen i fråga. De resurser som avsätts för verksamheter är också obetydliga i jämförelse med de resurser som beräknas åtgå för kontrollen av kör- och vilotiderna inom nyttotrafiken på väg. Vi lägger dock inte nu något förslag om ändrad ambitionsnivå när det gäller tillsynen enligt vägarbetstidslagen.

Vårt förslag innebär således inga ökade kostnader för staten. Eftersom Transportinspektionens verksamhet föreslås vara helt avgiftsfinansierad från år 2010 kan statens intäkter inom detta verksamhetsområde emellertid beräknas öka med 2 Mkr med en motsvarande avlastning av statsbudgeten.

Enligt regeringens proposition 2007/08:76 om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik får förslagen inom detta område inga statsbudgeteffekter. Det anförs att antalet arbetstagare som ingår i tågpersonalen, som omfattas av den föreslagna lagstiftningen, inte är fler än som omfattas av arbetstidslagen. Antalet tillsynsärenden torde inte öka särskilt mycket, eftersom de företag

som ska kontrolleras i dag omfattas av arbetstidslagens tillsynsansvar. Däremot bedöms den nya lagen i ett inledande skede innebära att vissa utbildningsinsatser måste göras. Denna tillfälliga kostnadsökning bedöms dock rymmas inom befintliga anslag. Vidare bedöms antalet mål i de allmänna domstolarna inte öka eller öka ytterst marginellt till följd av den nya lagen.

Med vårt förslag till ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna försvinner eventuella samordningsmöjligheter mellan tillsynen av kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik och tillsynen enligt arbetstidslagen. Å andra sidan kan samordningsfördelar uppstå med annan tillsyn inom järnvägsområdet. Vi ser därför nu ingen anledning att göra någon annan bedömning av resursbehovet än den regeringen redovisat.

Övriga förslag inom området

Förslaget om att Transportinspektionen ska överta Skatteverkets ansvar i fråga om överlastavgifter föranleder enligt vår bedömning inga behov av att särskilda resurser tillförs Transportinspektionen.

Vi lägger inte i denna utredning fram några förslag om hur marknaden för fordonsbesiktningar ska organiseras, men vi har noterat att det finns sådana förslag och att de kan komma att påverka resursbehoven vid Transportinspektionen i betydande grad. Det har beräknats att den behöriga myndigheten inom området bör överta i storleksordningen 25–37 heltidsanställda tjänster från AB Svensk Bilprovning och att det därtill krävs ett ytterligare resurstillskott som en konsekvens av att besiktningensmarknaden öppnas. Dessa resursbehov är dock inget som vi beaktar i vår konsekvensbeskrivning.

Rapportering, registrering och undersökning av olyckor

I kapitel 5, *Rapportering, registrering och undersökning av olyckor*, föreslår vi att Transportinspektionen från den 1 januari 2009 ska överta den del av Räddningsverkets ansvar för finansieringen av verksamheten vid Haverikommissionen som hänför sig till uppgifter avseende vägtrafiken.

Haverikommissionens utredningskostnader för vägtrafikolyckor har som ett genomsnitt för de senaste fem åren uppgått till knappt 0,6 Mkr. Förvaltningskostnaderna när det gäller s.k. annan

verksamhet uppgår enligt SHK:s budgetunderlag för 2009–2011 till cirka 6,4 Mkr år 2009. Om dessa medel fördelas proportionellt mot den andel av utredningskostnaderna som avser vägtrafik blir vägtrafikens andel av förvaltningskostnaderna cirka 1/3 eller 2,1 Mkr. Vårt förslag är mot denna bakgrund att 2,7 Mkr ska överföras från Räddningsverkets till Transportinspektionens anslag för detta ändamål. Förslaget innebär ingen ökad kostnad för staten. Från år 2010, när Transportinspektionens hela verksamhet föreslås bli avgiftsfinansierad, ökar statens intäkter däremot med 2,7 Mkr och statsbudgeten avlastas då motsvarande belopp.

Vi föreslår också att ansvaret för Vägverkets system för rapportering och registrering av olyckor, STRADA, ska övertas av Transportinspektionen. För utvecklingen och förvaltningen av STRADA åtgår enligt Vägverket drygt 14 årsarbetskrafter (inklusive konsulter) med en total kostnad om 19,2 Mkr. Vårt förslag innebär således att dessa resurser ska överföras från Vägverket till Transportinspektionen från år 2009 i tillägg till de resursöverföringar som vi föreslog i delbetänkandet. Förändringen innebär inga ökade kostnader eller intäkter för staten under år 2009. När Transportinspektionens verksamhet blir avgiftsfinansierad 2010 ökar dock statens intäkter med det ovan angivna beloppet och statsbudgeten avlastas då också med motsvarande belopp.²

Vi har också gjort bedömningen att verksamheten inom ramen för STRADA bör författningsregleras med avseende bland annat på olika uppgiftslämnares rapporteringsskyldighet. Vi bedömer också att finansieringen av verksamheten vad avser inrapporteringen av skador från sjukhusen bör säkras genom en överenskommelse mellan staten och kommunerna och landstingen. I dag finansieras denna verksamhet delvis av Vägverket. Vägverkets insats har för 2008 budgeterats till 4,8 Mkr kronor per år. Av landets samtliga sjukhus med akutmottagningar anges drygt 60 procent vara anslutna till STRADA och hälften av dessa sjukhus fick år 2006 någon form av finansiering från Vägverket (*Att beskriva vägtrafikolyckornas hälsopåverkan*, Vägverket 2007-09-28).

Kostnaden för en heltäckande inrapportering av skador från akutsjukhus kan med den utgångspunkten överslagsmässigt beräknas uppgå till cirka 16 Mkr (inklusive de 4,8 Mkr som nu utgår i bidrag från Vägverket). En överenskommelse mellan staten och kommunerna och landstingen skulle enligt vår bedömning

² Avsikten är dock inte att själva användningen av STRADA ska avgiftsbeläggas, eftersom detta skulle kunna motverka att databasen används på önskvärt sätt.

kunna ha formen att det generella statsbidraget till landstingens verksamhet räknas upp med motsvarande belopp. Kostnaderna för staten skulle vid en sådan åtgärd kunna beräknas öka med cirka 11 Mkr.

Ny trafiksäkerhetslagstiftning

I kapitel 11 lägger vi förslag om en *ny trafiksäkerhetslagstiftning för vägområdet*. Förslaget innebär att ett utökat och tydligare ansvar för trafiksäkerheten vid väghållning ska införas genom en lag om åtgärder för säkra vägar och i övrigt genom en kompletterande förordning. I den utsträckning som det är möjligt anpassas lagen till innehållet i det förslag till EG-direktiv som är under behandling. Genom bemyndiganden i lagen och förordningen ska ytterligare föreskrifter kunna meddelas av myndighet.

I lagen ställs krav på väghållaren att för varje vägprojekt genomföra en trafiksäkerhetsanalys och att systematiskt och fortlöpande vidta de åtgärder som behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen eller gatan. I lagen ställs vidare krav på väghållaren att i fråga om vägar som ingår i TEN-vägnätet för varje vägprojekt låta genomföra en trafiksäkerhetsgranskning och utse en trafiksäkerhetsrevisor som är godkänd av tillsynsmyndigheten, genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner av vägen, kartlägga olycksdrabbade vägsträckor och upprätta en plan för åtgärder samt utreda och upprätta rapporter över trafikolyckor som medfört att någon omkommit. Kravet på en trafiksäkerhetsanalys och på att vidta åtgärder för att förebygga skador ska gälla alla vägar och gator, utom särskilt anordnade vintervägar. För att kunna anpassa dessa krav till typ av väg bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att föreskriva undantag.

Vägverket har på vårt uppdrag gjort en konsekvensbeskrivning av den föreslagna lagen och förordningen om åtgärder för säkra vägar (PM 2008-04-03). Generellt gör Vägverket bedömningen att den föreslagna lagen och förordningen är ett stort steg framåt mot ett mera systematiskt arbetssätt, vilket på sikt bör leda till mer kostnadseffektiva säkerhetsåtgärder i infrastrukturen. Eftersom förslaget inte innehåller några tydliga kvalitetsnivåer är det dock enligt Vägverket svårt att uppskatta vad det innebär för resursåtgång. Vi redovisar i det följande en bedömning av konsekvenserna uppdelat på olika krav som den föreslagna lagstiftningen

medför. Härtill kommer förslaget om ändringar i trafikförordningen (1998:1276) rörande beslut om högsta tillåtna hastighet – med en överflyttning från länsstyrelserna till väghållningsmyndigheten – och motsvarande förskjutning när det gäller beslut om andra trafikföreskrifter.

Trafiksäkerhetsanalys

Den konsekvensanalys som gjorts i anslutning till förslaget om EG-direktiv pekar på en kostnad som är av samma storleksordning som för miljökonsekvensanalyser. På europeisk basis ligger de kostnaderna på mellan 0,2 och 1 procent av totalkostnaden för en vägutbyggnad. Vägverket har bedömt att förslaget innebär en viss ytterligare strukturering av arbetet men att detta inte medför ytterligare kostnader.

Trafiksäkerhetsgranskning

Detta krav omfattar enligt förslaget enbart vägar inom TEN-vägnätet. Den konsekvensanalys som gjorts i anslutning till förslaget om EG-direktiv pekar på en kostnad som är betydligt lägre än en procent av byggkostnaden för ett projekt. I den beräkningen ryms även kostnaderna för trafiksäkerhetsrevisorer. Hur många revisorer som behövs är oklart men engångskostnaden för utbildning m.m. kan uppskattas till 100 000 kronor per revisor. Till bilden hör också att det redan i dag görs en trafiksäkerhetsgranskning, även om den formellt sett inte når upp till den nivå som nu föreslås. En sammantagen bedömning är att kostnaderna är mycket marginella.

Säkerhetsinspektioner

Detta krav omfattar enligt förslaget enbart vägar inom TEN-vägnätet. Bedömningen i förslaget till EG-direktiv är att den årliga kostnaden för motorvägar är mellan 6 000 och 10 000 kronor per kilometer och sannolikt lägre för vägar utan mittskiljremsa. Detta skulle för det svenska TEN-vägnätet motsvara en kostnad av – vid en mycket grov uppskattning – upp till 30 à 40 Mkr. Även i denna del konstateras att kraven i stor utsträckning uppfylls genom de

inspektioner m.m. som görs i dag. En sammantagen bedömning är därför att de tillkommande kostnaderna är mycket marginella.

Rapportering och utredning av olyckor

Vägverket genomför i dag s.k. djupstudier av alla dödsolyckor på vägarna. Vår bedömning är att detta krav inte medför några ökade kostnader.

Allmänt säkerhetskrav

Kravet består av två delar – dels att väghållaren ska upprätta en säkerhetsdokumentation, dels att väghållaren systematiskt och fortlöpande ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen.

Att upprätta en säkerhetsdokumentation, och naturligen hålla den fortlöpande uppdaterad, är en administrativ åtgärd som rimligen innebär en viss kostnad och då särskilt initialt. Vi har dock inte kunnat göra en närmare beräkning. En uppskattning kan utgå från de totala kostnaderna för drift och underhåll – närmare 8 miljarder kronor för den statliga väghållningen – och att en ökning av dessa med 0,2 procent (i jämförelse med EG-bedömningen rörande trafiksäkerhetsanalyser) därmed motsvarar 16 Mkr. Vi tror dock att en bättre bedömning är mellan 0,1 och 0,2 procent.

Kostnader för att vidta åtgärder är ännu svårare att uppskatta. I grunden handlar det inte om att öka ramarna för investeringar samt drift och underhåll utan om ett delvis förändrat sätt att arbeta mot målet om säkra vägar. Att systematiskt och fortlöpande vidta åtgärder för att förebygga skador kan i mångt och mycket vara en fråga om att prioritera verksamheten och att använda befintliga resurser på ett så effektivt sätt som möjligt. Vilka åtgärder som ska vidtas, och när de ska vidtas, finns ingen formel för i författningen. Det överlämnas i stora delar till väghållaren att avgöra dessa frågor. Vi vill därmed inte påstå att kravet saknar ekonomiska dimensioner. En kostnadsökning är dock inte möjlig att beräkna och en uppskattning får stanna vid att ökningen torde bli begränsad.

Tillsynsuppgiften

Transportinspektionen ska enligt förslaget utöva tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen. Vi har inte närmare analyserat behovet av sådana insatser men uppskattar kostnaderna till omkring 10 Mkr.

Domstolsprövning

Tillsynsmyndighetens beslut föreslås kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och därmed tillförs domstolarna en ny målgrupp, som kommer att omfatta godkännande av trafiksäkerhetsrevisorer och beslut inom ramen för tillsynen. Eftersom alla vägar och gator omfattas (med de undantag som föreslås beträffande mindre trafikerade vägar) kan ärendemängden hos tillsynsmyndigheten bli betydande. Ett sådant scenario är dock mindre sannolikt, såväl utifrån tillsynsmyndighetens resurser som utifrån det rimliga antagandet att väghållarna har en i grunden positiv inställning till ökad trafiksäkerhet i linje med vad som föreslås. Vi bedömer därför att det blir ett mycket begränsat antal mål hos förvaltningsdomstolarna och att kostnaderna kan rymmas inom domstolsväsendets befintliga ekonomiska ramar. Med tanke på att det är fråga om en ny målgrupp som är svår att uppskatta omfattningen av, och att den kan rymma en hel del svåra avgöranden, finns det anledning att med vunnit erfarenhet om tillämpningen ompröva behovet av förstärkningar.

Beslut om högsta tillåtna hastighet och andra trafikföreskrifter

Förslaget innebär att länsstyrelsernas roll att, med nuvarande benämning, meddela lokala trafikföreskrifter om färdhastighet övertas av den statliga väghållningsmyndigheten. Även i övrigt föreslås att väghållarens möjligheter att besluta trafikföreskrifter utökas med inriktning mot att väghållaren ska kunna besluta de trafikreglerande åtgärder som ansvaret för säkerheten kräver. Några detaljerade förslag lämnas dock inte i den senare frågan.

Med utgångspunkt i promemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*, Ds 2007:28, kan antalet årsarbetskrafter hos länsstyrelserna som avser "trafikföreskrifter m.m." uppskattas till totalt 19. I länsstyrelsernas årsredovisningar ingår dock vissa körkortsärenden i den summan. I delbetänkandet har vi uppskattat körkortsandelen till

tre årsarbetskrafter. Vidare ingår handläggningen av överklagningsärenden som vi inte föreslår någon överföring av. Samtidigt kan antas att den handläggningen är av begränsad omfattning. Vår bedömning, som har en osäkerhet dels i grunduppgifterna, dels i vilka trafikföreskriftsärenden som slutligt flyttas till väghållarna, är att 15 årsarbetskrafter hos länsstyrelserna berörs och som därför ska föras över till de statliga väghållningsmyndigheterna, dvs. Vägverkets regioner.

Omställningskostnader

Omställningskostnader i stort

De beräkningar som redovisats ovan avser ett normalår när förändringen genomförts. I samband med organisationsförändringen uppkommer en omställningskostnad hos framför allt länsstyrelserna och Vägverket. Dessutom uppkommer andra engångskostnader i samband med myndighetsbildningen. Dessa engångskostnader består bland annat av de utredningskostnader under år 2008 som belastar regeringskansliets räntekonto, samt vissa engångskostnader för IT, systemuppbyggnad, dubbla lokal-kostnader etc. som till större delen belastar år 2009.

Vi har i vårt budgetförslag för år 2009 beräknat omställningskostnaderna till 50 Mkr. Denna beräkning avser endast vad det kostar att bilda den nya myndigheten, dvs. kostnader för utredningens genomförandefas. Däremot ingår inte kostnader för eventuella effektivitetsförluster i samband med ombildningen, kostnader för övertalighet och avveckling av befintliga myndigheter m.m. De totala omställningskostnaderna kan alltså beräknas komma att i betydande grad överstiga det ovan angivna beloppet.

Omorganisation av verksamheten inom körkorts- och yrkestrafikområdet

Som framgått ovan medför bildandet av Transportinspektionen generellt ett antal omställningskostnader. Den omställningsprocess som vi bedömer vara mest krävande i olika avseenden är den föreslagna omorganisationen inom körkorts- och yrkestrafikområdet, som innebär att länsstyrelsernas regionalt baserade verksamhet från år 2010 i stor utsträckning centraliseras till Trafikregistret i Örebro. Det finns därför anledning att beröra konsekvenserna av denna omställning särskilt.

Tidigare erfarenheter har visat att verksamheter som är under avveckling lätt riskerar att försämrats på grund av kompetensflykt och ändrad prioritering. En viktig faktor att ta hänsyn till blir därför att en eventuell ny organisation bör byggas upp på ett sådant sätt att befintlig kompetens kan tas tillvara. En annan är att det behöver finnas tid för att anpassa eller ta fram teknik som behövs för ett smidigt ärendeflöde redan från start. Medborgare och näringsliv ska inte behöva drabbas av försämrade service i något avseende.

I huvudsak torde valet stå mellan två alternativ som i sin tur har några alternativa utformningar. I det ena alternativet övergår ansvaret för hela verksamheten vid ett tillfälle. En övergångsorganisation sätts samman av personal från länsstyrelserna med en koncentrerad, regional placering, t.ex. enligt Koncentrationsutredningens eller Ansvarsutredningens förslag och centralt, förslagsvis vid Trafikregistret i Örebro. Anmälningar och ansökningar bereds centralt med modern teknik, men handläggs slutligt i de lokalt placerade arbetsenheterna. De lokala arbetsenheterna kan i en sådan lösning avvecklas under ordnade former i takt med att behovet av manuell handläggning minskar. I det andra alternativet går ansvaret över gradvis genom att verksamhetsansvaret övertas län för län eller ärendeslag för ärendeslag enligt en beslutad plan. Den centrala organisationen växer i en sådan lösning i takt med att handläggningen tas över.

Alternativen behöver preciseras genom fortsatt utredning. Det bör ske i samverkan mellan representanter för den kompetens som finns i Vägverket och länsstyrelserna. Det finns en omfattande materia som i organiserad form behöver utredas närmare för att det ska gå att bedöma i vilken ordning och till vilka kostnader som den berörda verksamheten kan överföras till Transportinspektionen.

Om det beslutas att arbetsuppgifterna ska överföras till Transportinspektionen, bör omgående en arbetsgrupp bildas för det fortsatta arbetet.

I uppgifterna för en sådan arbetsgrupp bör ingå att närmare utreda bland annat följande områden:

- Verksamhets-/processutveckling.
- Teknik.
- Organisation.
- Ekonomi.
- Information.
- Risker.

Omorganisationen av länsstyrelsernas verksamhet inom körkort- och yrkestrafikområdet kan som ovan framgått inte nu preciseras i så hög grad att det är möjligt att exakt beräkna omställningskostnaderna. Detta måste bli en uppgift för den fortsatta genomförandefasen av denna utredning och i viss mån även för Transportinspektionen när myndigheten inlett sin verksamhet. Detta är möjligt genom att vi föreslagit att omorganisationen av länsstyrelsernas uppgifter i fråga om körkort och yrkestrafik ska överföras först från och med budgetåret 2010.

Redan av beskrivningen ovan kan man dock dra slutsatsen att omställningskostnaderna kommer att bli betydande och yttra sig på olika sätt, bland annat i de utrednings- och utvecklingsuppgifter som redovisats ovan, i krav på dubbelbemanning av vissa funktioner i en övergångsfas och i att det på sikt kan uppstå övertalighet i personal. Vår bedömning är dock, liksom tidigare, att vinsterna av omorganisationen med stor marginal överstiger dessa omställningskostnader.

12.2.3 Samlad bedömning

De verksamhetsvolymerna i kronor och årsarbetskrafter som berörs av våra samlade förslag i delbetänkandet och huvudbetänkandet framgår av tabell 12.2.³ Uppgifterna i tabellen har avrundats till heltal och avser huvudsakligen varaktiga konsekvenser vid en oförändrad verksamhetsvolym. Ingen hänsyn tas i dessa fall till om effekterna uppkommer omedelbart eller med viss fördröjning eller

³ Uppgifterna i tabellen kan dock inte jämföras direkt med motsvarande uppgifter i delbetänkandet eftersom det skett vissa korrigeringar i underlaget från Vägverket.

till de effektiviseringsmöjligheter eller reformbehov som kan finnas i verksamheten. I fråga om marknadsbevakning, tillsyn enligt den föreslagna trafiksäkerhetslagen samt den utökning av kontrollen av kör- och vilotider som följer av de åtaganden som Sverige gjort inom EU, handlar det däremot om resurstillskott. I dessa fall har också effektiviseringsmöjligheterna beaktats vid uppskattningen av de resurser som erfordras för verksamheten.

Tabell 12.2 Ekonomiska och personalmässiga konsekvenser i berörd verksamhet uttryckt i årsarbetskrafter (ÅA) och miljoner kronor (Mkr)

Från	Till Transportinspektionen		Till annan myndighet	
	ÅA	Mkr	ÅA	Mkr
Järnvägsstyrelsen	64	70		
Banverket		5		
Luffartsstyrelsen	278	450	1	1
Sjöfartsinspektionen	187	171		
Sjöfartsverket	7	7		
Vägtrafikinspektionen	17	21		
Vägverket ⁴	1 119	1 650		
Länsstyrelserna	316	226	15	11
Tullverket	2	2		
Räddningsverket		3		
Arbetsmiljöverket	3	2		
Kontroll nyttotrafik ⁵		163		
Marknadsbevakning ⁶		1		
Trafiksäkerhetslag ⁷		10		
Summa	1 993	2 781	16	12

Självfallet finns effektiviseringsmöjligheter även i övrig verksamhet, men dessa har alltså inte beaktats i tabell 12.2. Enbart för de delar av befintlig verksamhet där vi försökt analysera effektiviseringspotentialen – myndighetens stödverksamhet och länsstyrelsernas körkorts- och yrkestrafikverksamhet – räknar vi med att effektiviserings-effekterna kommer att motsvara minst fem procent av total-

⁴ Inklusiv externa resurser i form av konsulter.

⁵ Verksamheten ingår delvis i Polisens nuvarande ansvar men någon överföring av resurser från Polisen till Transportinspektionen föreslås inte ske. Skälet är att resurserna till övervägande del avser en utökad verksamhet och att befintliga resurser vid Polisen tas i anspråk för utökade kontroller på väg.

⁶ Utökad, ej överförd, verksamhet.

⁷ Utökad, ej överförd, verksamhet.

kostnaderna (cirka 137 Mkr) och tio procent av årsarbetskrafterna (cirka 195 årsarbetskrafter) vid Transportinspektionen.

Med de nu angivna förutsättningarna berör vårt samlade förslag sammanlagt omkring 2 009 årsarbetskrafter och en verksamhet som omsluter 2 793 Mkr. Härav tillförs Transportinspektionen 1 993 årsarbetskrafter och 2 781 Mkr, medan andra myndigheter tillförs 16 årsarbetskrafter och 12 Mkr. Vissa mindre resurser föreslås bli överförda till andra myndigheter i samband med organisationsförändringen. Utöver vad som framgår av tabellen har vi också föreslagit att viss verksamhet från Boverket och Skatteverket ska överföras till Transportinspektionen. Verksamheten har dock i dessa fall inte bedömts vara av den omfattningen att den föranleder någon överföring av resurser.

I några fall finns det en viss osäkerhet i resursskattningarna som kan föranleda justeringar i det fortsatta utredningsarbetet. Sådana justeringar i underlaget har också gjorts mellan delbetänkandet och huvudbetänkandet. Vår bedömning är emellertid att det i så fall kommer att handla om förändringar på marginalen i förhållande till de uppgifter som nu redovisas.

Under budgetåret 2009 innebär våra förslag att finansieringen av verksamheten vid Transportinspektionen ska vara oförändrad med avseende på vad som anslagsfinansieras respektive finansieras med avgifter och uppdragsintäkter. Från och med budgetåret 2010 är dock inriktningen att i huvudsak all verksamhet ska finansieras med avgifter eller uppdragsintäkter.

Som framgått ovan innebär våra förslag att kostnaderna för verksamheten – om man undantar engångskostnader för omstrukturering, effektiviseringar i verksamheten samt utökningen av bland annat kontrollsystemet för nyttotrafiken på väg och tillsynen enligt den föreslagna trafiksäkerhetslagen – kommer att vara i stort sett oförändrade vid oförändrad verksamhetsvolym i Transportinspektionens kärnverksamhet av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning m.m.

Vi har dock räknat med att Vägverket kan behöva en viss resursförstärkning om man efter en överföring av viss verksamhet till Transportinspektionen ska kunna fullgöra sina sektorsuppgifter på bland annat fordons- och trafiksäkerhetsområdet med oförändrad ambitionsnivå. Vi beräknade i delbetänkandet att denna effekt motsvarar ett ökat behov av anslagsfinansiering av Vägverket med 3 Mkr efter avdrag för de anslagsfinansierade verksamheter som överförs till Transportinspektionen. Vidare har vi beräknat att

avgiftsfinansieringen av nuvarande Järnvägsstyrelsens verksamhet kan ge upphov till ett ökat anslagsbehov för Banverket på 22 Mkr från och med år 2010. Vi har också uppskattat att en ersättning från staten till landstingen för en obligatorisk rapportering från akutsjukhusen till olycks- och skadedatabasen STRADA skulle kunna uppgå till cirka 16 Mkr.

Kontrollen av kör- och vilotider på väg och utvecklingen av ett samlat kontrollsystem för nyttotrafiken på väg ställer relativt omfattande krav på att nya resurser tillförs Transportinspektionen. Enbart kontrollen av kör- och vilotiderna medför för år 2010 ett ökat finansieringsbehov på cirka 130 Mkr enligt Vägverkets och Polisens beräkningar. Därtill kommer utbildningskostnader och kostnader för utvecklingen och förvaltningen av kontrollsystemet i stort, som har beräknats uppgå till sammanlagt cirka 61 Mkr. Delvis är dessa kostnader av engångskaraktär, men de har i Vägverket och Polisens beräkning omvandlats till en årlig kostnad på drygt 33 Mkr. Det är på grundval av denna senare kostnad som vi beräknat finansieringsbehovet för verksamheten. Verksamheten ingår delvis i Polisens nuvarande ansvar, men någon överföring av resurser från Polisen till Transportinspektionen föreslås inte ske. Skälet är att resurserna till övervägande del avser en utökad verksamhet och att befintliga resurser vid Polisen samtidigt tas i anspråk för utökade kontroller på väg.

Intäkterna och kostnaderna i övrigt bör följa verksamhetsvolymen och inte heller i detta avseende innebär omstruktureringen av myndighetsuppgifterna någon förändring. Det finns alltså inget behov av att redovisa ytterligare finansiering som följd av ökade kostnader eller minskade intäkter för staten. Övergången till en ökad avgiftsfinansiering innebär att statens intäkter ökar och att behovet av att ta ut skatter minskar i motsvarande grad. Viss avgiftsfinansiering kan dock påverka anslagsbehoven indirekt (exempelvis kan som nämnts Banverkets anslag behöva höjas för att möta en ökad avgiftsfinansiering på järnvägsområdet). På längre sikt kan en ökad avgiftsfinansiering även bidra till att kostnaderna i verksamheten minskar genom de prissignaler som avgifterna ger.

Tabell 12.3 Finansiering av berörda verksamheten i dag och enligt utredningens förslag, miljoner kronor (Mkr).

	Finansiering i dag		Finansiering förslag	
	Avgift	Anslag	Avgift	Anslag
Järnvägsstyrelsen		70	70	
Banverket		5	5	
Luftfartsstyrelsen	450		450	
Sjöfartsinspektionen	158	13	171	
Sjöfartsverket	1	6	7	
Vägförmyndigheten		21	21	
Vägverket	948	702	1 650	
Länsstyrelserna	64	162	226	
Tullverket		2	2	
Räddningsverket		3	3	
Arbetsmiljöverket		2	2	
Kontroll nyttotrafik		102	163	
Marknadsbevakning			1	
Trafiksäkerhetslag			10	
Summa	1 621	1 088	2 781	

I tabell 12.3 framstår det som att hela verksamheten vid Transportinspektionen förutsätts bli finansierad med avgifter. Vårt förslag är dock att verksamheten *i huvudsak* ska avgiftsfinansieras från och med år 2010. Det återstår dock att närmare avgränsa vilka verksamheter som inte lämpar sig för avgiftsfinansiering och vi har därför valt att nu redovisa hela verksamheten i avgiftskolumnen.

För Vägverket avser förslaget om övergång till avgiftsfinansiering till stor del att kostnaderna för skatteuppbörd (cirka 520 Mkr) täcks genom avgift som dras från berörd skatt. Nettoeffekten på statsbudgeten blir i detta fall noll. Motivet för denna omläggning är (jämför delbetänkandet) att det gör det lättare att anpassa verksamheten till konjunkturbetingade förändringar och eventuella behov av extra debiteringar i samband med omläggningar av skatterna. Dessa avgifter innebär inte heller några nya kostnader för företag eller enskilda.

12.3 Kostnader och intäkter för kommuner, landsting, företag och enskilda

12.3.1 Redovisningen i delbetänkandet

Våra förslag i delbetänkandet bedömdes inte påverka 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.

Företagens kostnader bedömdes komma att 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 vägtransport-systemet.

Vi bedömde att företagens kostnader även skulle påverkas av organisationsförändringen som sådan. Den mer renodlade rollfördelningen bedömdes rent allmänt vara positiv, liksom att färre myndigheter blir inblandade i vissa fall. Dessa effekter ansågs 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 bedömde vi skulle komma att påverkas i första hand direkt ekonomiskt, genom att avgifter införs inom vägtrafiksystemet. Indirekt påverkas enskilda också om järnvägsföretagen väljer att ta ut avgifterna genom ökade biljettpriser. Vi pekade också på att det minskade behovet av anslag, som följer av det ökade inslaget av avgifter, innebär ett mindre behov av skatteuttag från både enskilda och företag.

12.3.2 Effekter av nu presenterade förslag

Myndighetens verksamhet i stort

Vi har i kapitel 2, *Den nya myndigheten*, föreslagit att Transportinspektionen får i uppdrag att redovisa en plan för hur myndigheten avser att leva upp till målen för 24-timmarsmyndigheten och att tillsammans med Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket ta fram riktlinjer och rutiner för hur allmänhetens och företagens

ärenden ska lotsas rätt mellan dessa myndigheter och Transportinspektionen. Dessa förslag syftar till att förenkla myndighetskontakterna för kommuner, landsting, företag och enskilda och motverka att omorganisationen gör det svårare för allmänhet, företag och organisationer att orientera sig i myndighetsvärlden.

Vi föreslår också att Transportinspektionen ska bedriva ett kontinuerligt regelförenklingsarbete inom sitt ansvarsområde och betonar att inspektionen fortlöpande bör pröva om den normgivning och tillstånds- och tillsynsverksamhet, som man svarar för eller har överinseende över, är det mest ändamålsenliga medlet att främja en önskvärd utveckling av transportsystemet och nå uppsatta mål. Syftet med detta är ytterst att uppnå ett så gynnsamt förhållande som möjligt mellan kostnaderna och intäkterna för kommuner, landsting, företag och enskilda.

Vi bedömer också att en trafikslagsövergripande myndighet bör kunna ge betydande effektivitetsvinster som yttrar sig i både lägre kostnader och i att regleringen av transportverksamhet får ökad kvalitet och verkningsgrad. Vi anser att dessa långsiktiga vinster kommer att komma kommuner, landsting, företag och enskilda till del i form av lägre kostnader och högre intäkter i deras transportanknutna verksamhet.

Marknadsbevakning

Den marknadsbevakning, inriktad på *konkurrens- och konsumentfrågor*, som vi i kapitel 3 har föreslagit att Transportinspektionen ska ha ansvar för inom hela transportområdet, anser vi också har en övervägande positiv inverkan på kostnaderna och intäkterna för kommuner, landsting, företag och enskilda. Vi har föreslagit särskilda åtgärder för att begränsa uppgiftslämnarbördan när det gäller marknadsinformation och bedömer inte att våra förslag medför några ytterligare kostnader av detta slag.

Kontroll av vägtransporter och vägtrafik

I kapitel 4, *Kontroll av vägtransporter och vägtrafik* föreslås att kontrollerna av kör- och vilotiderna inom nyttotrafiken successivt ska utökas så att kraven i det s.k. kontrolldirektivet (2006/22EG) uppfylls. Kontrollerna ska tills vidare fördelas lika mellan kontroll

på väg och kontroll hos företag. Denna utökade kontroll kommer att medföra ökade administrationskostnader m.m. för företag som bedriver nyttotrafik.

Att följa förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare har av Nutek för närvarande beräknats kosta de svenska transportföretagen närmare 208 Mkr.⁸ Det är enligt vår bedömning inte osannolikt att dessa kostnader kommer att öka påtagligt med den utökade kontrollvolymen. Detta är emellertid inte en förändring som vi råder över utan den följer av gällande regelverk. Vår inriktning har varit att utforma förslagen så att företagens kostnader kan hållas nere så långt som regelverket medger. Samtidigt har kontrollerna bland annat till syfte att främja en rättvis konkurrens inom transportnäringen. Värdet av detta är svårt att beräkna, men vinsterna kan enligt vår mening mycket väl uppväga de ökade kostnaderna.

Vi har också föreslagit att företag som innehar tunga lastbilar, tunga släp eller bussar som används i nyttotrafik men inte behöver trafiktillstånd för sin verksamhet, ska anmäla fordonsinnehavet för registrering i vägtrafikregistret. Detta innebär en ökad administrationskostnad för berörda företag, men åtgärden har bedömts vara nödvändig för att kunna bygga upp ett ändamålsenligt kontrollsystem som uppfyller regelverket på området.

Från den 1 januari 2010 ska det enligt vårt förslag införas ett avgiftsbaserat sanktionssystem, riktat mot företags överträdelse av kör- och vilotidsreglerna, som ersätter nuvarande straffsanktion. För företag som överträder reglerna innebär detta en ökad kostnad, men det är också den avsedda effekten. Ytterligare en effekt kan vara att de företag som följer regelverket kan öka sina intäkter. Vi föreslår också att sanktionssystemet bör ses över för att uppnå en större överensstämmelse med vad som gäller i jämförbara länder samt för att öka sanktionernas verkan på den växande internationella vägtrafiken. En sådan förändring kan bedömas få liknande effekter som de som nyss beskrivits.

Vi har vidare föreslagit att kontrollen av kör- och vilotidsreglerna och bestämmelserna i vägarbetstidslagen, samt den normgivnings-, tillstånds- och tillsynsverksamheten i övrigt inom området som Transportinspektionen svarar för, ska finansieras med avgifter från och med den 1 januari 2010. Detta förslag ligger i linje med den principiella inställning som vi redovisade redan i delbetän-

⁸ *Näringslivets administrativa kostnader, Transportområdet, Nutek 080304.*

kandet. I Vägverkets och Polisens utredning har de årliga kostnaderna för det utökade kontrollsystemet beräknats till 1 194 kronor per fordon i nyttotrafik. Konsekvenserna av det föreslagna avgiftssystemet i stort har redovisats i kapitel 9.

Ny trafiksäkerhetslagstiftning

Trafiksäkerhetsanalys

Kravet gäller i den utsträckning som motsvarande analys inte görs i en översikts- eller detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) (PBL). Det är inte utrett i vilken utsträckning kravet i den föreslagna lagstiftningen redan i dag uppfylls inom planprocessen. Vi bedömer att PBL-planer vanligen inte har en sådan analys. Därmed får kravet ett förhållandevis stort genomslag för kommunerna. Samtidigt är planerna inte utan avsaknad av trafiksäkerhetsanalyser i sig, vilket betyder att det nu föreslagna kravet blir en komplettering av nuvarande verksamhet. Med hänvisning härtill och till redovisningen av analyser i avsnitt 12.2, uppskattas kostnaderna för kommunerna till högst 0,1 procent av totalkostnaden för ett vägprojekt.

I fråga om enskilda vägar bedöms kostnaderna bli något högre, eller omkring 0,2 procent – som högst 1 procent – av totalkostnaden för vägprojekt. Vägprojekt för enskilda vägar som kommer att omfattas av den föreslagna lagen är i jämförelse med allmänna vägar och gator mycket få.

Trafiksäkerhetsgranskning och säkerhetsinspektioner

Dessa krav omfattar enligt förslaget enbart vägar inom TEN-vägnätet och torde därför inte innebära några kostnader för kommuner eller enskilda.

Rapportering och utredning av olyckor

Kravet på rapportering gäller enbart vägar inom TEN-vägnätet och i övrigt kvarstår Vägverkets uppgift att utföra djupstudier. Några kostnader för kommuner och enskilda bedöms därför inte uppkomma.

Allmänt säkerhetskrav

Inledningsvis hänvisas till redovisning i avsnitt 12.2 om statens kostnader och de generella svårigheter som finns i en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Vi anser dock att i fråga om de mer administrativa kostnaderna att upprätta och hålla en säkerhetsdokumentation kan motsvarande uppskattning göras. Det betyder således mellan 0,1 och 0,2 procent av drift- och underhållskostnaderna. När det gäller kostnader för att vidta åtgärder hänvisas till vad som sägs i avsnitt 12.2.

12.3.3 Samlad bedömning

Våra förslag i huvudbetänkandet medför att företagens kostnader som följd av det föreslagna avgiftssystemet påverkas ytterligare i förhållande till vad som redovisades i delbetänkandet. Jämfört med i dag innebär de samlade förslagen att företagen på sjöfartsområdet belastas med ytterligare cirka 19 Mkr. För järnvägsföretagen ökar avgifterna med cirka 75 Mkr och för företag och enskilda verksamheter inom vägtransportssystemet kan den ökade avgiftsbelastningen beräknas till totalt cirka 550 Mkr.

Vår bedömning är alltså att de avgiftshöjningar som detta medför totalt sett är av marginell betydelse i förhållande till de övriga avgifter som utgår på trafiken. Beroende på hur avgiftssystemet utformas i detalj kan dock vissa verksamheter inom trafikkollektivet påverkas mer än andra.

12.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

12.4.1 Redovisningen i delbetänkandet

Den viktigaste effekten av förslagen bedömdes vara 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 angavs kunna ge vissa effekter på resandet. Dessa effekter bedömdes dock att vara försumbara i förhållande till andra faktorer som påverkar resandet.

12.4.2 Effekter av nu presenterade förslag

Den övergripande bedömningen enligt delbetänkandet ändras enligt vår mening inte av de förslag som nu presenterats.

Den föreslagna trafiksäkerhetslagen syftar till en ökad trafiksäkerhet i enlighet med riksdagens beslut om nollvisionen och det transportpolitiska målet. Bestämmelserna är utformade så att de åtgärder som vidtas för att uppnå färre antal dödade och svårt skadade i vägtrafiken ska utformas inom ramen för en samhälls-ekonomisk avvägning. Vi bedömer att det finns en påtaglig potential i förslaget för att uppnå samhälls-ekonomiska vinster och för ökad effektivitet hos väghållarna när det kommer till utförande av säkerhetsåtgärder. Någon beräkning i ekonomiska termer kan dock inte redovisas.

12.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

12.5.1 Redovisningen i delbetänkandet

Förslagen i delbetänkandet bedömdes inte påverka den kommunala självstyrelsen.

12.5.2 Effekter av nu presenterade förslag

Förslaget till trafiksäkerhetslag innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom att staten på ett mer konkret sätt än vad som följer av PBL ställer krav på trafiksäkerhetsanalyser och åtgärder för ökad trafiksäkerhet. Vidare införs statlig tillsyn över den kommunala verksamheten på området. Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen belyses mer utförligt i kapitel 11.

Vi har i kapitel 5 redovisat bedömningen att verksamheten inom ramen för rapporterings- och registreringssystemet för vägtrafikolyckor, STRADA, bör författningsregleras, bland annat med avseende på rapporteringsskyldigheten till systemet och att finansieringen av verksamheten ska säkras genom en överenskommelse mellan staten och kommunsektorn. Avsikten är att landstingen genom sjukhusen ska bli ålagda att rapportera och registrera trafikskador till STRADA. Detta kan ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Vår utgångspunkt är dock som tidigare nämnts

att staten ska kompensera landstingen för de kostnader som detta medför.

12.6 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

12.6.1 Redovisningen i delbetänkandet

Den viktigaste effekten på sysselsättningen i olika delar av landet angavs uppkomma genom förslaget att föra över länsstyrelsernas verksamhet som rör körkort och yrkesmässig trafik till Transportinspektionen. Vidare konstaterades att den föreslagna lokaliseringen av huvudkontoret till Norrköping påverkar sysselsättningen på denna ort. Bedömningen var 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 angavs påverka 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 bedömde vidare att effekterna för den offentliga servicen i olika delar av landet skulle vara övervägande positiv. Överföringen av länsstyrelsernas uppgifter till Transportinspektionen innebär visserligen en koncentration av verksamheten och en minskad regional närvaro i fysisk mening. Det finns dock förutsättningar att kompensera detta genom en stor lokal närvaro om förarenhetens lokalkontor ingår i Transportinspektionen, vilket vi föreslagit, 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.

12.6.2 Effekter av nu presenterade förslag

De förslag och bedömningar som redovisas i huvudbetänkandet ändrar inte den bedömning som gjordes i delbetänkandet.

Vår utgångspunkt är emellertid att överföringen av länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet till Transportinspektionen ska utformas så att det fortsatt är möjligt för medborgare och företag att i dessa ärenden ha myndighetskontakter på regional nivå. Närmare förslag om hur detta bör lösas organisatoriskt avser vi att redovisa i genomförandefasen av vår utredning och inom ramen för det utvecklingsarbete som vi föreslagit ska lägga grunden för omorganisationen (se vidare avsnitt 12.2.2).

12.7 Konsekvenser för små företag

12.7.1 Redovisningen i delbetänkandet

Eftersom förslagen i delbetänkandet i första hand innebär en ändrad organisation för verksamhet som redan i dag utförs, bedömde vi att konsekvenserna för små företag i förhållande till stora skulle vara begränsade. 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 bedömde att 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 koncentrationen av länsstyrelsernas verksamhet leder till minskad regional närvaro, ansåg vi att detta kan vara en större nackdel för små företag än stora. Samtidigt bedömde vi dock att omorganisationen snarast ökar möjligheterna att med stöd av modern teknik erbjuda en god tillgänglighet över landet.

12.7.2 Effekter av nu presenterade förslag

Bedömningarna från delbetänkandet ändras inte av de förslag som nu läggs fram. Förslaget att ersätta böter med avgiftssanktioner vid överträdelse av bland annat kör- och vilotidsreglerna syftar till att göra det enklare att utkräva sanktioner, men kan också medföra att

de blir mer kännbara för företagen. Detta är också delvis avsikten. Konsekvenserna i detta avseende kan bli större för små företag än för stora. Totalt sett bedömer vi dock att effekten på de små företagens verksamhet är obetydlig.

12.8 Brottslighet och brottsförebyggande arbete

12.8.1 Redovisningen i delbetänkandet

Vi bedömde att våra förslag i delbetänkandet hade 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, bedömdes detta ha betydelse för att minska brottsligheten och förebygga brott. Det ansåg vi kunde gälla såväl lagöverträdelser i trafiken och transportverksamheterna som andra typer av brottslighet, som upptäcks i samband med trafikkontroller m.m.

12.8.2 Effekter av nu presenterade förslag

Bedömningarna från delbetänkandet ändras inte av de förslag som nu läggs fram. Förslaget om hur utökade kontroller av kör- och vilotider ska organiseras och om uppbyggnaden av ett riskvärderingsystem som avser nyttotrafiken på väg innebär dock en ytterligare effektivisering av det brottsförebyggande arbetet.

12.9 Rättsväsendet

12.9.1 Redovisningen i delbetänkandet

En konsekvens av våra förslag, som vi ansåg kunde föranleda särskilda överväganden, är hur domstolarnas ärendemängd påverkas av överklaganden av olika beslut som fattas av Transportinspektionen.

12.9.2 Effekter av nu presenterade förslag

I kapitel 4, *Kontroll av vägtransporter och vägtrafik*, lämnar vi förslag om hur den utökade kontrollen av nyttotrafiken på väg ska ordnas. Dessa förslag är i allt väsentligt en följd av åtaganden som gjorts inom EU och alltså inte i egentlig mening en konsekvens av våra förslag. De utökade kontrollerna kommer dock att få konsekvenser för rättsväsendet som beskrivs närmare i Vägverkets och Polisens avrapportering av regeringsuppdrag (N2007/5530/TR) om kontrollen av nyttotrafiken på väg.

I kapitel 10, *Överklagandefrågor* föreslår vi vissa ändringar i instansordningen och ändrade forumregler inom körkorts- och yrkestrafikområdet med anledning av förslaget att Transportinspektionen ska överta länsstyrelsens uppgifter på området.

Sammanfattningsvis innebär förslagen i kapitel 10, särskilt avsnitt 10.4.3 och 10.4.4, för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del följande:

1. De beslut av Transportinspektionen, som i dag meddelas av länsstyrelse och överklagas hos Vägverket, ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.
2. De beslut av Transportinspektionen, som i dag meddelas av länsstyrelse och överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, ska även fortsättningsvis överklagas i den ordningen men med nya forumregler. Forumreglerna motsvarar i allt väsentligt de regler som i dag styr kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna.
3. De beslut av Transportinspektionen, som i dag meddelas av Vägverket och överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, ska även fortsättningsvis överklagas i den ordningen men i huvudsak med tillämpning av de nya forumreglerna.

4. Någon särskild forumregel med anledning av förslaget att placera Transportinspektionens huvudkontor i Norrköping införs inte.

I den första gruppen enligt ovan ingår i huvudsak ärenden om godkännanden av handledare enligt körkortslagen och i övrigt vissa dispensärenden. Antalet ärenden uppgår till omkring 100 per år. Handledarärendena kan i allt väsentligt beskrivas som relativt okomplicerade. Vårt förslag i övrigt beträffande forumregler innebär att överklagandena följer den enskildes folkbokföringsort och därmed fördelas mellan länsrätterna.

I den andra gruppen ligger de körkortsärenden som i dag överklagas hos länsrätten. Med de föreslagna forumreglerna kommer fördelningen av ärenden mellan länsrätterna i allt väsentligt att bli densamma som i dag.

Den tredje gruppen omfattar en inte obetydlig andel ärenden – omkring 70 för 2007 – som i dag överklagas till Länsrätten i Dalarnas län. Med vårt förslag att tillämpa de nya forumreglerna kommer dessa ärenden, liksom de som i övrigt finns i denna grupp (se avsnitt 10.4.3), att fördelas mellan länsrätterna.

Den fjärde och sista gruppen omfattar alla de ärenden som i övrigt beslutas av berörda myndigheter i dag och som överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt forumregeln i 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Vår bedömning är enligt avsnitt 10.4.4 att besluten även fortsättningsvis kommer att meddelas på samma orter som i dag.

Mot bakgrund av ovanstående konstateras att det för länsrätternas del totalt tillkommer omkring 100 ärenden per år och att det i övrigt blir en omfördelning av cirka 70 ärenden från en länsrätt till övriga länsrätter. Vår bedömning är att detta inte påverkar domstolarnas arbetssituation eller att det medför en sådan belastning att det motiverar ökade anslag. Förslagen i övrigt – inklusive vad som sägs om förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift i avsnitt 10.4.1 – torde inte påverka domstolarnas arbetssituation.

I avsnitt 12.2 har vi under rubriken *Trafiksäkerhetslag för vägområdet* bedömt att målgruppen som tillkommer till följd av det förslaget ryms inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar. Vad som sägs ovan inom körkorts- och yrkestrafikområdet ger sammantaget inte anledning till någon annan bedömning.

12.10 Jämställdhet och integration

12.10.1 Redovisningen i delbetänkandet

Vi bedömde att våra förslag inte skulle få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12.10.2 Effekter av nu presenterade förslag

Bedömningarna från delbetänkandet ändras inte av de förslag som nu läggs fram. Vi har dock noterat att en centralisering av den körkorts- och yrkestrafikverksamhet som länsstyrelserna nu svarar för av flera länsstyrelser anses kunna motverka de integrationspolitiska målen genom att den minskar möjligheterna till personliga besök och muntliga förhandlingar.

Vi anser att sådana effekter av våra förslag skulle kunna uppkomma, men att de kan motverkas på olika sätt. Bland annat kan detta åstadkommas genom att även Transportinspektionens verksamhet utformas så att den möjliggör en regional representation. Vi bedömer också att våra förslag kan ha en sammantaget positiv effekt även från ett integrationspolitiskt perspektiv. Möjligheterna att ge telefonupplysningar och annan särskilt anpassad service till personer med främmande språk kan t.ex. komma att öka med den centraliserade lösningen.

13 Författningskommentar

Kommentarens omfattning

De förslag till författningsändringar som är direkta konsekvenser av att Transportinspektionen inrättas – och att uppgifter förs över till inspektionen från Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, Tullverket, Boverket och länsstyrelserna – kommenteras inte här, eftersom ändringarna väsentligen består i namnändringar.

I det följande redovisas författningarna i samma ordning som i författningsförslagen, dvs. först del A och därefter del B.

Särskilt om övergångsbestämmelser

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska i regel den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Transportinspektionen kommer att överta uppgifter från flera myndigheter, av vilka några upphör och andra kvarstår. I vissa fall övertar inspektionen samtliga uppgifter enligt viss lagstiftning, medan i andra fall uppgifterna delas mellan inspektionen och den nuvarande – och kvarstående – myndigheten. Mot den bakgrunden, och med hänvisning till hur frågan löstes i samband med att Luftfartsstyrelsen bildades (prop. 2004/05:10), föreslås i vissa lagändringar, såväl i del A som i del B, en övergångsbestämmelse. Enligt denna ska Transportinspektionen vid tillämpning av 7 a § förvaltningsprocesslagen vara den enskildes motpart i stället för den myndighet som först beslutade i saken. Utformningen av övergångsbestämmelsen styrs av vad som sagts ovan om de olika situationer som uppkommer.

I förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, svävarfartsförordningen (1986:305) och i fartygssäkerhets-

förordningen (2003:438) hänvisas i dag i vissa bestämmelser till "Sjöfartsverkets föreskrifter" eller föreskrifter som "har meddelats av Sjöfartsverket". Bestämmelserna ändras till Transportinspektionens föreskrifter, men för att undvika tveksamheter om den fortsatta tillämpligheten av de föreskrifter som Sjöfartsverket meddelat, införs en övergångsbestämmelse. I övergångsbestämmelsen sägs att föreskrifter som meddelats av Sjöfartsverket anses vid tillämpningen av denna förordning vara meddelade av Transportinspektionen. Motsvarande övergångsbestämmelse införs beträffande Luftfartsstyrelsens föreskrifter i luftfartsförordningen (1986:171) och beträffande Vägverkets föreskrifter i förordningen (1987:899) om statliga parkeringsplatser.

DEL A

13.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

4 §

Första stycket ändras så att bemyndigandet inte pekar ut Sjöfartsverket utan den myndighet som regeringen bestämmer. Bakgrunden är den fördelning mellan Sjöfartsverket och Transportinspektionen som blir aktuell. Dessutom finns det inte något stöd i regeringsformen för att riksdagen skulle ha rätt att utse den myndighet till vilken regeringen ska kunna delegera föreskriftsrätten. Bemyndigandet begränsas också till 1 och 2 §§ eftersom ett bemyndigande redan finns i 3 §. Ändringen i *andra stycket* är en följd av första stycket. Se i övrigt kommentaren i 13.20.

13.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor

2 §

Frågan behandlas i kapitel 5. Ändringen i *första stycket 4* har ingen materiell innebörd utan pekar enbart ut vägtrafikolyckor som en typ av olyckor inom ramen för andra allvarliga olyckor.

13.3 Förslag till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)

Vissa uppgifter i sjölagen kvarstår hos Sjöfartsverket medan andra förs över till Transportinspektionen. Sjöfartsverket kvarstår i 1 kap. 1 b § (att föra svensk flagg), 18 kap. 10 § (förteckning över sjöförklaringsledamöter), 18 kap. 21 och 22 §§ (förteckning över besiktningmän) samt 21 kap. 11 § (särskilda ledamöter i dispaschmål).

18 kap.

19 §

Sjöfartsverket kvarstår och Transportinspektionen läggs till.

13.4 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490)

Frågan om överflyttning av Vägverkets och Tullverkets uppgifter rörande yrkestrafikfrågor till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet. Ändringarna innebär genomgående att två prövningsmyndigheter – Vägverket och Tullverket – ersätts av en myndighet; Transportinspektionen.

13.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister

13 §

I bestämmelsen regleras undantag från registreringsplikten i 12 §. Enligt *första stycket punkten 5* behöver ett fordon inte vara registrerat vid provkörning av den som Vägverket särskilt förordnat att utföra haveriundersökningar, att utöva tillsyn enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) eller att handlägga ett ärende. De senare uppgifterna ingår i det ansvarsområde som vi föreslår ska föras över till Transportinspektionen. Däremot kommer djupstudierna – i författningen benämnda haveriundersökningar – att kvarstå hos Vägverket; jämför kapitel 5. Punkten 5 ändras därför så att

denna uppdelning mellan Vägverket och Transportinspektionen klargörs i fråga om de olika provkörningssituationerna.

13.6 Förslag till lag om ändring i fordonslagen (2002:574)

3 kap.

4 §

I bestämmelsen regleras rätten att provköra ett fordon med hänvisning till kontroller och provningar enligt 3 §. I *andra meningen* finns ett tillägg som innebär att samma rätt tillkommer den som Vägverket särskilt har förordnat att utföra haveriundersökningar eller utöva tillsyn enligt produktsäkerhetslagen (2004:451). Den senare uppgiften ingår i det ansvarsområde som vi föreslår ska föras över till Transportinspektionen. Däremot kommer djupstudierna – i författningen benämnda haveriundersökningar – att kvarstå hos Vägverket; jämför kapitel 5 och kommentaren i 13.5. Andra meningen ändras i enlighet med denna uppdelning av uppgifter mellan myndigheterna.

13.7 Förslag till förordning om överlastavgift

Frågan om överflyttning av Skatteverkets uppgifter rörande överlastavgift till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet och kapitel 4 i detta betänkande.

1 §

Genom bestämmelsen, och motsvarande ändring i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket, övertar Transportinspektionen ansvaret för frågor om överlastavgift. Beslut om att påföra överlastavgift kvarstår dock hos länsstyrelse under 2009 men överförs till Transportinspektionen från 2010 enligt förslaget i delbetänkandet.

2 §

Bestämmelsen motsvarar den nuvarande kungörelsen (1973:786) om inbetalning av överlastavgift. Genom förordningen upphävs kungörelsen.

13.8 Förslag till förordning om ändring i vägkungörelsen (1971:954)

5 §

Ändringarna är en följd av ändringarna i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m; se kommentaren i 13.16 och avsnitt 4.5.4 i delbetänkandet.

23 a och 38 §§

Frågan behandlas i avsnitt 4.1.1 i delbetänkandet och innebär att Transportinspektionen övertar Vägverkets uppgifter att meddela föreskrifter om genomförande av förstudier och vägutredningar samt om upprättande av arbetsplaner. Däremot kvarstår Vägverkets bemyndiganden i 38 § andra stycket (utredning om ändrad fastighetsindelning) och i 28 § (förhandsgranskning av arbetsplan).

13.9 Förslag till förordning om upphävande av kungörelsen (1972:605) om införande av ny vägtrafiklagstiftning

Kungörelsen innehåller inga bestämmelser som numera är tillämpliga. Den kan därför upphävas.

13.10 Förslag till förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657)

1 a §

Bestämmelsen är en följd av förslaget i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet om att Transportinspektionen övertar uppgiften att genomföra förarprov för körkort.

Bilagan

Punkt 20

Genom ändringen samlas alla sekretessfrågor – med avseende på 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) – beträffande tillståndsgivning och tillsyn hos Transportinspektionen på ett ställe och ersätter de nuvarande punkterna 30 och 111 samt delvis 129.

Punkt 129

Genom ändringen i punkt 20 utgår ”tillsyn”.

13.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:789) om åtgärder mot föroreningar från fartyg

8 kap.

1 §

Den nuvarande ordningen att vissa beslut ska underställas myndighetens prövning kvarstår. Ändringen är en följd av att Sjöfartsinspektionens uppgifter förs över till Transportinspektionen. Med behörig befattningshavare avses den som enligt särskild delegation eller i inspektionens arbetsordning utses att handlägga dessa ärenden.

2 §

Ändringen är en följd av vad som sägs beträffande 1 §.

9 kap.

3 §

Genom tillägg i *punkterna 3 och 5* – med en uppdelning av nuvarande 5 i två punkter (5 och 6) – införs en skyldighet för Transportinspektionen att samråda med Sjöfartsverket i vissa normgivningsärenden.

13.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:569) om lotsning m.m.

Sjöfartsverkets ansvar och uppgifter kvarstår i 1, 2, 6 och 8 §§. I 4, 5 och 9 §§ överförs bemyndigandena till Transportinspektionen men med skyldighet att samråda med Sjöfartsverket enligt 5 och 9 §§.

13.13 Förslag till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)

1 kap.

4 §

I *andra stycket* införs en skyldighet för Transportinspektionen att samråda med Sjöfartsverket.

2 kap.

1 §

I *första och andra stycket* införs en skyldighet för Transportinspektionen att samråda med Sjöfartsverket.

2 §

Den nuvarande ordningen att länsstyrelsen meddelar föreskrifter efter samråd med Sjöfartsverket ändras så att samråd ska ske med både Sjöfartsverket och Transportinspektionen.

2 a §

I bestämmelsen görs motsvarande tillägg beträffande samrådsskyldigheten som i 1 och 2 §§.

5 §

Förutom ändringen från Sjöfartsverket till Transportinspektionen klargörs att regleringen av sjövägmärkenas utformning och användning sker genom föreskrifter och att de meddelas efter samråd med Sjöfartsverket.

6 §

Sjöfartsverket ska enligt *andra stycket* även i fortsättningen svara för att sjövägmärken sätts upp, om inte Transportinspektionen bestämmer att en kommun eller en enskild i stället ska svara för den uppgiften. Ändringarna i övrigt är enbart av redaktionell art.

8 §

I bestämmelsen görs ingen annan ändring än att Transportinspektionen läggs till i uppräknningen av myndigheter som får överklaga länsstyrelsebeslut.

3 kap.

1 §

Bestämmelsen förtydligas genom att det anges att Sjöfartsverket, efter samråd med Transportinspektionen, håller aktuella anordningar samt

räddningsstationer. Vidare ändras begreppet säkerhetsanordningar till sjösäkerhetsanordningar.

2 §

I *första stycket* klargörs att det krävs tillstånd för annan än Sjöfartsverket att inrätta sjösäkerhetsanordningar. Tillstånd prövas enligt *andra stycket* av Transportinspektionen efter samråd med Sjöfartsverket. Även föreskrifter enligt *tredje stycket* ska meddelas efter samråd med Sjöfartsverket.

4 kap.

4 §

I *första stycket* ändras Sjöfartsverket till Transportinspektionen. I *andra och tredje styckena* kompletteras samrådsskyldigheten så att den omfattar både Transportinspektionen och Sjöfartsverket.

13.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor

3 §

Frågan behandlas i kapitel 5. Ändringen i *andra stycket* innebär dels att Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsverkets uppgifter enligt nuvarande 1 och 2 sammanförs till Transportinspektionen i 1, dels att vägtrafiken läggs till i den punkten.

Övriga ändringar i förordningen är följdändringar till 3 §.

13.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter

Bemyndigandet i 3 a §, att meddela föreskrifter om eller ge dispens i enskilda fall för användning av vattenskoter vid sjöräddning m.m., kvarstår hos Sjöfartsverket men med tillägget att samråd ska ske med Transportinspektionen. I 4 och 6 §§ läggs Transportinspektionen till.

13.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

18 §

Frågan behandlas i avsnitt 4.5.4 i delbetänkandet. Ändringen innebär, förutom att Transportinspektionen övertar Vägverkets bemyndigande att meddela föreskrifter, att Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om vägtunnlar förs över till Transportinspektionen.

13.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförvarsplikt

3 kap.

10 §

Den nuvarande skyldigheten att lämna uppgifter ur vissa register till Totalförsvarets pliktverk regleras för berörda myndigheter i 3 kap. 10, 12 och 13 §§. Genom ändringen i 10 § och upphävande av 12 och 13 §§ sammanförs Transportinspektionens uppgiftsskyldighet.

13.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg

1 §

Frågan behandlas i avsnitt 4.1.1 i delbetänkandet.

13.19 Förslag till förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (1998:779)

Ändringarna föranleds av att Transportinspektionen övertar såväl Vägverkets som Tullverkets uppgift som prövningsmyndighet. Frågan behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet.

11 kap.

3 §

Vad som sägs i *nuvarande första stycket* omfattas av bemyndigandet i 1 § och kan därför utgå. Tullverkets bemyndigande i *andra stycket* kvarstår, eftersom det avser föreskrifter för hindrande av fortsatt färd. Ett sådant förbud kan meddelas av polisman och tulltjänsteman.

13.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

1 §

I *första stycket* klargörs att det även fortsättningsvis ska ankomma på Sjöfartsverket att besluta om att inrätta, utvidga eller avlysa en allmän farled eller en allmän hamn, medan enligt *andra stycket* föreskrifter enligt 3 § i lagen ska meddelas av Transportinspektionen.

13.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister

Ändringarna föranleds i allt väsentligt av att Transportinspektionen övertar Vägverkets uppgifter rörande vägtrafikregistret och tillhörande frågor.

16 kap.

7 §

Frågan om förvaltningen av skyltfonden behandlas i avsnitt 4.5.1 i delbetänkandet. Vägverket ska som förvaltare bestämma priset för personliga fordonsskyltar, men det ska ankomma på Transportinspektionen att besluta om rätten att använda sådana skyltar. Transportinspektionen ska också fastställa den särskilda skyltavgiften enligt 2 kap. 11 § förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet.

8 §

Vägverket tar hand om inbetalningen (pris och skyltavgift) och meddelar Transportinspektionen när betalning har skett. Först därefter kan Transportinspektionen leverera skyltarna och utfärda kontrollmärke. Den avräkning mellan Vägverket och Transportinspektionen som ska göras, dvs. att Vägverket levererar skyltavgiften till inspektionen, regleras inte i förordningen utan får hanteras genom överenskommelse mellan myndigheterna.

13.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet

1 kap.

3 §

Den nuvarande bestämmelsen i *första stycket 1* utgår och bör i stället tas in i förordningen med instruktion för Vägverket.

13.23 13.23 Förslag till förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)

10 kap.

1 §

Se kommentaren i 13.11.

13.24 13.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd

10 §

Se kommentaren i 13.11.

13.25 Förslag till förordning om ändring i järnvägsförordningen (2004:526)

6 kap.

8 a §

Ändringen i *andra stycket* behandlas i avsnitt 4.2 i delbetänkandet.

13.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar

8 §

Frågan behandlas i avsnitt 4.5.4 i delbetänkandet. Transportinspektionen övertar uppgiften som tunnelmyndighet från länsstyrelserna.

33 §

Ändringen i *andra stycket* är en följd av vad som sägs i 8 §.

13.27 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)

Ändringarna föranleds av att Transportinspektionen övertar Vägverkets uppgifter i förordningen.

8 kap.

2 §

I bestämmelsen införs en generell skyldighet för Transportinspektionen att samråda med Vägverket i ärenden om föreskrifter. Den nuvarande samrådsskyldigheten med Banverket kvarstår.

13.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:780) om instruktion för Skatteverket

Se kommentaren i 13.7.

DEL B

13.29 Förslag till lag om åtgärder för säkra vägar**Inledande bestämmelser***1 §*

I bestämmelsen anges lagens tillämpningsområde och syfte. Genom begränsningen till vägtrafikanter utesluts de säkerhetsfrågor som aktualiseras i förhållande till arbetsmiljön.

I *andra meningen* klargörs att lagen inte gäller de vägtunnlar som omfattas av den särskilda lagen om säkerhet i vägtunnlar. Den begränsningen motsvarar det nuvarande förslaget till EG-direktiv.

2 §

I bestämmelsen definieras det *transeuropeiska vägnätet* (TEN-vägnätet) med direkt hänvisning till Europaparlamentets och Rådets beslut om TEN-vägnätet. Vad som är *väg* inom TEN-vägnätet följer av kopplingen till det vägnätet. Eftersom lagen i huvudsak ska gälla även för andra vägar görs en definition av begreppet väg. Definitionen är utformad med 2 § förordningen (2001:650) om vägtrafikdefinitioner som förebild. Särskilda vintervägar, som kan inrättas som allmän väg enligt 24 § väglagen (1971:948), undantas eftersom de krav som lagen ställer på väghållaren allmänt sett inte lämpar sig för tillfälliga vägar av detta slag. Vidare definieras *vägprojekt* och avser i första hand nybyggande av väg men även betydande förändringar av en befintlig väg ryms i begreppet. Med betydande förändring förstås att projektet dels är omfattande fysiskt och byggnadstekniskt, dels att ändringen tydligt påverkar trafikflödet.

3 §

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.2, klargörs vem som är att anse som väghållare.

4 §

I avsnitt 11.6 redogörs för vad som kan förväntas beträffande ett EG-direktiv om åtgärder för säkrare vägar. Det får anses mindre sannolikt att direktivet skulle komma att omfatta andra vägar än de som ingår i TEN-vägnätet. Av det skälet har vissa krav på väghållaren – trafiksäkerhetsgranskning, säkerhetsinspektioner och olycksrapporter – i lagen begränsats till TEN-vägnätet. Samtidigt ges regeringen möjlighet att föreskriva om en vidare tillämpning av 8–10 §§. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.2.

Tillsynsmyndighet

5 §

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.3, klargörs att det ska finnas en myndighet med uppgift att utöva tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter efterlevs. Vidare överlämnas till regeringen att bestämma vilken myndighet som ska vara tillsynsmyndighet.

6 §

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.4, ger tillsynsmyndigheten möjlighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att lagstiftningen efterlevs. Bestämmelsen har utformats i nära anslutning till 5 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Trafiksäkerhetsanalys

7 §

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.5, ställs i *första stycket* krav på en trafiksäkerhetsanalys för varje vägprojekt. Tidpunkten

för när en analys ska göras får, i fråga om allmänna vägar, anses vara skedet efter det att planeringen är slutförd, dvs. när arbetet med att upprätta en arbetsplan påbörjas. Under detta stadium arbetas vägens huvudsakliga utformning och dimensionering fram. I fråga om gator, som inte samtidigt är allmänna vägar, torde motsvarande tidpunkt inträda när arbetet med en detaljplan, eller en översiktplan, påbörjas. Om en väg byggs utan att vara allmän väg och det inte heller finns någon plan, får det överlämnas till rättstillämpningen att avgöra när analysen ska göras.

I den mån en analys, motsvarande den som regleras i lagen, görs i samband med kommunens planarbete enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) krävs enligt *andra stycket* ingen dubbling av en sådan analys. I sådant fall tillämpas enbart PBL. Med motsvarande analys avses inte att den kommunala trafiksäkerhetsanalysen måste vara i detalj identisk med de krav som följer av första stycket. Däremot måste analysen i allt väsentligt nå upp till den nivå som nu föreslås i lagen och förordningen. Först om så inte är fallet – och den kommunala planeringen därmed saknar en analys av frågorna – inträder nu aktuella krav.

Trafiksäkerhetsgranskning

8 §

Av 4 § följer att kravet på trafiksäkerhetsgranskning endast gäller vägar på TEN-vägnätet, såvida inte regeringen föreskriver annat.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.6, regleras hur trafiksäkerhetsrevisorn ska utses och godkännas samt på ett övergripande sätt vilka uppgifter revisorn har. Ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om genomförandet av trafiksäkerhetsgranskningar och om trafiksäkerhetsrevisorns verksamhet och uppgifter finns i 15 § 2 och 3.

Säkerhetsinspektioner

9 §

Av 4 § följer att kravet på säkerhetsinspektioner endast gäller vägar på TEN-vägnätet, såvida inte regeringen föreskriver annat.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.7, regleras de övergripande inspektionernas inriktning och innehåll. Ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om sådana inspektioner finns i 15 § 4.

Olycksrapporter

10 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.8. Av 4 § följer att kravet på olycksrapporter endast gäller vägar på TEN-vägnätet, såvida inte regeringen föreskriver annat. Ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om trafikolyckor finns i 15 § 5.

Säkerhetskrav

11 §

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.9, regleras övergripande det säkerhetskrav som ställs på varje väghållare och som innebär att åtgärder ska vidtas i den utsträckning sådana behövs för att förebygga skador till följd av användningen av vägen.

I *första meningen* sägs att åtgärder ska vidtas systematiskt och fortlöpande. I detta ligger ett tidsperspektiv framåt för att nå en högre säkerhet. Det ger väghållaren ett tidsmässigt utrymme för planering, bland annat ekonomiskt, men innebär också ett krav på en fortlöpande aktivitet för att nå en högre säkerhet.

I *andra meningen* klargörs att kravet på åtgärder alltid måste ställas i relation till vad som är rimligt att kräva. Bestämmelsen är utformad med 2 kap. 7 § miljöbalken som förebild, där relationen mellan nyttan av skyddsåtgärder och kostnaderna för sådana åtgärder är särskilt betonad.

I *tredje meningen* sägs vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen – den omedelbara risken för skador, som då talar för att snabba åtgärder ska vidtas, relationen mellan nyttan och kostnaderna samt att inte enbart byggnadstekniska eller motsvarande åtgärder avses utan även åtgärder som syftar till att reglera trafiken. Sammantaget ger detta möjlighet till en avvägning i förhållande till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än det rena säkerhetsintresset. I första hand gäller detta nyttan av skyddsåtgärder i jämförelse med kostnaderna för

sådana åtgärder. Kostnadsbilden kan vara sådan att den optimala åtgärden är att betrakta som orimlig att vidta. I sådant fall får alternativa åtgärder övervägas. Även en avvägning mot andra transportpolitiska delmål ingår. Samtidigt ska den risk för skador som föreligger vägas in. Om risken för allvarliga skador är påtaglig och omedelbar är också kravet betydande på att åtgärder som i vart fall reducerar risken vidtas snabbare än annars. När det gäller trafikreglerande åtgärder är det i första hand bestämmelser om högsta tillåtna hastighet som aktualiseras men även andra föreskrifter av sådant slag som sägs i 10 kap. 1 § trafikförordningen (1998:1276) ingår. Ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om säkerhetskraven finns i 15 § 6.

Överklagande

12 §

Tillsynsmyndighetens beslut får överklagas enligt den allmänna bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen (1986:223), dvs. beslutet får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Verkställighet

13 §

I bestämmelsen klargörs att utgångspunkten är att beslut som har meddelats enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller omedelbart. Om det i ett visst ärende finns behov av det, får dock något annat beslutas. Beslut som gäller omedelbart kan enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) inhiberas av allmän förvaltningsdomstol.

Bemyndiganden

14 §

Enligt *första punkten*, som behandlas i avsnitt 11.8.2, får regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om undantag för att anpassa kravet på trafiksäkerhetsanalys och

säkerhetskravet till olika typer av vägar. Detta gäller dock inte TEN-vägar som förutsätts vara direktivstyrda. I *andra och tredje punkten*, som behandlas i avsnitt 11.8.8 respektive 11.8.10, lämnas bemyndigande för att ställa krav på väghållare att genomföra olycksutredningar samt lämna uppgifter om väginfrastrukturen. Vidare får meddelas föreskrifter om registrering av sådana uppgifter.

15 §

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 11.8.13, klargörs att regeringen får meddela föreskrifter utöver verkställighetsföreskrifter och föreskrifter med stöd av restkompetensen. Regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i dessa avseenden.

Övergångsbestämmelser

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.9 och innebär att kraven på trafiksäkerhetsanalys enligt 7 § och trafiksäkerhetsgranskning enligt 8 § inte ska ha någon retroaktiv verkan. Vad som avses med vägprojekt kommenteras i anslutning till 2 §.

13.30 Förslag till förordning om åtgärder för säkra vägar

1 §

I bestämmelsen anges förordningens tillämpningsområde.

2 §

Bestämmelsen säkerställer att i första hand begreppet väg har samma betydelse i förordningen som i lagen.

3 §

Skyldigheten att upprätta en trafiksäkerhetsanalys och det allmänna säkerhetskravet ska inte gälla i andra fall än när det är säkerhetsmässigt motiverat. Avgränsningen – att vägen endast i liten utsträckning används av allmänheten för trafik – utesluter såväl helt privata vägar som exempelvis s.k. skogsbilvägar. I det senare fallet kan trafiken visserligen vara betydande, men sådana vägar är normalt sett inte tillgängliga för allmän trafik. Med *används av* förstås det faktiska användandet och inte de legala möjligheterna att använda vägen. Avgränsningen är öppen i den meningen att den inte omedelbart svarar på frågan om en viss väg omfattas av undantaget. Därmed kan tolkningsproblem uppstå. För att i görligaste mån undvika det, men samtidigt ha en flexibilitet i regleringen, bemyndigas Transportinspektionen i 9 § att meddela närmare föreskrifter om undantaget.

4 §

Enligt bestämmelsen ska Transportinspektionen vara tillsynsmyndighet.

5 §

I bestämmelsen regleras det närmare innehåller i en trafiksäkerhetsanalys. Utformning är i nuläget hämtat från det förslag till EG-direktiv som finns. Den ytterligare detaljreglering som behövs får Transportinspektionen meddela föreskrifter om enligt 9 §.

6 §

För trafiksäkerhetsgranskningar är förutsättningarna desamma som sägs i 5 §.

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.8.8. I *första meningen* ställs krav på varje väghållare att utreda och rapportera trafikolyckor som medfört att någon har omkommit. I *andra meningen* begränsas dock utredningsskyldigheten med utgångspunkt från den nuvarande regleringen i Vägverkets instruktion, som ställer krav på verket att genomföra s.k. djupstudier. Så länge Vägverket har den skyldigheten behöver således andra väghållare inte utreda dödsolyckor.

8 §

I bestämmelsen ställs krav på en säkerhetsdokumentation och de grundläggande delarna i en sådan dokumentation – dels en översiktlig beskrivning och analys av det vägnät som väghållaren ansvarar för, dels en plan för åtgärder. Det närmare innehållet får bestämmas genom föreskrifter av Transportinspektionen.

9 §

I bestämmelsen bemyndigas Transportinspektionen att meddela närmare föreskrifter.

Övergångsbestämmelser

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.9.

13.31 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift

8 §

Frågan om att föra över länsstyrelsernas uppgifter rörande överlastavgift till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet. Ändringen i bestämmelsen är en följd av det förslaget.

11 §

I bestämmelsen införs i *tredje stycket* en särskild forumregel. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.3. Innebörden är att den nuvarande regeln i 8 § om kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna förs in som en forumregel vid överklagande av Transportinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

13.32 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Ändringarna i anläggningslagen behandlas i avsnitt 11.8.16.

56 §

I *första stycket* ändras den myndighet som kan förordna om att vissa bestämmelser i väglagen (1971:948) ska tillämpas från den statliga väghållningsmyndigheten till Transportinspektionen. Ändringarna i övrigt är enbart redaktionella.

57 §

I bestämmelsen läggs Transportinspektionen till som en följd av ändringen i 56 §.

13.33 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

7 kap.

2 §

Frågan om att föra över länsstyrelsernas uppgifter rörande körkortsfrågor till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet. Ändringen i bestämmelsen är en följd av det förslaget.

I bestämmelsen samlas alla ärenden som ska prövas av Transportinspektionen och motsvarar nuvarande 7 kap. 2 och 3 §§. Se även kommentaren i 13.34.

8 kap.

3 §

I bestämmelsen räknas upp de beslut som inte får överklagas. Innehållsmässigt görs ingen annan ändring än vad som följer av den ändrade instansordningen, se avsnitt 10.4.3.

10 kap.

4 §

Bestämmelsen upphävs som en följd av att länsstyrelserna ersätts av Transportinspektionen. I fråga om ny forumregel för överklagande av inspektionens beslut, se kommentaren i 13.34.

13.34 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

7 kap.

3 §

Bestämmelsen upphävs. Innehållsmässigt finns motsvarande uppräknings i den nya lydelsen av 7 kap. 2 §.

8 kap.

1 §

I *första stycket* utgår hänvisningen till tredje stycket, eftersom även de besluten – meddelade av Transportinspektionen i första instans – får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I *andra stycket* införs en särskild forumregel. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.3. Innebörden är att den nuvarande regeln i 10 kap. 4 § om

kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna i huvudsak förs in som en forumregel vid överklagande av Transportinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

2 §

Vad som sägs i *första stycket första meningen och tredje stycket* enligt lydelse i författningsförslag 15 (del A) i betänkandet utgår, eftersom det följer av den föreslagna lydelsen av 7 kap. 2 § samt 8 kap. 1 och 3 §§; se kommentaren i 13.33.

13.35 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse

9 §

Frågan om att föra över länsstyrelsernas uppgifter rörande körkortsfrågor till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet. Ändringen i bestämmelsen är en följd av det förslaget.

10 §

I *tredje stycket* införs en särskild forumregel. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.3. Innebörden är att den nuvarande regeln i 9 § om kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna förs in som en forumregel vid överklagande av Transportinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

13.36 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490)

3 kap.

2 §

Frågan om att föra över länsstyrelsernas uppgifter rörande yrkestrafikfrågor till Transportinspektionen behandlas i avsnitt

4.5.2 i delbetänkandet. Ändringen i bestämmelsen är en följd av det förslaget.

7 kap.

6 a §

I bestämmelsen införs en särskild forumregel. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.3. Innebörden är att de nuvarande reglerna om kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna i huvudsak förs in som en forumregel vid överklagande av Transportinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

13.37 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1998:490)

2 kap.

2 §

Frågan om att föra över länsstyrelsernas uppgifter rörande yrkestrafikfrågor till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet. Ändringen i bestämmelsen är en följd av det förslaget.

7 kap.

1 §

Materiellt görs ingen ändring i den nuvarande ordningen, som innebär att frågor om tillstånd till linjetrafik, villkor för sådant tillstånd och omprövning överklagas till regeringen i stället för till allmän förvaltningsdomstol. Däremot ändras instansordningen på så sätt att det genomgående blir två instanser (Transportinspektionen och regeringen) mot tidigare tre i fråga om tillstånd till linjetrafik som berör enbart ett län (länsstyrelse–Vägverket/Transportinspektionen–regeringen).

7 kap.

3 §

Bestämmelsen upphävs eftersom regleringen i 7 kap. 1 § omfattar dessa fall.

13.38 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:492) om biluthyrning

4 §

Frågan om att föra över länsstyrelsernas uppgifter rörande yrkestrafikfrågor till Transportinspektionen behandlas i avsnitt 4.5.2 i delbetänkandet. Ändringen i bestämmelsen är en följd av det förslaget.

22 §

I *andra stycket* införs en särskild forumregel. Frågan behandlas i avsnitt 10.4.3. Innebörden är att de nuvarande reglerna om kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna i huvudsak förs in som en forumregel vid överklagande av Transportinspektionens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

13.39 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

De föreslagna ändringarna, som författningsmässigt enbart är en namnändring från Arbetsmiljöverket till Transportinspektionen, behandlas i kapitel 4.

13.40 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:426) om arbetstid m.m. för flygpersonal inom civilflyget

De föreslagna ändringarna, som författningsmässigt enbart är en namnändring från Arbetsmiljöverket till Transportinspektionen, behandlas i kapitel 4.

13.41 Förslag till förordning om ändring i militära vägtrafikkungörelsen (1974:97)

56 §

Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1. Ändringen innebär att instansordningen ändras så att länsstyrelsebesluten får överklagas hos Transportinspektionen i stället för hos regeringen.

13.42 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift

9 §

Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1. I bestämmelsen läggs till en andra mening som hänvisar till huvudregeln i 22 a § förvaltningslagen om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

13.43 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

3 kap.

17 §

Frågan behandlas i avsnitt 11.8.10. I *första och andra stycket* regleras de primärt gällande hastighetsgränserna inom respektive utom tättbebyggt område. I *tredje stycket* ges kommunen rätt att föreskriva om avvikelse, dvs. högre eller lägre hastighet, från vad som gäller inom tättbebyggt område och väghållningsmyndigheten ges rätt att föreskriva om avvikelse från vad som gäller utom

tättbebyggt område. Kravet på att det ska vara motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön är detsamma som enligt nuvarande lydelse enligt dels andra stycket i bestämmelsen, dels 10 kap. 1 § andra stycket 14 och 15. Enligt *fjärde stycket* ska hastighetsgränserna bestämmas i 10-steg inom intervallet 30–110 kilometer i timmen, dvs. 30–40–50–60–70–80–90–100–110. Detta motsvarar i huvudsak vad som nu sägs i andra och fjärde stycket. Vidare får Transportinspektionen närmare reglera förutsättningarna för att kunna föreskriva avvikelser från de primärt gällande hastighetsgränserna.

Se också kommentaren till 10 kap. 1 §.

17 a §

Bestämmelsen är ny och ställer krav på medgivande av vägens ägare för att avvikande hastighetsgränser ska få föreskrivas för en enskild väg. I *andra meningen* säkerställs dock att behörig myndighet alltid har rätt att föreskriva en lägre hastighet, oavsett vilken uppfattning vägens ägare har i frågan. Med utgångspunkt i den grundläggande synen på väghållarens ansvar, som närmare utvecklas i kapitel 11 och särskilt i avsnitt 11.8.10 i fråga om hastighet, ska dock krävas att en sådan avvikelse är särskilt motiverad av trafiksäkerhetsskäl. Därmed markeras att det i första hand bör vara vägens ägare som initierar en fråga om avvikelse.

4 kap.

11 §

Frågan behandlas i avsnitt 11.8.11. Ändringen innebär att beslut om de föreskrifter om bärighetsklasser som i dag beslutas av Vägverket flyttas över till de statliga väghållningsmyndigheterna.

10 kap.*1 §*

Frågan behandlas i avsnitt 11.8.10 och ändringen innebär att samtliga avvikelser från de primära hastighetsgränserna i 3 kap. 17 § respektive 9 kap. 1 § regleras i nu nämnda bestämmelser. Några lokala trafikföreskrifter om hastighetsgränser är således inte möjliga.

15 kap.*2 §*

Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1. I *första stycket* läggs till en punkt om att normbeslut av Transportinspektionen inte får överklagas.

13.44 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)**9 kap.***1 §*

Se kommentaren till 3 kap. 17 § i 13.43. Ändringen innebär att beslutskompetensen ändras från Vägverket till väghållningsmyndigheten.

15 kap.*1 §*

Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1 och 10.4.2. I *första stycket* utgår Rikspolisstyrelsen, eftersom de beslut som RPS meddelar är normbeslut och sådana ska inte vara överklagbara. Vidare införs den ändringen i instansordningen att en statlig väghållningsmyndighets beslut överklagas direkt till Transportinspektionen och inte via länsstyrelse. Slutligen utgår Vägverket, eftersom verket inte kvarstår som beslutsfattare i förordningen.

13.45 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister

19 kap.

2 §

Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1 och innebär att normbeslut inte får överklagas.

13.46 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)

9 kap.

3 §

Frågan behandlas i avsnitt 10.4.1 och innebär att normbeslut inte får överklagas.

13.47 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter

2 §

Ändringen i *andra punkten* är en följd av den föreslagna ändringen i 3 kap. 17 § trafikförordningen (1998:1276) enligt 13.43 ovan.

Särskilt yttrande av Jan Stålhandske

Utredaren betonar i avsnitt 2 "Den nya myndigheten" att Transportinspektionen måste samverka med övriga transportmyndigheter för att transportpolitiken ska kunna utvecklas och verkställas som en sammanhängande helhet, för att verksamheten ska kunna leva upp till en sammanhängande helhet, för att uppnå ett effektivt samlat resursutnyttjande samt för att den löpande verksamheten ska kunna fungera smidigt.

Vid en första anblick kan det synas saknas anledning att ifrågasätta de honnörsord som här radats upp. Det är emellertid när det som sägs konkretiseras i daglig verksamhet som bristerna i det sagda kan uppdagas. Utredaren värjer sig dock för att konkretisera denna samverkan med hänvisning till att arbetsfördelningen måste anpassas efter förutsättningarna i varje enskilt fall. På det internationella området föreslås att Transportinspektionen ges i uppgift att – tillsammans med Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket – lämna förslag till riktlinjer för hur det internationella arbetet bör organiseras.

Ett visst samarbete måste självklart ske i avgränsade praktiska frågor, t.ex. när uppgifter övergår på väg- och sjösidan till den nya myndigheten. Att verksamheten fungerar smidigt är emellertid kanske inte självklart någonting som alltid är positivt för att nå de transportpolitiska delmålen, när det finns flera aktörer med olika intressen och ambitioner inblandade. Riksdagen har i och med järnvägslagen bedömt att det gagnar åtminstone järnvägsområdet bättre med en tydlig struktur och tydliga roller. En oberoende tillsynsmyndighet, som aldrig får misstänkas för att "samverka" med ett av tillsynsobjekten, har ansetts skapa en högre effektivitet än ett allmänt krav på samverkan med de infrastrukturförvaltare som också råkar vara statliga myndigheter. Det är viktigt att dessa tydliga roller inte suddas ut och utredaren borde enligt min mening tagit chansen att markera att samtliga tillsynsobjekt också i fram-

tiden tydligt kan se vilken roll tillsynsmyndigheten har och vilken roll statliga och icke statliga infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag har. Det är då ingen bra signal att upprepat tala om behovet av en ”omfattande samverkan”.

Den kunskap och kompetens som ostridigt återfinns i trafikverken kan tas till vara av regeringen utan en institutionaliserad skyldighet för tillsynsmyndigheten att samverka med vissa tillsynsobjekt.

Jag menar vidare att det på samma grunder hade varit en fördel att i avsnitt 3 markera att de insatser och bevakningsuppgifter som vissa trafikverk har, grundade på ett otydligt sektorsansvar, måste analyseras och begränsas, så att de inte konkurrerar med den marknadsbevakning som ska ingå i Transportinspektionens arbete.

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

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

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

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

Behovet av en utredning

En ny myndighet på transportområdet

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

Transportstyrelsen ska ledas av en generaldirektör.

Den nya myndighetens inriktning

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

Uppdraget

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

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

Utredarens arbete ska genomföras i två etapper.

Etapp 1: analysfas

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

Beskriva myndighetens ansvarsområden

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

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

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

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

Utredaren ska redovisa behovet av och föreslå erforderliga författningsändringar.

Föreslå myndighetens ansvar för arbetet i internationella organisationer och inom EU

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

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

Analysera och föreslå finansieringsform m.m.

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

Föreslå lokalisering

Utredaren ska lämna förslag till vilken lokalisering Transportstyrelsen ska ha.

Etapp 2: genomförandefas

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

Föreslå verksamhetsmål och instruktion m.m.

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

Föreslå anslag och resursfördelning

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

Besluta om stödfunktioner, organisation och bemanning

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

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

Uppdragets genomförande och tidsplan

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

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

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

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

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

- myndighetens lokalisering.

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

(Näringsdepartementet)

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. IJ.
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.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.

42. Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport Ju.
43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]

- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabbsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]

Miljödepartementet

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
- Svensk klimatpolitik. [24]
- Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]

Näringsdepartementet

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
- Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
- Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning.[35]