

Trafikinspektionen

*– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet*

Betänkande av Trafikinspektionsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:4

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

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

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

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22685-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 6 oktober 2005 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att undersöka hur man kan inrätta en transportslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda.

Till särskild utredare förordnades från och med den 15 november 2005 generaldirektören och chefen för Försvarets radioanstalt Ingvar Åkesson.

Som experter förordnades samma dag departementssekreteraren Per Brandtell, Försvarsdepartementet, rättschefen Lena Byström Möller, Luftfartsstyrelsen, sjösäkerhetsdirektören Johan Franson, Sjöfartsinspektionen, ämnesrådet Peter Fäldt, Näringsdepartementet, stf generaldirektören Carin Hellner, Statens haverikommission, departementssekreteraren Jonas Jarefors, Finansdepartementet, ämnesrådet Kersti Karlsson, Näringsdepartementet, administrativa chefen Marianne Ullvén, Järnvägsstyrelsen och juristen Håkan Östlin, Vägtrafikinspektionen. Från och med den 13 januari 2006 förordnades också ämnesrådet Olof Hedberg, Näringsdepartementet, att vara expert i utredningen. Den 1 september 2006 entledigades Kersti Karlsson som expert. Samma dag förordnades departementssekreteraren Charlotte Ottosson, Näringsdepartementet, att vara expert i utredningen.

Som sekreterare anställdes från och med den 16 december 2005 numera rådmannen Lars I Magnusson. Han entledigades från och med den 1 april 2006. Ekonomen Evy Åström anställdes som sekreterare från och med den 1 april 2006 och från och med den 1 maj 2006 anställdes kammarrättsassessorn Eva Römbo som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Trafikinspektionsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet*, SOU 2007:4.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2006.

Ingvar Åkesson

/Eva Römbo

Evy Åström

Innehåll

Sammanfattning	15
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	19
----------------------------------	-----------

Del A Inledning

1 Utredningens uppdrag och arbete	51
--	-----------

1.1 Bakgrund till uppdraget	51
-----------------------------------	----

1.2 Uppdraget	52
---------------------	----

1.3 De fyra inspektionsverksamheterna	54
---	----

1.4 Utredningens arbete	55
-------------------------------	----

2 De fyra transportslagen	57
--	-----------

Del B Kartläggning av inspektionsverksamheterna

3 Järnväg	61
------------------------	-----------

3.1 Myndigheterna inom järnvägstransportsystemet	61
--	----

3.2 Järnvägsstyrelsen	61
-----------------------------	----

3.3 Normering och tillsyn	63
---------------------------------	----

3.3.1 Normgivning	63
-------------------------	----

3.3.2 Tillståndsgivning	64
-------------------------------	----

3.3.3 Tillsyn	65
---------------------	----

3.3.4	Finansiering av verksamheten	66
3.3.5	Vilka berörs av Järnvägsstyrelsens verksamhet?	66
3.4	Säkerheten i järnvägstransportsystemet.....	67
3.4.1	Säkerhetstillsyn	68
3.5	Internationell utveckling.....	68
3.5.1	Det andra järnvägspaketet	69
3.5.2	Det tredje järnvägspaketet.....	71
3.6	Övrig verksamhet i Järnvägsstyrelsen	71
4	Luftfart.....	73
4.1	Myndigheterna inom luftfart.....	73
4.2	Luftfartsstyrelsen	73
4.3	Normering och tillsyn.....	75
4.3.1	Normgivning.....	75
4.3.2	Tillståndsgivning.....	76
4.3.3	Tillsyn	76
4.3.4	Luftfartsskydd.....	77
4.3.5	Finansiering av tillsynsverksamheten	78
4.3.6	Vilka berörs av Luftfartsstyrelsens verksamhet?	79
4.4	Internationell utveckling.....	79
4.4.1	ICAO.....	80
4.4.2	ECAC och JAA	81
4.4.3	Eurocontrol	82
4.4.4	GASR.....	82
4.4.5	EASA	83
4.5	Säkerheten inom luftfarten	83
4.5.1	Linjeflyg och charter.....	85
4.5.2	Bruksflyg	85
4.5.3	Skolflyg.....	85
4.5.4	Privatflyg	85
4.5.5	Säkerhetstillsyn	86
4.6	Övrig verksamhet i Luftfartsstyrelsen	86
4.6.1	Samverkan mellan Försvarmakten och Luftfartsstyrelsen.....	86
4.6.2	Flygräddningstjänst	87

5	Sjöfart.....	89
5.1	Myndigheterna inom sjöfart.....	89
5.2	Sjöfartsinspektionen	89
5.3	Normering och tillsyn	90
5.3.1	Normgivning.....	91
5.3.2	Tillsyn.....	92
5.3.3	Tillstånd.....	93
5.3.4	Sjöfartsskydd och hamnskydd	94
5.3.5	Vilka berörs av Sjöfartsinspektionens verksamhet?	94
5.3.6	Finansiering av tillsynsverksamheten.....	95
5.4	Säkerheten inom sjöfarten.....	95
5.4.1	Handelssjöfart.....	96
5.4.2	Fritidsbåttrafik.....	96
5.4.3	Säkerhetstillsyn	97
5.5	Internationell utveckling	98
5.5.1	IMO.....	98
5.5.2	EG-rätt	99
5.5.3	Det tredje sjösäkerhetspaketet	100
5.5.4	EMSA	100
6	Väg.....	101
6.1	Vägverket.....	101
6.2	Ett komplext system.....	103
6.2.1	Forskning och utveckling.....	104
6.3	Vägverkets myndighetsutövning	105
6.3.1	Normering och tillsyn	106
6.3.2	Normgivning.....	107
6.3.3	Tillstånd.....	108
6.3.4	Tillsyn.....	108
6.3.5	Finansiering av normering och tillsyn.....	109
6.4	Dubbla roller	109
6.4.1	Yrkestrafik	111
6.4.2	Förarprovning.....	111
6.4.3	Förarutbildning.....	113

6.5	Vägtrafikinspektionen.....	116
6.5.1	Bakgrund till inrättandet	116
6.5.2	Vägtrafikinspektionens uppgifter	118
6.5.3	Något om Vägtrafikinspektionens arbetsätt	119
6.5.4	Vägtrafikinspektionens gränssnitt gentemot Vägverket.....	120
6.6	Tidigare myndighetsstruktur inom vägtrafiksektorn.....	120
6.7	Väg och väghållning	122
6.7.1	Definition av väg m.m.	122
6.7.2	Vad innebär väghållning?	123
6.8	Statlig väghållning	124
6.8.1	Ekonomiska planeringsramar	124
6.8.2	Den fysiska planeringsprocessen vid byggande av väg	124
6.8.3	Vägens överensstämmelse med plan	125
6.8.4	Förstudie.....	125
6.8.5	Vägutredning.....	125
6.8.6	Arbetsplan	126
6.8.7	Trafiksäkerheten i planerings- och beslutsprocessen.....	127
6.8.8	Tekniska egenskapskrav	128
6.8.9	Drift av väg.....	129
6.8.10	Trafiksäkerhet vid statlig väghållning.....	129
6.9	Kommunal väghållning	131
6.9.1	Kommunens anläggande av gator	132
6.9.2	Väglagens bestämmelser om kommunal väghållning.....	134
6.9.3	Trafiksäkerhet vid kommunal väghållning	134
6.9.4	Statens möjligheter att påverka kommunernas väghållning.....	135
6.10	Trafikregler enligt trafikförordningen	136
6.10.1	Hastighetsbestämmelser.....	136
6.10.2	Lokala trafikföreskrifter	138
6.10.3	Historisk tillbakablick på systemet med hastighetsbegränsningar	139
6.10.4	Särskilda trafikregler	140
6.11	Säkerheten i vägtransportssystemet.....	141

6.11.1	Säkerhetstillsyn	141
6.12	Internationell utveckling	142
6.12.1	Vad regleras genom EG-rätt?.....	142
6.12.2	Förslag till direktiv om trafiksäkerhet i infrastruktur.....	143
6.12.3	Säkerhet i vägtunnlar.....	144
6.12.4	Överväganden vid införande av lagen om säkerhet i vägtunnlar.....	145

Del C

Gemensamma frågor och jämförelser

7	Gemensamma förhållanden för inspektionsverksamheterna m.m.	149
7.1	Likheter och olikheter	149
7.2	Ett gemensamt mål	150
7.3	Tidigare behandling av nu aktuella frågor	151
7.3.1	Organisatoriska frågor	152
7.3.2	Utredningar rörande vägtrafiken.....	153
7.4	Nollvisionen.....	154
7.4.1	Nollvisionens innebörd.....	155
7.4.2	Ett europeiskt trafiksäkerhetsprogram	155
7.4.3	Gällande etappmål för säker trafik	156
7.5	Statlig tillsyn.....	157
7.5.1	Tillsynsutredningen.....	157
7.6	Utredningens utgångspunkter avseende tillsyn och objektivitet	159
8	Olycksutredningar	161
8.1	Allmänt	161
8.2	Statens haverikommissions uppdrag.....	161
8.3	Obligatorisk undersökning för vissa olyckor	162
8.3.1	Luftfartsolyckor.....	163
8.3.2	Sjöolyckor	164

8.3.3	Järnvägolyckor	164
8.3.4	Andra olyckor	166
8.3.5	Tillbud.....	166
8.3.6	Delegering	167
8.3.7	Tillsynsmyndigheternas roll när SHK utreder	167
8.4	Hur får SHK reda på olyckor?	168
8.5	Tillsynsmyndigheternas utredningar	169
8.5.1	Järnvägsstyrelsens olycksutredningar	170
8.5.2	Luftfartsstyrelsens olycksutredningar	170
8.5.3	Sjöfartsinspektionens olycksutredningar	171
8.5.4	Något om hur en undersökning genomförs.....	172
8.6	EU-aspekter på olycksutredningar.....	173
8.7	Olycksutredningar inom vägtransportssystemet.....	173
8.8	Rapportering och utredning av olyckor inom vägtransportssystemet	173
8.8.1	Trafikantens ansvar	173
8.8.2	Polismyndigheternas och räddningstjänstens ansvar	174
8.9	Vägverkets registrering och utredning av olyckor	174
8.9.1	STRADA	174
8.9.2	Djupstudier.....	176
8.9.3	Pågående försök med händelserapportering för vägtrafik	176
8.10	EU-aspekter på olycksutredningar inom vägtrafiken	177
8.10.1	Olycksdatabaser	177
8.10.2	Oberoende utredningsorgan	178
8.10.3	Databasen CARE	178
8.10.4	Det europeiska trafiksäkerhetsobservatoriet	179
8.11	Hur genomförs olycksutredningar i befintliga verksamheter?	179
8.12	Ansvaret för räddningstjänst	179

9	Jämförelser mellan inspektionsverksamheterna och utvärdering av samverkan	183
9.1	Allmänt	183
9.2	Jämförelser mellan inspektionsverksamheterna.....	183
9.2.1	Jämförelser avseende säkerhet i regleringsbrev.....	184
9.2.2	Några karaktäristiska drag i tillsyns- och normeringsverksamheten hos trafikinspektionerna	186
9.3	Säkerhetsnivåer.....	188
9.3.1	Jämförelser med andra myndigheter	190
9.3.2	Finns det olika uppfattningar om säkerhetsnivåer?	193
9.4	Myndighetssamverkan i allmänhet.....	194
9.4.1	Tillsynsforum.....	194
9.5	Samverkan mellan inspektionsverksamheterna.....	194
9.5.1	Fördjupad samverkan	195
9.6	Utvärdering av pågående samverkan	196
9.6.1	Tillsyn.....	196
9.6.2	Psykologisk expertis.....	197
9.6.3	Skydd mot brottsliga handlingar	197
9.6.4	Kvalitetsledningssystem	198
9.6.5	Personalmedicin.....	198
9.6.6	Certifiering av verkstäder.....	198
9.6.7	Samverkan under 2006.....	199
9.6.8	Sammanfattning av samverkan.....	200
9.7	Exempel på annan befintlig myndighetssamverkan	201
9.8	IT-system	202
10	Internationell utblick	205
10.1	Allmänt	205
10.1.1	Den svenska modellen.....	205
10.2	Nederländernas organisation, IVW	206
10.2.1	IVW:s verksamhet	206
10.2.2	Steg 1 år 2001	207

10.2.3	Steg 2 år 2005	207
10.2.4	Erfarenheter från integreringen	210
10.3	Norges överväganden om en sammanslagen myndighet	211
10.3.1	Utmärkande drag hos tillsynsmyndigheterna	211
10.3.2	Norsk tillsyn på vägtrafikområdet	212
10.3.3	Slutsatser av den norska utredningen	212
10.4	Road Safety Audit och Road Safety Inspection	213
10.4.1	Förslag till direktiv om väginfrastruktur	214

Del D

Utredningens överväganden och förslag samt konsekvenser av förslagen

11	Trafiksäkerhetsansvar vid väghållning	217
11.1	Ansvarsfrågor inom vägtransportsystemet.....	217
11.2	Ett allmänt säkerhetskrav.....	220
11.3	Trafiksäkerheten skall granskas när en väg byggs	223
11.4	Tekniska egenskapskrav vid byggande av väg och gata.....	225
12	Oberoende tillsyn och gränssnitt.....	227
12.1	Utgångspunkter.....	227
12.2	Justeringar av gränssnitt mot verken	228
12.2.1	Behov av justeringar.....	228
12.2.2	Principer	229
12.3	En fristående tillsynsmyndighet på vägtrafikens område	229
12.4	Överväganden med anledning av inspektionsmyndighetens roll	231
12.5	Inspektionsmyndighetens uppgifter	232
12.5.1	Undersökningar av vägtrafikolyckor	232
12.5.2	Tillsyn över förarprovningen	234
12.5.3	Grunder för fastställande av hastighet	235
12.5.4	Inspektionsmyndighetens roll i övrigt	235
12.6	Sjöfartsinspektionen frigörs från Sjöfartsverket	237

12.6.1 Den fristående inspektionens uppdrag inom sjöfart.....	237
12.7 Järnvägsstyrelsens uppdrag	239
12.8 Luftfartsstyrelsens uppdrag.....	240
13 Alternativa organisationsformer.....	241
13.1 Allmänt	241
13.2 Arbetsformer.....	242
13.2.1 Resurser.....	247
13.2.2 Konsekvenser för säkerhet och skydd.....	254
13.3 En myndighet	255
13.3.1 Arbetsformer	255
13.3.2 Resurser	257
13.3.3 Konsekvenser för säkerhet och skydd.....	261
13.4 Två myndigheter	263
13.4.1 Arbetsformer	263
13.4.2 Resurser	264
13.4.3 Konsekvenser för säkerhet och skydd.....	267
13.5 Fyra myndigheter.....	267
13.5.1 Arbetsformer	267
13.5.2 Resurser	268
13.5.3 Konsekvenser för säkerhet och skydd.....	270
13.6 Organisationsalternativen – samlad bedömning.....	271
14 Ekonomiska konsekvenser av förslagen	277
14.1 Inledning.....	277
14.2 Statsfinansiella konsekvenser	278
14.2.1 Författningar avseende vägtrafik	278
14.2.2 Konsekvenser för väghållarna	279
14.2.3 Det förordade alternativet för organisation av en gemensam myndighet.....	279
14.3 Konsekvenser för trafiksäkerheten.....	280
14.4 Samhällsekonomiska konsekvenser m.m.....	281

14.5	Konsekvenser för små företag	281
------	------------------------------------	-----

Del E **Författningskommentar**

15	Författningskommentar	285
15.1	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)	287
15.2	Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor	288
15.3	Förslaget till förordning om ändring i vägkungörelsen (1971:954)	289
15.4	Förslaget till ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor	289
15.5	Förslaget till ändring i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.	290
15.6	Förslaget till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)	290
15.7	Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)	291
15.8	Förslag till förordning med instruktion för Trafikinspektionen	291
15.9 – 15.38	Följdändringar	292

Del F **Särskilda yttranden och bilaga**

Särskilda yttranden	295
Bilaga 1 Kommittédirektiv	303

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningsuppdraget går i korthet ut på att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda. Motiv för en gemensam organisationsform skulle kunna vara de argument som Trafikutskottet för fram i betänkandet 2004/05:TU4. I arbetet skall utredaren kartlägga och analysera ett flertal uppräknade områden och delfrågor med anknytning till nuvarande organisation inom de myndigheter som bedriver inspektionsverksamhet inom transportsektorn. Dessa kartläggningar och analyser har inte alltid bäring på de förslag till åtgärder som uppdraget också omfattar. Förutsättningarna för ytterligare regelverk för tillsyn inom vägtrafiken skall belysas. Fördelar med trafikslagsövergripande verksamhet skall lyftas fram liksom arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn. Utredaren skall överväga vilken organisation som är den mest ändamålsenliga för att uppnå en genomgripande hög säkerhet och skyddsnivå för alla trafikslag och redovisa kostnader för olika alternativa organisationsformer samt redovisa eventuella samordningsvinster. Ytterligare konsekvenser av de olika alternativen skall också belysas. Vid behov skall ändringar i gällande regler föreslås samt förslag till nya lagar och förordningar lämnas för det alternativ som utredaren förordar.

Utredningens förslag i korthet

Utredningen förordar ett organisationsalternativ som innebär att en ny myndighet, Trafikinspektionen, 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 verksamheterna förs till den nya myndigheten.

Ett tydligt trafiksäkerhetsansvar för dem som utformar vägtransport-systemet skall införas i etapper

Riksdagen har 1997 beslutat om en nollvision när det gäller trafiksäkerheten och om en ansvarsfördelning i fråga om trafiksäkerheten i vägtransportsystemet. Med riksdagens beslut som utgångspunkt föreslår utredningen att ansvarsfördelningen skall införas i etapper.

Den första etappen bör enligt utredningen vara att tydliggöra de offentliga väghållarnas ansvar för säkerheten i väghållningen.

Ett allmänt säkerhetskrav skall gälla för statlig väghållning

Utredningen föreslår att ett allmänt säkerhetskrav införs för byggande och drift av allmän väg. Säkerhetskravet innebär att väg skall byggas och drivas så att skador till följd av dess nyttjande förebyggs. Tillsyn över att kravet uppfylls skall utövas av Trafikinspektionen.

Trafiksäkerheten skall granskas när en väg byggs

Väghållaren skall upprätta en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas när en ny allmän väg skall byggas. Beskrivningen skall göras enligt föreskrifter som Trafikinspektionen får utfärda. Länsstyrelsen skall granska beskrivningen i samband med granskning av miljökonsekvensbeskrivningen i arbetsplanen. Beskrivningen skall tas in i arbetsplanen.

Föreskrifter om tekniska egenskapskrav avseende allmänna vägar och gator skall utfärdas av Trafikinspektionen

Föreskrifter om tekniska egenskapskrav som tar sikte på trafiksäkerhet vid byggande av allmänna vägar och gator skall utfärdas av Trafikinspektionen som också får kontrollera att föreskrifterna

efterlevs. Härigenom görs trafiksäkerhetsaspekterna tydliga både avseende vägar för vilka staten är väghållare och för gator för vilka kommunerna är väghållare.

Trafikinspektionen skall undersöka sådana vägtrafikolyckor som inte faller under Statens haverikommissions obligatoriska område

Trafikinspektionen skall undersöka sådana vägtrafikolyckor där det är påkallat från säkerhetssynpunkt att undersökning görs. Enligt dagens bestämmelser finns det ingen tillsynsmyndighet som har det ansvaret. Vägverkets djupstudieverksamhet när det gäller trafikolyckor med dödlig utgång berörs inte.

Trafikinspektionen skall utöva tillsyn över förarprovningen

I stället för Vägverket skall Trafikinspektionen utöva tillsyn över förarprovningen. Det innebär att tillsynen utövas av en myndighet som är oberoende av den aktör, Vägverket, som ansvarar för utförandet av förarprovningen.

Grunder för att fastställa högsta tillåtna hastighet till 90 eller 110 kilometer i timmen får bestämmas av Trafikinspektionen

Ett fordons hastigheten har stor betydelse för risker för trafikolyckor och för konsekvenser av inträffade olyckor. Bashastigheten på väg utanför tätbebyggt område är 70 kilometer i timmen. Vägverket får enligt nuvarande bestämmelser föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten i stället skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen. För att tydliggöra trafiksäkerhetsintresset föreslår utredningen att Trafikinspektionen får bestämma efter vilka grunder som Vägverket skall fastställa högre hastighet än bashastigheten.

Trafikinspektionen skall överta de uppgifter som utförs av Sjöfartsinspektionen, Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen

I övrigt skall den nya myndigheten överta alla de uppgifter som nu utförs av Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen. En skärpning av Vägtrafikinspektionens nuvarande mandat föreslås innebärande att inspektionen skall granska hur de som enligt lag eller annan författning har uppgifter på vägtrafikområdet tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till att någon avlider eller blir allvarligt skadad.

Konsekvenser av förslagen

Det förordade alternativet för organisation

Den förordade organisationen med en myndighet för säkerhet och skydd kommer enligt utredningens uppfattning att gynna trafiksäkerheten genom att organisationsformen gynnar erfarenhetsutbyte avseende tillsynsmetodik m.m. Genom lägre administrationskostnader kan den nya myndigheten öka sitt fokus på kärnverksamheten, vilket bör öka den totala säkerheten. Alternativet kommer enligt utredningen att på sikt vara mer kostnadseffektivt än vad den nuvarande ordningen är. Kostnaderna för administration kommer att bli lägre och arbetsformerna avseende tillsyns- och föreskriftsarbete kommer att kunna effektiviseras.

De materiella bestämmelserna på vägtrafikområdet

Utredningen bedömer att de lämnade förslagen avseende vägtrafikområdet inte medför några nämnvärda nya kostnader för staten. Kompetens kan föras över mellan befintliga verksamheter. Förslagen att tydliggöra väghållarnas ansvar för säkerheten inom väghållningen och att införa tillsyn av ett från väghållaren fristående organ samt undersökning av olyckor från säkerhetsynpunkt m.m. kommer att leda till positiva konsekvenser för trafiksäkerheten och därmed positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om väglagen (1971:948)
dels att 13, 15 och 26 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 29 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

En väg skall byggas så att skador till följd av dess nyttjande förebyggs.

15 §²

Innan en väg byggs, skall en arbetsplan upprättas.

I arbetsplanen skall anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen

I arbetsplanen skall anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, *en beskrivning av hur trafik-säkerheten skall beaktas* och de uppgifter som i övrigt behövs

¹ Senaste lydelse SFS 1998:803.

² Senaste lydelse SFS 2005:940.

skall godkännas av berörda för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen och beskrivningen av hur trafik- och säkerheten skall beaktas skall godkännas av berörda länsstyrelser innan de tas in i arbetsplanen.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

26 §³

Väg skall hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder. En väg skall genom underhåll, reparation och andra åtgärder hållas i sådant skick att skador till följd av användningen av vägen förebyggs och att den i övrigt är tillfredsställande för samfärdseln.

Genom renhållning skall vägområdet hållas i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäligena trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan gäller detta stycke endast områden för motorväg eller motortrafikled. Ytterligare krav i fråga om renhållning inom områden där detta stycke gäller får inte ställas med stöd av miljöbalken.

De åtgärder som behövs för sådana ändamål som anges i första och andra styckena räknas till drift av väg. Till drift av väg räknas också serviceåtgärder och förbättringsåtgärder. Om särskilda skäl föreligger, kan Vägverket besluta om inskränkning i skyldigheten att vidta åtgärder för drift av väg. Vägverket meddelar därvid de föreskrifter som behövs.

Om en väg är i sådant skick att den medför risk för allvarliga skador då den används, får den myndighet som regeringen bestämmer förelägga väghållaren att vidta åtgärder för att minska

³ Senaste lydelse SFS 1998:832.

risken. Kvarstår risken, får myndigheten besluta om åtgärderna. Beslutet får inte överklagas.

29 a §

Den myndighet som regeringen bestämmer skall utöva tillsyn över efterlevnaden av 13 § andra stycket och 26 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den...

2. Förordning om ändring i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor att 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Polismyndigheten i ett polisdistrikt där det har inträffat en vägtrafikolycka vid vilken någon person skadats skall snarast, och senast sju dagar efter det att polisen fått kännedom om olyckan, rapportera den till Vägverket.

Om någon blivit dödad vid en vägtrafikolycka, eller avlider som en följd av en sådan olycka inom 30 dagar från olyckstillfället, skall den polismyndighet som avses i 1 § snarast, och senast fem dagar efter det att polisen fått kännedom om dödsfallet, rapportera detta till Vägverket.

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Polismyndigheten i ett polisdistrikt där det har inträffat en vägtrafikolycka vid vilken någon person skadats skall snarast, och senast sju dagar efter det att polisen fått kännedom om olyckan, rapportera den till Vägverket *och Trafikinspektionen*.

2 §⁵

Om någon blivit dödad vid en vägtrafikolycka, eller avlider som en följd av en sådan olycka inom 30 dagar från olyckstillfället, skall den polismyndighet som avses i 1 § snarast, och senast fem dagar efter det att polisen fått kännedom om dödsfallet, rapportera detta till Vägverket *och Trafikinspektionen*.

Denna lag träder i kraft den...

⁴ Senaste lydelse SFS 2004:1363.

⁵ Senaste lydelse SFS 2004:1363.

3. Förordning om ändring i vägkungörelsen (1971:954)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägkungörelsen (1971:954)
dels att 9 och 38 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 9 § skall sättas närmast före 10 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §⁶

Trafikinspektionen skall utöva tillsyn enligt 29 a § väglagen (1971:948) och besluta i frågor som anges i 26 § fjärde stycket nämnda lag.

38 §⁷

Vägverket får meddela närmare föreskrifter om upprättande av arbetsplaner och om tillägg till arbetsplaner. Föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivning i samband med arbetsplan meddelas i samråd med Naturvårdsverket.

Trafikinspektionen får meddela föreskrifter om upprättandet av och innehållet i beskrivningar enligt 15 § väglagen (1971:948) av hur trafiksäkerheten skall beaktas när en väg skall byggas och utövar tillsyn över att föreskrifterna efterlevs.

Vägverket får vidare efter samråd med Statens jordbruksverk och Lantmäteriverket meddela föreskrifter om sådana utredningar som avses i 26 § tredje stycket.

Samtliga väghållningsmyndigheter och länsstyrelser skall underrättas om de föreskrifter Vägverket meddelar med stöd av första och andra styckena.

Samtliga väghållningsmyndigheter och länsstyrelser skall underrättas om de föreskrifter Vägverket och Trafikinspektionen meddelar med stöd av första – tredje styckena.

Denna lag träder i kraft den...

⁶ Tidigare 9 § upphävd genom SFS 1987:461.

⁷ Senaste lydelse SFS 1998:895.

4. Förordning om ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor att 3, 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁸

Händelser som inte är av den art som anges i 2 § lagen (1990:712) om undersökning av olyckor skall undersökas enligt lagen, om det är påkallat från säkerhetssynpunkt att undersökningen görs.

Undersökning görs av

1. *Luftfartsstyrelsen*, när det gäller händelser som berör annan luftfart än militär luftfart,

2. *Sjöfartsverket*, när det gäller händelser som berör annan sjöfart än militär sjöfart,

3. Försvarsmakten, när det gäller händelser som berör den militära luft- eller sjöfarten,

4. *Järnvägsstyrelsen*, när det gäller händelser som berör trafiken med järnväg, tunnelbana eller spårväg,

5. Statens haverikommission, när det gäller händelser som inte berör luftfarten, sjöfarten eller spårtrafiken.

Statens haverikommission har rätt att undersöka händelser som avses i andra stycket 1–4, om det finns särskilda skäl.

Undersökning görs av

1. *Trafikinspektionen*, när det gäller händelser som berör annan luftfart än militär luftfart,

händelser som berör annan sjöfart än militär sjöfart, händelser som berör trafiken

med järnväg, tunnelbana, spårväg *eller vägtrafiken*,

2. Försvarsmakten, när det gäller händelser som berör den militära luft- eller sjöfarten,

3. Statens haverikommission, när det gäller händelser som inte berör luftfarten, sjöfarten, spårtrafiken eller *vägtrafiken*.

Statens haverikommission har rätt att undersöka händelser som avses i andra stycket 1 och 2, om det finns särskilda skäl.

⁸ Senaste lydelse SFS 2004:1118.

4 §⁹

En myndighet som anges i 3 § andra stycket 1–4 får överlåta åt någon annan att göra undersökningen.

En myndighet som anges i 3 § andra stycket 1 *och* 2 får överlåta åt någon annan att göra undersökningen.

5 §¹⁰

Vad som sägs i denna förordning om tillsynsmyndighet avser de i 3 § andra stycket 1–4 angivna myndigheterna.

Om en överlåtelse har skett enligt 2 § till en myndighet eller om undersökningen görs av en myndighet enligt 3 § andra stycket 1–4 eller 4 §, gäller bestämmelserna i 6–8, 10, 11, 13–15 och 17–19 §§ i tillämpliga delar. Därvid skall vad som sägs om Statens haverikommission i stället gälla den myndighet som gör undersökningen.

Vad som sägs i denna förordning om tillsynsmyndighet avser de i 3 § andra stycket 1 *och* 2 angivna myndigheterna.

Om en överlåtelse har skett enligt 2 § till en myndighet eller om undersökningen görs av en myndighet enligt 3 § andra stycket 1 *och* 2 eller 4 §, gäller bestämmelserna i 6–8, 10, 11, 13–15 och 17–19 §§ i tillämpliga delar. Därvid skall vad som sägs om Statens haverikommission i stället gälla den myndighet som gör undersökningen.

Denna lag träder i kraft den...

⁹ Senaste lydelse SFS 1994:180.

¹⁰ Senaste lydelse SFS 1994:180.

5. Förordning om ändring i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

dels att 18 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny bestämmelse, 38 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹¹

Boverket får, utom i fall som sägs i tredje stycket, efter samråd med andra berörda myndigheter meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3–8 och 10–15 §§ om inte någon annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter. Detsamma gäller föreskrifter om sådan hushållning med avfall och om krav på underhåll som avses i 2 § första stycket 9 och tredje stycket lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Boverket får i enskilda fall i experimentsyfte medge mindre undantag från bestämmelserna i 10–15 §§ om det finns särskilda skäl.

Trafikinspektionen får efter samråd med Boverket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 6 § såvitt avser trafiksäkerhet i fråga om allmänna vägar och gator, utom för vägtunnlar, samt anordningar som hör till vägen eller gatan.

Vägverket får efter samråd med Boverket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3–8 §§ i fråga om vägar och gator, utom för vägtunnlar, samt anordningar som hör till vägen eller gatan.

Vägverket får efter samråd med Boverket meddela de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3–8 §§ i fråga om vägar och gator, utom för vägtunnlar, samt anordningar som hör till vägen eller gatan.

¹¹ Senaste lydelse SFS 1999:774.

*38 a §
Trafikinspektionen skall
kontrollera att föreskrifter
utfärdade med stöd av 18 § tredje
stycket första meningen följs.*

Denna lag träder i kraft den...

6. Förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortsförordningen (1998:980) att 8 kap. 12 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

12 §¹²

Vägverket utövar tillsyn över

1. förarprovningen,
2. verksamheten vid trafikövningsplatser som godkänts av verket.

I tillsynen över förarprovningen inom Försvarmakten eller i gymnasieskola, komvux och fristående skola med motsvarande utbildning skall *verket* samråda med Försvarmakten respektive Statens skolverk.

Trafikinspektionen utövar tillsyn över förarprovningen. *Vägverket* utövar tillsyn över verksamheten vid trafikövningsplatser som har godkänts av verket.

I tillsynen över förarprovningen inom Försvarmakten eller i gymnasieskola, komvux och fristående skola med motsvarande utbildning skall *Trafikinspektionen* samråda med Försvarmakten respektive Statens skolverk.

Denna förordning träder i kraft den...

¹² Senaste lydelse 2003:522.

7. Förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikförordningen (1998:1276) att 3 kap. 17 § samt 13 kap. 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

17 §¹³

Inom tätbebyggt område får fordon inte föras med högre hastighet än 50 kilometer i timmen.

Om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön får kommunen föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten inom ett tätbebyggt område eller del av ett sådant område skall vara 30 kilometer i timmen.

Utom tätbebyggt område får fordon inte föras med högre hastighet än 70 kilometer i timmen (bashastighet).

Vägverket får föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten på väg skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen.

Vägverket får föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten på väg skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen. *Föreskrifterna skall överensstämma med de grunder för att bestämma hastighet på väg som Trafikinspektionen föreskriver.*

Bestämmelser om hastighet på motorväg finns i 9 kap. 1 §.

I terräng gäller bestämmelserna i första, andra och tredje styckena endast vid färd med motordrivet fordon.

13 kap.

7 §

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om trafikövervakning på motorvägar och motortrafikleder.

Trafikinspektionen får föreskriva grunder för att bestämma hastighet på väg i fall som avses i 3 kap. 17 § fjärde stycket.

¹³ Senaste lydelse SFS 1999:240.

Vägverket får meddela föreskrifter för övriga frågor i denna förordning. Verket får därvid föreskriva att viss utrustning skall vara av en typ som har godkänts av verket eller någon annan myndighet.

Denna förordning träder i kraft ...

8. Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Trafikinspektionen

Ansvar och uppgifter

1 § Trafikinspektionen är central förvaltningsmyndighet med ansvar för att då detta är särskilt föreskrivet, utöva tillsyn över säkerhet inom systemen för järnväg-, tunnelbana- och spårväg, luftfart, sjöfart och väg.

Trafikinspektionen skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Trafikinspektionen skall ta emot rapporter om olyckor och olyckstillbud samt undersöka olyckor och tillbud när det är särskilt föreskrivet.

Luftfart

2 § För luftfart har Trafikinspektionen ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten och ett myndighetsansvar för flygtrafiktjänst och för civil luftfart.

Huvuduppgifter inom luftfart för Trafikinspektionen är att

1. främja en säker, kostnadseffektiv och miljösäker civil luftfart,
2. pröva frågor om tillstånd inom civil luftfart,
3. utöva tillsyn av den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten,
4. följa luftfartsmarknadens utveckling och i samråd med Konkurrensverket övervaka att verksamheten fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket,
5. ha ett övergripande ansvar för flygtransportsystemets miljöanpassning,
6. svara för de myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänst för civil luftfart och i fred för militär luftfart,
7. ha samordningsansvaret för krisberedskapsarbetet inom den civila luftfarten,
8. verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom den civila luftfarten,
9. ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom den civila luftfarten,
10. verkställa utredningar och medverka vid tillkomsten av luftfartsöverenskommelser med annat land samt övervaka tillämpningen av sådana överenskommelser,

11. överlägga med luftfartsmyndigheter i andra länder och handlägga ärenden som rör den civila luftfartsorganisationen (ICAO), den europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC), den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Euro-control) och den europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) och

12. tillsammans med Rikspolisstyrelsen ansvara för förebyggande av brott mot civila luftfartens säkerhet enligt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

3 § Ärenden av större ekonomisk betydelse eller utrikes- eller luftfartspolitisk betydelse enligt 2 § 10 och 11 skall alltid underställas regeringen.

4 § Trafikinspektionen får för uppgifter inom luftfarten ta ut avgifter för sin verksamhet, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

Influtna avgifter får inte användas för genomförande av luftburna sjuktransporter enligt 7 §.

5 § Trafikinspektionen skall upprätta avtal med Försvarsmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

6 § Trafikinspektionen skall tillhandahålla underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (1987:10) avseende luftfart.

7 § Trafikinspektionen skall svara för förvaltning och utveckling av ett krisberedskapssystem för luftburna sjuktransporter.

Trafikinspektionen skall upprätthålla en beredskap för att, i samråd med Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Socialstyrelsen, besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter

– nationellt vid händelser där samhällets ordinarie resurser för sjuktransporter inte är tillräckliga,

– internationellt för att bistå vid hemtagning av personer som drabbats av katastrofer utomlands, vid civil och militär krishantering samt vid andra humanitära insatser.

Järnväg

8 § För järnväg och spårburen trafik utövar Trafikinspektionen tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen. Trafikinspektionen skall verka för säkerheten inom systemen och för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens.

Huvuduppgifter inom järnväg, spårväg och tunnelbana för Trafikinspektionen är att

1. utöva tillsyn och pröva tvister enligt järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526),

2. utöva tillsyn enligt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,

3. pröva frågor om tillstånd att utföra järnvägstrafik, organisera järnvägstrafik eller förvalta järnvägsinfrastruktur enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen,

4. pröva frågor om tillstånd att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet enligt lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,

5. pröva frågor om godkännande av delsystem enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen,

6. pröva frågor om godkännande av spåranläggning för tunnelbana och spårväg eller av fordon som skall framföras på spåranläggningen enligt lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,

7. pröva frågor om undantag från bestämmelserna om driftskompatibilitet enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen,

8. föra register över järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen,

9. utöva marknads kontroll i fråga om komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och delsystem enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen,

10. bistå regeringen i fråga om förslag om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet,

11. utbyta information om sitt arbete och om principerna och rutinerna för sina beslut enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen med behöriga myndigheter inom EES och i Schweiz,

12. besluta namn på trafikplats för järnväg enligt järnvägsförordningen, samt

13. tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet.

9 § I sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) skall Trafikinspektionen bland annat övervaka att

1. avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt,

2. kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och tillhandahållande av sådana tjänster som avses i 6 kap. 23 § järnvägslagen sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, och

3. järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i järnvägslagen och i föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

10 § Trafikinspektionen skall i sin tillsyn enligt järnvägslagen samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

Trafikinspektionen skall utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

Sjöfart

11 § För sjöfart ansvarar Trafikinspektionen för, beslutar om föreskrifter samt beslutar i enskilda fall i frågor om sjösäkerhet, säkerheten för den marina miljön, behörigheter för sjöfolk, bemanning av fartyg, arbetsmiljö, vilotider och sjöfartsskydd när det är särskilt föreskrivet. Trafikinspektionen ansvarar också för tillsyn över efterlevnaden av sådana föreskrifter och beslut.

12 § Avgifter får tas ut för Trafikinspektionens verksamhet inom sjöfarten när det är särskilt föreskrivet.

Väg

13 § För frågor om trafiksäkerhet i vägtrafik beslutar Trafikinspektionen om föreskrifter och utövar tillsyn då det särskilt är föreskrivet. Trafikinspektionen skall också

1. med utgångspunkt i beslutade trafiksäkerhetsmål hos myndigheter, kommuner och andra utifrån ett helhetsperspektiv följa och analysera sådana förhållanden som väsentligt kan påverka vägtransportsystemets utformning och funktion,

2. genom dialog med de aktörer som avses i 1 verka för att dessa tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till att någon avlider eller blir allvarligt skadad,

3. granska huruvida de som enligt lag eller annan författning har uppgifter inom vägtrafikområdet tillämpar det som anges i 2,

4. samverka med andra aktörer och myndigheter i syfte att öka trafiksäkerheten på väg, samt

5. initiera forskning och utveckling inom vägtrafiksäkerhetsområdet och följa sådan forskning som har betydelse för myndighetens verksamhet.

Verksförordningens tillämpning

14 § Verksförordningen skall tillämpas på Trafikinspektionen med undantag av 3–5 § samt 13 § 4.

15 § Utöver vad som följer av 28 § första stycket verksförordningen gäller inte 27 § första stycket 4 den förordningen föreskrifter som beslutas av Trafikinspektionen med stöd av luftfartsförordningen (1986:171) och som gäller flygsäkerhet eller 38 § förordningen (1986:172) om luftfartygsregister m.m.

Trafikinspektionens ledning

16 § Generaldirektören är chef för Trafikinspektionen. Vid sidan av myndighetschefen finns en styrelse. Styrelsen består av högst sju ledamöter, myndighetschefen inräknad.

Styrelsens ansvar och uppgifter

17 § Utöver vad som anges i 11 och 12 §§ samt 13 § 1–3 verksförordningen skall styrelsen besluta om föreskrifter. Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta om föreskrifter som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

Föreligger det fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller föreligger det risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas, får dock generaldirektören besluta en sådan föreskrift.

Personalföreträdare

18 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Trafikinspektionen.

Denna förordning träder i kraft den ... då förordningen (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen och förordningen (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen upphör att gälla.

9. Förordning om ändring i förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket

dels att 13 § skall upphävas,

dels att 5, 10, 26 och 30 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Inom Sjöfartsverket finns *en sjöfartsinspektion och de andra enheter* verket bestämmer.

Föreslagen lydelse

5 §

Inom Sjöfartsverket finns *de enheter* verket bestämmer.

10 §

Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar. *Detta gäller dock inte i sådana fall då chefen för Sjöfartsinspektionen har ansvaret enligt 13 §.*

Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar.

26 §

Generaldirektören *och chefen för Sjöfartsinspektionen* får i lämplig utsträckning delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i verket

Generaldirektören får i lämplig utsträckning delegera sin beslutsrätt till andra tjänstemän i verket

30 §

Anställningen som chef för Sjöfartsinspektionen beslutas av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Anställningen får begränsas att gälla längst till och med en viss tidpunkt.

Anställningar beslutas av verket.

Övriga anställningar beslutas av verket.

Denna förordning träder i kraft den

10. Förordning med ändring i förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket

dels att 20 och 21 §§ skall upphävas,

dels att 16 och 22 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹⁴

Inom Vägverket finns *en Vägtrafikinspektion* och för Vägverkets regionala förvaltning finns det antal regioner som verket bestämmer. För yrkes- trafikfrågor finns en rådgivande delegation. Vägverket bestämmer självt sin organisation i övrigt.

Inom Vägverket finns för Vägverkets regionala förvaltning det antal regioner som verket bestämmer. För yrkes- trafikfrågor finns en rådgivande delegation. Vägverket bestämmer självt sin organisation i övrigt.

22 §¹⁵

Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen, *chefen för Vägtrafikinspektionen* eller personalansvarsnämnden.

Generaldirektören *och chefen för Vägtrafikinspektionen* får delegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän i verket *respektive inspektionen*.

Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen eller personalansvarsnämnden.

Generaldirektören får delegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän i verket.

Denna förordning träder i kraft den...

¹⁴ Senaste lydelse SFS 2002:804.

¹⁵ Senaste lydelse SFS 2002:804.

11. Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (1957:297) att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 kap. 1, 2, 8, 11 a, 12 och 14 §§, i 3 kap. 3–5, 7 och 11 §§, i 4 kap. 2–6, 9, 20–22, och 26 §§, i 8 kap. 8 §, 9 kap. 8 §, 12 kap. 1 §, 14 kap. 2 och 2 a §§.

Denna lag träder i kraft den...

12. Förordning med ändring i förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsledningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsledningar att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 9 kap. 1 §.

Denna förordning träder i kraft den...

13. Förordning om ändring i förordningen (1961:563) angående trafikregler för luftfarten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1961:563) angående trafikregler för luftfarten att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 1, 4 och 5 §§.

Denna förordning träder i kraft den...

14. Förordning om ändring i kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 §.

Denna förordning träder i kraft den ...

15. Förordning om ändring i kungörelsen (1972:17) om behandling av föremål som upphittats inom flygplats eller på luftfartyg, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1972:17) om behandling av föremål som upphittats inom flygplats eller på luftfartyg, m.m. att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 7 §.

Denna förordning träder i kraft den...

16. Förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)

Härigenom föreskrivs avseende författningssamlingsförordningen (1976:725) att orden "Luftfartsstyrelsen" och "Järnvägsstyrelsen" i olika böjningsformer bytas ut mot "Trafikinspektionen" i motsvarande form i bilagan samt att förkortningen LFS och JvSFS byts ut mot TIFS.

Denna förordning träder i kraft den ...

17. Lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljölagen (1977:1160) att ordet "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 §.

Denna lag träder i kraft den ...

18. Förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsmiljöförordningen (1977:1166) att ordet "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 21 §.

Denna förordning träder i kraft den ...

19. Förordning om ändring i förfogandeförordningen (1978:558)

Härigenom föreskrivs i fråga om förfogandeförordningen (1978:558) att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 §.

Denna förordning träder i kraft den...

20. Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att orden "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 7 kap. 18§ och att "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 7 kap. 43 §.

Denna lag träder i kraft den...

21. Förordning om ändring i förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 4 §.

Denna förordning träder i kraft den...

22. Förordning om ändring i sekretessförordningen (1980:657)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretessförordningen (1980:657) att orden "Luftfartsstyrelsen", "Järnvägsstyrelsen" och "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i punkterna 11, 30 och 129 i bilagan.

Denna förordning träder i kraft den...

23. Förordning om ändring i förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 9 kap. 3 § samt att ordet "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 1 kap. 2 §, 2 kap. 18, 25–27 samt 30 §§, 3 kap. 1, 2, 4, 7, 8, 11–13 §§, 4 kap. 1, 3–5 §§, 7, 8, 11 och 12 §§, 5 kap. 1, 4, och 5 §§, 6 kap. 1, 2, 6, 7, 14–16 §§, 7 kap. 1, 2, 4, 6 a, 7–9 §§, 8 kap. 2 och 5 §§, 9 kap. 1–4 §§, 10, 14 och 15 §§ samt i övergångsbestämmelserna.

Denna förordning träder i kraft den...

24. Förordning om ändring i förordningen (1981:967) om skyldighet för domstol och kronofogdemyndighet att lämna underrättelser om vissa beslut av exekutiv betydelse

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1981:967) om skyldighet för domstol och kronofogdemyndighet att lämna underrättelser om vissa beslut av exekutiv betydelse att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 §, 4 och 5 §§.

Denna förordning träder i kraft den ...

25. Förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs i fråga om utsökningsförordningen (1981:981) att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 6 kap. 20§ och 14 kap. 5 §.

Denna förordning träder i kraft den...

26. Förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 1 §.

Denna förordning träder i kraft den...

27. Förordning om ändring i luftfartsförordningen (1986:171)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartsförordningen (1986:171) att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 1, 5, 9, 11, 12–23 §§, 25–32 §§, 34, 36–41 §§, 43 §, 45–48 §§, 50 och 51 §§, 53–60 §§, 62–71 §§, 73–77 §§, 80–84 §§, 86–92 §§, 94–98 §§, 100, 102, 104–107 §§, 115 §, 129–135 §§, 137–141 §§ och 146 §.

Denna förordning träder i kraft den...

28. Förordning om ändring i förordningen (1986:172) om luftfartygsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1986:172) om luftfartygsregister att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 och 15 §§, 20, 24 och 26 §§, 31–36 §§ och 38 §.

Denna förordning träder i kraft den...

29. Förordning om ändring i cirkulär (1987:937) om kungörande av konkursbeslut i annat nordiskt land, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om cirkulär (1987:937) om kungörande av konkursbeslut i annat nordiskt land, m.m. att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i cirkuläret.

Denna förordning träder i kraft den...

30. Förordning om ändring i karantänsförordningen (1989:302)

Härigenom föreskrivs i fråga om karantänsförordningen (1989:302) att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 7 §.

Denna förordning träder i kraft den...

31. Förordning om ändring i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 9 och 10 §§ samt 15 och 16 §§.

Denna förordning träder i kraft den...

32. Lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364)

Härigenom föreskrivs i fråga om fartygssäkerhetslagen (2003:364) att ordet "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2 kap. 3, 10 §§, 3 kap. 1,4 och 12 §§, 4 kap. 11, 13 och 14 §§, 5 kap. 1–3 §§, 8, 9, 22, 28 §§, 6 kap. 6 och 7 §§, 7 kap. 1, 11 och 13 §§ samt 9 kap. 2 och 3 §§.

Denna lag träder i kraft den...

33. Förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 4 kap. 2, 4 och 7 §§.

Denna förordning träder i kraft den...

34. Förordning om ändring i järnvägsförordningen (2004:526)

Härigenom föreskrivs i fråga om järnvägsförordningen (2004:526) att ordet "Järnvägsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 1 kap. 2 och 4 §§, 2 kap. 1–3 §§, 5, 7–13 och 15 §§, 3kap. 1–3 §§, 5 kap. 4, 8–10 §§, 6 kap. 1, 9–12 §§ samt i sjätte punkten i övergångsbestämmelserna.

Denna förordning träder i kraft den...

35. Lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:1101) om luftfartsskydd att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 9 och 10 §§.

Denna lag träder i kraft den...

36. Förordning om ändring i förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd att ordet "Luftfartsstyrelsen" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 2–5, 7, 10, 12 och 14 §§.

Denna förordning träder i kraft den...

37. Förordning om ändring i förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk att orden "Luftfartsstyrelsen" och "Sjöfartsverket" skall bytas ut mot "Trafikinspektionen" i 22 §.

Denna förordning träder i kraft den...

38. Förordning om ändring i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:311) om transport av farligt gods att 2, 7 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vissa myndigheter som enligt denna förordning har särskilda uppgifter kallas transportmyndigheter och är för

- transporter på land: Statens räddningsverk,
- lufttransporter: Luftfartsstyrelsen, och
- sjötransporter: Sjöfartsverket.

2 §

De myndigheter som enligt denna förordning har särskilda uppgifter kallas transportmyndigheter och är för transporter på land Statens räddningsverk och för lufttransporter och sjötransporter *Trafikinspektionen*.

För frågor som inte kan hänföras till ett visst transportslag är Statens räddningsverk transportmyndighet.

7 §

Behöriga myndigheter är

1. Statens strålskyddsinstitut i frågor som rör transport av radioaktiva ämnen som inte utgör klyvbara ämnen eller som utgör klyvbara ämnen och för vilka undantag från vissa speciella förpackningskrav gäller,

2. Statens kärnkraftinspektion i frågor som rör transport av radioaktiva ämnen som utgör klyvbara ämnen och för vilka speciella förpackningskrav gäller,

3. polismyndigheterna efter samråd med kommunens organisation för räddningstjänst i frågor som behandlas i 8 § första stycket punkterna 1 och 5, när det gäller

a) tillstånd för lastning och lossning på offentlig plats inom tätbebyggt område,

b) underrättelse om lastning och lossning på offentlig plats utanför tätbebyggt område, och

c) medgivande för längre färduppehåll nära bebodd plats eller samlingsplats vid transport av vissa slag av farligt gods,

4. Statens räddningsverk i övriga frågor som behandlas i 8 § första stycket punkterna 1, 2, 5 och 6,

5. *Sjöfartsverket* i övriga frågor som behandlas i 8 § första stycket punkten 3, och

5. *Trafikinspektionen* i övriga frågor som behandlas i 8 § första stycket punkterna 3 och 4.

6. *Luftfartsstyrelsen* i övriga frågor som behandlas i 8 § första stycket punkten 4.

Behöriga myndigheter i tillsynsfrågor framgår av 10 §.

10 §

Följande myndigheter skall inom angivna områden ha tillsyn över efterlevnaden av lagen (2006:263) om transport av farligt gods och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen:

1. *Sjöfartsverket*: sjötransporter,

2. *Luftfartsstyrelsen*: lufttransporter,

3. Polismyndigheterna: transporter på land utom järnvägstransporter,

4. *Järnvägsstyrelsen*: järnvägstransporter,

5. Kustbevakningen: gods i hamnars landområden som är

Följande myndigheter skall inom angivna områden ha tillsyn över efterlevnaden av lagen (2006:263) om transport av farligt gods och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen:

1. *Trafikinspektionen*: sjötransporter, lufttransporter och järnvägstransporter,

2. Polismyndigheterna: transporter på land utom järnvägstransporter,

3. Kustbevakningen: gods i hamnars landområden som är

avsett för vidare transport samt, på *Sjöfartsverkets* begäran om biträde, sjötransporter,

6. Statens strålskyddsinstitut: transporter av radioaktiva ämnen som inte utgör klyvbara ämnen eller som utgör klyvbara ämnen och för vilka undantag från vissa speciella förpackningskrav gäller,

7. Statens kärnkraftinspektion: transporter av radioaktiva ämnen som utgör klyvbara ämnen och för vilka speciella förpackningskrav gäller,

8. Statens räddningsverk: säkerhetsrådgivare för samtliga transportslag, transportabla tryckbärande anordningar och transportskydd.

Den myndighet som avses i 13 § första stycket andra meningen lagen (2006:263) om transport av farligt gods skall vara Kustbevakningen.

Statens räddningsverk skall samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet samt bistå med teknisk sakkunskap till de myndigheter som utövar tillsyn över transporter på land.

avsett för vidare transport samt, på *Trafikinspektionens* begäran om biträde, sjötransporter,

4. Statens strålskyddsinstitut: transporter av radioaktiva ämnen som inte utgör klyvbara ämnen eller som utgör klyvbara ämnen och för vilka undantag från vissa speciella förpackningskrav gäller,

5. Statens kärnkraftinspektion: transporter av radioaktiva ämnen som utgör klyvbara ämnen och för vilka speciella förpackningskrav gäller,

6. Statens räddningsverk: säkerhetsrådgivare för samtliga transportslag, transportabla tryckbärande anordningar och transportskydd.

Denna förordning träder i kraft den...

Del A

Inledning

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund till uppdraget

Hösten 2004 gjorde riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen snarast skulle tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur en gemensam trafikinspektion skulle vara organiserad.¹ Trafikutskottet hade hemställt om detta i ett betänkande som behandlade tio motionsförslag om inspektionsverksamheten inom trafikområdet. Trafikutskottets ställningstagande grundades bl.a. på vad som framkommit vid utskottets offentliga utfrågning den 14 oktober 2004, *Inspektionsverksamheten inom de olika trafikslagen – behövs en ökad självständighet och organisatorisk samordning för ökad effektivitet?* Utskottet betonade i betänkandet vikten av tillsyn – inspektion – som en oundviklig del av statsmakternas styrning av myndigheterna och ett verktyg för att den politik som riksdag och regering har beslutat verkligen omsätts i realiteten. Utskottet pekade på att särskilt sådan inspektionsverksamhet som går ut på att rädda liv är angelägen och att den omfattande mål- och resultatstyrning som förekommer på transportområdet innebär att tillsyn och uppföljning är nödvändiga förutsättningar för att ett säkert och effektivt trafiksystem skall utvecklas. Utskottet konstaterade vidare att ett grundläggande krav för en trovärdig tillsynsfunktion är att det finns en tydlig rågång mellan den som skall utvärdera och den som blir utvärderad, vilket innebär att inspektionen måste ha en fristående ställning från respektive trafikverk och att medborgarperspektivet måste stå i centrum inom transportområdet. Utskottet fann skäl att ytterligare överväga att utveckla inspektionsverksamheterna mot en gemensam inspektion. I detta sammanhang uttalade utskottet att behovet av en trafikansvarslag borde övervägas liksom frågan om de olycksutredningar

¹ Se *Inspektionsverksamheten inom trafikslagen*, bet. 2004/05:TU4, rskr. 2004/05:TU4.

som Statens haverikommission utför kan samordnas med dem som respektive inspektion ansvarar för.

1.2 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2005:108), se *bilaga 1*. Enligt direktiven är syftet med uppdraget att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda. Motiv för en gemensam organisationsform skulle t.ex. kunna vara höjd säkerhet och bättre skydd, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet 2004/05:TU4. Den verksamhet som pågår inom de befintliga verksamheterna består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. Den grundläggande frågan är vad som är gemensamt för de fyra trafikslagen när behöriga myndigheter utövar denna typ av verksamhet. För att ta reda på detta skall utredaren jämföra de uppgifter som de fyra organen har enligt de instruktioner, regleringsbrev m.m. som styr deras verksamhet. En annan fråga som skall analyseras är om det finns olika uppfattningar om säkerhetsnivåer dels inom de olika trafikslagen, dels i förhållande till andra områden som exempelvis elförsörjning, kärnkraft eller arbetsmiljö.

Inom vägtrafikområdet handhas frågor om kontroll och tillståndsgivning inte av någon central inspektionsmyndighet till skillnad från vad som gäller inom sjö- och luftfart och för järnvägstrafiken. Behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn m.m. inom vägtrafiken kan därför behöva utredas särskilt i anslutning till att övervägandena görs om en sammanslagen inspektionsverksamhet på transportområdet.

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga de nuvarande myndigheternas och inspektionernas ansvarsområden, inklusive graden av oberoende ställning och överväga om det finns behov av att justera gränsdragningen mellan de berörda verksamheterna och andra myndigheter för att få ett enhetligt ansvar för alla trafikslag. Utredningen skall vidare belysa vilka som berörs av myndigheternas och inspektionernas verksamhet och hur säker-

hetsarbetet finansieras hos de olika myndigheterna och inspektionerna.

Utredningen skall göra en genomgång av resultatet av det samarbete som tidigare har förekommit mellan inspektionsverksamheterna och studera resultatet av den fördjupade samverkan som inleddes den 1 juli 2005.

De internationella regler som styr säkerhetsarbetet, tillståndsgivningen, standardiseringen och normgivning för de olika trafikslagen skall kartläggas varvid särskild uppmärksamhet bör ges åt de internationella regelverk som styr främst Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsinspektionens verksamheter samt utvecklingen av internationella regelverk som avser säkerheten inom spårbunden trafik och vägtrafik. Hur de internationella reglerna har omsatts i svensk lagstiftning skall också redovisas liksom hur inspektionsverksamheterna kan beröras av pågående arbete med genomförande av EG-lagstiftning, exempelvis av direktivet om säkerhet i vägtunnlar. Utredningen skall också undersöka konsekvenserna av att vissa uppgifter hos främst Luftfartsstyrelsen men även Järnvägsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen, kommer att tas över eller behandlas av EU-myndigheter.

Utredningen skall också undersöka ansvarsförhållanden i fråga om räddningstjänst och vid behov föreslå förändringar samt belysa beroendet av IT-system och förutsättningarna för informations-säkerhetsarbetet i det övergripande säkerhetsarbetet inom transportsektorn och kartlägga de berörda organens ansvar när det gäller krisberedskapsfrågor.

Utredningen skall belysa behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn inom vägtrafiken, vilka säkerhetsvinster som skulle kunna uppnås med en sådan reglering och, om behov av lagstiftning kan konstateras, föreslå hur lagstiftningen skall utformas.

Kopplingen mellan verksamheten hos Statens haverikommission och de olyckutredningar som genomförs i befintlig verksamhet hos trafikmyndigheterna skall också belysas och vid behov skall förändringar föreslås.

Utredningen skall vidare klarlägga vilka möjligheter till och fördelar som finns med verksamhet som genomförs trafikslags-övergripande jämfört med verksamhet uppdelad efter trafikslag, och visa på arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn som helhet samt redovisa olika lämpliga alternativ till organisationsform och

närmare överväga vilken organisation som är den mest ändamålsenliga för att uppnå en genomgående hög säkerhets- och skyddsnivå för alla trafikslag. Kostnaderna för de olika alternativen skall beräknas samt eventuella samordningsvinster, även från administrativa och ekonomiska utgångspunkter, skall belysas. För de olika alternativen skall också finansieringsfrågor belysas samt, för de förslag som har statsfinansiella konsekvenser, förslag till finansiering tas fram. De olika alternativen skall belysas utifrån vilka konsekvenser de får för säkerheten och skyddet inom de fyra trafikslagen, från säkerhetssynpunkt och från organisatorisk synpunkt för arbetet med att utfärda föreskrifter samt tillsyn inom området transport av farligt gods och för det internationella arbetet. Konsekvenserna av de delar av verksamheten hos de berörda organen som inte kan komma att omfattas av en transportövergripande inspektionsverksamhet, t.ex. viss tillståndsgivning och godkännande av teknisk utrustning, marknadsövervakning och marknadskontroll skall bedömas. De olika alternativen skall också jämföras utifrån möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal.

För det alternativ som utredaren förordar skall förslag till ändrade eller nya bestämmelser lämnas och de förslag till ändrade rutiner och nya arbetsformer som följer av det förordade förslaget till organisation.

Som framgått består en del av utredningens uppdrag av kartläggningar och analyser av olika förhållanden – kartläggningar och analyser som inte alltid har bäring på de förslag till åtgärder som uppdraget också omfattar.

1.3 De fyra inspektionsverksamheterna

Av de fyra inspektionsverksamheterna som utredningen skall undersöka är två självständiga myndigheter, nämligen Järnvägsstyrelsen, som bildades 2004 och Luftfartsstyrelsen som bildades 2005. De andra två verksamheterna bedrivs fortfarande vid enheter, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen, som organisatoriskt hör till Sjöfartsverket respektive Vägverket. I betänkandet används den gemensamma benämningen *inspektionsverksamhet* som samlingsbegrepp för samtliga fyra verksamheter.

1.4 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits i form av en enmansutredning och inleddes i januari 2006. Arbetet har skett i nära samarbete med experterna. Utredningen har sammanträtt vid elva tillfällen med experterna. I utredningens arbete har ingått faktainsamling, studiebesök hos berörda myndigheter, samt ett studiebesök vid den holländska transportinspektionen *Inspectie Verkeer en Waterstaat*, IVW, i Haag i Nederländerna. Utredningen har haft samråd med Ansvarskommittén (Fi 2003:02) och Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Betänkandet är indelat i sex delar, A–F. Del A är en inledning, del B innehåller dels sådan kartläggning som utredningsdirektiven ålägger utredningen, dels kartläggning som i övrigt är motiverad som bakgrund till de förslag som lämnas, särskilt avseende väg. De fyra transportslagen, järnväg, sjöfart, luftfart och väg behandlas i skilda avsnitt i denna del. Del C innehåller gemensamma förhållanden för inspektionsverksamheterna, hur olycksutredningar utförs, jämförelser mellan transportslagen, myndighets-samverkan, viss internationell utblick samt några av direktivens frågeställningar som berörs gemensamt för transportslagen. Del D innehåller i olika avsnitt utredningens överväganden och förslag samt ekonomiska konsekvenser av dessa. Del E omfattar författningskommentarer och i del F återfinns särskilda yttranden och bilagor.

2 De fyra transportslagen

Av utredningsdirektiven framgår att en grundläggande fråga för utredningen att ta reda på är vad som är gemensamt när de fyra tillsynsorganen utövar verksamhet i form av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. Som ett led i denna del av uppdraget skall utredningen kartlägga de nuvarande myndigheternas och inspektionernas ansvarsområden inklusive graden av oberoende ställning och överväga om det finns behov av att justera gränsdragningen mellan de berörda verksamheterna och andra myndigheter för att få ett enhetligt ansvar för alla trafikslag. Utredningen skall också belysa hur säkerhetsarbetet finansieras och vilka som berörs av de nuvarande myndigheternas och inspektionernas verksamhet. Utredningen skall vidare kartlägga de internationella regler som styr tillsynsarbetet och hur de har omsatts i svensk lagstiftning samt vilka konsekvenser det kan leda till att vissa uppgifter kommer att tas över av EU-myndigheter. Ansvaret när det gäller krisberedskapsfrågor skall också kartläggas.

I avsnitten 3–6 behandlas järnväg, luftfart, sjöfart och väg utifrån ovan nämnda utgångspunkter. Förhållandena inom vägområdet påkallar en närmare analys av vissa frågor, såsom en bredare beskrivning av vilka myndigheter som har ansvar för olika uppgifter, byggande och drift av väg, hastighetsbestämmelser etc. Eftersom vissa paralleller kan dras mellan trafiksäkerhetsaspekterna och miljöaspekterna belyser utredningen också hur miljöaspekter beaktas inom statlig och kommunal väghållning genom miljökonsekvensbeskrivningar.

I avsnitt 7 beskriver utredningen översiktligt vad som är gemensamt för de olika tillsynsorganen och vad som skiljer dem åt. Där tas även upp vissa allmänna frågor om tillsyn. I avsnitt 9 gör utredningen en mer detaljerad jämförelse mellan inspektionsverksamheterna.

Vissa andra frågeställningar skall enligt direktiven också behandlas, nämligen kopplingen mellan de olycksutredningar som görs av Statens haverikommission, SHK, och de som görs av tillsynsmyndigheterna, varvid utredningen vid behov skall föreslå förändringar, ansvarsförhållanden i fråga om räddningstjänst samt beroendet av IT-system och förutsättningarna för säkerhetsarbetet inom transportsektorn. Dessa frågor behandlas samlat i avsnitten 8–9. I avsnitt 10 görs en internationell utblick.

Del B

Kartläggning av inspektionsverksamheterna

3 Järnväg

3.1 Myndigheterna inom järnvägstransportsystemet

Banverket och Järnvägsstyrelsen är båda centrala förvaltningsmyndigheter inom järnvägstransportsystemet, vilket omfattar såväl järnvägs- som spårvägs- och tunnelbanesystem. Båda myndigheternas huvudkontor är belägna i Borlänge. Järnvägsstyrelsen har också ett lokalkontor i Stockholm. Banverket har en lokal organisation, så kallade banregioner.

En grov indelning mellan Banverket och Järnvägsstyrelsen visar att Banverket har sektorsansvaret för järnvägstransportsystemet samt den statliga banhållningen, vilket innefattar anläggning, drift och underhåll av spår samt system hörande till detta och kapacitetstilldelning på näten. Banverket har cirka 6 300 anställda och Järnvägsstyrelsen har 52 anställda. Till största delen är det numera Järnvägsstyrelsen som har hand om myndighetsutövningen i järnvägstransportsystemet. De uppgifter som finns hos Banverket har samband med verkets roll som byggare och förvaltare av den statliga infrastrukturen och innebär bl.a. att Banverket ansvarar för kapacitetstilldelning på den statliga infrastrukturen. Järnvägsstyrelsen har tillsyn över Banverkets verksamhet.

3.2 Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen bildades 2004 till följd av att järnvägsförfattningarna moderniserades och anpassades till ett antal EG-direktiv.¹ Direktiven innebar bl.a. ett krav på att inrätta ett från infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag fristående regleringsorgan som bl.a. skulle handha tilldelning av infrastrukturkapacitet.

Enligt förordningen (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen skall Järnvägsstyrelsen utöva tillsyn över järnvägs-,

¹ Se prop. 2003/04:123, *Järnvägslag*.

tunnelbane-, och spårvägssystemet. Järnvägsstyrelsen skall verka för säkerheten inom systemen och för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens samt verka för att de transportpolitiska målen uppfylls (1 § instruktionen).

Dessutom har Järnvägsstyrelsen ett antal preciserade uppdrag som återges i 15 punkter i 2 § i instruktionen. Järnvägsstyrelsen ansvarar för att

- utöva tillsyn och pröva tvister enligt järnvägslagen (2004:519), JVL, och järnvägsförordningen (2004:526), JVF,
- utöva tillsyn enligt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,
- pröva frågor om tillstånd att driva järnvägstrafik, organisera järnvägstrafik eller förvalta järnvägsinfrastruktur enligt JVL och JVF,
- pröva frågor om tillstånd att driva spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet enligt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg och tillhörande förordning,
- pröva frågor om godkännande av delsystem enligt JVL och JVF,
- pröva frågor om godkännande av spåranläggning för tunnelbana och spårväg eller av fordon som skall framföras på spåranläggning enligt lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt tillhörande förordning,
- pröva frågor om undantag från bestämmelserna om driftskompatibilitet enligt JVL och JVF,
- föra register över järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon enligt JVL och JVF,
- utöva marknadskontroll i fråga om komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och delsystem enligt JVL och JVF,
- bistå regeringen i fråga om förslag om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet,
- utbyta information om sitt arbete och om principerna och rutinerna för sina beslut enligt JVL och JVF med behöriga myndigheter inom EES och i Schweiz,
- ta emot rapporter om olyckor och olyckstillbud samt utreda olyckor och olyckstillbud när det gäller händelser som berör trafiken med järnväg, tunnelbana eller spårväg i enlighet med

vad som anges i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, LUO, och föreskrifter som meddelats med stöd av den,

- utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen (2006:263) om transport av farligt gods när det gäller järnvägstransporter,
- besluta om namn på trafikplats för järnväg enligt JVL samt
- tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet.

Av 3 § instruktionen framgår att Järnvägsstyrelsen i sin tillsyn enligt JVL bl.a. skall övervaka att

1. avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och tillhandahållande av vissa tjänster i samband med det fastställs på ett konkurrensneutralt sätt,
2. kapacitetstilldelningen av järnvägsinfrastruktur och tillhandahållande av vissa tjänster i samband med det sker på ett konkurrensneutralt sätt och
3. järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i JVL och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Samråd skall ske med Konkurrensverket i konkurrensfrågor.

3.3 Normering och tillsyn

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt JVL och JVF samt, vad gäller tunnelbana och spårväg, enligt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Dessa bestämmelser utgör grunden för Järnvägsstyrelsens verksamhet.

3.3.1 Normgivning

Järnvägsstyrelsen utfärdar verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpning av JVL och som behövs för tillämpning av 1–3 och 5 kap. JVF.² Dessutom utfärdar Järnvägsstyrelsen föreskrifter om säkerhet vad gäller materiels beskaffenhet, verksameters organisation, krav på de kunskaper anställda skall ha, säkerhetsordningar, rapportering av olyckor och olyckstillbud samt om

² Se 1 kap. 2 § JVF.

beredskapsplaner.³ Järnvägstyrelsen utfärdar också föreskrifter om krav på delsystem och komponenter, däribland föreskrifter om specifikationer som svarar mot kraven i de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet som regleras genom EG-rätt.⁴ Järnvägstyrelsen meddelar också föreskrifter om tillträde till järnvägsnätet såsom föreskrifter om kapacitetstilldelning.⁵ Dessutom utfärdar Järnvägstyrelsen föreskrifter om register över infrastruktur och järnvägsfordon och om förfarandet vid sådan tvistlösning som Järnvägstyrelsen ansvarar för enligt 8 kap. 9 § JVL.⁶

3.3.2 Tillståndsgivning

Järnvägstyrelsen handlägger frågor om tillstånd både för materiel som skall användas i järnvägsinfrastrukturen och för företag som skall utöva eller organisera järnvägstrafik. Även för att förvalta infrastruktur och driva anläggningar som hör till infrastrukturen krävs det tillstånd, utom för Banverket.⁷ Banverket behöver i dag inte tillstånd för att förvalta infrastruktur och driva anläggningar som hör till denna men kommer att behöva det när nya bestämmelser införs i JVL till följd av det andra järnvägspaketet, se vidare i avsnitt 3.5.1.

Ett järnvägsföretag måste ha antingen ett tillstånd i form av en licens i kombination med ett säkerhetsintyg eller ett särskilt intyg för att utföra järnvägstrafik (3 kap. 1 § JVL). Ett företag som avser att organisera men inte själv utföra järnvägstrafik måste ha en auktorisation, undantaget är Rikstrafiken. Järnvägstyrelsen utfärdar och kan återkalla dessa olika typer av tillstånd. I sin tillsyn har Järnvägstyrelsen både rätt att få upplysningar, tillträde till lokaler samt tillgång till nödvändig personal (8 kap. 3 § JVL). Järnvägstyrelsen får meddela förelägganden och förbud samt förena dem med vite (8 kap. 4 § JVL).

En licens är sedan 2004 ett krav för alla järnvägsföretag, som inte omfattas av särskilda tillstånd. Den gäller för tågtrafik inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, m.fl. stater. Det nationella säkerhetsintyget söks av järnvägsföretaget och utfärdas av myndighet i det land där företaget önskar utöva trafik. Det

³ Se 2 kap. 14 § JVL och 2 kap. 1 § JVF.

⁴ Se 2 kap. 5 och 10 §§ JVF.

⁵ Se 6 kap. 25 § JVL och 5 kap. 10 § JVF.

⁶ Se 8 kap. 10 § JVL och 6 kap. 10 § tredje stycket och 12 § JVF.

⁷ Se 3 kap. 7 § JVL.

betyder att utländska järnvägsföretag kan bedriva trafik i Sverige med stöd av licens från ursprungslandet kompletterad med ett svenskt säkerhetsintyg utfärdat av Järnvägsstyrelsen. I prövningen kontrolleras yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende för denna verksamhet samt att företaget genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang täcker den skades- tåndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafik. Säkerhetsintyget är framför allt ett bevis för att man klarar att leva upp till det aktuella landets säkerhetskrav.

Ett företag som avser att organisera men inte själv utföra järnvägstrafik behöver auktorisation. Detta tillstånd möjliggör ansökan om infrastrukturkapacitet hos en infrastrukturförvaltare. Med hjälp av auktorisationen kan företaget alltså söka om tillträde till s.k. tåglägen hos en infrastrukturförvaltare och även upphandla dragkraft från järnvägsföretag. Stora godstransportköpare och länstrafikhuvudmän kan vara aktuella för auktorisation.

3.3.3 Tillsyn

Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av JVL samt lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt föreskrifter meddelade med stöd av lagarna. I tillsynsverksamheten har Järnvägsstyrelsen ett flertal befogenheter, t.ex. rätt att få upplysningar och ta del av handlingar, tillträde till anläggningar, fordon m.m. Tillsynen kan resultera i återkallelser av tillstånd, förelägganden och förbud.⁸

Tillsynen omfattar bl.a. infrastrukturförvaltare såsom Banverket i fråga om krav på säkerhet i järnvägssystem. I 2 kap. 1 § JVL anges att järnvägsinfrastruktur, järnvägsfordon och annan materiel i järnvägssystem skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten som bedrivs i systemet förebyggs. I 2 kap. 2 § sägs att infrastrukturförvaltares och järnvägsföretags verksamhet skall utföras så att skador till följd av verksamheten förebyggs samt att verksamheten skall vara organiserad så att den kan bedrivas på ett säkert sätt. Det finns bl.a. krav på att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag skall ha en säkerhetsordning (2 kap. 5 § JVL), vilket innebär ett krav på att sådana säkerhetsbestämmelser finns som visar hur verksamhetsutövaren bedriver sin verksamhet för att

⁸ Se 8 kap. JVL och 8–9 §§ samt 20–23 §§ lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.

följa de mer övergripande bestämmelserna i lag och andra föreskrifter. När det andra järnvägspaketet genomförs kommer kravet på en säkerhetsordning att kompletteras att ett krav på ett säkerhetsstyrningssystem, se vidare i avsnitt 3.5.1.

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet över efterlevnaden av lagen (2006:263) om transport av farligt gods och föreskrifter utfärdade med stöd av lagen såvitt avser järnvägstransporter. Föreskrivande myndighet är Statens räddningsverk. Kontroll av farligt gods sker i samverkan med andra myndigheter, t.ex. polismyndigheterna, Sjöfartsinspektionen, Kustbevakningen och Statens räddningsverk.

3.3.4 Finansiering av verksamheten

All verksamhet i Järnvägsstyrelsen är anslagsfinansierad och omslutningen är beräknad till 49,3 miljoner kr för 2006. Järnvägsstyrelsen ser för närvarande ingen möjlighet att ta ut avgifter för att täcka myndighetens kostnader. Branschen har nämligen generellt sett inte ekonomiska förutsättningar att bära ökade kostnader.

3.3.5 Vilka berörs av Järnvägsstyrelsens verksamhet?

De som berörs av Järnvägsstyrelsens verksamhet är framför allt järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare, av vilka Banverket är den största infrastrukturförvaltaren. Under 2005 har Järnvägsstyrelsen haft att göra med 107 järnvägsföretag och 566 infrastrukturförvaltare, varav 73 både är järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. De två dominerande aktörerna på järnvägsmarknaden är SJ AB och Green Cargo AB.

Persontrafiken är fortfarande reglerad genom att SJ AB har ensamrätt att trafikera den interregionala persontrafiken och därmed har företaget en monopolställning. SJ AB konkurrerar i första hand med trafikgrenarna buss, flyg och bil. De övriga järnvägsföretagen är betydligt mindre och har i första hand erhållit sina trafikuppdrag genom att Rikstrafiken och trafikhuvudmännen i länen har upphandlat trafik på vissa sträckor.

Godstrafiken har öppnats för konkurrens men domineras fortfarande av Green Cargo AB och dess dotterbolag TGOJ Trafik

AB. Banverket är den dominerande aktören på infrastrukturmarknaden, därutöver finns cirka 500 förvaltare av infrastruktur exempelvis kommuner. I Göteborg och Stockholm är lokaltrafikföretagen stora spårinnehavare av spårväg och tunnelbana. Det finns också museijärnvägar, vilka faller utanför den konkurrensutsatta marknaden. Järnvägsindustrin berörs också av Järnvägsstyrelsens verksamhet.

3.4 Säkerheten i järnvägstransportsystemet

Järnvägsstyrelsen är säkerhetsmyndighet inom järnvägstransportsektorn. Att verka för och ha tillsyn över säkerheten inom hela järnvägstransportsystemet är därför en uppgift som åvilar Järnvägsstyrelsen. Säkerhetsaspekter ingår i ett flertal av godkännande- och tillståndprocesserna som Järnvägsstyrelsen ansvarar för. Bland annat ingår trafiksäkerhet som en aspekt som skall kontrolleras vid godkännanden av system eller delsystem som skall tas i bruk. Godkännanden, tillstånd och föreskrifter är förutsättningar för en säker transport och tillsynsprocessen ses som en kontroll av att dessa förutsättningar är uppfyllda.

Järnvägsstyrelsen har i regleringsbrevet för 2006 blivit ålagd att återrapportera till regeringen antalet olyckor, antal dödade och allvarligt skadade, antal tillbud, antal tillsynstillfällen och rapporter till olycksjouren, antalet begärda olycksutredningar, antalet olycksutredningar som följs, antalet egna utredningar samt antalet avslutade olycksärenden.

Generellt sett är säkerheten i järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanesystemet hög. För 2005 visar statistiken att ingen har dödats i järnvägsdrift, dvs. till följd av urspårning, kollision eller brand. En person har omkommit efter ett fall i en spårvagn. I plankorsningsolyckor dödades 6 personer och 27 personer har dödats vid spårbedrädande, dvs. när de på ett eller annat sätt har beträtt ett spår. 37 självmord förekom under 2005 och 22 personer blev svårt skadade.

Det finns cirka 8 500 plankorsningar på statens spåranläggningar. På senare år har antalet sådana korsningar minskat drastiskt. Som exempel kan nämnas att det 1993 fanns cirka 12 000 plankorsningar. Sedan 1980-talet har antalet olyckor, antalet döda och skadade på statens spåranläggningar halverats.

3.4.1 Säkerhetstillsyn

Järnvägsstyrelsens säkerhetstillsyn går ut på att den goda säkerhet som råder inom järnvägstransportsystemet skall bibehållas och helst förbättras. Tillsynen riktar sig mot infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag som har tillstånd för sin verksamhet. Järnvägsstyrelsen tillämpar riskbedömningar när valet av säkerhetstillsyn görs. Det innebär att tillsynen riktas mot:

- Verksamhet där en olycka kan få stora konsekvenser och sannolikheten för att en olycka skall inträffa inte är försumbar.
- Verksamheter där det är hög sannolikhet för att en olycka kan inträffa och konsekvenserna inte är acceptabla.

Huvudinriktningen på tillsynsverksamheten är att kontrollera att verksamhetsutövarna har en fungerande säkerhetsstyrning, dvs. man kontrollerar företagens egna metoder för att själva upptäcka och korrigera egna fel och brister.

Järnvägsstyrelsen tillämpar fyra metoder för tillsyn: revisioner, temainspektioner, inspektioner och företagsmöten. I en årlig verksamhetsplan planeras mer än hälften av säkerhetstillsynen i förväg. Övrig tid avsätts för att hantera indikationer som löpande uppkommer under året. Det finns rutiner och ett rullande schema för säkerhetstillsynen. T.ex. sker revision hos de tjugo största företagen vart fjärde år. Det finns väl definierade krav på den personal på Järnvägsstyrelsen som får utföra säkerhetstillsyn. Det finns årliga mål för hur många av de olika tillsynsformerna som skall göras. Tillsynen resulterar i förbud, förelägganden, återkallade tillstånd eller påpekanden.

3.5 Internationell utveckling

Inom EU har det utarbetats ett antal direktiv som ingår i så kallade järnvägspaket. Det första järnvägspaketet innehåller bestämmelser om en grundläggande ansvarsfördelning inom järnvägssystemet samt om väsentliga krav på utformning och handhavande av järnvägsmateriel i form av komponenter och delsystem. Det första järnvägspaketet innehåller också bestämmelser om bl.a. kapacitetstilldelning och avgiftsuttag, tillhandahållande av tjänster som är viktiga för järnvägstrafik samt om trafikeringsrätter för järnvägsföretag. De senare bestämmelserna bygger på grundtanken

att de europeiska järnvägsföretagen så småningom skall kunna använda europeisk järnvägsinfrastruktur inom hela EES-området samt i Schweiz för tillhandahållande av järnvägstransporter. Rättsakterna i det första järnvägspaketet har införlivats i svensk rätt genom bl.a. tillskapandet av Järnvägsstyrelsen som ett självständigt organ gentemot Banverket och genom bestämmelserna i JVL.⁹

3.5.1 Det andra järnvägspaketet

Det andra järnvägspaketet består av tre direktiv och en förordning.¹⁰ Förordningen innebär att en ny europeisk järnvägsmyndighet, ERA, inrättas. Det andra järnvägspaketets syfte är bl.a. att slutföra uppbyggnaden av ett juridiskt och tekniskt integrerat järnvägsområde som kan bidra till järnvägens konkurrenskraft. Målsättningen med direktivet är att alla nya fordon och all järnvägsinfrastruktur skall hålla samma höga säkerhet och vara driftskompatibla så att alla fordon kan framföras överallt i Europa. Det skall gälla oavsett i vilken stat fordonen är godkända. Det andra järnvägspaketet leder dels till att vissa materiella regler måste införas i medlemsländerna, dels till att det på överstatlig nivå fastställs säkerhetsmetoder och säkerhetsmål som medlemsstaterna skall efterleva genom att anta nationella säkerhetsbestämmelser.

Den europeiska järnvägsbyrån ERA kommer bl.a. att utarbeta gemensamma säkerhetsmål och säkerhetsmetoder som medlemsstaterna successivt skall anpassa sig till. De skall bygga på medlemsstaternas nationella säkerhetsbestämmelser och tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna skall därför till kommissionen rapportera in sina gällande bestämmelser. Med säkerhetsmål avses den lägsta säkerhetsnivå som järnvägssystemet i sina olika delar och

⁹ Se prop. 2003/04:123 *Järnvägslag och Rätt på spåret* (SOU 2002:48), delbetänkande av Järnvägsutredningen.

¹⁰ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/50/EG om ändring av rådets direktiv 96/48/EG om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg, Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 881/2004 om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå och en rekommendation från kommissionen till rådet att detta skall bemyndiga kommissionen att förhandla om villkoren för gemenskapens anslutning till COTIF, dvs. fördraget om internationella järnvägstransporter.

som helhet måste uppnå, uttryckt i termer av acceptabel risknivå, dels för individer, dels för samhället i stort. I det s.k. järnvägssäkerhetsdirektivet (2004/49/EG) uttalas särskilt att ingen medlemsstat skall behöva sänka sin nuvarande trafiksäkerhetsnivå. Medlemsstaterna kommer att behöva anpassa sin nationella lagstiftning till de gemensamma säkerhetsmålen som kommer att antas av kommissionen.

I järnvägssäkerhetsdirektivet anges också i ingressen att infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag skall ha fullt ansvar för säkerheten inom respektive del av järnvägssystemet och att om det är lämpligt och behövs för att tillförsäkra god säkerhet bör de också samarbeta rörande frågor om riskhantering. Det anges att medlemsstaterna bör göra klar åtskillnad mellan detta omedelbara säkerhetsansvar och den uppgift att tillhandahålla nationell ramlagstiftning och utöva tillsyn över operatörernas säkerhetsresultat som ankommer på säkerhetsmyndigheterna.

Järnvägssäkerhetsdirektivet innebär bl.a. att Banverket kommer att omfattas av kravet på att söka säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltare, vilket är ett tillstånd som ersätter det nuvarande tillståndet för infrastrukturförvaltare att förvalta och driva anläggningar som hör till infrastruktur och från vilket Banverket är undantaget (3 kap. 7 och 8 §§ JVL). För att få ett säkerhetstillstånd skall det krävas ett godkänt säkerhetsstyrningssystem och ett godkännande av de åtgärder som vidtagits för en säker konstruktion, säkert underhåll och en säker drift. Enligt järnvägssäkerhetsdirektivet motsvaras ett säkerhetsstyrningssystem av "organisation och åtgärder som införts av en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag för att trygga en säker verksamhet". Infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag kommer också att behöva upprätta en säkerhetsrapport årligen som skall ges in till Järnvägsstyrelsen.¹¹

I Järnvägssäkerhetsdirektivet finns också bestämmelser om undersökning av järnvägsolyckor. Den grundläggande tanken i direktivet är att ett oberoende organ skall utföra undersökning av allvarigare järnvägsolyckor. Direktivets bestämmelser skiljer sig från de svenska reglerna bland annat genom att definitionerna av en allvarlig järnvägsolycka inte är likalydande, att strukturen på ansvarsfördelningen och möjlig delegering och beslutsfattande avviker samt att kravet på utredningsorganets oberoende ställning i

¹¹ Se artikel 9 och 9.4 i järnvägssäkerhetsdirektivet, 2004/49/EG.

förhållande till säkerhetsmyndigheten är något striktare i direktivet än i den nuvarande svenska regleringen. Detta kommer för Statens haverikommission att innebära en utökad undersökningsplikt jämfört med i dag. Den obligatoriska undersökningsplikten för Statens haverikommission kommer att inträda vid olyckor som medfört att minst en person omkommit eller minst fem personer skadats svårt. Enligt dagens bestämmelser krävs det att flera personer, vanligtvis minst fem personer, har avlidit eller skadats svårt för att en obligatorisk undersökning skall ske. Se vidare i avsnitt 8.3.3 avseende olycksutredningar.

Direktiven som ingår i det andra järnvägspaketet kommer att medföra författningsändringar i JVL, lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg samt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Regeringen har i november 2006 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande avseende lagförslag föranledda av det andra järnvägspaketet.¹²

3.5.2 Det tredje järnvägspaketet

Vid EU:s transportråd i Bryssel har transportministrarna enats om att öppna marknaden för internationell persontrafik på järnväg från och med 2010. Ett förslag till ett tredje järnvägspaket innehåller regler om internationell persontrafik på järnväg, cabotage, dvs. rätt för ett järnvägsföretag att idka inrikes trafik även i annan stat än där företaget har sitt säte samt förslag om att införa ett gemensamt regelverk för behörighetsprövning av personal på lok och tåg i både person- och godstrafik, ett s.k. körkort för lokförare.

3.6 Övrig verksamhet i Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen har enligt 1 § i instruktionen också ett uppdrag att verka för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens. Järnvägsstyrelsens tillsynsansvar avseende marknaden framgår av 3 § i instruktionen och går ut på att utöva tillsyn över JVL avseende kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och att tillhandahållandet av vissa tjänster sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Samråd med Konkurrensverket skall ske i

¹² Se Lagrådsremissen *Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägslagstiftningen* och Ds 2005:56, *Andra järnvägspaketet m.m.*

sådana frågor. I marknadsövervakningen ingår att pröva tvister och fastställa villkor när parter inte kommer överens.

Järnvägsstyrelsen ansvarar också för att föra register över järnvägsfordon och register över infrastruktur, vilket är ett krav som gäller i alla EU-länder till följd av ett direktiv på området.

Varken Järnvägsstyrelsen eller Banverket har något föreskrivet ansvar för säkerhetskydd (security).

4 Luftfart

4.1 Myndigheterna inom luftfart

Inom området luftfart finns de två förvaltningsmyndigheterna Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen.

Luftfartsverket är ett affärsverk som på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning skall bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Verkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart samt flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbildning av flygledare. Luftfartsverket får överlåta åt annan att ombesörja dessa verksamheter. Verksamhet som rör militära förhållanden får bara överlåtas efter samråd med Försvarmakten.¹ Luftfartsverket är alltså ett affärsverk och har endast till mindre del uppgifter som innebär myndighetsutövning, såsom flygkontrolltjänst.

4.2 Luftfartsstyrelsen

Luftfartsstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet som enligt förordningen (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Som sektorsansvarig skall Luftfartsstyrelsen verka för att de transportpolitiska målen uppfylls. Luftfartsstyrelsen inrättades 2005 genom en uppdelning av Luftfartsverket. Den verksamhet som tidigare inom verket utfördes av Luftfartsinspektionen tillsammans med avdelningen Luftfart och samhälle bildade den nya myndigheten. Anledningen till uppdelningen var problemet med att samma myndighet, dock uppdelad internt, agerade både med produktionsverksamhet och myndighetsutövning i form av tillsyn.

¹ Se 1 § förordningen (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket.

Rollkonflikten innebar att Luftfartsinspektionen i sin roll som del av Luftfartsverket inte var fristående och opartisk i förhållande till verkets roll som marknadsaktör eller dess förhållande till andra marknadsaktörer. Detta skapade trovärdighets- och effektivitetsproblem. I en departementsskrivelse upprättad vid Näringsdepartementet, *Uppdelning av Luftfartsverket*, (Ds 2003:32), analyseras problemen närmare och det framgår bl.a. att syftet med den föreslagna uppdelningen var att stärka den politiska styrningen i arbetet för att uppnå de transportpolitiska målen, skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll för att eliminera rollkonflikter, svara mot den pågående utvecklingen i omvärlden samt anpassa organisationen till övriga länders organisation av luftfartsversksamheter gällande myndighets- och produktionsroll.

Till Luftfartsstyrelsens huvuduppgifter hör att:

- främja en säker, kostnadseffektiv och miljösäker civil luftfart,
- pröva frågor om tillstånd inom civil luftfart,
- utöva tillsyn över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten,
- följa luftfartsmarknadens utveckling och i samråd med Konkurrensverket övervaka att verksamheten fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket,
- ha ett övergripande ansvar för flygtransportsystemets miljöanpassning,
- svara för de myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänst för civil luftfart och i fred för militär luftfart,
- ha samordningsansvaret för krisberedskapsarbetet inom den civila luftfarten,
- verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom den civila luftfarten och
- ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom den civila luftfarten.

Till Luftfartsstyrelsens uppgifter hör också att verkställa utredningar och medverka vid tillkomsten av luftfartsöverenskommelser med annat land samt övervaka tillämpningen av sådana överenskommelser. Ärenden av större ekonomisk eller luftfartspolitisk betydelse skall dock alltid underställas regeringen. Luftfartsstyrelsen ansvarar tillsammans med Rikspolisstyrelsen för förebyggande av brott mot den civila luftfartens säkerhet enligt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Sedan mars 2005 ingår även

flygräddningstjänsten i Luftfartsstyrelsens ansvarsområden.² Luftfartsstyrelsen skall enligt föreskrifterna inom sitt verksamhetsområde också tillhandahålla underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (1987:10). När det gäller farligt gods skall Luftfartsstyrelsen samråda med Statens räddningsverk i frågor om transport. Tillsammans med Statens räddningsverk och Sjöfartsinspektionen skall Luftfartsstyrelsen verka för att de nationella och internationella säkerhetsföreskrifterna för transport samordnas mellan transportslagen och att myndigheternas arbete i övrigt samordnas på området. Från och med den 1 januari 2007 skall Luftfartsstyrelsen också ansvara för förvaltning och utveckling av ett krisberedskapssystem för luftburna sjuktransporter.

Luftfartsstyrelsen för ett luftfartygsregister och ett inskrivningsregister.

Luftfartsstyrelsen har 268 anställda och är placerad i Norrköping. Viss verksamhet finns också i Sollentuna (tillsyn) och i Göteborg (flygräddningstjänst).

4.3 Normering och tillsyn

I Luftfartsstyrelsens verksamhet ingår normering, i form av generell normering och tillståndsgivning samt tillsyn. Luftfartsstyrelsen hanterar inom detta område frågor som rör tillstånd för flygbolag, flygplatser, leverantörer av flygtrafiktjänster, certifikat för personal, flygplatser, luftfartsskydd, (security), farligt gods m.m.

4.3.1 Normgivning

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

Som exempel på normgivning kan nämnas föreskrifter om luftfartygsregistret, om hur ett luftfartyg skall konstrueras, byggas, provas, utrustas och vidmakthållas för att motsvara säkerhetskraven, föreskrifter om miljövårdighet och buller, om minimi-

² Se 1 och 2 §§ förordningen (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen.

besättning, befälhavares skyldigheter, tjänstgöring, arbets- och vilotider. Under 2005 beslutades 49 föreskrifter varav 23 var föranledda av internationella krav. Fyra föreskrifter upphävdes. Av de nationella föreskrifterna var 17 föranledda av namnändringar på grund av att Luftfartsstyrelsen hade inrättats. Andelen föreskrifter med internationell anknytning är i stor majoritet.

4.3.2 Tillståndsgivning

Luftfartsstyrelsen prövar samtliga frågor om tillstånd inom den civila luftfarten.³ Det innebär att Luftfartsstyrelsen exempelvis prövar frågor som rör tillstånd inom följande kategorier: flygföretag, luftvärdighet, flygplatser, flygtrafiktjänst, speditörer, utbildningsorganisationer och personliga certifikat.

4.3.3 Tillsyn

En av Luftfartsstyrelsen huvuduppgifter är att utöva tillsyn över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten.⁴ Tillsyn sker över de objekt som omfattas av tillståndsgivningen. Närmare bestämmelser om tillsyn finns i luftfartslagen (1957:297) och i luftfartsförordningen (1986:171) samt i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Luftfartsstyrelsen bedriver tillsyn inom följande delområden.

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

Tillsynen kan resultera i t.ex. att ett luftvärdighetsbevis beträffande ett flygplan blir ogiltigt, att luftfartscertifikat återkallas eller att ett

³ Se 1 § 2 i instruktionen.

⁴ Se 1 § 3 i instruktionen.

tillstånd som ger rätt att bygga luftfartyg återkallas. Olika befogenheter gäller vid tillsynen på olika områden. Exempelvis kan nämnas att vid bedömning av luftvärdighet och miljövårdighet hos flygplan har förrättningsmannen rätt till tillträde till luftfartyget samt provflygning.⁵

Tillsynen bedrivs som systemtillsyn, vilket innebär att ansvaret för genomförandet av flygsäkerhetsarbetet ligger på flygtransport-systemets aktörer. Luftfartsstyrelsen granskar att aktörerna har fungerande system för att leva upp till de krav som ställs i gällande bestämmelser. Ett säkerhetsprogram för undvikande av olyckor och tillbud skall presenteras av aktörerna och vidmakthållas.

Luftfartsstyrelsen genomför en periodisk granskning av de ca 30 000 tillstånd och personliga certifikat som är gällande.

Även stickprovskontroller genomförs. Temainspektioner, där en hel verksamhet granskas vid ett tillfälle, förekommer med viss frekvens. Där felaktigheter upptäcks påtalas dessa och rättning krävs innan verksamheten kan fortsätta.

Luftfartsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods och tillhörande förordning avseende lufttransporter med farligt gods. Det innebär bl.a. tillsyn av lagens efterlevnad samt av efterlevnaden av föreskrifter utfärdade med stöd av lagen. Luftfartsstyrelsen meddelar också föreskrifter på området.

4.3.4 Luftfartsskydd

Med luftfartsskydd eller ”security” menas bestämmelser som syftar till att förhindra kriminella handlingar. Det finns särskilda bestämmelser som beskriver vilka krav som gäller för personer och företag som har anknytning till luftfarten. De regler som finns inom området luftfartsskydd styrs av både internationella förordningar och nationella tillägsbestämmelser. De internationella bestämmelserna består av dokument från ICAO och EU-förordningar. Samtliga styrande förordningar är införda i det svenska regelverket *Nationellt Säkerhetsprogram* (NASP) och i *Bestämmelser för Civil Luftfart – Luftfartsskydd* (BCL-SEC). Delar av dessa bestämmelser är sekretessbelagda. Verksamheter som berörs av bestämmelserna är såväl svenska som utländska flygbolag,

⁵ Se 3 kap. 8 § luftfartslagen (1957:297) och 14 § luftfartsförordningen (1986:171).

flygplatser, flygtrafiktjänst, speditörer, utbildningsorganisationer m.fl.

Luftfartsstyrelsen utfärdar säkerhetsgodkännanden i enlighet med föreskrifterna. Sådana godkännanden är tidsbegränsade. Tillståndsgivning, normgivning och tillsyn över frågor som rör luftfartsskydd ingår i tillsynsverksamheten.

4.3.5 Finansiering av tillsynsverksamheten

Luftfartsstyrelsen får ta ut avgifter för sin verksamhet, besluta avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

Luftfartsstyrelsen är en nettofinansierad myndighet, vilket innebär att myndighetens verksamhet helt finansieras via avgifter och arvoden. Storleken på avgifterna samt hur de skall disponeras bestäms av myndigheten. Under 2005 tog Luftfartsstyrelsen för den egna verksamheten ut avgifter om 384 393 tkr.

Verksamheten för tillsyn, normering och tillstånd finansieras av direkta egna avgifter och av myndighetsavgifter. Avgiftssättningen avseende granskning av olika tillståndshavare är utformad så att den huvudsakligen täcker de faktiska kostnaderna för arbetet som lagts ned. För nya eller ändrade tillstånd (tillträdeskontroller) beräknas avgiften efter nedlagt arbete och övriga kostnader förknippade med tjänsten. Årsavgifter för gällande tillstånd (verksamhetskontroller) är i många fall fasta för olika typer av tillstånd och omfattningen av det objekt som tillståndet gäller såsom storleken på luftfartyget och antalet anställda. Myndighetsavgiften är en avgift som tas ut av svenska och utländska flygoperatörer efter antalet avresande passagerare från svenska flygplatser. Avgiften syftar till att täcka de kostnader som Luftfartsstyrelsen har och som inte finansieras av direkta avgifter eller andra specifika avgifter. Cirka hälften av Luftfartsstyrelsens egen verksamhet finansieras av myndighetsavgift. För 2006 var myndighetsavgiften 8 kronor och 30 öre per passagerare. Viss del av tillståndsverksamheten (undervägsavgift för överflygningar) finansieras genom att avgifter tas ut av svenska och utländska flygoperatörer av Eurocontrol som gör utbetalningar till Luftfartsstyrelsen.

Inom Luftfartsstyrelsen pågår en översyn av avgiftssystemets utformning.

4.3.6 Vilka berörs av Luftfartsstyrelsens verksamhet?

Tillsynsverksamheten berör flygföretag, enskilda luftfartyg, flygverkstäder, tillverkare, utbildningsorganisationer och innehavare av personliga och yrkesmässiga certifikat m.fl. samt Luftfartsverket i fråga om flygtrafiktjänsten, flygplatser och dess leverantörer. Även utländska luftfartyg är föremål för säkerhetsinspektioner som Luftfartsstyrelsen genomför.

4.4 Internationell utveckling

Luftfarten är till sin natur i hög grad internationell. Redan tidigt såg man behovet av internationellt samarbete för att harmonisera regler, villkor och förutsättningar för luftfarten. Behovet av samarbete har ökat i takt med luftfartens utveckling och på senare år även genom hotet från terrorism. Regelutvecklingen och harmoniseringsarbetet för Sveriges del sker numera främst inom ramen för EU, men även inom organisationer som ICAO, ECAC, Eurocontrol, JAA och GASR. Genom att Luftfartsstyrelsen är representerad i kommittéer och arbetsgrupper inom dessa organisationer kan svenska ståndpunkter föras fram och svenska förhållanden belysas. För närvarande deltar cirka 50 personer från Luftfartsstyrelsen i mer än 150 olika internationella sammanhang. I EU-arbetet bidrar Luftfartsstyrelsen med faktaunderlag och underlag för instruktioner samt ställer specialister till regeringens förfogande. Flera personer är utsedda av regeringen för att representera Sverige i EU:s verkställighetskommittéer på luftfartsområdet. I styrelsen för EASA deltar generaldirektören. Luftfartsstyrelsens arbete med internationella frågor omfattar även uppgifter som inte har direkt anknytning till deltagandet i kommittéer och arbetsgrupper. Det handlar t.ex. om bilaterala och multilaterala avtal om trafikrättigheter m.m., samarbete med angränsande stater och förpliktelser på grund av medlemskapet i internationella organisationer.

EG-direktiv på luftfartsområdet har, när de ryms inom bemyndigandena i luftfartsförordningen, införlivats med det svenska regelverket genom myndighetsföreskrifter som kungörs i Luftfartsstyrelsens författningssamling (LFS). Tillämpliga EG-förordningar ger däremot mycket olika utrymme för nationella kompletterande föreskrifter. I förordningarna om luftfartsskydd är

det t.ex. i vissa fall möjligt att besluta om strängare åtgärder och att ha nationella regler för viss verksamhet. När föreskrifterna rymms inom bemyndigandena i luftfartsförordningen, har kompletterande myndighetsföreskrifter beslutats och kungjorts i LFS.

Internationella bestämmelser om luftfartsskydd finns både i Chicagokonventionen och i EG-förordningar. Den första EG-förordningen⁶ om luftfartsskydd tillkom som en följd av terrorattackerna mot New York och Washington den 11 september 2001 och har sedan följts av olika kommissionsförordningar.

Förordningen har varit i kraft i drygt tre år och erfarenheter från tillämpningen har visat att den är alltför detaljerad och behöver förenklas och förtydligas. Kommissionen har därför tagit initiativ till att utarbeta en ny ramförordning som skall ersätta den nuvarande. Målsättningen är att ramförordningen skall innehålla grundläggande principer och att alla detaljerade åtgärder skall regleras i en sekretesskyddad kommissionsförordning.

4.4.1 ICAO

Genom Chicagokonventionen, som undertecknades 1944, inrättades den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO, International Civil Aviation Organization, som är ett FN-organ. ICAO har till uppgift att utveckla principerna och tekniken för internationell civil luftfart samt främja planläggning och utveckling av internationell civil lufttrafik.

Genom Chicagokonventionen förbinder sig de fördragsslutande staterna att samarbeta för att, i alla hänseenden där likformighet kan underlätta och främja luftfarten, säkerställa största möjliga likformighet i fråga om föreskrifter och tillämpningsförfaranden. Genom ICAO-samarbetet utvecklas och antas bl.a. normer och rekommendationer. För att stödja medlemsstaterna i arbetet med att genomföra dessa normer och rekommendationer har ICAO etablerat ett program för flygsäkerhetsrevisioner. Det innebär att ICAO genomför regelbundna, obligatoriska, systematiska och harmoniserade flygsäkerhetsrevisioner i samtliga medlemsstater.

De nordiska länderna samarbetar i ICAO och har en gemensam representation, NORDICAO på ICAO:s huvudkontor.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten.

Inom ICAO:s ram utarbetas också olika konventioner på luftfartens områden, t.ex. när det gäller terroristbekämpning och ansvarighets- och försäkringsfrågor. Härutöver verkar ICAO för regional harmonisering och samarbetar med enskilda stater eller grupper av stater så att internationell civil luftfart kan utvecklas på ett säkert och välordnat sätt.

Chicagokonventionen har i Sverige omsatts främst genom luftfartslagen. Normer och rekommendationer i Annexen till Chicagokonventionen har införlivats med det svenska regelverket genom myndighetsföreskrifter som beslutats med stöd av bemyndiganden i luftfartsförordningen och kungjorts i LFS. Förutom de 18 Annexen finns ett antal s.k. dokument som kompletterar Annexen och som helt eller delvis införlivats med det svenska regelverket.

4.4.2 ECAC och JAA

Den europeiska luftfartskonferensen ECAC, European Civil Aviation Conference, grundades 1955. Europeiska stater som är medlemmar i ICAO kan ansöka om medlemskap i ECAC.

ECAC är ett rådgivande organ som har som mål att gynna utvecklingen av ett säkert, effektivt och uthålligt europeiskt flygtransportsystem. ECAC utfärdar resolutioner, rekommendationer och policybeslut. Dessa åtgärder är i sig inte rättsligt bindande utan måste föras in i respektive medlemsstats nationella regelverk eller som EG-rättsakt.

JAA, Joint Aviation Authorities, är en samarbetsorganisation för 40 europeiska luftfartsmyndigheter. JAA har till syfte att främja en hög och enhetlig flygsäkerhetsnivå i Europa genom att utforma gemensamma flygsäkerhetsregler. De gemensamma luftfartsbestämmelser, JAR, som har tagits fram inom JAA-samarbetet, har införlivats med det svenska regelverket genom myndighetsföreskrifter som beslutats med stöd av bemyndiganden i luftfartsförordningen och kungjorts i LFS. Det handlar om ett mycket omfattande regelverk som täcker olika ämnesområden. Stora delar av JAR har i samband därmed översatts till svenska.

Den 1 januari 2007 kommer EASA att ha tagit över alla de uppgifter som utförs av JAA. Under en övergångsperiod kommer att samordningskontor att finnas som stöd för EASA.

4.4.3 Eurocontrol

Genom Eurocontrolkonventionen, som trädde i kraft den 1 januari 1963, skapades den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst, Eurocontrol (European Organisation for the Safety of Air Navigation), med uppgift att verka för harmonisering av det europeiska nätverket för flygtrafiktjänster för såväl civil som militär luftfart. Eurocontrols uppgift är att utveckla ett paneuropeiskt system för flygledningstjänst genom att harmonisera och integrera tekniska system och operativa metoder. Som en följd av detta arbete driver Eurocontrol numera bl.a. även den europeiska flödesplaneringscentralen, kontoret för debitering och insamling av undervägsavgifter, en flygtrafiktjänstskola och ett forskningsinstitut.

Eurocontrol används av EU som den organisation som får merparten av uppdragen att utarbeta textförslag till tillämpningsföreskrifter till förordningarna om ett gemensamt europeiskt luftrum. Inom Eurocontrol arbetas också fram föreskrifter om särskilt säkerhetskritiska områden inom flygtrafiktjänstområdet, s.k. ESARR (Eurocontrol Safety Regulatory Requirements). Föreskrifterna arbetas sedan in i förordningarna om det gemensamma luftrummet och ländernas efterlevnad kontrolleras av särskilda revisionsteam.

4.4.4 GASR

GASR, Group of Aerodrome Safety Regulators, är en sammanlutning av myndigheter i ett antal JAA-medlemsstater. Syftet med samarbetet är att säkerställa en hög gemensam flygsäkerhetsnivå och att med hjälp av befintliga resurser samarbeta i frågor som rör säkerhetsreglering av flygplatser och markbaserade hjälpmedel. GASR bildades 1995 på nordiskt initiativ. Ett villkor för medlemskap är att den sökande kan visa att myndighetsrollen är etablerad och skild från produktionsrollen.

I GASR-samarbetet utvecklas förslag till harmoniserade regler för godkännande och drift av flygplatser samt bedrivs utbildning av flygplatsinspektörer. Troligtvis kommer GASR:s uppgifter att övertas av EASA på sikt.

4.4.5 EASA

Ett allt mer heltäckande regelverk på luftfartsområdet håller successivt på att utvecklas inom EU. Som grund härför används de harmoniserade regler som utarbetats inom ICAO, ECAC, Eurocontrol, JAA och GASR.

Som ett viktigt led i EU-arbetet har EASA, European Aviation Safety Agency inrättats med stöd av den s.k. EASA-förordningen.⁷ Syftet med EASA är att skapa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i Europa, skapa en hög och enhetlig miljöskyddsnivå, underlätta den fria rörligheten för varor, personer och tjänster, gynna kostnadseffektiviteten vid reglerings- och certifieringsförfaranden och undvika dubbelarbete på nationell och europeisk nivå, bistå medlemsstaterna med att uppfylla sina skyldigheter enligt Chicagokonventionen samt sprida gemenskapens syn på civila säkerhetsnormer och säkerhetsbestämmelser för den civila luftfarten i hela världen.

Genom förordningen har EASA övertagit ansvaret för regelutvecklingen inom sina behörighetsområden, för närvarande certifiering av och fortsatt luftvärdighet för luftfartyg och andra luftfartsprodukter samt miljöskydd, inklusive certifiering och godkännande av organisationer och personal som arbetar inom dessa områden. Det finns ett förslag om att utvidga förordningen och EASA:s verksamhet till att också gälla bl.a. flygverksamhet och pilotcertifikat samt säkerhet hos luftfartyg från tredje land samt på sikt även flygplatser och flygtrafiktjänst. EASA har redan initierat regelprojekt inom dessa utvecklingsområden. I takt med att EASA:s behörighet utökas, övertar EASA uppgifter från JAA att genomföra standardiseringsinspektioner av de nationella luftfartsmyndigheternas tillämpning av det gemensamma regelverket.

4.5 Säkerheten inom luftfarten

Luftfartsstyrelsen skall bl.a. främja en säker luftfart. Säkerhetsaspekter ingår i tillståndsgivningen och övervakas genom tillsyn över tillståndshavarna.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning nr 1592/2002 av den 15 juli 2002 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet.

Luftfartsstyrelsens regleringsbrev för 2006 anger att målet för flygsäkerhetsverksamheten skall vara att ingen allvarligt skadas eller dödas inom flygtransportssystemet genom att systemets utformning och funktion anpassas till detta. Flygsäkerhetsstandarden skall vara lägst i nivå med den som finns i övriga välutvecklade länder. För den tunga kommersiella luftfarten skall målet vara att minst halvera haverifrekvensen under perioden 1998–2007. Vidare skall målet för privatflyget vara att antalet haverier halveras under samma period. Åtterrporteringskrav finns. Under verksamhetsgrenen Luftfartsskydd anges i regleringsbrevet att Luftfartsstyrelsen skall minimera riskerna för brottsliga handlingar riktade mot flygtransportssystemet. Målet är ett säkert skydd för den civila luftfarten som förhindrar att någon dödas eller skadas inom flygtransportssystemet, eller att egendom skadas, genom att flygtransportssystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av detta. Rapporteringskrav finns även för detta område.

Svensk haveristatistik för yrkesmässig luftfart grundar sig på luftfartyg som används under svenskt flygoperativt tillstånd oavsett var i världen haveriet inträffar. För privatflyg grundar sig statistiken på om piloten opererar på svenskt certifikat då svenska bestämmelser gäller oavsett luftfartygets registreringsland och plats för händelsen. Haveridefinitionen följer internationella regler för luftfarten och omfattar

1. haverier där luftfartyget fått så stora materiella skador att luftvärdigheten ifrågasätts, vilket innebär att skada måste åtgärdas innan nästa flygning, och/eller
2. haverier med omkomna och/eller allvarliga personskador. Allvarlig personskada definieras som skada för vilken mer än 48 timmars sjukhusvård krävs.

Säkerhetsmålet för 2007 innebär att antalet haverier under 2006 respektive 2007 inte får överstiga 12 respektive 10. För den tunga luftfarten kan det uppställda flygsäkerhetsmålet, en halvering av haverifrekvensen, nås om högst ett haveri inträffar från nuläget fram till utgången av 2007. För privatflyget gäller att antalet haverier har minskat under de senaste tre åren. Det är för tidigt att säga att målet för 2007, en halvering av antalet haverier, kommer att uppnås.

4.5.1 Linjeflyg och charter

I jämförelse med andra välutvecklade luftfartsnationer har Sverige en mycket god flygsäkerhet inom verksamheterna linjeflyg och charter. Haverifrekvensen uttryckt i antal haverier med dödlig utgång per 100 000 flygtimmar utgör 0,03 för den svenska luftfarten för senaste 10-årsperioden, jämfört med världsluftfartens 0,082 för senaste tillgängliga 10-årsperioden. Som jämförelse kan nämnas att säkerheten i USA för den tunga luftfarten för den senaste tillgängliga 10-årsperioden var 0,028. Säkerhetsnivån i de Europeiska länderna inom JAA är av samma storleksordning.

4.5.2 Bruksflyg

Inom bruksflyget, som till övervägande del består av yrkesmässig verksamhet med helikopter och lätta flygplan har få dödliga haverier inträffat de senaste sju åren. Ett allvarligt haveri med en räddningshelikopter inträffade under 2005 och 2006 har ett haveri inträffat med dödlig utgång för fyra personer med ett flygplan tillhörande Kustbevakningen och ett haverier med helikopter med dödlig utgång för en person. Haveritendensen generellt visar på en svagt ogynnsam trend men trenden för haverier med dödlig utgång visar på en gynnsam utveckling. Haveriutvecklingen med helikopter visar på en något större negativ trend.

4.5.3 Skolflyg

Skolflyget, som omfattar både verksamhet i kommersiella flygskolor och flygskolor i klubbregi, visar en gynnsam trend avseende haverier. Under de senaste åtta åren har inga dödliga haverier inträffat inom skolflyget.

4.5.4 Privatflyg

I kategorin privatflyg ingår inte den sportbetonade verksamheten, dvs. segelflyg, skärmflyg etc. Haverifrekvensen för privatflyget baserad på 10-årsmedelvärden för haverier med dödlig utgång är 2,1 per 100 000 flygtimmar. Haverifrekvensen varierar mellan åren. Antalet haverier går inte ned linjärt utan stor variation råder. Målet

att halvera antalet haverier under perioden 1998–2007 kan fortfarande uppnås. Den svagt gynnsamma trenden fortsätter avseende haverier inom privatflyget.

4.5.5 Säkerhetstillsyn

Tillsynen över säkerheten utövar av Luftfartsstyrelsen främst genom s.k. systemtillsyn. Tillsynsarbete inriktades under 2005 på att säkra att regelverk tas omhand på ett acceptabelt sätt i tillståndshavarnas system för verksamhetsledning och att regelverk är implementerat och tillämpas i verksamheten. Utöver kvalitetsgranskning av ledningssystem har stickprovskontroller skett av olika element i företags verksamhet. Tillsyn på produkt och individnivå sker också av t.ex. enskilda luftfartyg och examinationer vid flygutbildningsorganisationer. Samordning av olika tillsynsaktiviteter för ett och samma objekt tillämpas, t.ex. mellan operativa och tekniska inspektioner. Under 2005 gjordes 459 inspektioner. Sammanlagt fanns det för detta år 97 flygföretag med tillstånd, 1 622 luftfartygstillstånd för luftvärdighet, 110 flygplats-tillstånd, 60 tillstånd för flygtrafiktjänst, 180 tillstånd under luftfartsskydd och 95 utbildningsorganisationer med tillstånd.⁸

4.6 Övrig verksamhet i Luftfartsstyrelsen

4.6.1 Samverkan mellan Försvarsmakten och Luftfartsstyrelsen

I 10 § förordningen (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen instrueras Luftfartsstyrelsen att svara för myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänst för civil luftfart och i fred för militär luftfart. Luftfartsstyrelsen skall upprätta avtal med Försvarsmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

För att säkerställa den praktiska tillämpningen har Luftfartsstyrelsen och Försvarsmakten tecknat ett ramavtal och biavtal för områdena flygtrafiktjänst, personal, ekonomi, flygplatser och fysisk planering, samt särskilda åligganden som flygräddnings-

⁸ Se Luftfartsstyrelsens årsredovisning för 2005.

centralen (ARCC) utför för Försvarsmakten (s.k. CEFYL-uppgifter).

Begreppet flygtrafiktjänst är ett vitt begrepp och samverkan med Försvarsmakten kan bli aktuellt inom bl.a. nedanstående områden.

- Samverkan för strategisk luftrumsplanering och fysisk planering.
- Samverkan för att tillgodose Försvarsmaktens särskilda behov vid certifiering och designering av utövare av flygtrafiktjänster.
- Samverkan och handläggning i samverkan med Försvarsmakten i ärenden som rör EG-förordningar om det gemensamma europeiska luftrummet, Eurocontrol, ICAO, ECAC och EASA för att tillgodose de särskilda behov Försvarsmakten har.
- Samverkan avseende normer, föreskrifter, erforderliga tillstånd och tillsyn för luftfarten.
- Samverkan avseende upprättande av restriktionsområden m.m., föranledda av militära skäl.
- Samverkan avseende tillståndsprovning av radioanläggningar, hinder m.m.

Utöver områden som berör flygtrafiktjänst sker också samverkan inom följande områden:

- Personaltjänst för att inom respektive myndighet säkerställa och ställa kompetens till förfogande syftande till att kunna omhänderta myndighetsuppgifterna avseende flygtrafiktjänsten.
- Tillsyn av flygplatser, flygunderhållstjänst, flygverksamhet och flygtrafikledningstjänst.
- Regelutveckling avseende militära flygplatser helt eller delvis upplåtna för civil luftfart.
- Tillståndsprovning av provverksamhet med nationella och internationella deltagare.
- Regelutveckling avseende insatser med militära flygplan i samband med kränkningar, kapning eller terroristhandlingar.

4.6.2 Flygräddningstjänst

Enligt 4 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon den myndighet som regeringen bestämmer

ansvara för räddningstjänst. Vad som nu sagts gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Väneren, Vättern och Mälaren. Myndigheten skall också ansvara för de insatser mot skador som behövs, när ett luftfartyg är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken, samt ansvara för efterforskning av luftfartyg som saknas.

Enligt 4 kap. 2 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ansvarar Luftfartsstyrelsen för flygräddningstjänsten. Det operativa arbetet leds av Flygräddningscentralen (ARCC) i Göteborg. Flygräddningscentralen är samlokaliserad med Sjöräddningscentralen vid Kustbevakningens ledningscentral.

Ansvaret omfattar uppgifter enligt lagstiftningen för både civil och militär flygräddningstjänst. Enligt 1 kap. 6 § lagen om skydd mot olyckor skall kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket förordningen om skydd mot olyckor skall i fråga om den statliga räddningstjänsten den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten också utöva den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Statens räddningsverk skall dock utöva tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.

Luftfartsstyrelsen samverkar med Kustbevakningen, Tullverket och Försvarsmakten inom flygräddningscentralen. Under 2005 hanterades 1 032 fall varav 218 resulterade i helikopterinsats. Genom helikopterstöd till övriga myndigheter avseende sjöräddning, kommunal räddningstjänst, sjuktransporter m.m. tillkom 380 fall. Enligt avtal med Försvarsmakten sker samordning och ledning av Försvarsmaktens flygräddningshelikoptrar (FRÄD) och på motsvarande sätt leds de privata räddningshelikoptrar som kontrakterats av Sjöfartsverket.

5 Sjöfart

5.1 Myndigheterna inom sjöfart

Inom området sjöfart är Sjöfartsverket den centrala förvaltningsmyndigheten. Verket, som är ett affärsverk, har sektorsansvaret för sjöfarten och skall verka för att de transportpolitiska målen uppfylls. Framkomlighet, säkerhet och miljöpåverkan till sjöss är ledord för verksamheten. Verket har ett ansvar för sjösäkerheten, samordnar trafiksäkerhetsarbetet inom sjöfarten och svarar för utmärkningen av farleder, lotsning isbrytning m.m. Krisberedskapsfrågor ankommer på verket.

Sjöfartsinspektionen är en av flera enheter inom Sjöfartsverket. Sedan den 1 oktober 2004 har Sjöfartsinspektionen en mer självständig ställning inom verket än tidigare.

Såväl Sjöfartsverket som Sjöfartsinspektionen ligger i Norrköping. Totalt har verket cirka 1 300 anställda. På inspektionen arbetar cirka 150 personer. Viss del av Sjöfartsinspektionens verksamhet bedrivs också i Stockholm, Göteborg, Malmö och i Rotterdam.

5.2 Sjöfartsinspektionen

Sjöfartsinspektionens arbete syftar till att förebygga olyckor på och med fartyg samt att förebygga föroreningar från fartyg. I 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket anges Sjöfartsinspektionens ansvar. Där föreskrivs att chefen för Sjöfartsinspektionen beslutar om föreskrifter och i enskilda fall i frågor om sjösäkerhet, förorening från fartyg, behörigheter för sjöfolk, bemanning av fartyg, arbetsmiljö, vilotider och sjöfartsskydd, i den mån dessa frågor ankommer på Sjöfartsverket, samt utövar tillsyn över efterlevnaden av sådana föreskrifter och beslut. Chefen för

Sjöfartsinspektionen ansvarar även för undersökning av olyckor i vissa fall i den mån sådana undersökningar ankommer på Sjöfartsverket och inte skall utredas av SHK.

I fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg finns dessutom föreskrifter om att vissa särskilt ingripande beslut mot fartyg enligt fartygssäkerhetslagen (2003:364) och lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg endast får fattas av chefen för Sjöfartsinspektionen.

Det finns två parallella beslutsvägar inom Sjöfartsverket, en för ett visst antal ärenden som chefen för Sjöfartsinspektionen svarar för, och en som innefattar alla övriga ärenden och som generaldirektören vid verket svarar för. Det innebär att generaldirektören, inte chefen för Sjöfartsinspektionen, svarar för bl.a. budgetfrågor, treårsplanfrågor och personalfrågor även för Sjöfartsinspektionen. Instruktionen delar enbart upp ansvar och befogenheter mellan generaldirektören och chefen för Sjöfartsinspektionen. Sjöfartsverkets verksamhet leds av en styrelse, som tillsätts av regeringen. Enligt 7 § instruktionen ansvarar styrelsen för Sjöfartsverkets verksamhet. I 8 § instruktionen anges vissa frågor, som styrelsen särskilt skall ägna sig åt men några begränsningar för vad styrelsen kan besluta om anges inte. Det är således i princip tänkbart att styrelsen skulle kunna fatta beslut om t.ex. föreskrifter, som faller inom Sjöfartsinspektionens verksamhet. Det har historiskt dock aldrig inträffat.

5.3 Normering och tillsyn

Sjöfartsinspektionen ansvarar för normering i form av föreskrifter och tillståndsgivning av olika slag samt tillsyn. Tillsyn av fartyg utförs huvudsakligen av den regionala organisationen, dvs. de tre sjöfartsinspektionsområdena Göteborg, Stockholm och Malmö.

Sjöfartsinspektionens verksamhet regleras, förutom av förordningen med instruktion för Sjöfartsverket, främst av fem lagar med tillhörande förordningar, nämligen fartygssäkerhetslagen (2003:364), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och lagen (2006:1209) om hamnskydd.

För fartyg som går i internationell trafik, dvs. mellan Sverige och ett annat land eller mellan andra länder, och fartyg som går i

nationell trafik, dvs. mellan svenska hamnar, gäller delvis olika regler. För internationell sjöfart gäller regler beslutade internationellt och för fartyg i nationell trafik gäller svenska och av EU beslutade regler. Sjöfartsinspektionen har i de nämnda lagarna och i till dem anslutande förordningar givits bemyndigande att utfärda föreskrifter om fartygs tekniska och operativa säkerhet, arbetsmiljö, miljöskydd, miljöskydd, säkerhetsorganisation och sjöfartsskydd. Sjöfartsinspektionen skall även utföra tillsyn och analysera olyckor och tillvarata erfarenheter inom inspektionsarbetet.

Sjöfartsinspektionen har enligt förordningen (2003:440) om säkerheten på örlogsfartyg ett ansvar för säkerheten på örlogsfartyg. För dessa gäller vissa föreskrifter i fartygssäkerhetslagen. En viktig aktör i Sjöfartsinspektionens arbete är därför Forsvarsmaktens sjösäkerhetsinspektion. Sjöfartsinspektionen är också tillsynsmyndighet för de större fartyg, som förvaltas av Sjöfartsverket och Kustbevakningen. Detta beror inte på någon föreskrift utan på att respektive myndighet begärt det.

5.3.1 Normgivning

Sjöfartsinspektionen har en stor del av föreskriftsansvaret inom sjöfarten.¹ Chefen för Sjöfartsinspektionen beslutar om föreskrifter om sjösäkerhet, förorening från fartyg, behörigheter för sjöfolk, bemanning av fartyg, arbetsmiljö och sjöfartsskydd, hamnskydd, föreskrifter om lotsning och sjötrafik, krav för utbildning av sjöfolk etc. samt föreskrifter om tillsyn över efterlevnaden av sådana föreskrifter.

I fartygssäkerhetslagen (2003:364), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (2004:487) om sjöfartsskydd samt lagen (2006:1209) om hamnskydd med anslutande förordningar har Sjöfartsinspektionen givits bemyndigande att utfärda föreskrifter om fartygs tekniska och operativa säkerhet, arbetsmiljö, miljöskydd, miljöskydd, säkerhetsorganisation och sjöfartsskydd samt hamnskydd. Som exempel på föreskrifter som Sjöfartsinspektionen utfärdar kan nämnas bestämmelser om skrov, maskineri, brandskydd, livräddningsutrustning och annan utrustning.

¹ Se 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

5.3.2 Tillsyn

Sjöfartsinspektionen har till uppgift att se till att kraven för de olika certifikaten är uppfyllda och att föreskrifterna efterlevs. Det sker genom besiktningar och inspektioner avseende svenska fartyg och hamnstatskontroller avseende utländska fartyg. En besiktning är en i förväg planerad tillsyn. Det gäller även ägare av fiskefartyg och fritidsfartyg med en viss bruttodräktighet. Besiktningar kan avse kontroller av fartygens och rederiernas säkerhetsorganisationer samt kontroller av rederiers och fartygs sjöfartsskydd. För utförandet av viss del av besiktningsarbetet har avtal tecknats med klassificeringsanstalter som i stället utför besiktningar och utfärdar certifikat. I tillsynsarbetet används också oanmäld tillsyn, s.k. inspektion, på både svenska och utländska fartyg. Besiktningarna och inspektionerna kan leda till olika sanktioner såsom förbud att använda ett fartyg eller dess utrustning, nyttjandeförbud och förelägganden att avhjälpa brister.² Det finns ansvarsbestämmelser avseende brott mot t.ex. ett nyttjandeförbud både i fartygssäkerhetslagen (2003:364) och i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening av fartyg.

Tillsyn över förhållanden enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) sker i samverkan med Arbetsmiljöverket. Sjöfartsinspektionen fokuserar på tillsyn av det systematiska arbetsmiljöarbetet ombord och systemtillsyn utvecklas alltmer på detta område.

Flaggstaten har jurisdiktion över de fartyg som för statens flagg oavsett var fartyget befinner sig. Svenska fartyg kan därför träffas av sanktioner oavsett var det befinner sig. För utländska fartyg är den svenska jurisdiktionen begränsad. Kontroll av svenska och utländska färjor i trafik på svenska hamnar sker genom s.k. värdestatsbesiktningar, vars genomförande och innehåll regleras av ett EG-direktiv (1999/35/EG). Kontroll av utländska fartyg i övrigt sker genom s.k. hamnstatskontroll, vars innehåll och utförande styrs dels av Paris Memorandum on Port State Control dels ett EG-direktiv som i praktiken gör Paris MOU till europeisk rätt.

En grundläggande princip inom sjöfarten är att ett fartygs redare och befälhavare har ansvaret för ett fartygs sjösäkerhet. Tillsynen av fartyg från sjösäkerhetssynpunkt kan aldrig garantera att fartyg vid varje tidpunkt uppfyller gällande föreskrifter utan skall ses som en periodiskt återkommande eller tidsmässigt slumpmässig

² Se 6 kap. fartygssäkerhetslagen (2003:364) och 7 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

kontroll av att redare och befälhavare fullgör sina skyldigheter. Sjöfartsinspektionen har också ett ansvar för föreskrifter för och kontroll av hamnanläggningars sjöfartsskydd. Totalt genomför Sjöfartsinspektionen årligen ca 4 000 besiktningar, inspektioner och kontroller.

Tillsyn enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods sker av Sjöfartsinspektionen avseende sjötransporter och av Kustbevakningen avseende gods i hamnars landområden avsett för vidare transport. Sjöfartsinspektionen är också föreskrivande myndighet på området.

5.3.3 Tillstånd

Sjöfartsinspektionen ansvarar för att utfärda och övervaka tillstånd i form av certifikat. För att få ett tillstånd krävs ofta först att en tillsyn sker över vissa förhållanden. Det finns ett flertal olika certifikat som visar att ett fartyg och dess bemanning uppfyller olika krav. Ett fartyg skall vara sjövärdigt, vilket innebär att vissa krav på konstruktion, utrustning m.m. skall vara uppfyllda. Som bevis för sjövärdighet utfärdas, efter en tillsyn av fartyget, certifikat för fartyget.³ Vilka regler som gäller för ett enskilt fartyg och vilka certifikat som fartyget skall ha beror bl.a. på fartygstypen och vilket fartområde fartyget skall trafikera. Som exempel på certifikat kan nämnas fartcertifikat och passagerarfartygscertifikat. För fartyg av viss storlek skall ett visst minsta antal besättningsmän vara bestämt, s.k. säkerhetsbesättning.⁴ I vissa fall skall i stället bemanningsföreskrifter beslutas för fartyg. Sjöfartsinspektionen beslutar fartygs säkerhetsbesättning och bemanningsföreskrifter. Att fartyget uppfyller bemanningskraven är en förutsättning för att det skall få framföras.⁵

Även i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och i tillhörande förordning finns krav på certifikat för fartyg som visar att de uppfyller krav som ställs avseende konstruktion, utrustning och drift för att förebygga eller begränsa förorening.

³ Se 2 kap. 1 och 3 §§ fartygssäkerhetslagen (2003:364).

⁴ Se 2 kap. 4 § fartygssäkerhetslagen (2003:364).

⁵ Se 3 kap. 17 § fartygssäkerhetslagen (2003:364).

5.3.4 Sjöfartsskydd och hamnskydd

Det finns särskilda bestämmelser om sjöfartsskydd och hamnskydd inom sjöfarten, s.k. security.

Lagen (2004:487) om sjöfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och hamnanläggningar. Rikspolisstyrelsen fattar beslut om skyddsnivåer som skall råda för fartyg och hamnanläggningar. Syftet med bestämmelserna om sjöfartsskydd är att förebygga brottsliga handlingar. Sjöfartsinspektionen utövar tillsynen över bestämmelserna samt utfärdar föreskrifter på området.

En ny lag gäller från och med den 1 januari 2007 avseende hur hamnskydd skall organiseras och bedrivs, lagen (2006:1209) om hamnskydd. Med hamnskydd avses åtgärder som skall vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga olagliga handlingar. Åtgärder som vidtas enligt den nya lagen skall samordnas med sådana som vidtas med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 och lagen (2004:487) om sjöfartsskydd. Sjöfartsinspektionen skall godkänna s.k. hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner samt utöva tillsyn på området. Sjöfartsinspektionen får meddela föreskrifter om att tillsyn skall utövas av polismyndighet och Kustbevakningen i den utsträckning de berörda myndigheterna kommer överens om och får också meddela föreskrifter i övrigt på området.

5.3.5 Vilka berörs av Sjöfartsinspektionens verksamhet?

De som direkt är berörda av Sjöfartsinspektionens normerings- och tillsynsverksamhet är fartygsbyggare, redare, anställda ombord på fartyg, de som driver hamnanläggningar, de som utbildar sjöfolk och sjöbefäl samt fartygen som objekt. Sjötrafikreglerna som Sjöfartsinspektionen utfärdar berör alla som färdas till sjöss. Sjöfartsverket berörs såsom innehavare av fartyg samt i sin roll som förvaltare av farleder och ansvarig för bl.a. lotsning.

Alla svenska fartyg är objekt för tillsynsverksamheten samt sådana utländska fartyg som befinner sig i svenska farvatten. Utländska redare och befälhavare på utländska fartyg berörs av Sjöfartsinspektionens verksamhet eftersom inspektionen är den

myndighet i Sverige som genomför s.k. hamnstatskontroller av utländska fartyg, som anlöper svenska hamnar.

5.3.6 Finansiering av tillsynsverksamheten

Eftersom Sjöfartsverket är ett affärsverk finansieras verksamheten till övervägande del av avgifter från fartyg, som går i de svenska farlederna. Avgifterna baseras på fartygens bruttodräktighet och last.

Kostnaderna för Sjöfartsinspektionens verksamhet var 2005 130 461 000 kr. Av dessa finansierades 37 041 000 kr av avgifter för tillsynsverksamheten, dvs. 28,4 procent av de samlade kostnaderna. Resten av kostnaderna finansierades av Sjöfartsverket, vilket således innebär att sjöfarten på svenska hamnar svarade för 71,6 procent av Sjöfartsinspektionens kostnader.

De avgifter som tas ut av de svenska redarna är avgifter för de nybyggnads-, ombyggnads- och inköpsbesiktningar och periodiska besiktningarna av deras fartyg, av hamnanläggningar för tillsyn av sjöfartsskyddet i dem och av utländska redare, då deras fartyg belagts med nyttjandeförbud vid hamnstatskontroll och en förnyad kontroll måste ske av fartyget. Sjöfartsinspektionens huvudkontors verksamhet, som ger upphov till något mer än hälften av inspektionens kostnader, täcks inte av tillsynsavgifterna.

5.4 Säkerheten inom sjöfarten

För Sjöfartsverket anges i regleringsbrevet för 2006 följande avseende målet en säker sjöfart. Antalet dödade och svårt skadade i handelssjöfarten till följd av olyckor under perioden 1998–2007 bör halveras. Samma mål gäller för trafiken med fiske- och fritidsbåtar. Målet för färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart är att inga allvarliga olyckor skall inträffa. Åtgärder som särskilt syftar till att förbättra barns säkerhet i sjöfarten skall prioriteras. En ökad användning av teknik som främjar ett säkert sjötransportsystem skall eftersträvas. Efterforskning och räddning av människor i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg skall kunna utföras dygnet runt inom de områden som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och internationella överenskommelser anger. Sjöräddningen skall med en flyg- eller ytenhet i 90 procent av fallen

kunna undsätta en nödställd inom 90 minuter från det att larm inkommit till sjöräddningscentralen. Regleringsbrevet innehåller också bl.a. ett återrapporteringskrav för Sjöfartsverket.

Sjöfartssektorn brukar delas upp i kommersiell sjöfart eller handelssjöfart och fritidsbåttrafik när det gäller olycksstatistik.

5.4.1 Handelssjöfart

Olycksfrekvensen är låg inom den svenska handelssjöfarten, dvs. för sjöfart med svenska handels-, färje- och övriga passagerarfartyg samt fiskefartyg. Riksdagens mål för perioden 1998–2007 rörande antalet omkomna och svårt skadade i handelssjöfarten, passagerarsjöfarten och sjöfarten med fiskefartyg kommer, om trenden håller i sig, att kunna uppnås när det gäller svenska fartyg. Erfarenhetsgrundade beräkningar visar att uppemot hälften av olyckorna inom handelssjöfarten beror på trötthet och bristande utkik, vilket leder till antagandet att det ofta bryts mot vilotidslagstiftningen. Under 2005 omkom en person ombord på svenskt handelsfartyg och två skadades svårt. I färje- och passagerarsjöfarten omkom ingen men en skadades svårt och på fiskefartyg omkom en person. Statistiken visar att antalet omkomna under 1998–2005 har legat på mellan en och sex personer per år i kategorin handelsfartyg och fiskefartyg. I färjetrafiken har antalet varit en och två omkomna personer per år. Svårt skadade har under perioden legat på mellan en och sju personer.⁶

5.4.2 Fritidsbåttrafik

Många olyckor med fritidsbåtar inträffar varje år och antalet omkomna och saknade följer en, om än långsamt, fallande kurva. Det är svårt att dra långtgående slutsatser av statistik av båtollyckor. Det ligger i sakens natur att det är näst intill omöjligt att skaffa sig en säker bild av händelseförloppet vid dödsolyckor om inga vittnen finns. Det är också svårt att sammanställa uppgifter om de olyckor som sker på kommunala vattenområden eftersom statistiken är av skiftande kvalitet. Allvarliga incidenter dokumenteras sällan om ingen inblandad skadas. De faktorer som påverkar sjösäkerheten är förarens kunskap, erfarenhet och omdöme. Säkerhetsmålet om en

⁶ Uppgifter från Sjöfartsverket.

halvering av antalet omkomna och svårt skadade i fritidsbåttrafiken mellan 1998 och 2007 kommer sannolikt inte att uppnås, trots insatser av olika slag av bl.a. Sjösäkerhetsrådet, båtorganisationer och båtklubbar.⁷

5.4.3 Säkerhetstillsyn

Sjöfartsinspektionens tillsyn utförs främst i form av objektstillsyn, dvs. genom inspektioner på plats av fartyg, hamnar etc. Det är internationell rätt som styr säkerhetsutvecklingen och normerna.

Sjöfartsinspektionen har tagit fram en strategi för sitt internationella arbete för att kunna kraftsamla på de områden som är av särskilt svenskt intresse. Strategin kommer att vidareutvecklas. Inspektionen avser att införa ett system för tillsyn av svenska fartyg varigenom redare och besättningar själva kan sköta tillsynen av sina fartyg. Inspektionen kommer sedan att kontrollera att man följer och lever upp till sina system. Detta kommer att öka rederiernas och besättningarnas engagemang i säkerhetsarbetet. Inspektionen kommer vidare att fortsätta det arbete med reglering av sjötrafiken i Östersjön, som pågått under ett antal år. Förutsättningarna för ett sådant arbete har förbättrats sedan Sjöfartsverket och inspektionen nu har tillgång till ett IT-verktyg som möjliggör analyser av data, som erhållits från handelsfartygens AIS-transpondrar. Genom dessa data kan en samlad bild av sjötrafiken med handelsfartyg i Östersjön tas fram.

Regler rörande fartygs säkerhet är traditionellt deterministiska i den meningen att en regel innehåller ett detaljerat utrustningskrav, ett detaljerat krav på att ett fartyg skall uppfylla bestämda stabilitetskriterier, att ett fartyg skall ha viss indelning för att hindra spridning av en brand och liknande. Det historiska skälet till detta sätt att reglera säkerheten är att man började ta fram internationella regler för fartygs säkerhet på 1920-talet och att det var det sätt som man då reglerade säkerhetsfrågor. Detta har i grunden inte ändrats. Dessutom är de fartyg, som finns i världshandelsflottan i princip fartygsindivider och inte serier av fartyg som bygger på en viss typ som t.ex. inom flyget.

⁷ Uppgifter från Sjöfartsverket.

5.5 Internationell utveckling

Regelverket för den internationella sjöfarten är mycket omfattande. Internationell sjöfart kan definieras som sjöfart, i vilken ett fartyg går mellan två länders hamnar. Fartyg, som används i internationell sjöfart, kan i princip tänkas segla till vilken hamn i världen som helst. Om då inte samma regler gäller överallt kan de praktiska problemen när det gäller fartygs konstruktion och bemanning bli oöverstigliga. Därför föreskrivs i havsrättskonventionen, United Nations' Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, att en stat när det gäller rätten till utländska fartygs oskadliga genomfart av ett lands territorialhav inte får anta lagar och andra författningar som gäller utländska fartygs utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning, om de inte ger uttryck för allmänt accepterade internationella regler eller standarder. När det gäller rätten att anlöpa en hamn finns dock inget folkrättsligt hinder mot att ställa upp villkor, t.ex. avseende ett fartygs konstruktion, för ett sådant anlop. Det sker bara undantagsvis.

5.5.1 IMO

Internationella regler som rör fartyg och sjötrafik, beslutas av det som i UNCLOS kallas den behöriga internationella organisationen, nämligen Förenta Nationernas fackorgan för sjöfartsfrågor, International Maritime Organization (IMO). Inom ramen för samarbetet i IMO har beslutats flera konventioner som tar sikte på fartygs säkerhet och skyddet för den marina miljön. Bland dessa konventioner kan nämnas International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS 74), som är den grundläggande konventionen för fartygs säkerhet, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78), som är den grundläggande miljöskyddskonventionen för sjöfarten, International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG), som innehåller de internationella sjövägsreglerna, International Convention on Load Lines, lastlinjekonventionen, och International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW-konventionen), som innehåller bestämmelser om utbildning och certifiering av sjöbefäl och vakthållningsregler för fartyg. Vissa konventioner har protokoll, som förändrat deras innehåll. Flera av dessa konventioner hänvisar

till koder, som innehåller detaljerade regler för olika områden. Antalet koder är betydande.

Den övervägande delen av de regler som beslutas inom ramen för IMO:s verksamhet är folkrättsligt bindande. När det gäller t.ex. SOLAS-konventionen finns dessutom numera ett system, som kallas "tacit amendment procedure". Det innebär att när en ändring av SOLAS-konventionen beslutats (utom såvitt gäller konventionens kapitel I) blir ett land folkrättsligt bundet av beslutet om man inte inom en viss tid förklarar att man inte avser att bli bunden. Om ett tillräckligt stort antal länder förklarar sig inte vilja bli bundna, träder ändringen inte i kraft. Detta senare har aldrig inträffat. En svårighet med IMO:s regelverk är att många stater är folkrättsligt bundna av det men inte alla tillämpar det.

5.5.2 EG-rätt

EU har beslutat ett stort antal rättsakter rörande den internationella sjöfarten. Det har till övervägande del varit fråga om att göra IMO-regler till EG-rätt. Bland de viktigaste förordningarna kan nämnas följande.

- Den s.k. överlåtelseförordningen, (EG) nr 789/2004, som föreskriver att varje medlemsland i princip är skyldigt att som flaggstat godta ett fartyg som överförs från annat medlemsland om det har behörigen utfärdade certifikat enligt SOLAS, MARPOL och andra konventioner. Denna förordning har bl.a. lett till ett principiellt ställningstagande inom Sjöfartsinspektionen att slopa alla svenska säkerhetsmässiga särkrav på fartyg.
- Den s.k. ISM-förordningen, (EG) nr 3051/95, som innebär att den av IMO beslutade ISM-koden görs till europeisk rätt. ISM-koden är ett regelverk som innebär att fartyg skall ha en organisation ombord som säkerställer att fartyget tillämpar de regler som i säkerhetskänseende gäller för det och att rederiet har en motsvarande organisation.
- Den s.k. dubbelskrovskonventionen, (EG) nr 417/2002, som innebär att MARPOL-konventionens bestämmelser om utfasning av enkelskrov på oljefartyg blir gällande för medlemsländerna.

- Den s.k. EMSA-förordningen, (EG) nr 1406/2002, som innebär inrättandet av EMSA, European Maritime Safety Agency, den europeiska sjösäkerhetsorganisationen.

Det finns ett flertal direktiv på sjöfartsområdet. Några av de viktigaste är:

- Hamnstatskontrolldirektivet, 95/21/EG, som innebär att överenskommelsen om kontroll av utländska fartyg, Paris Memorandum of Understanding om Port State Control gjorts till europeisk rätt.
- Klassdirektivet, 94/57/EG, som föreskriver vilka krav som skall ställas på organisationer/klassificeringssällskap för att flaggstater skall få delegera tillsynsuppgifter på dem.
- Fiskefartygsdirektivet, 97/70/EG, varigenom IMO-regler om fiskefartyg gjorts till europeisk lagstiftning.
- Övervakningsdirektivet, 2002/59/EG, varigenom föreskrivs en långtgående skyldighet för fartyg, på väg till eller från EU-hamnar att anmäla förekomsten av farligt gods ombord m.m.

5.5.3 Det tredje sjösäkerhetspaketet

Kommissionen har lagt fram förslag till ändring av hamnstatsdirektivet, klassdirektivet och övervakningsdirektivet samt förslag till två nya direktiv om olycksutredningar och om flaggstaters skyldighet. Se avsnitt 8.3.2 avseende olycksutredningar.

5.5.4 EMSA

EMSA:s uppgifter är bl.a. att bistå kommissionen med sakkunskap i sjösäkerhetsfrågor, förbereda ändringar och tillägg till gemenskapsrättslig lagstiftning och genomföra vissa inspektioner i medlemsstaterna, t.ex. hur staterna lever upp till kravet i hamnstatsdirektivet. EMSA fungerar som en myndighet. Det är troligt att EMSA får fler uppgifter med tiden. Sjöfartsinspektionen deltar i EMSA:s direkta arbete genom att en företrädare för inspektionen ingår i EMSA:s styrelse.

6 Väg

6.1 Vägverket

Vägverket är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportssystemet. Vägverkets ansvar och uppgifter m.m. framgår till en del av förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket. Vägverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås och vara samlande, stödjande och pådrivande inom sektorn gentemot övriga berörda parter. Det övergripande målet för verket är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Vägverket har följande sex delmål för vägtransportssystemet.¹ De har lika stor prioritet sinsemellan.

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

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

- trafik på väg och i terräng,
- vägtrafikregistret,
- körkort, förarutbildning och förarprov,
- yrkestrafik,

¹ Se Regleringsbrevet för budgetåret 2006 avseende Vägverket.

- fordons beskaffenhet och utrustning,
- handikappanpassning av kollektivtrafik på väg,
- väganordningars tekniska utförande,
- avgränsning av väghållningsområden,
- prövning av arbetsplaner för vägbyggnadsföretag,
- fördelning och tillsyn av statliga bidrag till enskild väghållning, trafikhuvudmän och kommuner,
- ansökningar om ekonomiskt bidrag från EU till svenska vägprojekt,
- nationell och regional samordning av trafiksäkerhetsarbetet på väg och
- samordning och genomförande av djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit.

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

Organisatoriskt har Vägverket en central förvaltning som är belägen i Borlänge och för den regionala förvaltningen svarar sju regioner; region Norr, region Mitt, region Stockholm, region Väst, region Mälardalen, region Sydväst och region Skåne. Den statliga väghållningen utövas av Vägverkets regionala förvaltning och affärsverksamheten inom verket sker genom Vägverkets tre affärsenheter: Vägverket Konsult, Vägverket Produktion och Vägverket Färjerederiet.

Vägverket ansvarar för vägtrafikregistret som innefattar fordonsregistret, körkortsregistret, yrkestrafikregistret och felparkeringsregistret. Genom bemyndiganden kan Vägverket också meddela föreskrifter på dessa områden. Hos Vägverket pågår uppbyggnaden av en rikstäckande nationell vägdatabas som skall göra viss trafikföreskriftinformation tillgänglig för trafikanterna. Regeringen har för avsikt att föreskriva att föreskrifter för lokal trafikreglering skall kungöras i en rikstäckande databas för trafikföreskrifter.²

² Se prop. 2004/05:87 och SOU 2003:119 *Rikstäckande databas för trafikföreskrifter*.

Sedan 2003 finns Vägtrafikinspektionen som en enhet inom Vägverket. Vägtrafikinspektionen har inga myndighetsuppgifter, dvs. ansvarar inte för normgivning, tillståndsgivning eller tillsynsverksamhet på det sätt som Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen gör. Se vidare i avsnitt 6.5.

6.2 Ett komplext system

Det regelverk som utgör ramen för vägtransportsystemet är komplext och kännetecknas av att fler myndigheter än Vägverket är ansvariga för olika delar av det som utgör systemet samt att brukarna av systemet är många. Byggande och drift av infrastrukturen, tillträde till systemet och användningen av systemet skiljer sig åt på många sätt från vad som gäller för de andra tre trafikslagen. Om dessa kan man något förenklat säga att det finns ett verk som är infrastrukturhållare och en säkerhetsmyndighet/inspektion som utfärdar föreskrifter avseende de delar i systemen som rör bl.a. byggande, drift, underhåll, tillträde, tillstånd, utbildning, teknisk kontroll etc. och utövar tillsyn över dess efterlevnad. För dessa tre trafikslag framstår det som att det är den internationella påverkan på regelsystemen och tillsynen som gör det totala intrycket komplext. För vägtransportsystemet är det snarare mängden regelverk med olika myndigheter inblandade som gör systemet komplext i kombination med att antalet brukare är högt och att systemet är öppet för både tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig användning. Exempel på ansvarsfördelningen ges nedan.

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

- Teknisk kontroll av fordon utförs av AB Svensk Bilprovning m.fl. besiktningsorgan.
- Förarutbildning sker av bl.a. trafikskolor över vilka Vägverket har tillsyn och förarprovningen sker av bl.a. Vägverket som också har tillsyn över denna. Dessutom finns en fri sektor med privat förarutbildning.
- Länsstyrelserna är regionala körkortsmyndigheter, tillstånds- och tillsynsmyndigheter avseende yrkesmässig trafik och biluthyrning samt för säkerhet i vägtunnlar.
- Polismyndigheterna utför kontroller av att olika regler följs ute på fältet, t.ex. när det gäller trafikregler och kör- och vilotider inom den yrkesmässiga trafiken.
- Trafikregler finns i trafikförordningen och kan meddelas lokalt genom lokala trafikföreskrifter av en kommun, en länsstyrelse eller en polismyndighet bl.a.
- Trafiksäkerhet är ett begrepp som ingår på ett eller annat sätt i många av de regelverk som styr byggande av väg, förarutbildning etc.
- Trafiksäkerhet är ett av flera delmål som skall tillgodoses av sektorsmyndigheten.

6.2.1 Forskning och utveckling

SIKA, Statens institut för kommunikationsanalys, har till uppgift att inom transport- och kommunikationsområdet ta fram utredningar, analyser och annat beslutsunderlag åt regeringen, utveckla prognos- och analysmetoder samt att ansvara för den officiella statistiken. I arbetet ingår att förse aktörerna inom sektorn med statistik, nulägesbeskrivningar, prognoser och konsekvensanalyser. Verksamheten styrs av förordningen (1995:810) med instruktion för SIKA och regleringsbrevet. SIKA skall omlokaliseras från Stockholm till Östersund under 2007. Antalet anställda motsvarade 26 årsarbetskrafter under 2005.

VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, är ett oberoende forskningsinstitut som arbetar med samtliga trafikslag, särskilt inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik och samspel mellan människa-

fordon–transportsystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. VTI utför forskningsuppdrag på uppdragsbasis i en tvärvetenskaplig organisation. Den största uppdragsgivaren är Vägverket. Andra uppdragsgivare är Verket för innovationssystem, EU-kommissionen, Banverket, Luftfartsverket, Fortifikationsverket, SIKA, vägentreprenörer och bilindustrin. VTI har huvudkontor i Linköping och har 180 anställda. Filialer finns i Borlänge, Stockholm och Göteborg.

6.3 Vägverkets myndighetsutövning

Myndighetsutövning kan allmänt sägas vara uttryck för det allmännas maktbefogenheter i förhållande till medborgarna, t.ex. att en myndighet fattar beslut som får bestämda rättsverkningar mot en enskild.

Som exempel på Vägverkets myndighetsutövning kan nämnas beslutsfattande som rör *vägen* vid byggande och projektering av de allmänna vägarna i form av ett beslut om att fastställa en arbetsplan, vilket är det rättsliga medel som används för att ta mark i anspråk för vägbygge och vilket styr vägens utformning. Frågor om arbetsplan och därmed förknippade frågor regleras i väglagen (1971:948). Som exempel på Vägverkets myndighetsutövning inom området väg kan också nämnas Vägverkets beslut enligt trafikförordningen (1998:1276) att tillåta en viss högsta hastighet på en väg. Exempel på Vägverkets myndighetsutövning som rör *föraren* är beslut om godkännande av en förare vid ett förarprov enligt körkortslagen (1998:488) och beslut om att registrera en viss förarbehörighet i vägtrafikregistret. Beslut avseende *fordon* kan meddelas av Vägverket enligt fordonslagen (2002:574) och tillhörande förordning och t.ex. gälla typgodkännande av ett fordonsslag enligt ett EG-direktiv, undantag från krav på avgasrening enligt lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och tillhörande förordning etc.

Tabell 6.1 Översikt av Vägverkets myndighetsutövning

Enhet	Myndighetsutövningens huvudsakliga inriktning
De regionala väghållningsmyndigheterna	Handläggning av ärenden kopplade till väghållning/ trafik. Regionerna bereder också ett antal ärendetyper som beslutas av andra myndigheter eller Vägverket (VV) centralt. Viss tillsynsverksamhet
Trafikregistret (TR)	Registerhållningsverksamhet för vägtrafik. VV/TR är också uppborgsmyndighet för fordonsskatt, vägavgift m.m. Hälften av de anställda arbetar med systemutveckling
Förenheten	Förarprovsverksamhet och tillsyn av trafikskolor
Samhälle och trafik	Handläggning av bl.a. typgodkännanden, dispenser och överklagningsärenden inom områdena fordon, yrkestrafik, vägtrafik, trafikmedicin och körkort. Normgivning/regelarbete och tillsyn inom samma områden.
Vägverket support	Arbetsplaneärenden, indragnings- och förändringsärenden, förvaltningsrättsligt expertstöd till övriga enheter i fråga om myndighetsutövning och normgivning

6.3.1 Normering och tillsyn

I instruktionen för Vägverket finns endast en tillsynsuppgift angiven och det är tillsyn över utdelade statsbidrag. Övriga tillsynsuppdrag finns i olika författningar inom vägtrafikområdet. Vägverket ansvarar för tillsyn på ett flertal områden. På vissa av dessa områden sker tillsyn enbart av Vägverket, på andra tillsammans med andra myndigheter t.ex. länsstyrelser. På vissa områden utövar kommunen tillsyn lokalt och Vägverket centralt. Tillsyn i form av marknadskontroll förekommer. Som exempel på tillsynsområden kan nämnas tillsyn över förarprovning, trafikövningsplatser, motorfordons avgasrening och motorbränslen. Som exempel på beslut om godkännanden som Vägverket fattar kan nämnas godkännande att bedriva trafikskola och beslut om godkänt förarprov.

6.3.2 Normgivning

Vägverket har en omfattande föreskriftsrätt. Nedan ges några exempel på vad Vägverket meddelar föreskrifter om och som har anknytning till utredningens arbete. Vägverket meddelar föreskrifter som har samband med vägbygge enligt väglagen (1971:948) såsom föreskrifter om genomförande av förstudie och vägutredning enligt 23 a § vägkungörelsen (1971:954), föreskrifter om upprättande av arbetsplaner och om tillägg till arbetsplaner samt om miljökonsekvensbeskrivningar i samband med arbetsplaner, vilka meddelas i samråd med Naturvårdsverket. Med stöd av körkortslagen (1998:488), KKL, och körkortsförordningen (1998:980), KKF, meddelar Vägverket föreskrifter om medicinska krav för olika körkortsbehörigheter, villkor som från trafik-säkerhetssynpunkt skall vara uppfyllda för körkortsinnehav, samt föreskrifter om bl.a. synprovning och läkarundersökning efter samråd med Socialstyrelsen.³ Vägverket får vidare meddela föreskrifter om introduktionsutbildning, om tillstånd att bedriva utbildningen och om tillsyn över sådan utbildning samt högsta pris för utbildningen.⁴

Vägverket meddelar också föreskrifter om förarutbildning i andra fall än när det gäller utbildning i gymnasieskolan, komvux och skola med motsvarande utbildning, vilket Statens skolverk ansvarar för efter samråd med Vägverket samt föreskrifter om förarutbildning inom Försvarsmakten vilket Försvarsmakten ansvarar för efter samråd med Vägverket.⁵

Vägverket meddelar föreskrifter om förarprov och om förordnande att förrätta förarprov med stöd av 8 kap. 5 § KKF samt föreskrifter för verkställighet av KKL och KKF och föreskrifter om körkort, traktorkort och deras utseende enligt 8 kap. 6 § KKF. Vägverket meddelar också föreskrifter om riskutbildning, om utbildning och godkännande av utbildningspersonal, om godkännande av trafikövningsplats samt tillsyn över verksamhet vid trafikövningsplats.

Med stöd av 6 § lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter samt förordningen (1999:991) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter meddelar Vägverket bl.a. föreskrifter om verkställighet av lagen och förordningen. Med

³ Se 10 kap. 1 § KKL och 8 kap. 1 § KKF.

⁴ Se 4 kap. 7 § KKL och 8 kap. 3 a § KKF.

⁵ Se 8 kap. 4 § KKF och 12 § förordningen (1998:978) om trafikskolor.

stöd av 11 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (1998:779) meddelar Vägverket föreskrifter om taxitrafik, om prov för yrkeskunnande m.m.

6.3.3 Tillstånd

Tillstånd krävs för att utöva viss verksamhet i vägtransport-systemet. Exempelvis krävs det olika behörighetshandlingar i form av körkort och förarbevis för att få köra olika fordon. Länsstyrelserna handlägger och beslutar i frågor om körkorts-tillstånd, körkort, återkallelser av körkort m.m. För att få utbilda fordonsförare i trafikskola krävs det tillstånd. Tillstånd till trafikskoleverksamhet och annan utbildning handläggs och beslutas av Vägverket. Vägverket ansvarar för verksamhet rörande förarprov och för godkännandet av elever. För yrkesmässig trafik krävs trafik tillstånd enligt yrkestrafiklagen. Länsstyrelserna är prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter och Vägverket har föreskriftsrätt.

Inom fordonsområdet krävs exempelvis typgodkännanden av fordon, dispenser m.m. vilket Vägverket ansvarar för. När det gäller vägar är hastighetsregleringen en fråga som i viss mån bestäms av Vägverket, se vidare i avsnitt 6.10.1.

6.3.4 Tillsyn

Vägverket utövar tillsyn på ett tjugotal områden. För utredningens arbete är det av intresse att notera följande tillsynsområden:

- Förarprovning,
- introduktionsutbildning,
- trafikövningsplatser och
- utbildning och prov för behörighet för moped klass I och terrängskoter.

Länsstyrelsen utövar viss tillsyn på det område för vilket Vägverket har föreskriftsrätt bl.a. enligt yrkestrafiklagen (1998:490), YTL, och yrkestrafikförordningen (1998:779), YTF och enligt lagen (1998:492) om biluthyrning och förordningen (1998:780) om biluthyrning.

Vägverket är inte tillsynsmyndighet enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods och tillhörande förordning. Det är polismyndigheterna som har tillsyn över landtransporter på väg av farligt gods och Statens räddningsverk är föreskrivande myndighet på området för vägtransporter.

6.3.5 Finansiering av normering och tillsyn

Den normgivning, tillståndsgivning och tillsyn som förekommer inom vägtrafikområdet finansieras genom dels anslag, dels avgifter.

Avgifter används bl.a. för tillstånd av olika slag såsom för körkortstillstånd och tillstånd att bedriva trafikskola. För Vägverkets förarprovsvksamhet tas också ut en avgift av den som avlägger prov. Tillsyn över tillståndspliktig verksamhet och generell normgivning finansieras av anslag. Hela Vägtrafikinspektionens verksamhet finansieras av anslag.

6.4 Dubbla roller

Utredningen har försökt kartlägga i vilken utsträckning Vägverket kan sägas ha dubbla roller på så sätt att verket både utövar verksamhet och har tillsyn över densamma. Motivet för att utreda detta är att tillsyn bör ske av ett från tillsynsobjektet fristående organ i enlighet med allmänna principer för tillsyn. Utredningen har inte gjort någon ingående analys av den materiella lagstiftning som styr tillsynen utan har översiktligt gått igenom lagar och förordningar för att se i vilken utsträckning dubbla roller kan sägas föreligga.

Det kan konstateras att begreppet tillsyn i olika författningar har olika innebörd. Det kan avse tillsyn av föreskrifters efterlevnad, tillsyn över en viss verksamhet, tillsyn över om kriterier för ett meddelat tillstånd uppfylls, översiktssupdrag osv. Tillsyn kan också avse produkter såsom maskiner, motorbränslen samt över buller. Tabellen nedan ger en överblick av de tillsynsupdrag som utredningen funnit och i vilken författning de regleras. Kartläggningen ger vid handen att dubbla roller förekommer inom förarprovningen. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 6.4.2.

Tabell 6.2 Översikt av Vägverkets tillsyn

Författning	Vägverket har tillsyn över	Dubbla roller
Körkortsförordningen (1998:980)	1. Förarprovning 8 kap. 12 §	Ja och Nej*
	2. Trafikövningsplatser 8 kap. 12 §	Nej
Körkortslagen (1998:488)	3. Introduktionsutbildning 4 kap. 11 §	Nej
Lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter	Utbildning och kunskapsprov 5 §	Nej **
Förordningen (1998:978) om trafikskolor	Trafikskolor, 1 §	Nej
Förordningen (2001:1985) om motorfordons avgasrening	Tillsyn över efterlevnad av lagen, 16 §	Nej
Förordningen (2001:1084) om buller från viss utomhusutrustning	Central tillsyn över efterlevnaden av förordningen och föreskrifter meddelade med stöd av förordningen, 9 §	Nej
Produktsäkerhetsförordningen (2004:469) och förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor (bilaga), fordonsförordningen (2002:925)	Typgodkännande, marknadskontroll av varor, säkerhet, 3 kap. 5 § fordonsF, 3 § produktsäkerhetsförordningen***	Nej
Lagen (2005:1248) om förnybara drivmedel	Central tillsyn över efterlevnad av lagen, 5 §	Nej
Förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild vägghållning	Att bidrag används för avsett ändamål, 26 §	Nej

*) Dubbla roller uppstår när Vägverket utövar tillsyn över den egna förarprovningen.

***) Om förslag genomförs i enlighet med SOU 2005:45 övertar Vägverket förarprovningen och då uppstår dubbla roller.

***) Produkttillsyn m.m. EG-direktiv styr.

6.4.1 Yrkestrafik

Av bestämmelserna i yrkestrafiklagen (1998:490), YTL och yrkestrafikförordningen (1998:779), YTF, framgår sammanfattningsvis följande.

Det krävs trafiktillstånd för att få driva yrkesmässig trafik. Prövningsmyndighet är länsstyrelsen och i vissa fall, avseende tillstånd till linjetrafik, Vägverket (2 kap. 2 § YTL). Prövningsmyndigheten är också tillsynsmyndighet (5 kap. 17 § YTL). Tillsynen avser att tillståndshavaren bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser. Prövningsmyndigheten skall också i övrigt verka för att kraven på trafiksäkerhet, trafikmiljö och arbetsmiljö uppfylls samt för att yrkesmässig trafik bedrivs under konkurrensvillkor som är lika för alla yrkesutövare. Prövningsmyndigheten utövar också tillsyn över att innehavare av taxiförarlegitimation uppfyller de krav som gäller för legitimationen.

Av 11 kap. 1 § YTF framgår bl.a. att Vägverket får meddela föreskrifter för verkställighet av yrkestrafiklagen och yrkestrafikförordningen. I VVFS 2000:196 har Vägverket meddelat sådana föreskrifter. I dem behandlas länsstyrelsernas tillsyn och det uttalas bl.a. att den skall utövas regelbundet och minst var femte år skall kontrolleras att den som innehar trafikstillstånd uppfyller kraven härför.

6.4.2 Förarprovning

Ett område som utredningen finner bör belysas särskilt är förarprovningen. Anledningen härtill är att Vägverket till en del har dubbla roller på detta område. För förarprovning gäller sammanfattningsvis följande. Vägverket ansvarar för förarprovningen avseende körkort och traktorkort (enbart skriftligt prov) enligt KKL och för trafiktillstånd enligt YTL. Vägverket utfärdar också föreskrifter om förarprovningen med stöd av KKF och YTF. I föreskrifterna anges bl.a. kraven för olika behörigheter för körkort och olika krav för trafiktillstånd. Förarprov anordnas också inom olika utbildningar inom Försvarmakten och skolväsendet. Inom utbildning i skolväsendet avläggs delprov under utbildningens gång.

Ett annat system gäller för förarprovning för mopeder klass I och terrängskoter enligt lagen (1998:877) om förarbevis för moped

klass I och för terrängskoter och tillhörande förordning. I detta system anordnar inte Vägverket förarprovet utan det görs av den som godkänns för ändamålet av Vägverket. I SOU 2005:45 *Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling* föreslås emellertid att Vägverket skall ansvara för förarprovningen även på detta område.

Vägverket förordnar förarprovare, både de egna inom verket som förrättar de prov som Vägverket ansvarar för och de som förrättar prov inom Försvarsmakten och skolväsendet. Förordnandena kan återkallas av verket.

Föreskrifter om förarprov meddelas av Vägverket liksom föreskrifter om förordnande att förrätta förarprov.

Föreskrifter om förarutbildning meddelas av Vägverket i enlighet med förordningen (1998:978) om trafikskolor. Föreskrifter om förarutbildning inom skolväsendet meddelas av Statens skolverk efter samråd med Vägverket och föreskrifter om utbildning inom Försvarsmakten meddelas av Försvarsmakten efter samråd med Vägverket. I annat fall meddelas föreskrifter om förarutbildning av Vägverket.

Vägverket utövar också tillsyn över förarprovningen, däri inbegripet den förarprovning som sker inom Försvarsmakten och skolväsendet men i den tillsynsverksamheten skall samråd ske med Försvarsmakten respektive Statens skolverk.

Dubbla roller kan sägas föreligga på så sätt att Vägverket ansvarar för den praktiska myndighetsutövningen genom att pröva eleverna genom av verket konstruerade prov m.m. och har samtidigt tillsyn över provningen, inklusive förarprovarna. Vägverket är alltså utförare av en verksamhet som verket också har tillsyn över. Inom de övriga tillsynsområdena föreligger inte dubbla roller i denna bemärkelse. Det kan tilläggas att frågan om hur förarprovningen skulle ordnas har utretts tidigare, i samband med att TSV, som innan 1993 ansvarade för förarprovningen, ingick i Vägverkets organisation. I betänkandet *Förarprovare?* (SOU 1993:34) behandlas frågan om vilket organ som skulle handha förarprovningen. Av direktiven för utredningen framgår att bakgrunden till utredningen bl.a. var att uppgifter av både föreskrivande och utövande karaktär fanns hos Vägverket efter att TSV hade upphört. Dessa uppgifter borde skiljas åt, vilket talade för att förarprovningen borde flyttas från Vägverket. Utredningen kom fram till att en ny myndighet borde tillskapas för förarprovningsförfarandet. Så blev det inte utan förarprovningen fick vara kvar inom Vägverkets organisation. I prop. 1995/96:131

Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet framgår sammanfattningsvis följande (s. 28–29). Utöver SOU 1993:34 utarbetade en arbetsgrupp inom Kommunikationsdepartementet en promemoria om att gymnasieskolan skulle överta utbildning och examination för körkort. Detta förslag ledde inte till lagstiftning på grund av att det offentliga skolväsendet nyligen reformerats och att möjligheterna att kontrollera förarprovningens kvalitet därigenom blivit mindre. För att åstadkomma en enhetlig praxis på området och med beaktande av att ett EG-direktiv då nyligen hade införts avseende körkort ansågs det att kvalitetssäkring av förarproven bättre skulle uppnås om den föreskrivande och den tillämpande myndigheten fanns på central nivå och det mest lämpliga var att Vägverket behöll uppgiften.

6.4.3 Förarutbildning

Det finns olika behörighetsbevis: körkort (A1, A, B, C, D och E), traktorkort och förarbevis för moped klass I och förarbevis för terrängskoter.⁶ Det finns också ett s.k. särskilt förarbevis som gäller under höjd beredskap.⁷ De grundläggande bestämmelserna om hur man förvärvar ett behörighetsbevis finns i KKL och KKF. Särskilda bestämmelser finns i lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter och tillhörande förordning rörande de fordonen.

För körkortsbehörigheterna är inte utbildning ett obligatoriskt moment, utöver riskutbildning och introduktionsutbildning. Det som krävs för att kunna erhålla behörigheterna är genomfört godkänt kunskapsprov och körprov.⁸ För förarbevis för moped klass I och för terrängskoter är däremot utbildning ett obligatoriskt moment utöver godkänt kunskapsprov.⁹

Utbildning av förare sker bl.a. i trafikskola, inom Försvarsmakten och inom skolväsendet. För att få övningsköra privat i trafik krävs genomgången introduktionsutbildning av eleven och av handledaren.¹⁰ Introduktionsutbildning får bedrivas efter tillstånd av Vägverket.¹¹ Vägverket får återkalla tillståndet om

⁶ Se 2 kap. 5 § KKL och 3 kap. 1 § KKL.

⁷ Se 2 kap. 13 § KKL.

⁸ Se 3 kap. 1,4 och 5 §§ KKL.

⁹ Se SOU 1995:45, *Säkra förare på moped, terrängskoter och terränghjulning* I betänkandet föreslås flera förändringar av systemet för utbildning och prov.

¹⁰ Se 4 kap. 7 § KKL.

¹¹ Se 4 kap. 9 § KKL.

förutsättningarna inte längre finns samt har tillsyn över introduktionsutbildningen.¹² Introduktionsutbildning får ske av fysisk eller juridisk person som uppfyller ekonomiska krav samt i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva en god utbildning.

Utbildning av förare av moped klass I och terrängskoter får ske av fysisk eller juridisk person som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva en god utbildning. Vägverket meddelar tillstånd att bedriva utbildningen. Vägverket kan också återkalla tillståndet om förutsättningarna inte längre finns.¹³ Vägverket får överlämna åt fysiska eller juridiska personer att anordna kunskapsprov för förarbevis. Tillsyn över utbildning och förarprov utövas av Vägverket.¹⁴

Utbildning i trafikskola regleras genom lagen (1998:493) om trafikskolor, TskL, och förordningen (1998:978) om trafikskolor, TskF. Med trafikskola menas yrkesmässig utbildning av förare av fordon som kräver särskild behörighet. Det finns trafikskolor som efter tillstånd av Vägverket utbildar även för förarbevis för moped klass I och terrängskoter. Den utbildning som sker för de fordonen regleras av den särskilda lagen om sådana förarbevis. För att driva trafikskola krävs det tillstånd av Vägverket (2 § TskL). För att arbeta i en trafikskola krävs det också godkännande av Vägverket. De kategorier befattningshavare som finns är trafikskolechef, utbildningsledare och trafiklärare (3 § TskL). Av 5 § TskL framgår att Vägverket kan återkalla ett tillstånd att driva trafikskola om

1. tillståndshavaren visar sig vara olämplig att driva trafikskola,
2. utbildningen i trafikskola bedrivs i strid mot gällande föreskrifter eller i övrigt på ett otillfredsställande sätt eller
3. undervisning inte har bedrivits vid skolan under de senaste tolv månaderna.

Även befattningshavarens tillstånd kan återkallas av Vägverket till följd av olämplighet (6 § TskL). Möjlighet att meddela varning finns också, för det fall det kan antas att felet eller bristen kommer att rättas till även utan återkallelse (7 § TskL). Varningsbeslutet får inte överklagas. Övriga beslut av Vägverket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (8 § TskL) och prövningstillstånd

¹² Se 4 kap. 10 och 11 §§ KKL.

¹³ Se 3 och 4 §§ lagen (1999:788) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter.

¹⁴ Se 5 § lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter samt 10 § förordningen (1999:991) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter.

gäller vid överklagande till kammarrätten. Bestämmelserna innebär att ett beslut att återkalla ett tillstånd gäller först när det har vunnit laga kraft. Att bedriva trafikskola utan tillstånd är straffbart (böter) enligt 9 § TskL.

Av TskF framgår bl.a. följande. Vägverket utövar tillsyn över trafikskolor (1 § TskF). Det finns reglerade krav på utbildning och lämplighet hos dem som skall tjänstgöra i en trafikskola (3 och 5 §§ TskF). Undervisningen skall bedrivas enligt kursplaner som Vägverket fastställer (7 § TskF). Om en polismyndighet finner att ett tillstånd bör återkallas för en trafikskola eller en trafikskolechef skall det anmälas till Vägverket (9 § TskF). Ytterligare föreskrifter om trafikskolor, om utbildning vid sådana och om kompetenskrav enligt 3 § TskF får meddelas av Vägverket.

Av Vägverkets föreskrifter om trafikskolor, VVFS 2006:65, framgår bl.a. följande om tillsyn över trafikskola. Tillsynen skall ge trafikskolan råd och stöd så att samhällets krav på god förarutbildning tillgodoses. Tillsynen skall också säkerställa att trafikskolechef, utbildningsledare och trafiklärare vid trafikskolan fullgör sina föreskrivna åligganden, samt att förarutbildningen i övrigt bedrivs enligt gällande föreskrifter och enligt trafikskolans undervisningsplan. Syftet med tillsynen skall i första hand uppnås genom samverkan mellan Vägverket och trafikskolan. Tillsynen skall ske genom förarprov, särskilt tillsynssamtal och besök. Tillsyn genom förarprov skall ske kontinuerligt och avse iakttagelser av hur skolans undervisningsplan följs, hur och i vilken omfattning kursplanens mål uppnås och att undervisningskort förs på föreskrivet sätt. Särskilt tillsynssamtal skall ske minst en gång vart tredje år och omfatta skolans undervisningsplaner, utbildningsresultat samt iakttagelser från provverksamheten. Om brister kommer fram vid tillsynen skall Vägverket ålägga trafikskolechefen eller utbildningsledaren att inom viss tid inkomma med ett åtgärdsprogram som anger hur och när bristerna skall avhjälpas. Tillsyn i form av besök skall ske om inte särskilt tillsynssamtal har gett resultat. Tillsynen skall fortlöpande dokumenteras.

6.5 Vägtrafikinspektionen

6.5.1 Bakgrund till inrättandet

Under 1999 uppmärksammade Trafikutskottet det förhållandet att vägtrafiken saknade motsvarighet till de mera oberoende inspektionsverksamheter som då fanns inom den spårbundna trafiken, sjöfarten och luftfarten. Trafikutskottet föreslog därvid inrättande av en fristående vägtrafikinspektionen, vilket riksdagen anslöt sig till.¹⁵

I betänkandet *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten* (SOU 2000:43) föreslog Trafikansvarsutredningen bl.a. att de s.k. systemutformarnas ansvar för vägtransportsystemet skulle regleras i en ramlag. Utredningen föreslog också att en särskild myndighet, Vägtrafikinspektionen, skulle inrättas med uppgift att förtydliga och följa upp genomförandet av lagens intentioner. Med systemutformare avsåg utredningen den som yrkesmässigt ansvarar för eller genom väghållning eller sådan trafik- och samhällsplanering, transportförsörjning, produktion, försäljning, övervakning, information, undervisning, vård och rehabilitering eller annan verksamhet som i övrigt påverkar vägtransportsystemet eller säkerheten för de personer som vistas i systemet. Med yrkesmässigt avsågs även den offentliga verksamheten. I den föreslagna lagtexten behandlades systemutformarna sammantagna som ett begrepp och de ålades olika skyldigheter t.ex. att utreda olyckor såtillvida inte detta skulle ske av Statens haverikommission. Utredningen föreslog att kommunerna inom ramen för den kommunala räddningstjänsten samt polismyndigheterna i den utsträckning som Vägtrafikinspektionen föreslog skulle underrätta Vägtrafikinspektionen om vissa slag av olyckor. För Vägtrafikinspektionen föreslogs ett krav på att underrätta Statens Haverikommission om olyckor. Dessutom föreslogs att systemutformarna skulle lämna en kopia av den slutliga rapporten efter olyckan till Vägtrafikinspektionen.

Utredningen om inrättandet av Vägtrafikinspektionen föreslog i sitt slutbetänkande *En vägtrafikinspektion* (SOU 2002:65) ett mer vittgående ansvar för Vägtrafikinspektionen än vad som slutligen bestämdes. Bl.a. föreslogs att chefen för Vägtrafikinspektionen skulle ansvara för och besluta i frågor om att granska verksamheten hos statliga och kommunala väghållare, transportföretag,

¹⁵ Se bet. 1998/99:TU9, rskr. 1998/99:197.

fordonstillverkningsföretag eller andra som utövar verksamhet som väsentligt påverkar vägtransportsystemets utformning och funktion med utgångspunkt från beslutade trafiksäkerhetsmål. En föreskriftsrätt föreslogs också för chefen för Vägtrafikinspektionen. Anledningen till att utredaren inte föreslog att Vägtrafikinspektionen skulle bli en från Vägverket självständig inspektionsmyndighet var att riksdagen och regeringen hade påtalat vikten av att en inspektionsverksamhet kunde inrättas så snart som möjligt och i det rådande läget var det därför svårt att föreslå en självständig och fristående inspektion. Vägtrafikinspektionen föreslogs få ansvara för delar av bilinspektionsverksamheten och på sikt föreslogs att även granskningsverksamhet som omfattade hela vägtransportsystemet skulle överföras till inspektionen.

När det gäller djupstudier och haveriutredningar inom vägtrafikområdet föreslogs inte någon förändring. Motivet till att inte ändra de gällande förhållandena – Vägverket utförde djupstudier av alla dödsolyckor sedan 1997 – var att sådan verksamhet var mycket resurskrävande och med givna ekonomiska ramar skulle i sådana fall andra viktigare uppgifter få stå tillbaka. Det framstod inte som lämpligt att flytta detta ansvar som ingick i Vägverkets sektorsansvar till en liten nybildad myndighet. Det arbetssätt som Vägtrafikinspektionen i övrigt skulle få fordrade inte heller att olycksutredningar sköttes av inspektionen.

Tanken på att inrätta en gemensam myndighet för inspektion berördes också av utredningen i positiva ordalag. Utredaren framhöll att ur ett medborgerligt perspektiv får det inte vara någon skillnad i hur de olika systemutformarna förhåller sig till människors liv och hälsa i de olika transportslagen med tanke på att nollvisionen gäller samtliga transportslag och att en gemensam säkerhetsmyndighet för alla transportslag skulle kunna spela en viktig roll i harmoniseringen av säkerhetsfilosofier och säkerhetskulturer inom de olika transportslagen. Resonemanget byggde på att trots tekniska skillnader mellan de olika trafikslagen går utvecklingen från en detaljtillsyn, där den tekniska kompetensen är central, till att respektive verksamhet utvecklar sin egenkontroll och tillsynsmyndigheterna i stället utför systemkontroller och kvalitetssäkring, i vilket de olika transportslagen borde kunna finna likheter och vinna på att agera från en gemensam plattform.

6.5.2 Vägtrafikinspektionens uppgifter

Vägtrafikinspektionen har inte något tillsynsmandat och disponerar inte heller något instrument för att styra aktörer till att vidta åtgärder. Grunden för Vägtrafikinspektionens ansvar och verksamhet återfinns i 16 och 20 §§ förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket.

Chefen för Vägtrafikinspektionen ansvarar för och beslutar i frågor om att

1. med utgångspunkt i beslutade trafiksäkerhetsmål hos myndigheter och andra utifrån ett helhetsperspektiv följa och analysera sådana förhållanden som väsentligt kan påverka vägtransportsystemets utformning och funktion,
2. genom dialog med de aktörer som avses i 1 verka för att dessa tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till att någon avlider eller blir allvarligt skadad,
3. samverka med andra aktörer i syfte att öka trafiksäkerheten på väg, samt
4. initiera forskning och utveckling inom vägtrafiksäkerhetsområdet och följa sådan forskning som har betydelse för inspektionens verksamhet.

Chefen för Vägtrafikinspektionen tillsätts av regeringen. Vägtrafikinspektionen är belägen i Borlänge och hade i juli 2006 16 anställda.

Vägtrafikinspektionens uppgifter genomförs på i huvudsak följande sätt. Verksamhet enligt den första punkten i instruktionen inriktas på att följa och analysera trafikskadeutvecklingen samt viktiga säkerhetsrelaterade tillstånd i vägtransportsystemet.

Uppgiften enligt den andra punkten genomförs genom att inspektionen gör utvärderingar och analyser av hur säkerhetsarbetet bedrivs hos olika aktörer och påpekar eventuella brister samt följer upp att bristerna åtgärdas.

Samverkan med andra aktörer än systemutformarna t.ex. andra transportinspektioner och organisationer med liknande uppgifter inom andra samhällssektorer sker i strukturerad form genom etablering av fasta nätverk. En god omvärldsbevakning både på nationellt och internationellt plan är också viktigt.

Den fjärde punkten innebär att inspektionen inom ramen för sin utvärderande roll ska initiera forskningsprojekt och följa sådan forskning som har anknytning till dess roll som oberoende

utvärderare. Inspektionen skall också verka för att relevant forskning inom trafiksäkerhetsområdet kommer till stånd genom annan aktörs finansiering och följa sådan forskning såväl nationellt som internationellt.

Vägtrafikinspektionens verksamhet är anslagsfinansierad.

6.5.3 Något om Vägtrafikinspektionens arbetssätt

Vägtrafikinspektionen arbetar med trafiksäkerhet ur ett humanistiskt perspektiv i linje med nollvisionens grundsyn på trafiksäkerhet. Vägledande för inspektionens prioriteringar är nollvisionen och i ett kortare perspektiv det etappmål, som riksdagen har lagt fast för år 2007. Säkerhetsarbetet i vägtransportsystemet syftar huvudsakligen till att skapa säkerhet och där goda nivåer av säkerhet har kunnat uppnås ska dessa vidmakthållas. Inspektionens arbetssätt måste vara process- och utvecklingsinriktat med fokus på de verksamheter och problemområden som har potential att ge ett mervärde och ett långsiktigt bidrag till trafiksäkerhetsmålen. Inspektionen utreder inte olyckor.

Kortfattat kan man säga att inspektionens arbete delas in i tre faser:

- *Initieringsfasen* – där inspektionen analyserar problem grundat på egna iakttagelser, statistik, skrivelser utifrån eller resultat av Vägverkets djupstudier eller OLA-rapporter.¹⁶
- *Dialogfasen* – där inspektionen ställer frågor till de ansvariga aktörerna. Inspektionen föreslår inte några lösningar men lämnar inte frågan förrän ett godtagbart svar erhållits.
- *Uppföljningsfasen* – där inspektionen följer upp resultatet av de åtaganden eller utfästelser som aktörerna gjort för att åtgärda en säkerhetsbrist.

¹⁶ OLA står för Objektiva fynd, Lösningar och Avsikter.

6.5.4 Vägtrafikinspektionens gränssnitt gentemot Vägverket

Vägtrafikinspektionen är en enhet i Vägverket. Vägtrafikinspektionen har gemensam styrelse med Vägverket, vilken beslutar om övergripande verksamhetsmål och fastställer budget för inspektionen. Vägtrafikinspektionen tilldelas egna medel för verksamheten via Vägverkets regleringsbrev. Chefen för Vägtrafikinspektionen har en inom Vägverket oberoende ställning i enlighet med 20 § i instruktionen.

6.6 Tidigare myndighetsstruktur inom vägtrafiksektorn

Det är motiverat att göra en viss översiktlig historisk tillbakablick på hur ansvaret för trafiksäkerhetsarbetet tidigare har utformats på myndighetsnivå. Härigenom kan man följa de principer enligt vilka trafiksäkerhetsarbetet har utformats över tid.¹⁷

Viktiga händelser i utvecklingen av Sveriges trafiksäkerhetsarbete är bl.a. inrättandet av AB Svensk Bilprovning 1963, omläggningen till högertrafik 1967 och inrättandet av Trafiksäkerhetsverket, TSV, 1968. Genom TSV bildades ett centralt organ för trafiksäkerhetsfrågor. TSV övertog vid bildandet uppgifter som omfattade fordonskontroll, förarprovskontroll, utbildningsverksamhet, medverkan i flygande besiktning och inspektion av körskolor och fordon från dåvarande Statens bilinspektion. TSV övertog också uppgifter från dåvarande Vägverket avseende chefsansvaret för bilinspektionen, ärendena om utbildning, trafikreglering, hastighetsbegränsning, vägmärken och tillsyn över AB Svensk bilprovning. Detta kan ses som ett led i att försöka renodla olika funktioner inom trafiksäkerhetsområdet. Ett stort antal organ var inblandade i trafiksäkerhetsfrågor och TSV fick uppgiften att särskilt verka för lämplig samordning av trafiksäkerhetsarbetet.

Trafiksäkerhetssituationen under 1980-talet innebar en stor ökning av antalet bilar liksom av persontransportarbetet. Under perioden 1982–1990 var antalet omkomna i vägtrafikolyckor mellan 800 och 900 personer årligen och cirka 9 000 personer skadades svårt. Både den ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen påverkade utfallet.

¹⁷ Den historiska tillbakablicken är hämtad ur Trafiksäkerhetsutredningens betänkande *Det framtida trafiksäkerhetsarbetet*, SOU 1991:79.

TSV:s uppgifter vid utgången av 1992 var enligt förordningen (1988:282) med instruktion för Trafiksäkerhetsverket i huvudsak följande. TSV var central förvaltningsmyndighet för frågor om säkerheten i vägtrafiken och skulle särskilt verka för samordningen av trafiksäkerhetsarbetet. TSV svarade också för yrkestrafikfrågor och handikappanpassning av kollektivtrafik. I övrigt var ansvarsområdena följande.

- Bil- och körkortsregistreringen,
- körkort, förarutbildning och förarprov,
- trafik på väg och i terräng,
- fordons beskaffenhet och utrustning och
- information om trafiksäkerhet.

TSV:s organisation var uppdelad på olika avdelningar och cirka 600 personer arbetade vid TSV 1990, varav cirka 190 vid trafikregistret. Det fanns en forsknings- och informationsenhet. TSV var från och med budgetåret 1989/90 helt avgiftsfinansierat genom de avgifter som inkom från registerhållningen, förarprov, körkort, och vägtrafikskatt. TSV:s normbeslut kunde överklagas till regeringen. I övrigt överklagades beslut av TSV enligt de olika tillämpliga speciallagarnas bestämmelser och i annat fall enligt förvaltningslagens bestämmelser till förvaltningsdomstol.

Vägverkets uppgifter vid samma tid var koncentrerade till frågor om väghållning. Av förordningen (1988:1074) med instruktion för Vägverket i dess lydelse den 31 december 1992, framgick att verket var central förvaltningsmyndighet för väghållning och hade att svara för följande huvuduppgifter.

- Statens väghållning,
- planering av riksvägarna,
- fördelning av statsbidrag till vägar,
- frågor om kollektivtrafik på väg avseende fördelning av bidrag och utredningsarbete om inte annan myndighet hade ansvaret och
- tillsyn över viss väghållning och att främja ett miljöanpassat trafiksystem.

Vägverkets verksamhet var i huvudsak anslagsfinansierad.

Trafiksäkerhetsutredningen tillsattes 1990 och hade att försöka komma till rätta med det förhållandet att trafiksäkerhetsarbetet var spritt på många myndigheter och organisationer. Därför skulle

möjligheten att minska antalet organ prövas och fokus skulle läggas på det regionala och lokala arbetet. Inriktningen på ett nytt organ var att det skulle kunna se till helheten i trafiksäkerhetsarbetet och göra avvägningar mellan att beakta de olika verksamhetsområdena trafikant, fordon och trafikmiljö. Trafiksäkerhetsutredningen föreslog att TSV skulle slås samman med Vägverket, vilket också skedde från och med den 1 januari 1993.

6.7 Väg och väghållning

Det svenska vägnätet består av allmänna vägar, kommunala gator och enskilda vägar. Staten är som huvudregel väghållare för de allmänna vägarna och kommunen för kommunala gator. För enskilda vägar är samfällighetsföreningar eller föreningar väghållare. Cirka 98 000 kilometer är statliga vägar, 40 000 kilometer kommunala gator och cirka 280 000 kilometer enskilda vägar.¹⁸ Det finns enskilda vägar med och utan statsbidrag. Av de som inte får statsbidrag är de flesta s.k. skogsbilvägar. Till vägnätet hör också gång- och cykelbanor i kommunerna, varav det finns 33 000 kilometer. I det statliga vägnätet ingår broar, tunnlar och färjeleder.

Vägtrafiken är det dominerande trafikslaget för persontransporter i Sverige. Det står för 87 procent av den sträcka som alla personer reser. Huvuddelen av persontransporterna, 73 procent, sker med personbil. Även för godstransporter är vägtransporterna det största trafikslaget, om än inte lika dominerande. Vägtransporterna svarar för 41 procent, sjöfart för 37 procent och järnväg för 22 procent av godstransporterna.¹⁹

6.7.1 Definition av väg m.m.

Begreppet väg omfattar definitionsmässigt följande enligt 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

1. En sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon,
2. en led som är anordnad för cykeltrafik, och
3. en gång- eller ridbana invid en väg enligt 1 eller 2.

¹⁸ Uppgifter från Vägtrafikinspektionen och Riksförbundet enskilda vägar.

¹⁹ Vägverket, 2006.

Enligt väglagen (1971:948) hör vissa väganordningar utöver själva vägbanan till vägen. Begreppet väg omfattar alltså definitionsmässigt både vägar och gator.

Vad som är allmän väg beskrivs i väglagen (1971:948), VägL. Staten eller en kommun kan vara väghållare för en allmän väg. Om en kommun är väghållare upphör vägen att vara allmän när den enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, upplåts eller skall vara upplåten som gata. Den viktigaste konsekvensen av det är att VägL inte längre gäller för vägen. Begreppet gata finns inte definierat i lagstiftningen. Av PBL:s bestämmelser om detaljplan framgår att en detaljplan skall innehålla allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker. Det krävs ett separat beslut av Vägverket för att en gata skall bli allmän väg. Av 13 kap. 1 och 2 §§ trafikförordningen (1998:1276), TrF, framgår att de vägar som är allmänna skall förtecknas i en sammanställning och på en karta som upprättas av länsstyrelsen i respektive län.

Av dessa sammanställningar framgår att endast en liten del av det kommunala vägnätet är allmänna vägar. Den största delen är gator och enskilda vägar med kommunal huvudman.²⁰

6.7.2 Vad innebär väghållning?

Väglagen (1971:948) gäller allmän väg. Med väghållning avses alla åtgärder som utförs beträffande gator och vägar. Det rör sig om byggande, drift och underhåll.

Med väghållare avses den som är ansvarig för vägen. Det kan vara staten, beträffande de statliga allmänna vägarna, en kommun beträffande gator och allmänna platser eller viss allmän väg eller annan t.ex. en enskild eller en samfällighet, beträffande enskilda vägar.

För de enskilda vägarna gäller numera anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Väghållare för en enskild väg är en samfällighetsförening, dvs. de fastighetsägare som igår i samfälligheten eller en förening. Det är lantmäterimyndigheten som genom ett lantmäteribeslut bestämmer gemenskapsanläggningens ansvarsområde. I den fortsatta framställningen berörs inte de enskilda vägarna utan enbart de allmänna vägarna och de kommunala vägarna och gatorna.

²⁰ Uppgifter från Vägtrafikinspektionen.

6.8 Statlig väghållning

Staten är som huvudregel väghållare för allmän väg. Efter särskilt beslut kan också en kommun vara väghållare för allmän väg inom kommunen. Väghållning omfattar både byggande och drift av väg. Vid väghållning skall enligt 4 § VägL tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljön och en estetisk utformning skall eftersträvas. Av 6 § samma lag framgår att Vägverket handhar väghållningen för statens räkning och har tillsyn över kommunernas väghållning.

En väghållningsmyndighets beslut enligt VägL kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol vilket framgår av 73 § VägL.

6.8.1 Ekonomiska planeringsramar

Den ekonomiska planeringen av väginfrastruktur går i korthet till så att Vägverket och länsstyrelserna får i uppdrag av regeringen att upprätta långsiktiga planer för nationell och regional infrastruktur. Den långsiktiga planeringen har till syfte att visa hur de transportpolitiska målen kan nås på lång sikt. Den nu gällande långsiktiga planen för nationell väginfrastruktur, Nationell plan för vägtransportssystemet, gäller mellan 2004 och 2015. Utgångspunkten för en sådan plan är en tillstånds- och bristanalys av gällande förhållanden utifrån de transportpolitiska målen. Den kortsiktiga planeringen för vilka åtgärder som skall utföras beror på det årliga ekonomiska utrymme som riksdagen beslutar om för Vägverket.

6.8.2 Den fysiska planeringsprocessen vid byggande av väg

Planerings- och beslutsprocessen för byggande av en ny väg innehåller stora inslag av samhällsplanering. Planeringsprocessen regleras liksom vissa ersättningsfrågor och frågor om ianspråktagande av mark för vägbygget i VägL. Planeringsprocessen vid vägbygge uppvisar stora likheter med planeringsprocessen vid järnvägsbygge. Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar besluts- och planeringsprocessen vid byggande av järnväg.

6.8.3 Vägens överensstämmelse med plan

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får inte väg byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning skall väg byggas så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Om det finns särskilda skäl får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge undantag.²¹ Det krävs, liksom för järnväg, inte detaljplan eller bygglov för själva vägen. Bygglov kan krävas för byggnader, bullerplank, upplag etc. i anslutning till vägbygget.

6.8.4 Förstudie

Den som avser att bygga en väg skall först genomföra en förstudie. I denna skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. I förstudien skall också anges om en vägutredning behövs innan en arbetsplan upprättas. Samråd skall ske med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella naturvårds- och miljövårdsföreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta tillvara naturskydds- och miljöskyddsintressen och med den allmänhet som kan tänkas bli berörd. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.²² Länsstyrelsens beslut i den frågan kan inte överklagas.²³

6.8.5 Vägutredning

För det fall att alternativa vägsträckningar behöver utredas enligt förstudien eller om åtgärden kräver regeringens tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken skall en vägutredning genomföras. Den skall vara ett underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Alternativa vägsträckningar skall bl.a. jämföras. Vägutredningen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, vilken skall godkännas av länsstyrelsen innan den tas in i

²¹ Se 14 § VägL.

²² Se 14 a § VägL.

²³ Se 74 § VägL.

vägutredningen.²⁴ Ett godkännandebeslut från länsstyrelsen kan inte överklagas.²⁵ Hänvisningar till miljöbalken finns bl.a. angående innehåll m.m. i en miljökonsekvensbeskrivning och angående planer och planeringsunderlag. Vägutredningen avslutas med att Vägverket bestämmer en vägkorridor för vägen alternativt förordar vägkorridor eller korridorer för det fall regeringens tillåtlighetsprövning skall ske enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Byggande av motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträcka om minst tio kilometer fordrar en tillåtlighetsprövning av regeringen. Detta gäller för övrigt också för byggande av järnvägar och anläggande av allmänna farleder.

6.8.6 Arbetsplan

För byggande av väg skall en arbetsplan upprättas.²⁶ I planen anges bl.a. den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av länsstyrelsen. Vid utarbetande av arbetsplan skall samråd ske angående vägens sträckning och förslaget i övrigt med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. För en väg som är förutsatt i en detaljplan får förfarandet efter omständigheterna förenklas. Arbetsplanen ställs ut för granskning. Utställning behövs inte om vägbygget är förutsatt i detaljplanen om det inte är så att vägen antas medföra betydande miljöpåverkan – då skall alltid utställning ske.²⁷

Slutligen fastställs som regel arbetsplanen av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattning hänskjuts frågan om fastställelse till regeringens prövning. Vägverkets beslut att fastställa en arbetsplan får överklagas hos regeringen och gäller först när det har vunnit laga kraft.²⁸ Byggandet av vägen får påbörjas när arbetsplanen är upprättad och, när det behövs, har blivit fastställd. Endast oväsentlig avvikelse får ske från arbetsplanen vid byggandet av

²⁴ Se 14 b § VägL.

²⁵ Se 74 § VägL.

²⁶ Se 15 § VägL.

²⁷ Se 16 och 17 §§ VägL.

²⁸ Se 77 § VägL.

vägen.²⁹ Med stöd av vägrätten, som är en form av nyttjanderätt enligt VägL, tas mark i anspråk för vägen med stöd av arbetsplanen.

6.8.7 Trafiksäkerheten i planerings- och beslutsprocessen

Vid den fysiska planeringen av en väg har miljöintresset en framträdande roll. Miljöbalken innehåller både generella bestämmelser och mer specifika sådana.

I miljöbalken finns allmänna hänsynsregler i 2 kap. som gäller för alla som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som faller under miljöbalkens tillämpningsområde oavsett om verksamheten kräver tillstånd eller inte. Försiktighetsprincipen som anges i 2 kap. 3 § innebär att alla verksamhetsutövare skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning anges i 6 kap. 3 miljöbalken där det anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

I prop. 1996/97:137 *Nollvisionen och det trafiksäkra sambället* gör regeringen bedömningen att det bör utredas hur de miljökonsekvensbeskrivningar som upprättas i samband med detaljplaner och arbetsplaner kan kompletteras med en beskrivning där framför allt risken för dödsfall och allvarliga skadefall till följd av trafikolyckor framgår. Regeringen uttalar vidare att enligt bl.a. VägL skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid byggande av väg. Denna bör beskriva planens påverkan på bl.a. hälsa. I begreppet hälsa ryms enligt regeringen även skydd mot olyckshändelser. Av detta följer att varje miljökonsekvensbeskrivning bör inkludera en beskrivning av risken för dödsfall och allvarliga skadefall till följd av trafikolyckor. Regeringen avser att

²⁹ Se 19 och 20 §§ VägL.

det bör utredas hur detta kan ske på bästa möjliga sätt.³⁰ Någon sådan utredning har inte gjorts.

6.8.8 Tekniska egenskapskrav

Vägar omfattas av bestämmelser om byggnadsverk i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., BVF. Bestämmelserna omfattar såväl vägar för vilka staten är väghållare som vägar för vilka kommunen är väghållare samt enskilda vägar. Vägverket har i *Vägverkets föreskrifter om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator*, VVFS 2003:140, utfärdat föreskrifter och allmänna råd om tekniska egenskapskrav vid byggande av vägar och gator, vari kraven på bl.a. säkerhet vid användning preciseras. Av dessa föreskrifter framgår bl.a. hur vägar skall utformas för att sannolikheten för att olyckor inträffar skall bli låg, hur inträffade olyckors konsekvenser skall begränsas och hur skadade skall tas omhand (kapitel 6). Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas bestämmelsen om sikt i korsningar som innebär att korsningar skall vara så utformade att trafikanter kan upptäcka dem i tid och anpassa sin hastighet, orientera sig och välja väg samt passera dem på ett säkert sätt. Det finns också föreskrifter om brandskydd, skydd mot buller m.m. Av 9 kapitlet i föreskrifterna framgår att frågor om undantag från föreskrifterna prövas av Vägverket. I föreskrifterna hänvisas till olika standarder och dokument när det gäller bl.a. tekniska bestämmelser. Vägverket utfärdar bl.a. sådana publikationer, t.ex. *Vägars och gators utformning*, VGU.

Lagen och förordningen om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk m.m. tillkom för att skapa en tydlig uppdelning mellan lokaliseringsprövningen och kontrollen av de tekniska egenskapskraven. Av förarbetena framgår följande.³¹ Prövning enligt PBL innefattade före reformen både lokaliserings- och planlighetsfrågor och frågor om byggnader och anläggningar uppfyllde tekniska egenskapskrav. Detta innebar enligt regeringen oklara ansvarsförhållanden mellan byggnadsnämnden och byggherren. Genom den nya lagen bröts regleringen av de tekniska

³⁰ Se prop. 1996/97:137 s. 39–40.

³¹ Se prop. 1993/94:178 *Ändring i plan- och bygglagen m.m.*

egenskapskraven ut från PBL och fördes till en ny lag och prövningen enligt PBL kom att innebära en prövning av lokalisering och närmare placering av en byggnad eller anläggning. Byggherren fick det fulla ansvaret för att byggnaden eller anläggningen uppfyller de tekniska egenskapskraven och byggnadsnämnden fick ett renodlat tillsynsansvar. Regeringen uttalade att ansvaret gentemot det allmänna för att en byggnad eller anläggning uppfyller de tekniska egenskapskraven självklart skall åvila byggherren. Vidare anförde regeringen att det inte fanns skäl att gå ifrån den svenska traditionen att den som låter uppföra en byggnad gentemot det allmänna har ansvar för att de statliga kraven uppfylls. Något ansvar för entreprenörer, arkitekter och andra parter föreslogs därför inte. Ansvarsförhållanden mellan beställare och uppdragstagare och liknande förhållanden regleras i civilrättslig ordning.³²

6.8.9 Drift av väg

När det gäller drift av allmän väg innehåller VägL en bestämmelse som anger att vägen skall hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick. Det skall ske genom underhåll, reparation och andra åtgärder. Ett renhållningsansvar finns också. Driftsåtgärderna preciseras i 45 § vägkungörelsen (1971:954) till att innefatta arbeten som kan betecknas servicearbeten innebärande åtgärder som säkerställer att trafiken kommer fram, underhållsarbeten som innebär att vägens standard vidmakthålls, förbättringsarbeten som genom smärre åtgärder förbättrar vägens standard, renhållningsarbeten som innebär att vägen hålls ren och åtgärder som på annat sätt håller vägen i ett för samfärdseln tillfredsställande skick. Sistnämnda punkt är ett samlingsbegrepp som är avsett att täcka åtgärder som inte passar in under de övriga punkterna såsom t.ex. drift av färja och vägbelysning.

6.8.10 Trafiksäkerhet vid statlig väghållning

Trafiksäkerhet är en aspekt som vid väghållning skall iakttas av väghållaren enligt ovan nämnda bestämmelser. Det krav som VägL ställer i detta avseende finns i 4 § och innebär att *tillbörlig hänsyn*

³² Se s. 62–63 i prop. 1993/94:178.

skall tas till bl.a. trafiksäkerhet. Begreppet tillbörlig hänsyn kom till i samband med att VägL infördes 1971. Lagen ersatte då lagen (1942:431) om allmänna vägar, AVL, samt vissa bestämmelser i vägstadgan (1943:437). I AVL fanns i 37 § en bestämmelse som föreskrev att en väghållare var skyldig att anbringa skyddsvärn och sätta upp vägmärken syftande till att göra vägarna trafiksäkra. Vid införande av väglagen ansåg Departementschefen att det inte var lämpligt att framhålla vissa trafiksäkerhetsåtgärder framför andra på det sätt som tidigare gällt utan att en allmänt hållen regel var att föredra. Den allmänna formuleringen skulle inte innebära en inskränkning i skyldigheten att sätta upp skyddsvärn och vägmärken. När väglagen infördes hade också miljöskyddet fått en större betydelse än tidigare och det nämns därför också särskilt bland de allmänna intressen som skall beaktas vid väghållning.³³

Det kvalitetskrav som en väghållare enligt VägL är skyldig att upprätthålla för en befintlig väg såsom driftsåtgärd är formulerat så att vägen skall hållas i *tillfredsställande skick för samfärdseln*. Uttrycket kan härledas till AVL och överfördes till VägL. Härvid uttalade de sakkunniga i förarbetena bl.a. att en allmänt hållen bestämmelse i lagen var att föredra och att arten av de åtgärder som skulle ingå i vidmakthållandet av väg samt omfattningen av dem inte skulle detaljregleras utan i stället regleras i föreskrifter av dåvarande motsvarigheten till Vägverket. Departementschefen instämde i bedömningen att endast syftet med driftsåtgärderna borde lagfästas. Han uttalade också bl.a. att när det gäller snöröjning av väg innebär begreppet att det ingår i väghållarens skyldighet att så snart det är möjligt avlägsna snövallar vid övergångsställen och gångvägar men att väghållarens resurser omöjliggör borttagandet av snövallar vid enskilda utfarter. Prioriteringar får göras och gångbanor i tätbebyggda områden bör röjas i första hand. Närmare föreskrifter ansågs få meddelas i administrativ ordning.³⁴

Vägverkets regioner är väghållarmyndigheter för de statliga vägarna. Trafiksäkerhetsansvaret vid väghållningen av dessa vägar har alltså sin legala grund i VägL:s allmänt hållna bestämmelse. Föreskrifterna och tekniska standarder m.m. som gäller för själva utformningen av vägen kan sägas innebära att trafiksäkerhets-

³³ Se Kungl. Maj:ts proposition nr 123 med förslag till väglag m.m. den 13 augusti 1971, s. 151–153.

³⁴ Se Kungl. Maj:ts proposition nr. 123 med förslag till väglag m.m. den 13 augusti 1971 s. 167–174.

aspekter på ett naturligt sätt förutsätts byggas in i vägen. Någon tillsyn av ett oberoende organ över trafiksäkerheten i byggande och drift av väg förekommer dock inte. Frågor om undantag från föreskrifterna prövas också av verket. För det fall en kommun är väghållare för en allmän väg har Vägverket enligt VägL ett tillsynsansvar över väghållningen. Av uppgifter som utredningen inhämtat är bestämmelsen en kvarleva från den tiden då statsbidrag utbetalades till kommunala vägar och tillsynen avsåg användningen av bidragen. Sådan bidrag ges inte längre.

Vägverket kan köpa in tjänster avseende olika uppdrag i den praktiska hanteringen av vägarna. Själva väghållaransvaret kvarstår emellertid hos verket i egenskap av beställare även i situationer då tjänster har upphandlats och utförs av annan.

6.9 Kommunal väghållning

Den kommunala självstyrelsen regleras i kommunallagen (1991:900) och innebär att kommunen själv får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas av annan.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten i kommunen. Detta är en av flera obligatoriska uppgifter som åligger kommunerna enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Härigenom har staten ålagt kommunerna en planeringsskyldighet och givit dessa en hög grad av självständighet över markanvändningen i kommunen. Planeringen sker utifrån olika planer som kommunen skall upprätta: översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner samt fastighetsplaner. Av 1 kap. 8 § PBL framgår att länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länen och att de skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

I 2 kap. 4 § PBL anges bl.a. att inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av skydd mot trafikolyckor och andra olyckshändelser samt trafikförsörjning och god trafikmiljö.

Såväl vägar som gator omfattas av bestämmelserna i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. samt förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. samt de föreskrifter som Vägverket utfärdar

med stöd av bemyndigandet i 18 § förordningen (1994.847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Byggherren, dvs. kommunen ifråga om gator, har ansvar för att föreskrifterna följs. PBL reglerar enbart lokaliseringen och plangenomförandet och inte den tekniska utformningen av en gata eller väg. Se avsnitt 6.8.8.

Bestämmelserna i 3 kap. PBL gäller krav på byggnader. I 3 kap. 2 § PBL sägs att byggnader skall placeras så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på bl.a. trafiksäkerheten.

I 3 kap. 15 § anges att tomter som tas i anspråk för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och därutöver skall bl.a. tillses att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer. Av 3 kap. 18 § framgår att allmänna platser (gator t.ex.) också skall anordnas på ett sådant sätt.

PBL reglerar bl.a. kommunernas skyldighet att anlägga gator och andra allmänna platser. I detaljplan skall anges vem som är huvudman för allmänna platser. Om det är kommunen själv som är huvudman är kommunen också väghållare för gator och annan allmän plats. Om uppgift saknas är kommunen väghållare. Staten kan vara väghållare även inom detaljplan om gatan är allmän väg.

6.9.1 Kommunens anläggande av gator

I en detaljplan anges markens lämplighet för bebyggelse och hur bebyggelsemiljön skall utformas. Bestämmelserna om detaljplan finns i 5 kap. PBL. En detaljplan skall bl.a. upprättas för ny sammanhållen bebyggelse och vid andra anläggningar än byggnader som kräver bygglov. En gata kräver inte i sig bygglov enligt bestämmelserna i 8 kap. 2 § PBL. En detaljplan skall redovisa och till gränserna ange bl.a. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker samt kvartersmark för bl.a. anläggningar för trafik enligt 5 kap. 3 § PBL. En detaljplan består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. En genomförandetid gäller för planen. En detaljplan skall grundas på ett program som anger utgångspunkter för planen. En miljöbedömning skall ske av en detaljplan om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Inom ramen för miljöbedömningen skall kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.³⁵

³⁵ Se 5 kap. 18 § PBL och 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken.

Kommunen skall vid utarbetande av program och när förslag till detaljplan upprättas samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs samt med de sakägare m.fl. samt myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Länsstyrelsen skall ta tillvara och samordna statens intressen härvidlag.³⁶ Efter samråd och utställning antas en detaljplan av kommunfullmäktige. Fullmäktige kan uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet.

Bestämmelserna i 6 kap. PBL handlar om plangenomförandet och här bör 26, 27 och 30 §§ uppmärksammas. Av 26 § framgår bl.a. att inom ett område med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Planen skall utvisa om kommunen inte skall vara huvudman. Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platsen kan användas för avsett ändamål.

Av 27 § framgår att när gator och andra allmänna platser upplåts för allmänt begagnande ställs krav på att deras utformning stämmer överens med detaljplanen i fråga om bredd, höjdläge och utformning. Mindre avvikelser från planen är dock tillåtna. Gatan skall också vara utförd på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. Avsikten är att detaljplanen skall ange med vilken standard anläggningarna skall utföras. Det förutsätts att kommunen följer detaljplanen och någon kontroll av detta sker inte.

Kommunen skall sköta underhållet för de gator som kommunen är huvudman för, vilket framgår av 30 §. Något kvalitetskrav finns inte angivet. Motsvarande äldre bestämmelser i byggnadslagen innehöll ett tillägg om att gator skulle underhållas så att de fyllde behovet på ett tillfredsställande sätt. Detta får anses gälla som ett självklart grundkrav fortfarande.³⁷ I 2 § 3 stycket lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. anges att byggnadsverk skall underhållas så att deras egenskaper avseende bl.a. säkerhet vid användning, i huvudsak bevaras.

Kommunens beslut i egenskap av huvudman för gator och allmänna platser är inte angripbara enligt PBL. De är inte heller angripbara genom överklagande enligt förvaltningslagen

³⁶ Se 5 kap. 20 och 22 § PBL.

³⁷ Se *Väghållningens juridik*, Sveriges kommuner och landsting, 2005, s. 9.

(1986:223). Det förutsätts att kommunerna följer lagstiftningens intentioner när det gäller byggande, underhåll och drift av gator. De kommunala besluten kan dock överklagas i enlighet med kommunallagens (1991:900) bestämmelser, dvs. genom en laglighetsprövning.

6.9.2 Väglagens bestämmelser om kommunal väghållning

VägL innehåller också några bestämmelser som rör den kommunala väghållningen. Det framgår av 5 § att Vägverket är väghållare för allmänna vägar men om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att en kommun skall vara väghållare inom kommunen. VägL:s regler tillämpas för en kommun som är väghållare för en allmän väg. Ett beslut om att en kommun skall vara väghållare kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Väghållarmyndighet när en kommun är väghållare är den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser till det.

Det anges i 6 § att Vägverket har tillsyn över den kommunala väghållningen samt i 8 § att Vägverket kan förelägga en kommun att vidta rättelse om kommunen inte bygger en väg för vilken det har utgått statsbidrag eller eftersätter skyldighet i fråga om vägs drift. Om rättelse inte sker får Vägverket låta utföra nödvändiga åtgärder på kommunens bekostnad. Numera lämnas inte statsbidrag till kommunala vägar.³⁸

6.9.3 Trafiksäkerhet vid kommunal väghållning

PBL m.fl. lagar kan sägas ha andra syften än att reglera trafiksäkerheten för den väg eller gata som byggs. Trafiksäkerheten i en kommun kan påverkas dels genom placeringen av en ny väg, dels av hur vägen utformas. Gator och vägar anläggs och byggs om löpande i en kommun som en del av infrastrukturen. Varje kommun har möjligheter att göra trafiksäkerhetsfrämjande förändringar genom lokala trafikföreskrifter. Kommunerna har sedan 1998 möjlighet att bestämma hastigheten till 30 kilometer i timmen i stället för 50 kilometer i timmen inom tätbebyggt

³⁸ Se *Statistisk årsbok för Sverige 2006*, SCB, tabell 263.

område. Detta kan ske om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön. Denna bestämmelse har inneburit att flera kommuner har sänkt hastigheten till 30 kilometer i timmen i större sammanhängande områden. Längden på sådana områden har fördubblats mellan 1998 och 2003 och vägar med 30 kilometers hastighetsbegränsning utgör tio procent av det kommunala vägnätet i dag.³⁹

6.9.4 Statens möjligheter att påverka kommunernas väghållning

Länsstyrelsen har ansvaret för att statens intressen tas tillvara i bl.a. kommunernas vägbyggnadsverksamhet. Länsstyrelsens roll är dock annorlunda än enligt VägL:s bestämmelser.

Att anlägga en gata medför vanligtvis inte att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Vid t.ex. stora omfattande trafikanläggningar inom kommunen kan en miljökonsekvensbeskrivning dock bli aktuell. Länsstyrelsen bevakar att kommunerna upprättar en miljökonsekvensbeskrivning när en sådan behövs. I de fall en beskrivning upprättas skiljer sig förfarandet från vad som gäller enligt VägL på så sätt att kommunen upprättar miljökonsekvensbeskrivningen i samråd med länsstyrelsen men, till skillnad från förfarandet enligt VägL, ingår inte momentet att länsstyrelsen skall godkänna beskrivningen. Miljökonsekvensbeskrivningen blir i stället en del av planeringsunderlaget och när kommunfullmäktige fattar beslut om att anta detaljplanen skall ett särskilt beslut fattas om godtagande av miljökonsekvensbeskrivningen.⁴⁰

I detaljplaneprocessen ingår samråd med länsstyrelsen enligt 5 kap. 22 § PBL. Vid samrådet är det länsstyrelsens uppgift att ta tillvara statens intressen. Statens intressen i egenskap av sakägare i planärendet omfattas inte utan det är de allmänna myndighetsintressena som avses.⁴¹ Samrådsförfarandet är en viktig fas under vilken statliga och kommunala intressen i så stor utsträckning som möjligt skall lösas.

³⁹ Se Vägtrafikinspektionens publikation 2006–1 *Hastigheter och etappmålet 2007*.

⁴⁰ Se 6 kap. 9 § miljöbalken.

⁴¹ Se Didon, m.fl. Plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen kan på eget initiativ överpröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser under förutsättning att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller
4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olycks-händelser.⁴²

6.10 Trafikregler enligt trafikförordningen

I trafikförordningen (1998:1276), TrF, är regler om trafik på väg och i terräng samlade. Den svenska lagstiftningen inom området för trafikregler har successivt anpassats till de internationella överenskommelser som gäller och i många fall har det nordiska samarbetet lett till att nordens länder har en mer långtgående harmonisering av trafikregler än vad som föreskrivs i internationella konventionerna. Trafikförordningen innehåller bl.a. trafikregler som gäller alla trafikanter såsom den allmänna försiktighetsregeln i 2 kap. 1 § som bl.a. anger att för att undvika trafikolyckor skall en trafikant iakta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna.⁴³ Andra viktiga bestämmelser i TrF för utredningens arbete är bestämmelsen i 2 kap. 8 § om trafikanters åliggande vid trafikolyckor, vilken behandlas närmare i avsnitt 8.8.1. Bestämmelserna om hastighet och om lokala trafikföreskrifter är av intresse för utredningens arbete.

6.10.1 Hastighetsbestämmelser

I 3 kap. TrF finns bestämmelser om hastighet på väg. Den allmänna bestämmelsen i 3 kap. 14 § anger bl.a. att ett fordons hastighet skall anpassas till vad trafiksäkerheten kräver, fordonets skick och

⁴² Se 12 kap. 1 § PBL.

⁴³ Se 2 kap. 1 § första stycket TrF.

belastning samt trafikförhållandena i övrigt. I 3 kap. 15 § finns kompletterande bestämmelser som anger fall där trafiksäkerheten kräver att hastighetsanpassningen sker med särskild omsorg och i 16 § anges att utan giltigt skäl får inte en förare föra fordonet med överdrivet låg hastighet.

Av 3 kap. 17 § TrF framgår följande. Inom tätbebyggt område får inte fordon föras med högre hastighet än 50 kilometer i timmen. I andra stycket sägs att om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön får kommunen föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten inom ett tätbebyggt område eller del av ett sådant område skall vara 30 kilometer i timmen. I tredje stycket anges att utom tätbebyggt område får fordon inte föras med högre hastighet än 70 kilometer i timmen (bashastighet). I fjärde stycket sägs att Vägverket får föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten på väg skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen. I femte stycket anges att bestämmelser om hastighet på motorväg finns i 9 kap. 1 §. I terräng gäller bestämmelserna i 1–3 styckena endast vid färd med motordrivna fordon.

Bestämmelsen om kommunernas utvidgade rätt att föreskriva 30 kilometer i timmen i andra stycket infördes som ett led i att förverkliga nollvisionen. I förarbetena anges följande motiv härtill. Regeringen bedömer att det finns starka hälso- och trafiksäkerhetspolitiska skäl för att en långsiktig utveckling påbörjas som innebär att den faktiska hastigheten vid blandtrafik bör uppgå till högst 30 kilometer i timmen snarare än de hastighetsnivåer som råder på bl.a. 50-sträckor. En sådan inriktning kommer att medföra att tätorternas gatunät i högre grad anpassas till gåendes och cyklisters villkor, vilket kommer att leda till färre trafikdödade inom tätbebyggt område. Kommunerna bör därför få bestämma att hastigheten skall vara högst 30 kilometer i timmen på platser där oskyddade trafikanter på ett planlagt sätt blandas med biltrafik. Beslutet bör kunna gälla större eller mindre delar av gatunätet, allt beroende på hur långt varje enskild kommun är beredd att gå för att möta de trafiksäkerhets- och miljökrav som bör ställas på vägtransportsystemet.⁴⁴

För motorväg och motortrafikled gäller bestämmelserna i 9 kap. 1 § TrF. I de fem första punkterna av det stadgandet anges trafikregler för motorväg och i den sjätte punkten anges bl.a. att

⁴⁴ Se prop. 1996/97:137 *Nollvisionen och det trafiksäkra sambället* s. 31–36.

fordon inte får föras med högre hastighet än 110 kilometer i timmen på motorväg samt att Vägverket får föreskriva om vissa undantag.

Det pågår ett försök som innebär att Vägverket under perioden den 1 november 2002 till och med den 31 december 2007 får meddela föreskrifter om högsta tillåtna hastighet som avviker från bestämmelserna i fråga om högsta tillåtna hastighet.⁴⁵

Avvikelser från de allmänna hastighetsgränserna beskrivna ovan beslutas av bl.a. kommuner och länsstyrelser i form av lokala trafikföreskrifter (10 kap. 1 § TrF).

6.10.2 Lokala trafikföreskrifter

I 10 kap. TrF finns bestämmelser om lokala trafikföreskrifter. Sådana får utfärdas under vissa förhållanden av kommuner och länsstyrelser samt av polismyndigheter. Enligt lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor fattas kommunens beslut om trafikföreskrifter av en eller flera nämnder. Lokala trafikföreskrifter ersätter i vissa fall de trafikregler som finns i TrF och ligger till grund för utmärkningar genom vägmärken. Vägverket har med stöd av bemyndigandet i 13 kap. 7 § andra stycket TrF meddelat föreskrifter för hur lokala trafikföreskrifter skall utformas, se VVFS 1999:164.

Kommunen meddelar trafikföreskrifter i fråga om vilket område som skall utgöra tätbebyggt område och för andra vägar inom tätbebyggt område än allmänna vägar för vilka staten är väghållare, för samtliga vägar inom tätbebyggt område om föreskrifterna rör färdhastighet, stannande och parkering, för vägar utom tätbebyggt område för vilka kommunen är väghållare samt för terräng.

Länsstyrelsen meddelar föreskrifter på samma grunder som kommunen, dvs. om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön, i andra fall än när kommunen gör det i fråga om viss stopplikt och väjningsplikt för vägar i korsningar med allmän väg för vilken staten är väghållare och i fråga om sådana föreskrifter som rör transport av farligt gods och för vissa tävlingar.⁴⁶ De särskilda trafikregler som får meddelas får gälla bl.a. om lägre hastighet än 70, 90 eller 110 kilometer i

⁴⁵ Se förordningen (2002:713) om försöksverksamhet med varierande högsta tillåtna hastighet.

⁴⁶ Se 10 kap. 3 § TrF.

timmen utanför tätbebyggt område. Länsstyrelsen fattar också bl.a. beslut om viss väg skall vara motorväg.

Av 10 kap. 5 § framgår att innan en kommun beslutar föreskrifter om hastighetsbegränsning enligt 3 kap. 17 § andra stycket eller lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § skall polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndigheten som berörs lämnas tillfälle att yttra sig. Om enskild väg särskilt berörs av lokal trafikföreskrift skall vägens ägare ges tillfälle att yttra sig liksom markägare. Av 27 § tredje punkten verksförordningen (1995:1322) framgår att myndighet innan beslut tas om föreskrifter skall ge statliga myndigheter, kommuner och landsting, organisationer och andra som på något betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig innan beslut tas i frågan och om konsekvensutredningen. Detta omfattar både Vägverket och länsstyrelserna.

6.10.3 Historisk tillbakablick på systemet med hastighetsbegränsningar

Principerna och grundstrukturen för det rådande systemet för hastighetsbegränsningar utanför tätort formades under första hälften av 1970-talet och fastställdes i slutet av detta decennium. Sedan dess gäller utom tätbebyggt område generella hastighetsbegränsningar på 70, 90 och 110 km/tim. En metod för att fastställa lämplig hastighetsgräns med hänsyn till väg- och trafikförhållandena togs fram av Statens Vägverk, Trafiksäkerhetsverket och Rikspolisstyrelsen. Även om denna metod har modifierats med avseende på de kriterier som skall tillämpas, äger den i sina huvuddrag fortfarande giltighet.

Systemet med hastighetsbegränsningar har varit uppe för överväganden vid flera tillfällen under 1980-talet och början av 1990-talet. En omprövning skedde i slutet av 1980-talet, som bl.a. ledde till att Trafiksäkerhetsverket av miljöskäl (avgasutsläpp) ändrade tillåten hastighet från 110 till 90 km/tim i de tre storstadsområdena och i sydvästra Götaland. Denna sänkning av tillåten hastighet har sedan till stor del återtagits på grund av att personbilar utan katalytisk avgasrening blivit färre. En annan omprövning utmynnade också i ett förslag med ett mer differentierat system i flera steg än hastighetsgränserna 50, 70, 90 och 110 km/tim. Förslaget kom dock aldrig till genomförande.

År 1993 startade Vägverket en ny omprövning av systemet med hastighetsbegränsningar utom tätbebyggt område. Ett skäl var att de rådande differentierade hastighetsgränserna 90 respektive 110 km/tim i praktiken hade bestämts med utgångspunkt från två olika uppsättningar av kriterier. Den första tillämpades under tiden 1971–1975. Den andra tillämpades från år 1975, men huvudsakligen enbart på vägar som hade ny- eller ombyggts efter detta år. Skilda uppsättningar av kriterier låg således i praktiken fortfarande till grund för 90- och 110-vägarna vid mitten av 1990-talet. Omprövningen av hastighetsgränserna utom tätbebyggt område inleddes med ett uppdrag från Vägverket i juli 1993 till VTI att presentera förslag till kriterier som kan ligga till grund för verkets beslut om de tillåtna hastigheterna 90 resp. 110 km/tim. Uppdraget utmynnade i nya kriterier. Dessa s.k. 1997 års kriterier utgick ifrån att en konsekvent tillämpning skulle medföra att trafikanterna skulle uppleva en harmoni mellan aktuell vägstandard och högsta tillåtna hastighet. Något beslut om en genomgripande tillämpning av dessa kriterier fattades aldrig utan de skulle tillämpas efter hand om skäl för omprövning fanns och i övrigt i den takt som vägverksregionerna själva beslutade.

På uppdrag av regeringen överlämnade Vägverket i augusti 2005 ett förslag till ”en strategi för en successiv anpassning av hastighetsgränserna till nollvisionen samt kraven på tillgänglighet, god miljö, positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem”. Förslaget har ännu inte föranlett någon åtgärd från regeringen.⁴⁷

6.10.4 Särskilda trafikregler

I 10 kap. 14 § TrF finns bestämmelser som ger en polismyndighet rätt att besluta om vissa särskilda trafikregler i fall då det behövs i samband med trafikövervakning, kontroll av förare och fordon eller trafikolyckor. Sådana regler kan också beslutas av Tullverket om det behövs i samband med punktskattekontroll och av den myndighet som har hand om väg- eller gatuhållningen inom området, om det behövs under kortare tid på grund av vägarbete eller liknande arbete, på grund av skador eller risk för skador på vägen eller om det behövs på särskild vinterväg över istäckt vatten. Särskilda regler gäller för vägar för vilka två eller flera myndigheter

⁴⁷ Uppgifter från Vägtrafikinspektionen.

är väghållare. Polismyndigheten eller den myndighet som har hand om väg- eller gatuhållningen inom ett område får också meddela föreskrifter för en viss väg om tillfällig begränsning av den hastighet som annars är tillåten om det behövs för att förebygga trafikolyckor med klövvilt eller tamrenar.

6.11 Säkerheten i vägtransportsystemet

Statistik visar att under 2005 omkom 440 personer i vägtrafikolyckor. Under de första tio månaderna för 2006 har 358 personer omkommit. Motsvarande siffra för 2005 var 366 personer och medeltalet för tiomånadersperioden de senaste fem åren är 426 personer.⁴⁸ Internationellt sett har Sverige en säker vägtrafik. Antalet dödade per 100 000 invånare var i Sverige för 2005 4,9 personer, i Nederländerna 4,6 personer, i Norge 4,9 personer, i Schweiz 5,5 och i Storbritannien 5,6 personer.⁴⁹ Dessa nationer ligger i en internationell jämförelse bäst till i statistiken för 2005.

6.11.1 Säkerhetstillsyn

Det går inte att såsom för de övriga tre trafikslagen peka ut en enda myndighet som ansvarig för tillsyn över säkerheten i vägtransportsystemet. Polismyndigheterna är operativt ansvariga för tillsyn av trafikanternas regelefterlevnad ute i trafiken och för rapporteringen av olyckor, Vägverket svarar för bl.a. utbildningstillsyn, AB Svensk Bilprovning svarar för fordonskontroll, länsstyrelserna svarar för tillsyn över yrkesmässig trafik osv.

Vägtrafikinspektionen har bl.a. till uppgift att verka för att ansvariga aktörer tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor och har genomfört olika utredningar, bl.a. avseende trafiksäkerheten och det uppsatta etappmålet för 2007. Följande framgår. Minskningen av antalet omkomna i vägtrafiken under de senaste fem åren är för liten för att det av riksdagen beslutade etappmålet skall nås under 2007, dvs. maximalt 270 omkomna. Antalet omkomna har i genomsnitt minskat med 25 personer per år från och med 2000 till och med 2005. Minskningen har varit större på det kommunala vägnätet än på det

⁴⁸ Statistik från Vägverket.

⁴⁹ Statistik från OECD, IRTAD-databasen, 2005.

statliga vägnätet. Av dem som omkommit i vägtrafiken har ungefär 75 procent färdats på statliga vägar. Vägtrafikinspektionen har härvid funnit brister i Vägverkets systematik avseende dess arbetssätt att nå etappmålet. Bristerna består bl.a. i ofullständiga mätningar av olika förhållanden och bristande utvärderingar av verksamheten. Ett medel som Vägtrafikinspektionen framhåller och som har stor påverkan på trafiksäkerheten är att anpassa hasighetsgränserna till vägarnas säkerhetsstandard. Enligt inspektionen har detta verktyg inte använts av Vägverket för att minska antalet omkomna. Inspektionen påtalar att en bristande styrning mot de uppsatta målen föreligger.⁵⁰

6.12 Internationell utveckling

6.12.1 Vad regleras genom EG-rätt?

Inom EU gäller som mål för trafiksäkerhetsarbetet att en halvering skall ske av antalet döda i trafiken räknat från nivån 2000 till 2010. För svenskt vidkommande innebär det högst 250 dödsfall i trafiken 2010.⁵¹

Genom EG-direktiv regleras bl.a. frågor om fordon, typgodkännanden, utrustning etc. och frågor om ömsesidigt erkännande av körkort samt frågor om yrkestrafik. Trafiksäkerhet ingår i regleringen på så sätt att direktiven har som mål att den gemensamma transportpolitiken skall kunna genomföras, trafiksäkerheten förbättras och rörligheten för personer underlättas.

Normgivningen i Sverige inom fordons- och yrkestrafikområdet är i hög grad styrd av EG-rätt. Området för nationella bestämmelser är än så länge större på området för körkort och vägtrafik men det nya körkortsdirektivet kommer att innebära förändringar på detta område.⁵² Direktivet har antagits av Europaparlamentet i december 2006. Det nya körkortsdirektivet kommer bl.a. att innebära att förfalskningsskyddet för körkort kommer att förbättras genom en harmonisering av körkortens utseende och genom att bestämmelser om periodisk förnyelse av körkort kommer att införas. Periodiciteten för yrkesförarens

⁵⁰ Se Vägtrafikinspektionens publikationer 2006–1 *Hastigheter och etappmålet 2007 och 2006–2, Omkomna i Vägtrafiken 2006–2005*.

⁵¹ Se *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* KOM (2001)370 slutlig.

⁵² Se KOM(2003)621.

läkarundersökningar kommer att harmoniseras och mopeder (klass I, s.k. EU-mopeder) kommer att körkortbeläggas. Direktivet kommer att leda till att bl.a. körkortslagens (1998:488) bestämmelser måste omarbetas.

6.12.2 Förslag till direktiv om trafiksäkerhet i infrastruktur

Den Europeiska kommissionen har nyligen lagt fram ett förslag till direktiv avseende säkerhet i infrastrukturhållning.⁵³ I förslaget uppmärksammas att infrastrukturen ännu inte har omfattats av några gemenskapsåtgärder på samma sätt som har skett avseende förare och fordon. De nödvändiga stegen för en förbättrad infrastruktur inom EU återstår. För vägar som omfattas av det transeuropeiska vägnätet (TEN-T) bör enligt direktivet säkerheten vara integrerad i alla planeringsfaser, i utformning och drift. För Sveriges del ingår följande vägar i TEN-vägnätet: väg E 4, E 6, E 10, E 14, E 18, E 20 delen Örebro–Stockholm och delen Göteborg–rikgränsen på Öresundsbron, E 22, E 65 och väg 45, delen Göteborg –Gällivare/Malmberget.

Trafiksäkerheten skall ges en självständig ställning på samma sätt som ekonomiska och miljömässiga analyser. Direktivet skall leda till att de som hanterar väginfrastruktur ges riktlinjer, utbildning och behövlig information för att kunna höja säkerheten i vägnätet. Reformbehovet motiveras av att det har visat sig att trafiksäkerhet ofta sägs iakttas implicit genom de regler om sträckning och utseende som finns i planerings- och byggprocesserna vid vägbygge men att erfarenheter har visat att det inte är tillräckligt för att undvika olyckor. Högriskvägar skall ges prioritet. Förslagen innebär att trafiksäkerhet skall iakttas i planeringsprocessen för nya vägar genom ”road safety audits” vilket innebär att en detaljerad, systematisk och teknisk säkerhetskontroll görs av vägprojekt i alla faser från planering till utförande. Exempel på vad som föreslås ingå i materialet är en beskrivning av vägens läge, avfarter, körbanor, samt vilken trafik och för vilken hastighet vägen är planerad, ljus, vägmärken, sidoområden m.m. För befintliga vägar föreslås bl.a. att det för s.k. högriskvägar, vilket baseras på olycksstatistik, sker en årlig kontroll av driften utifrån vissa kriterier. Förarna föreslås också få information om riskerna på dessa vägar. Säkerhetsinspektioner föreslås också samt att olyckor

⁵³ Se KOM(2006) 569 slutlig, 2006/0182, 12 oktober 2006.

som innebär att minst en person omkommer eller skadas svårt skall utredas på visst angivet sätt.

Vid utarbetandet av förslaget till direktiv har en analys av vad åtgärderna kan förväntas leda till i fråga om färre olyckor gjorts av utredningsorganet ROSEBUD, Road Safety and Environmental Benefit–Cost and Cost–Effectiveness Analysis for use in Decision–making. Organet fann det realistiskt att uppskatta antalet sparade liv per år till 600 och antalet färre personskador till 7 000 om direktivet kom att tillämpas på TEN-vägnäten i Europa. Även kostnaderna för ett sådant system har beräknats vid utarbetandet av förslaget. Härvid uppskattades att granskningarna skulle innebära en merkostnad på mindre än en procent av produktionskostnaden för ett vägprojekt och att inspektionerna skulle kosta mellan 600 och 1 000 Euro per kilometer motorväg.⁵⁴

6.12.3 Säkerhet i vägtunnlar

Ett tunneldirektiv, EG-direktivet 2004/54/EG om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet, har nyligen föranlett riksdagen att stifta lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar.⁵⁵ Den nya lagen och förordningen om säkerhet i vägtunnlar gäller från och med den 1 januari 2007. Bestämmelserna innebär att för de berörda tunnlarna skall det finnas en objektsansvarig och en säkerhetssamordnare. Länsstyrelserna skall vara s.k. tunnelmyndigheter och ansvara för godkännande och tillsyn. Det finns bestämmelser om vilka säkerhetskrav som skall gälla för objekten och länsstyrelserna skall både godkänna nya tunnlar innan de tas i bruk samt kontrollera befintliga tunnlar löpande. En länsstyrelse har möjlighet att vidta åtgärder mot en objektsansvarig om inte säkerhetskraven uppfylls och besluten kan överklagas. Bestämmelserna är till stor del inriktade på brandskydd och räddningsinsatser i det slutna rum som en tunnel innebär och har sin bakgrund i tunnelbränder i Europa under senare år.

⁵⁴ Se KOM(2006) 569 slutlig s. 6 och 9.

⁵⁵ Se prop. 2005/06:168 *Säkerhet i vägtunnlar* och Ds 2005:18 *Säkerhet i vägtunnlar*.

6.12.4 Överväganden vid införande av lagen om säkerhet i vägtunnlar

För utredningens arbete är regleringen av vilka krav som ställs på en objektsansvarig, en s.k. tunnelhållare, av intresse. Tunnelhållare för tunnel som ingår i allmän väg är den som enligt VägL ansvarar för väghållningen och för gata som inte är allmän väg, den som enligt PBL ansvarar för gatan samt för annan väg den som tunnelmyndigheten utser. I praktiken blir Vägverket eller kommunerna tunnelhållare. Tunnelhållaren skall utse en säkerhetssamordnare som skall ha ansvaret för samordningen och de förebyggande åtgärderna och säkerhetsåtgärderna för tunneln. Säkerhetssamordnaren skall agera självständigt men får tillhöra tunnelpersonal eller räddningsstyrkan och har bl.a. till uppgift att säkerställa samordningen med räddningsstyrkorna, delta i planering och genomförande av räddningsinsatser etc. Innan arbetet med att bygga en tunnel påbörjas skall tunnelhållaren till länsstyrelsen ge in säkerhetsdokumentation och ett yttrande över denna från säkerhetssamordnaren. Länsstyrelsen är inte skyldig att vidta någon åtgärd när dokumentationen ges in men kan kontrollera om tunneln är projekterad enligt säkerhetskraven. Säkerhetsdokumentationen skall innehålla en beskrivning av de förebyggande åtgärder och säkerhetsåtgärder som behövs för bl.a. att garantera säkerheten för trafikanterna. Boverket får meddela föreskrifter, efter att ha samrått med Vägverket och Statens räddningsverk, om upprättandet och innehållet i en säkerhetsdokumentation. En säkerhetssamordnare skall både utöva internkontroll över drift och säkerhet avseende tunneln och bistå den kommunala organisationen avseende räddningstjänst samt delta i utvärdering av olyckor och olyckstillbud.

Säkerhetsdokumentationen skall ges in innan arbetet med att bygga en tunnel påbörjas. För allmänna vägar skall det ske innan arbetet med att upprätta en arbetsplan påbörjas och för gator skall det ske innan arbetet med detaljplanen påbörjas.⁵⁶ Innehållet i säkerhetsdokumentationen överensstämmer med sådan information som redan i dag upprättas för tunnlar. Skillnaden är att dokumentationen enligt direktivet måste vara uppdaterad.

En ny tunnel får öppnas för trafik först efter godkännande av länsstyrelsen. För ett godkännande krävs att säkerhetskraven är uppfyllda. En större byggnadsteknisk eller driftsmässig ombyggnad

⁵⁶ Se prop. 2005/06:168 *Säkerhet i vägtunnlar* s. 24 och 58.

av en tunnel kräver också godkännande. Tunnelhållaren skall se till att det genomförs regelbundna kontroller av tunnlar i drift. Kontroller skall ske minst vart sjätte år. Länsstyrelsen får meddela de förelägganden, förbud och villkor som behövs för att lagen och föreskrifter med stöd av lagen skall efterlevas. Förelägganden och förbud får förenas med vite. Ett beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Boverket får tillsammans med Vägverket och Statens räddningsverk meddela föreskrifter om de säkerhetskrav som en tunnel skall uppfylla. Undantag från säkerhetskraven får i vissa fall medges av länsstyrelsen. Tunnelhållaren skall skyndsamt upprätta en rapport över varje olycka och allvarligt olyckstillbud som har inträffat i tunneln, vilken skall skickas till länsstyrelsen, säkerhetssamordnaren och den kommunala organisationen för räddningstjänsten.

I departementspromemorian *Säkerhet i vägtunnlar*, (Ds 2005:18), som föregick lagstiftningen om tunnelsäkerhet, uttalades följande avseende vilken myndighet som skulle vara tunnelmyndighet. Vägverket har störst praktisk kunskap av byggande och drift av tunnlar, inbegripet även frågor om säkerhet. Emot Vägverket som tunnelmyndighet talar de dubbla roller som verket då skulle få, dvs. verket skulle bli både tunnelhållare och tunnelmyndighet. Visserligen finns det en funktionell skillnad mellan Vägverkets regioner, vilka är väghållare, och Vägverket centralt. Tudelningen inom verket uppfyller svårligen tunneldirektivets krav på att myndigheten skall vara självständig och oberoende från den verksamhet som tillsynen skall utövas mot. I sammanhanget nämndes Vägtrafikinspektionen också som tänkbar tunnelmyndighet, med de reservationerna att samma dubbla roller uppkom som i fråga om Vägverket.

Del C

Gemensamma frågor och jämförelser

7 Gemensamma förhållanden för inspektionsverksamheterna m.m.

7.1 Likheter och olikheter

Uppdragen för Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen har yttre likheter. Myndigheterna och inspektionen ansvarar för normgivning i form av föreskrifter, de har ansvar för olika slag av tillståndsgivning med avseende på säkerhet och skydd och de ansvarar för tillsyn över att normerna följs samt kan vidta åtgärder om så inte är fallet. Utöver dessa likartade ansvarsområden har de i varierande grad också andra uppgifter.

Vägtrafikinspektionens uppdrag avviker jämfört med de tre andras. Vägtrafikinspektionen har inte något mandat att meddela föreskrifter eller att ge tillstånd av något slag. I stället är uppdraget inriktat på att följa och analysera, att föra dialog och samverka med andra aktörer samt att initiera forskning inom vägtrafikområdet. På vägtrafikområdet är det i stället andra myndigheter och organ som utför normering och tillsyn. Vägverket ansvarar för en omfattande normgivning, tillståndsgivning och för tillsyn, länsstyrelserna ansvarar för viss tillståndsgivning tillsyn, AB Svensk Bilprovning utövar fordonskontroll och polismyndigheterna agerar ute på fältet och kontrollerar efterlevnaden av olika författningar.

Varken Sjöfartsinspektionen eller Vägtrafikinspektionen har en självständig ställning gentemot respektive verk. Vid en jämförelse mellan dessa två inspektioner är det ändå tydligt att Sjöfartsinspektionen har en större självständighet gentemot Sjöfartsverket än vad Vägtrafikinspektionen har gentemot Vägverket. Sjöfartsinspektionen har bl.a. en vittgående föreskriftsrätt inom sjöfartsområdet och ett tillsynsansvar.

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap pekas Luftfartsstyrelsen ut som en av de myndigheter som skall planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarhet och motstå risker

inom samverkansområdet transporter. Andra myndigheter som ingår i det samverkansområdet är Banverket, Sjöfartsverket, Vägverket och Statens energimyndighet. Luftfartsstyrelsen pekas även ut som en av de myndigheter som har samma uppgifter inom samverkansområdet skydd, undsättning och vård. Anledningen till detta är myndighetens ansvar för flygräddningstjänsten. Andra myndigheter som ingår i samverkansområdet är Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk och Tullverket. I båda fallen har Luftfartsstyrelsen och de andra myndigheterna även ett ansvar för att vidta förberedelser som krävs vid höjd beredskap.

7.2 Ett gemensamt mål

En gemensam nämnare för de fyra tillsynsorganen är att de sedan 1998 skall verka i linje med den s.k. nollvisionen, (se avsnitt 7.4). Nollvisionen innebär kort uttryckt att målet för trafiksäkerhetsarbetet inom alla trafikslag skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av olyckor och att ansvaret för att uppnå nollvisionen vilar på dels trafikanterna, dels de s.k. systemutformarna. Inom luftfarten, sjöfarten samt inom den spårburna trafiken omkommer och skadas få människor.

I luftfartsolyckor avled under 2005 sju personer (samtliga inom kategorierna privatflyg, segelflyg, ultralätt flyg, hängflyg och fallskärm), i sjöolyckor 36 personer (handels-, fritids-, och fiskebåtanvändning) och i järnvägsolyckor 34 personer (plan-korsningsolyckor, spårbeträdande och efter fall i fordon, exklusive självmord).

Inom vägtransportssystemet är dödsolyckorna samt skadefallen många. Dock befinner sig Sverige statistiskt i ett mycket gynnsamt läge beträffande vägtrafikens säkerhet i förhållande till andra länder. Inom EU ligger Sverige, Storbritannien, Norge och Nederländerna i topp avseende de lägsta olyckstalen för döda och skadade inom vägtrafiken. Icke desto mindre dog ca 440 personer under 2005 i trafikolyckor och ca 4 000 skadades allvarligt i Sverige. Statistiken för 2006 kommer inte att avvika nämnvärt. Varje dödsfall och olycka innebär en katastrof för anhöriga och skadade och alla till buds stående åtgärder måste vidtas för att minska den ohälsa som vägtrafiken för med sig.

Utredningens uppdrag kan sägas vara att utröna om en sammanslagning av de fyra inspektionsverksamheterna i kombination med eventuellt andra åtgärder bättre kan bidra till nollvisionens förverkligande än vad som är möjligt inom den struktur som finns i dag. Utredningens arbete hänför sig alltså till systemfrågor snarare än till trafikantfrågor. Det är givet att många andra faktorer än systemfaktorerna också påverkar trafiksäkerhetens utveckling. Utredningens arbete bör alltså ses som en pusselbit i ett omfattande arbete som bedrivs både nationellt och internationellt av många aktörer.

Olyckor kan sägas bero på någon eller några av följande tre orsaker:

- Trafikanten bryter medvetet mot givna regler,
- olyckan är en ren olyckshändelse som inte kunnat förutses eller förhindras eller
- ett systemfel föreligger någonstans.

Utredningens arbete riktar in sig på systemfelen och åtgärder för att rätta till sådana fel.

7.3 Tidigare behandling av nu aktuella frågor

Såväl frågor om trafikslagsövergripande inspektionsverksamhet som ansvarsfrågor och trafiksäkerhetsfrågor har utretts tidigare i ett flertal utredningar.

Det har bl.a. gällt inspektionsverksamheternas ställning gentemot trafikverken där utvecklingen har lett till att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen har fått en organisatorisk och ekonomisk självständighet gentemot verken. Detta har haft sin grund i bl.a. avregleringar av de tidigare statliga marknaderna luftfart och järnväg samt internationella och EG-rättsliga bestämmelser som har ställt krav på att en självständig myndighet hanterar vissa funktioner.

En fråga som ofta har berörts i dessa sammanhang är om en gemensam trafikinspektionsverksamhet bör inrättas. Som exempel kan nämnas att frågan behandlades i samband med att Luftfartsstyrelsen avskiljades från Luftfartsverket¹ och att frågan togs upp av Trafikutskottet när tillsyn över spårbunden trafik

¹ Se bet. 1990/91:TU20, rskr. 177.

behandlades med anledning av bl.a. avreglering, närmande till EU och ökade inslag av egenkontroll som påverkade de aktuella verksamheterna.²

Trafiksäkerhet har utretts ett flertal gånger och nollvisionen (se avsnitt 7.4) har gått som en röd tråd genom utredningarna sedan 1997 då den beslutades. Organisatoriska förändringar inom myndighetsstrukturen på vägsidan har genomförts bl.a. när Trafiksäkerhetsverket (TSV) införlivades i Vägverket 1993 och när Vägtrafikinspektionen inrättades 2003. Se vidare i avsnitt 6.5 och 6.6.

7.3.1 Organisatoriska frågor

I betänkandet *En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter*, (SOU 1996:82), behandlade Inspektionskommittén tre frågeställningar, nämligen om de tre inspektionsverksamheterna Luftfartsinspektionen, Sjöfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen borde slås samman till en myndighet, om normgivnings- och tillsynsarbetet borde skiljas från varandra och vilken organisatorisk hemvist inspektionerna borde ha. Kommittén kom fram till att en sammanslagning av inspektionsverksamheterna på de tre områdena kunde leda till positiva konsekvenser inom områden som generell inspektionsmetodik, utredningsteknik, analysmetoder och riskvärdering, kvalitetsutveckling inom tillsynsverksamheten samt forsknings- och utvecklingsprogram av generell natur. Nackdelarna av en sammanslagning bedömdes av utredningen utgöras av de grundläggande skillnader som råder mellan järnväg, luftfart och sjöfart och att den tekniska och operativa miljön inom respektive transportslag är så olikartad att fackkompetens inom respektive område knappast är användbar utanför den specificerade sektorn. Sammanfattningsvis kom kommittén fram till att bl.a. det pågående samarbetet mellan inspektionerna i arbetsgrupper var ett sätt att uppnå positiva effekter men att en sammanslagning inte skulle medföra några sådana fördelar att det kunde vara motiverat.

Beträffande norm- och tillsynsarbetet fann kommittén att verksamheterna inte borde skiljas åt. Det var tvärtom en fördel att normgivning och tillsyn utfördes av samma myndighet eftersom det gagnade inspektionsarbetet och skapade tilltro till

² Se förs. 1993/94:RR7, bet. 1994/95:TU3, rskr. 1994/95:84 och 1994/95:85.

normgivningsarbetet hos verksamhetsutövarna. När det gällde inspektionernas organisatoriska hemvist kom kommittén fram till att järnvägs- och luftfartsinspektionerna skulle skiljas från respektive trafikverk. Motivet till det var att det inte är lämpligt att en inspektion ingår i en myndighet som inspektionen har tillsynsansvar över och vars verksamhet är föremål för inspektionens normgivning. Eftersom Sjöfartsverket inte förvaltade infrastruktur i form av hamnar fann kommittén inte fog för att föreslå att sjöfartsinspektionen skulle separeras från Sjöfartsverket. Däremot fann kommittén att ansvaret för normgivningen på sjösäkerhetsområdet helt och hållet borde ligga kvar på sjöfartsinspektionens chef, sjösäkerhetsdirektören.

7.3.2 Utredningar rörande vägtrafiken

Bland utredningarna som rör organisatoriska frågor och trafiksäkerhet är *Det framtida trafiksäkerhetsarbetet*, (SOU 1991:79), av intresse för utredningens arbete. Trafiksäkerhetsarbetets dåvarande organisation innebar bl.a. att AB Svensk Bilprovning utförde periodisk kontroll av fordon utifrån bestämda säkerhetsnormer, Vägverket svarade för vägarna och vägmiljön och Trafiksäkerhetsverket, TSV, svarade för regler riktade mot fordonstrafikanter och trafikmiljö. TSV, som då var central myndighet för frågor om säkerheten i vägtrafiken och särskilt ansvarade för samordningen i av trafiksäkerhetsarbetet, skulle läggas samman med Vägverket. Motivet till sammanslagningen var att man ville skapa en decentraliserad modell för trafiksäkerhet i stället för att ett centralstyrt verk skulle hantera den frågan. Vägverkets regionindelning ansågs vara lämplig för det regionala arbetet. Den nya myndigheten skulle bli en stark och rationell organisation som såg till helheten i trafiksäkerhetsarbetet och som kunde göra avvägningar mellan de olika verksamhetsområdena trafikant, fordon och trafikmiljö. Utredaren föreslog också att ansvaret för trafiksäkerheten på central nivå skulle vila på väghållaren, dvs. Vägverket för de statliga vägarna och kommunerna för det kommunala gatu- och vägnätet.

Lagstiftningsarbetet som följde innebar att TSV lades ned från och med den 1 januari 1993 och att verkets uppgifter överfördes till Vägverket som fick ett samlat ansvar för vägtrafiken. Vägverket

fick både föreskrivande och tillämpande uppgifter, bl.a. ansvaret för förarprovningen, vilket TSV tidigare haft.³

7.4 Nollvisionen

Trafiksäkerhetsarbetet i Sverige utgår sedan 1997 från den s.k. nollvisionen. Riksdagen beslutade i oktober 1997 med anledning av propositionen *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället* och Trafikutskottets betänkande med samma namn om en ny inriktning av trafiksäkerhetsarbetet i Sverige genom att slå fast ett långsiktigt mål, nollvisionen.⁴ Nollvisionen innebär att målet för trafiksäkerhetsarbetet skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet och att vägtrafiksystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta mål. I propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* bedömde regeringen att minskningen av antalet döda och allvarligt skadade inom vägtrafikområdet borde kunna ske i en sådan takt att ett etappmål fastställdes, innebärande att antalet omkomna till följd av trafikolyckor 2007 skulle vara högst 270 personer. Samtidigt fastslogs att nollvisionen skulle gälla som ett långsiktigt mål för samtliga transportslag, alltså inte bara för vägtransportsystemet. Etappmål infördes också för luftfarten, handelsjöfarten och för plankorsningsolyckor mellan järnväg och väg. Riksdagen ställde sig bakom propositionen.⁵ Etappmålet för vägtrafiken har bekräftats i flera senare propositioner som riksdagen har antagit.⁶ Se vidare i avsnitt 9.2.1. angående hur nollvisionen behandlas i regleringsbrev för de olika trafikslagen.

³ Se prop. 1992/93:2, *om vissa organisatoriska frågor inom trafiksäkerhetsområdet*, bet. 1992/93:TU4, rskr. 1992/93:58 och prop. 1995/96:131 *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m.*

⁴ Se prop. 1996/97:137, *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*, bet. 1997/98:TU4 och rskr. 1997/98:11 samt Ds 1997:13 *På väg mot det trafiksäkra samhället*.

⁵ Se prop. 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, bet. 1997/98:TU10 och rskr. 1997/98:266.

⁶ Se prop. 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126, prop. 2003/04:160 *Fortsatt arbete för en säker vägtrafik*, bet. 2004/05:TU2, rskr. 2004/05:63 och prop. 2005/06:160 *Moderna transporter*, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308.

7.4.1 Nollvisionens innebörd

Nollvisionen innebär inte att alla olyckor på sikt förutsätts kunna undvikas, utan att dödsfall och allvarliga skador skall undvikas. För att nollvisionen skall kunna uppnås krävs ett delat ansvar för trafiksäkerheten enligt följande principer.⁷

1. Systemutformarna, dvs. väghållare, myndigheter, fordons-tillverkare m.fl., har alltid det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning och har därmed tillsammans ett ansvar för hela systemets säkerhetsnivå.
2. Trafikanterna har ansvar för att följa de spelregler som systemutformarna ställer upp för användningen av vägtransport-systemet.
3. Om trafikanterna inte följer spelreglerna – på grund av t.ex. bristande kunskap, acceptans eller förmåga – eller om personskador uppstår, måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller allvarligt skadas.

Det nya synsätt som kan sägas ha etablerats genom nollvisionens antagande innebär att ansvaret för trafiksäkerheten borde delas mellan trafikanten och systemutformarna i stället för att, såsom tidigare, vila på trafikanten till största delen.

7.4.2 Ett europeiskt trafiksäkerhetsprogram

Europeiska kommissionen har i vitboken *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* föreslagit att EU skall anta ett mål för trafiksäkerhetsarbetet på europeisk nivå innebärande en halvering av antalet döda i trafiken till år 2010.⁸ Kommissionen föreslår i ett åtgärdsprogram bland annat insatser för att främja ett säkrare beteende bland trafikanterna och bättre grundutbildning för förare samt insatser för att bekämpa vårdslöst beteende i trafiken.⁹ Omarbetningen av rådets direktiv

⁷ Se prop. 1996/97:137 s. 16–17.

⁸ Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden, KOM (2001) 370 slutlig.

⁹ Kommissionens meddelande Europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet, 2.6. 2003, KOM (2003) 311 slutlig.

91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort¹⁰ är en annan åtgärd som bl.a. förväntas höja trafiksäkerheten i medlemsländerna.

Kommissionen tillsatte 2003 en oberoende expertgrupp för rådgivning till kommissionen om en strategi för behandling av olyckor inom transportsektorn. Gruppens roll är att ge råd till kommissionen om behovet av förbättrad lagstiftning och, om så behövs, ta fram nya initiativ för alla transportslag, inklusive transport av energi (pipelines för olja och gas). Tillkallandet av expertgruppen är i enlighet med de tankegångar som presenterades i kommissionens vitbok.

7.4.3 Gällande etappmål för säker trafik

I propositionen *Moderna transporter*, prop. 2005/06:160, gör regeringen bedömningen att etappmålet även i fortsättningen skall ha följande lydelse: Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor inom alla trafikslag bör, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras. Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör fram till 2007 minska med hälften räknat från 1996 års nivå (dvs. till 270 personer). Vidare anför regeringen bl.a. följande. Sverige är ett av de mest framgångsrika länderna i världen i termer av antalet trafikdödade per invånare. En rad åtgärder kommer att vidtas på europainivå, inte minst inom övervakningsområdet. Dessa åtgärder är alla länder beroende av för att nå sina respektive mål. Det nu uppsatta EU-målet, en halvering av antalet döda från 2000 års nivå till 2010, är minst lika ambitiöst som det svenska målet för 2007. För svenskt vidkommande, om vi skall vara minst lika ambitiösa som EU-målet, skulle det innebära högst 250 dödsfall 2010.

Vägverket har i juni 2006 fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen. Dessförinnan skall en oberoende instans utvärdera arbetet med att nå nollvisionen och dess tidigare etappmål. Detta uppdrag skall redovisas den 1 januari 2008.

För järnväg, sjöfart och luftfart kommer ambitionsnivåer och prioriteringar liksom tidigare att ske som en del av myndighetsstyrningen.¹¹

¹⁰ EGT L 237, 24.8.1991, s. 1.

¹¹ Se prop. 2005/06:160 s. 31–32.

7.5 Statlig tillsyn

Utredningens arbete aktualiserar generella frågor om statlig tillsyn och tillsynsprinciper m.m. Frågor om statlig tillsyn i allmänhet har också fått stor uppmärksamhet under senare år. Utredningen har bl.a. tagit del av rapporterna *Tillsyn inom transportområdet* Informationsrapport 2002/03:3 från Riksdagens revisorer och *Gemensam trafikinspektion – slutrapport från riktad områdesbevakning* från Riksrevisionen samt *Att se till eller titta på om tillsynen inom miljöområdet*, rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1998:50, samt Tillsynsutredningens två betänkanden.

7.5.1 Tillsynsutredningen

Tillsynsutredningen tillsattes 2000 och hade till uppgift att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Utredningen har lämnat två betänkanden, dels delbetänkandet *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14), dels slutbetänkandet *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100). De förslag som lagts fram av Tillsynsutredningen behandlas för närvarande inom Finansdepartementet och en proposition om principerna för tillsyn m.m. planeras att läggas fram för riksdagen under 2007.

I delbetänkandet resonerar Tillsynsutredningen bl.a. kring begreppet tillsyn varvid vissa allmänna principer samt uttrycken tillsyn och inspektion bl.a. analyserades. Följande är av intresse för utredningens uppdrag.

Tillsynsutredningen konstaterade bl.a. att ett objekt kan ha olika tillsynsrelationer med olika tillsynsorgan och att tillsynsrelationerna bör grundas på lag. Bland de cirka 70 statliga tillsynsorgan som tillsynsutredningen har undersökt var det vanligt att tillsynsorganet också hade ett normgivningsansvar. Normgivningen består i att t.ex. utfärda myndighetsföreskrifter och ge tillstånd och auktorisation med därtill knutna villkor. Även rådgivning i generella och i enskilda fall räknas av Tillsynsutredningen till normgivning, om än till en mjukare form av normgivning. Det finns exempel på tillsynsorgan som enbart sysslar med tillsyn, dvs.

enbart med granskning, och det finns också organ som har ett uppdrag som innefattar tillsyn, föreskrifter, allmänna råd, tillstånd och råd i enskilda fall. Däremellan finns flera blandformer.¹²

Tillsyn i betydelsen granskning utesluter sådana element som rådgivning och information m.m. Det finns flera exempel på tillsynsorgan som utöver tillsyn har ett uppdrag som kan kallas ett överblicksuppdrag över ett visst område. Ett sådant uppdrag formuleras ofta så att myndigheten skall följa upp och utvärdera ett visst område. En sådan utvärdering kan sedan ligga till grund för en tillsyn i egentlig mening och det kan också vara så att den formella tillsynens resultat kan leda till en efterföljande uppföljning inom överblicksuppdragets ram. Ett överblicksuppdrag är vanligtvis inte – till skillnad från ett formellt tillsynsuppdrag – förenat med några maktmedel i form av rätt till tillträde till lokaler, möjlighet att förelägga vite etc.¹³

I sitt slutbetänkande föreslog Tillsynsutredningen bl.a. att en särskild generell tillsynslag skulle inrättas. Begreppet tillsyn föreslogs också få en enhetlig definition som en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Betänkandena har remissbehandlats varvid remissinstanserna framfört bl.a. följande synpunkter som här är av intresse. En definition av tillsynsbegreppet är principiellt viktig. Vissa svårigheter med en gemensam definition förutses eftersom de olika tillsynsmyndigheterna i dag lägger olika innebörd i begreppet tillsyn. Förhållandet mellan begrepp som kontroll, övervakning, inspektion och besiktning bör uppmärksammas. Den föreslagna definitionen är snävare än begreppets praktiska innebörd i dag eftersom rådgivning och information ingår i tillsyn enligt nu gällande allmänt förekommande synsätt men inte i den föreslagna definitionen. Tillsyn enligt miljöbalken är ett exempel på ett bredare begrepp som inkluderar rådgivning och information.

Tillsynsorganets oberoende ställning gentemot tillsynsobjektet välkomnas generellt av remissinstanserna som dock uppger att en sådan oberoende ställning inte råder för närvarande. Vägverket

¹² Se SOU 2002:14 s. 61–66.

¹³ Se SOU 2002:14, s. 145–151.

påpekar i sitt remissvar att viss tillsyn som sker av Vägverket inte uppfyller kraven på att tillsynsorganet skall vara fristående gentemot objektet och att inte heller Vägtrafikinspektionen med sin anknytning till Vägverket uppfyller dessa krav varför en sektorslag förordas med hänvisning till betänkandet *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten* (SOU 2000:43), se avsnitt 6.5.1.

7.6 Utredningens utgångspunkter avseende tillsyn och objektivitet

Uppdragen för de fyra inspektionsverksamheterna ser olika ut beroende på olika faktorer, vilka utvecklas i de olika avsnitten om respektive transportslag. Det område som utredningen har att behandla är den inspektionsverksamhet som rör säkerhet och skydd inom respektive transportslag. Det innebär att relationerna mellan verken och inspektionsverksamheterna på andra områden i vissa fall skiljer sig från det område som utredningen behandlar.

Den helt grundläggande tanken när det gäller principerna för hur inspektionsmyndigheternas uppdrag skall avgränsas mot verkens är att tillsynsorganet skall ha en oberoende ställning gentemot verket. Denna tanke har sin grund i det krav på rättsäkerhet som medborgarna har rätt att ställa på en tillsynsmyndighet. Kärnan i tillsynen är att det är en från tillsynsobjektet fristående aktör som utövar den.

De principer som tillsynsutredningen förordade och som också stämmer överens med allmänna principer på området kan illustreras på följande sätt. Det kan sägas finnas fyra element i ett tillsynssystem. Det första elementet är *medborgaren*, vilken är berörd av en verksamhet, t.ex. en anläggning, vars egenskap skall uppfylla vissa normer som fastställs av staten. Medborgaren har rätt att ställa krav på att en anläggning uppfyller en viss standard. Det andra elementet är *tillsynsobjektet*. Härmed menas den verksamhet, produkt eller anläggning som är föremål för de av staten fastställda normerna. Det tredje elementet är den *objektansvarige*, vilken i vissa fall kan vara identisk med tillsynsobjektet. Den objektansvarige är den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för att ett tillsynsobjekt uppfyller statens krav. Slutligen finns *tillsynsorganet* med vilket avses den myndighet eller det organ som på statens uppdrag granskar att objektet uppnår ställda krav och om så inte är fallet har kommunikation med den objektsansvarige

för att eventuellt detta skall åtgärdas. Denna beskrivning av de olika parternas ansvar och roller finner utredningen användbara som grund för de förslag som presenteras.

8 Olycksutredningar

8.1 Allmänt

Enligt direktiven skall utredningen belysa kopplingen mellan verksamheten hos Statens haverikommission, SHK, och de olycksutredningar som genomförs hos inspektionsverksamheterna samt vid behov föreslå förändringar. Anledningen till att avsnittet är omfattande är att det krävs en grundlig genomgång av bestämmelserna i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor för att kopplingen skall framgå. I detta avsnitt tar utredningen också upp de bestämmelser som nu gäller för de fyra olika trafikslagen i fråga om rapportering av olyckor. Databaser för olyckrapportering och liknande hjälpmedel berörs också. I enlighet med sina direktiv redogör utredningen också för ansvarsförhållandena i fråga om räddningstjänst. Bedömningar och förslag redovisas i avsnitt 11–13.

8.2 Statens haverikommissions uppdrag

Statens haverikommission, SHK, inrättades 1978 och har i uppdrag att göra undersökningar av olyckor och tillbud till olyckor enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Haverikommissionen skall följa den nationella och internationella utvecklingen på de områden som omfattas av kommissionens verksamhet och samarbeta med berörda säkerhetsmyndigheter i deras olycksförebyggande verksamhet.¹

Motivet för att inrätta Statens haverikommission var behovet av en fristående opartisk instans som vid utredning av olyckor och tillbud inom civil och militär luftfart inte kunde misstänkas ta otillbörlig hänsyn eller agera i egen sak. Sedan 1990 utreder SHK alla typer av olyckor och tillbud.

¹ Se 1 och 2 §§ förordningen (1996:282) med instruktion för Statens haverikommission.

De utredningar som SHK genomför skall inte syfta till att slå fast straffrättslig skuld. SHK:s uppdrag innebär att man skall fastställa orsaker till en olycka eller ett tillbud och därmed klarlägga de brister som kan finnas i säkerheten. Brister i föreskrifter och tillsyn, svagheter i samspelet människa, teknik och organisation, brister i konstruktioner och sätt att manövrera det aktuella fordonet osv. lyfts fram. När det är påkallat lämnar SHK rekommendationer så att nya olyckor och tillbud kan undvikas.

Regeringen har i regleringsbrevet för SHK bl.a. angett att kommissionen med sin verksamhet främst skall bidra till att uppfylla det transportpolitiska delmålet om en säker trafik, dvs. att ingen skall dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom transportsystemet.

8.3 Obligatorisk undersökning för vissa olyckor

Lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, LUO, och den tillhörande förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor, FOU, pekar ut SHK som den myndighet som skall undersöka allvarliga olyckor och tillbud. Möjlighet finns också för SHK att överlåta åt annan att göra sådana undersökningar.²

Syftet med undersökningen av en olycka skall enligt 6 § LUO vara att

1. så långt som möjligt klarlägga såväl händelseförloppet och orsaken till händelsen som skador och effekter i övrigt,
2. ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av händelsen eller att begränsa effekten av liknande händelser,
3. ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med händelsen och, om det finns skäl därtill, för förbättringar av räddningstjänsten.

Vid vissa typer av olyckor och tillbud finns en föreskriven obligatorisk undersökningsplikt för SHK. Det gäller sådana olyckor och tillbud som kan anses som allvarliga enligt de kriterier som gäller för respektive olyckstyp. För de mindre allvarliga olyckorna gäller att det är tillsynsmyndigheten som ansvarar för utredningar av olyckor och tillbud. Se avsnitt 8.5.

² Se 1 och 5 §§ LUO och 1 och 2 §§ FOU.

I 2 § LUO och 1 § FUI fastställs haverikommissionens obligatoriska undersökningsområde. Grundläggande för det obligatoriska undersökningskravet är att den inträffade olyckan skall ha nått en bestämd grad av allvarlighet. I lagen har de olyckstyper som skall undersökas samlats i fyra huvudtyper; luftfartsolyckor, sjöolyckor, järnvägsolyckor och andra allvarliga olyckor. LUO kompletteras på vissa områden av speciallagstiftning. Personskador, sakskador och miljöskador kan föranleda undersökningsplikt.

Regeringen får föreskriva eller i enskilda fall besluta att en undersökning skall göras enligt LUO även om olyckan eller tillbudet inte ingår i det område som är obligatoriskt för SHK att utreda.

8.3.1 Luftfartsolyckor

SHK har obligatorisk undersökningsplikt i fråga om tre olika sorters luftfartsolyckor. Den första kategorin är olyckor vid användning av luftfartyg som har medfört att någon antingen har omkommit eller blivit allvarligt skadad. Definitionen av allvarlig skada på luftfartsområdet har sin grund i 1944 års Chicago-konvention som Sverige har tillträtt. Konventionen definierar en allvarlig kroppsskada som en skada som innebär att det krävs intagning på sjukhus eller motsvarande och vård i mer än 48 timmar. Som exempel på allvarlig kroppsskada kan nämnas brutna armar och ben. Den andra typen av luftfartsolycka som kräver undersökning av SHK är en olycka som har lett till att luftfartyget eller egendom som inte transporterats med detta har fått betydande skador, eller omfattande miljöskador har uppstått. Den tredje typen av olycka som innebär obligatorisk undersökningsplikt är när luftfartyget är oåtkomligt eller har försvunnit under flygning och inte kunnat återfinnas.

Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2006 skall olyckor som har inträffat med lättare luftfartyg som saknar luftvärdighetsbevis, t.ex. flygskärmar, hängglidare och liknande mindre luftfartyg med en totalvikt om högst 2 250 kilo, bara utredas om man kan anta att utredningen har betydelse från säkerhetssynpunkt. Bestämmelsen har tillkommit för att SHK inte inom det obligatoriska utredningsområdet skall behöva hantera dessa olyckor som sällan resulterar i säkerhetsföreskrifter.

8.3.2 Sjöolyckor

SHK:s obligatoriska undersökningsskyldighet inom sjöfartssektorn inträder vid olyckor varvid handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg har använts. Det krävs också att flera människor avlidit eller blivit allvarligt skakade eller att fartyget eller egendom som inte transporteras med fartyget har fått omfattande skador eller att omfattande skador uppkommit i miljön. Vidare gäller att SHK skall undersöka händelsen om fartyget försvunnit eller övergivits i sjön. Av förarbetena till bestämmelsen framgår det att begreppet *flera människor* som regel avser minst fem människor, om inte omständigheterna är sådana att en undersökning framstår som motiverad trots att antalet offer är lägre.³

Förslag som påverkar definitionen av en allvarlig sjöolycka

Det finns ett förslag till direktiv om olycksutredningar inom sjötransportsektorn, vilket ingår i det s.k. tredje sjösäkerhetspaketet.⁴ I förslaget ingår bl.a. tankar om att olycksbegreppet allvarlig olycka skall harmonieras med det som gäller för luftfarten och som kommer att gälla inom järnvägssektorn när det andra järnvägspaketet genomförs.

8.3.3 Järnvägolyckor

SHK:s obligatoriska undersökningsskyldighet vid järnvägolyckor omfattar olyckor vid järnvägs-, tunnelbane- eller spårvägsdrift och inträder vid olyckor som har medfört att flera människor har avlidit eller skadats allvarligt eller olyckor som lett till att ett spårfordon, spåranslagning eller egendom som inte transporteras med spårfordonet har fått omfattande skador eller omfattande skador har uppstått i miljön. Begreppet flera människor avser enligt förarbetena minst fem.⁵

³ Se *Proposition om undersökning av olyckor*, prop. 1989/90:104 s. 35.

⁴ Se 2005/0240(COD).

⁵ Se prop. 1989/90:104 s. 35.

Pågående lagstiftningsarbete avseende järnvägsolyckor

LUO och JVL är under omarbetning till följd av det s.k. järnvägssäkerhetsdirektivet.⁶ Nya bestämmelser till följd av direktivet kommer enligt vad utredningen har erfarit att träda i kraft under 2007. Regeringen har i november 2006 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över upprättade lagförslag i ämnet.

Järnvägssäkerhetsdirektivets bestämmelser om undersökning av järnvägsolyckor medför att den nuvarande definitionen av vad en allvarlig järnvägsolycka är kommer att ändras på så sätt att SHK kommer att få utreda olyckor som medfört att minst en person omkommit eller minst fem personer har skadats svårt. Det ingår inte i SHK:s undersökningsplikt att utreda händelser som inte utgör en olycka, t.ex. brott, terroristattacker eller där någon medveten har tagit sitt liv. Det obligatoriska undersökningsområdet för SHK kommer alltså att utvidgas och Järnvägsstyrelsens undersökningsområde kommer att bli mindre. Den skyldighet som gäller i dag för Järnvägsstyrelsen att ställa experter till SHK:s förfogande (6 § första stycket FUU) bedöms i lagrådsremissen inte helt förenlig med direktivet som föreskriver att det utredande organet skall vara oberoende av tillsynsmyndigheten. Den generella rätt som SHK har i dag att delegera undersökningen av en allvarlig olycka till Järnvägsstyrelsen, se avsnitt 8.3.6, är inte förenlig med direktivet. Däremot kommer SHK att i det enskilda fallet kunna delegera en undersökning, efter att ha prövat saken utifrån ett antal kriterier. Det gäller sådana olyckor och tillbud som i dag regleras i 2 § andra stycket LUO och sådana där en undersökning är påkallad ur säkerhetssynpunkt enligt 3 § FUU. Enligt järnvägssäkerhetsdirektivet skall den undersökande myndigheten få ta med sig och granska handlingar eller föremål som kan antas ge upplysningar av betydelse för utredningen. En uttrycklig bestämmelse om rätten för undersökningsmyndigheten att föra med sig vrakdelar och annat från olycksplatsen föreslås införas i LUO för att bestämmelserna skall överensstämma med direktivets. I lagrådsremissen föreslås också en bestämmelse om samarbete med utländska utredande organ för de fall en händelse som berör spårfordon i internationell trafik inträffar på eller nära den svenska gränsen.

⁶ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och utfärdande av säkerhetsintyg. Se även avsnitt 3.5.1.

8.3.4 Andra olyckor

När det gäller SHK:s undersökningsskyldighet avseende andra allvarliga olyckor krävs att sådana olyckor skall undersökas om flera människor har omkommit eller blivit allvarligt skadade eller om omfattande skador uppstått på egendom eller i miljön. Dessutom krävs, till skillnad mot vad som gäller för tidigare nämnda olyckor, att undersökningen är av betydelse från säkerhetssynpunkt. Bland andra olyckor som SHK kan undersöka ingår bl.a. vägtrafikolyckor och bränder.

Att en utredning är av betydelse från säkerhetssynpunkt kan sägas innebära att fokus skall vara på säkerhetsmässiga aspekter och om olyckan eventuellt kan leda till nya säkerhetsmässiga rekommendationer av något slag som kan tänkas förebygga liknande olyckor i framtiden. Omständigheterna skall med andra ord vara sådana att olyckan inte beror på rena missbedömningar eller t.ex. slarv hos en förare. Omständigheter som rör räddningstjänstens insatser i samband med en händelse skall också beaktas vid bedömningen.⁷

8.3.5 Tillbud

Den obligatoriska utredningsskyldigheten omfattar också tillbud till olyckor. Härmed menas både händelser som hade kunnat leda till allvarliga olyckor och andra händelser som ger vid handen att det förekommer allvarliga brister i fråga om exempelvis det för verksamheten gällande säkerhetssystemet.⁸ Tillbud till olyckor omfattas av den obligatoriska undersökningsplikten om tillbudet har inneburit allvarlig fara för att en olycka skulle inträffa eller om tillbudet tyder på ett väsentligt fel hos luftfartyget, fartyget, spårfordonet eller spåranläggningen eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende. Liksom för andra olyckor och olyckor med lättare luftfartyg gäller också kravet att undersökningen skall vara av betydelse ur säkerhetssynpunkt för att tillbudet skall falla under Haverikommissionens obligatoriska undersökningsplikt.

⁷ Se bl.a. prop. 1989/90:104 s. 27 och prop. 2005/06:12 *Haveriutredningen vid mindre allvarliga olyckor* s. 11.

⁸ Se prop. 1989/90:104 s. 27.

8.3.6 Delegering

Enligt 2 § FOU har Haverikommissionen möjlighet att överlåta åt annan att göra en undersökning av en olycka som omfattas av den obligatoriska undersökningsplikten i 2 § LUO. Överlåtelsen får avse en enskild händelse eller en viss typ av händelser. En undersökning får dock inte överlåtas om det skulle rubba tilltron till undersökningens objektivitet att den inte görs av Haverikommissionen eller om det i övrigt finns skäl att undersökningen görs av kommissionen. I förarbetena till LUO anges särskilt att det ofta är lämpligast att en överlåtelse sker till den behöriga tillsynsmyndigheten.⁹

8.3.7 Tillsynsmyndigheternas roll när SHK utreder

Insyn via koordinator

Enligt 6 § FOU har tillsynsmyndigheterna och Statens räddningsverk rätt till insyn i Haverikommissionens undersökningar om undersökningen berör myndighetens tillsynsområde. I SHK:s interna föreskrifter finns föreskrivet att i varje undersökning skall kontinuerligt samråd ske med den tjänsteman, koordinator, som vederbörande tillsynsmyndighet och Statens räddningsverk anvisar för ändamålet.

Bistå med experter

Av 6 § FOU framgår också att tillsynsmyndigheterna skall ställa experter till Haverikommissionens förfogande avseende händelser som berör myndighetens ansvarsområden. Tillsynsmyndigheterna har härigenom en skyldighet att bistå med experter. Undantag gäller om förhållandena är sådana att detta äventyrar myndighetens möjlighet att fullgöra andra angelägna uppgifter.

⁹ Se prop. 1989/90:104 s. 37.

Förebyggande rekommendationer

Av 6 § 1 LUO och 13 § FUO framgår att rekommendationerna (dvs. utlåtandena) om de åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av den händelse som utretts, skall ställas till tillsynsmyndigheten eller till den myndighet vars ansvarsområde händelsen berör. Dessa myndigheter skall underrätta SHK om sin inställning till de föreslagna åtgärderna.

8.4 Hur får SHK reda på olyckor?

Det finns bestämmelser i LUO och FUO om hur rapportering av sådana olyckor skall gå till som tillhör SHK:s obligatoriska utredningsområde. Bestämmelserna är liknande för luftfart, sjöfart och järnväg och innebär att rapportering i första ledet sker av olika verksamhetsutövare till respektive tillsynsmyndighet. Denna rapporterar vidare till SHK. För andra olyckor, dit vägtrafikolyckor hör, går rapporteringen inte via någon tillsynsmyndighet utan via polismyndigheten eller räddningstjänsten.

Rapporteringen regleras av 20 § första stycket FUO och innebär följande. Rapportering enligt 5 kap. 8 § första eller andra stycket luftfartslagen (1957:297) eller 6 kap. 14 § första eller andra stycket sjölagen (1994:1009) skall omedelbart göras till tillsynsmyndigheten, dvs. till Luftfartsstyrelsen respektive Sjöfartsinspektionen. Detsamma gäller för verksamhetsutövare vid drift av järnväg, tunnelbana eller spårväg i fråga om olyckor och tillbud till olyckor som tillhör SHK:s obligatoriska utredningsområde. Av paragrafen framgår vidare att en befälhavare på svenskt luftfartyg, handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg och den som driver verksamhet på järnväg, tunnelbana eller spårväg på begäran av tillsynsmyndigheten även skall rapportera i andra fall än de som avses i första stycket om en händelse har inträffat eller kan antas ha inträffat som kan vara av betydelse för luftfartens säkerhet, sjösäkerheten eller säkerheten i spårtrafiken. Tillsynsmyndigheterna får efter samråd med SHK meddela närmare föreskrifter om rapportering enligt 20 § FUO.

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen

Av 21 § FOU framgår att om en polismyndighet får reda på att en olycka som ingår i det för SHK obligatoriska utredningsområdet har inträffat skall tillsynsmyndigheten underrättas om det finns en sådan och i annat fall SHK. Om en olycka med ett fritidsfartyg har inträffat som innebär att någon har avlidit eller fått svår kroppsskada, skall polismyndigheten underrätta Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen). Underrättelseskyldigheten gäller också i fråga om fartygsolyckor för Tullverket och Kustbevakningen.

Kommunernas ansvar

Av 26 § FOU framgår att kommunerna inom ramen för den kommunala räddningstjänsten i den utsträckning som SHK bestämmer, skall underrätta SHK om händelser som skall undersökas av SHK.

8.5 Tillsynsmyndigheternas utredningar

Sådana händelser som inte omfattas av SHK:s obligatoriska utredningsskyldighet men där det är påkallat från säkerhetsynpunkt att en utredning sker, skall enligt 3 § FOU utredas av tillsynsmyndigheterna eller då det inte finns någon tillsynsmyndighet, av SHK. SHK har dock alltid rätt att undersöka händelsen om det finns särskilda skäl. Rapporteringskraven i luftfartslagen (1957:297), sjölagen (1994:1009) och JVL kompletteras av föreskrifter som respektive myndighet har utfärdat efter samråd med SHK. Föreskrifterna innehåller vilka typer av händelser som skall rapporteras till tillsynsmyndigheten.¹⁰ För luftfarten gäller internationella bestämmelser om händelse-rapportering som komplement till dem som anges i luftfartslagen (1957:297).

¹⁰ Se Järnvägsinspektionens föreskrifter (BV-FS 1997:3) om rapportering av olyckor och tillbud och SJÖFS 1991:5, Sjöfartsverkets kungörelse med föreskrifter om rapportering av sjöolyckor och anmälan om sjöförklaring.

8.5.1 Järnvägsstyrelsens olycksutredningar

Verksamhetsutövarna rapporterar i enlighet med föreskrifter om rapportering vissa slag av olyckor. Järnvägsstyrelsen har en databas för rapportering av tillbud och olyckor som kallas JAS. Järnvägsstyrelsen upprätthåller också en telefonberedskap dygnet runt för inrapportering av olyckor. I databasen anges inte personer utan rapportrande organisation eller "annan" anges.

Järnvägsstyrelsen begär in och granskar verksamhetsutövarers olycksutredningar, följer olycksutredningar och genomför sådana utredningar i egen regi. Genom att samla in och analysera fakta kan uppföljningar och förebyggande arbete ske och skaderiskerna kan således minska. Erfarenhet av olyckor och tillbud kan bidra till övriga processer inom myndigheten, t.ex. till tillsyns- och föreskriftsarbetet.

8.5.2 Luftfartsstyrelsens olycksutredningar

På grund av internationella överenskommelser och med stöd i olika dokument såsom *Bestämmelser för civil luftfart*, BCL, *Joint Aviation Requirements Operations*, JAR OPS, ICAO Annex 13 samt i EU-direktivet 2003/42/EG om rapportering av händelser inom civil luftfart finns det rapporteringskrav utöver det som omfattas av SHK:s och Luftfartsstyrelsens utredningsområden. Dessa bestämmelser innebär att alla som är verksamma inom luftfarten, t.ex. flygplatser och flygbolag är skyldiga att rapportera händelser som avviker från det normala och som skulle kunnat leda till sänkt flygsäkerhet. Rapporteringen sker till Luftfartsstyrelsen som analyserar och registrerar uppgifterna i en databas som tillhandahålls av EU. Syftet med databasen är att få en överblick över störningar och avvikelser. Datautbyte sker mellan medlemsländerna i EU enligt ovannämnda direktiv för att öka signifikansen i analysverksamheten genom tillgången till ett stort material från hela Europa. Uppgifterna från databasen används inom Luftfartsstyrelsen för att analysera problemområden och i förebyggande flygsäkerhetsarbete. Rapporterna används också av operatörerna själva i deras flygsäkerhetsarbete. Information med sammanställning av inkomna störningsrapporter sänds regelbundet ut till marknaden som en stödåtgärd, vilket möjliggör att företagen får

insyn i andra operatörers händelser med liknande verksamhet och därmed ges en vidgad förståelse för upplevda problem.

Inom Näringsdepartementet har en departementspromemoria utarbetats med förslag till nya bestämmelser om bl.a. händelse-rapportering och sekretess för anmälaren vid rapportering, till följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG av den 13 juli 2003 om rapportering av händelser inom civil luftfart.¹¹

8.5.3 Sjöfartsinspektionens olycksutredningar

Med stöd av föreskrifter som Sjöfartsverket har utfärdat avseende olycksrapportering sker rapportering till Sjöfartsinspektionen.¹²

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

Sjöfartsverket har kunnat konstatera att befälhavare har en rimligt god rapporteringsbenägenhet när det gäller inträffade olyckor men en närmast obefintlig benägenhet att rapportera när det gäller tillbud. Detta är olyckligt eftersom de lärdomar som kan dras av tillbud och utredningar av sådana är av lika stort värde från sjösäkerhetssynpunkt som utredningar av olyckor.

Sjöfartsinspektionen har därför tillsammans med Sveriges Redareförening och med bistånd från Stiftelsen Sveriges Sjömanshus, SWEREF och Sjöassuradörernas förening skapat ett rapporteringssystem kallat INSJÖ. Systemet innehåller en databas som har ett anonymt register över incidenter som rapporteras in anonymt på elektronisk väg. Rapporteringen i detta system är frivillig. Rapporten blir anonym i systemet i så måtto att rapportörens och fartygets identitet döljs. Identiteterna är inte åtkomliga för Sjöfartsinspektionen eller någon annan. Sjöfartsinspektionen medverkade i uppbyggnaden av systemet eftersom lärdom inte kunde dras av inträffade tillbud tidigare, vilket var otillfredsställande.

Arbetet med att öka tillbudsrapporteringen generellt sett innebär bl.a. att sjömän redan under utbildningen på gymnasial och

¹¹ Se Ds 2006:18, *Rapportering av händelser inom civil luftfart m.m.*

¹² Se SJÖFS 1991:5.

högskolenivå skall mötas av begreppet tillbudsrapportering. På utbildningsanstalterna pågår därför arbete med att påverka sjösäkerhetskulturen, som skall bäras av varje enskild individ. Ett intensivt arbete med näringens olika aktörer pågår. Den tröghet som föreligger i tillbudsrapporteringen anses bero på dels att den naturliga viljan hos besättningen att rapportera sådant som bara nästan hänt inte fått riktigt fäste, dels att de säkerhetsansvariga inom rederierna ännu inte har fått in en naturlig rutin att vidarebefordra rapporterna.

8.5.4 Något om hur en undersökning genomförs

Bestämmelser om hur en undersökning av en olycka eller ett tillbud går till hos en tillsynsmyndighet eller hos SHK finns i LUO och FUO. Den undersökande myndigheten kan hålla förhör med den som kan tänkas ge upplysningar av betydelse för utredningen. Myndigheten får också granska handlingar eller föremål som antas vara av sådan betydelse. Om utredningen inte kan genomföras på annat sätt får den utredande myndigheten begära hjälp av polismyndigheten. För polismyndighetens utredning gäller då bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken, RB. Den myndighet som gör undersökningen har rätt till tillträde till platsen för händelsen och denna myndighet får begära att vittnen eller sakkunniga hörs vid domstol eller att någon föreläggs att tillhandahålla handlingar eller föremål. En sådan begäran skall göras hos den tingsrätt inom vars område händelsen har inträffat eller den berörda personen vistas. Rätten skall hålla förhör eller meddela föreläggande om inte laga hinder möter. Bestämmelserna om bevisupptagning vid domstol gäller härvid.

När SHK utför utredningen skall kommissionen slutligen lämna en rapport till tillsynsmyndigheten eller den myndighet vars ansvarsområde händelsen berör. Rapportering sker också till internationella organisationer inom luftfartens och sjöfartens områden.

8.6 EU-aspekter på olycksutredningar

Både Järnvägssäkerhetsdirektivet och det förslag till direktiv som håller på att utarbetas för sjöfarten¹³ bygger på en ordning som ställer upp krav på oberoende och självständighet hos det organ som skall utföra undersökningar av olyckor. Dessutom går utvecklingen mot en harmoniserad definition av vad en allvarlig olycka är i detta sammanhang och att det oberoende utredningsorganet får ett utökat ansvar för att undersöka olyckor som i dag inte räknas som allvarliga. Den grundläggande idén bakom direktiven är att säkerhetsmyndighetens och utredningsorganets roller måste hållas isär, vilket har till syfte att gynna transportsäkerheten.

8.7 Olycksutredningar inom vägtransportsystemet

Till skillnad från olyckor och tillbud inom järnväg, sjöfart och luftfart är inte vägtrafikolyckorna särskilt markerade i LUO och FUU. De faller in under gruppen andra allvarliga olyckor och tillhör SHK:s obligatoriska utredningsområde om de har medfört att flera människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade eller omfattande skador har uppkommit på egendom eller i miljön och de skall undersökas av SHK endast om en undersökning är av betydelse från säkerhetssynpunkt.¹⁴ Vägtrafikolyckor som normalt utreds av SHK är sådana som rör kommersiell trafik eller transport av farligt gods i vilka flera personer har omkommit.

8.8 Rapportering och utredning av olyckor inom vägtransportsystemet

8.8.1 Trafikantens ansvar

När det gäller vägtrafikolyckor finns det vissa skyldigheter som gäller trafikanter som med eller utan egen skuld har haft del i en olycka.¹⁵ Skyldigheterna innebär att trafikanten skall kvarstanna på platsen, i mån av förmåga hjälpa skadade och medverka till de åtgärder som olyckan skäligen föranleder. Han eller hon skall också på begäran av någon som har haft del i olyckan eller vars egendom

¹³ Se 2005/0240(COD).

¹⁴ Se 2 § LUO.

¹⁵ Se 2 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276).

skadats vid olyckan uppge namn och adress samt lämna upplysningar om händelsen. Om egendom har skadats och ingen är närvarande som kan ta emot uppgifter och upplysningar, skall trafikanten snarast möjligt underrätta den som lidit skada, om denne är känd eller lätt kan spåras. Har någon person skadats och är skadan inte obetydlig, skall trafikanten snarast underrätta polis.

8.8.2 Polismyndigheternas och räddningstjänstens ansvar

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

Polismyndigheterna har ett rapporteringsansvar till SHK avseende bl.a. de vägtrafikolyckor som faller under det obligatoriska utredningskravet i 2 § LUO, vilket framgår av 21 § FUO. Det krävs alltså dels att flera personer har omkommit eller skadats allvarligt, dels att en utredning kan ha betydelse från säkerhetssynpunkt för att olyckan skall rapporteras till SHK. Detsamma gäller den kommunala räddningstjänsten enligt 26 § LUO.

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

8.9 Vägverkets registrering och utredning av olyckor

8.9.1 STRADA

Vägverket har ett informationssystem för skador och olyckor som kallas för STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition). I systemet registrerar polismyndigheterna att en olycka har inträffat och skriver direkt in vissa uppgifter om olyckan. Dessa uppgifter

ligger till grund för den statistik som redovisas av Vägverkets och för den officiella statistiken som SIKÄ (Statens Institut för Informations Analys) har ansvar för. Den officiella statistiken om skador och olyckor i trafiken baseras alltså på polisrapporterade olyckor och skadeklassningen är grov och osäker. Viss frivillig rapportering i STRADA sker genom vissa akutsjukhus. Många olyckor föranleder inte sjukhusvård, exempelvis pisksnärtskador, som inte visar sig förrän efter viss tid men därefter kan bli långdragna.

Sedan flera decennier har det uppmärksammats att det finns ett stort mörkertal i rapporteringen. Den definition som gäller för att registrering av svår skada i STRADA och som överensstämmer med den som tillämpas inom ECE, är att personen har erhållit brott, krosskada, sönderslitning, allvarlig skärskada, hjärnskakning eller inre skada. Dessutom räknas som svår personskada annan skada som förväntas medföra intagning på sjukhus. Övriga personskador betecknas som lindriga. Under 2004 rapporterade polisen cirka 4 000 svårt skadade, medan det enligt Socialstyrelsens patientregister var cirka 12 500 personer som lades in på sjukhus på grund av skador i trafiken.¹⁶

Det pågår till följd av definitionsproblemen och skadeklassningen ett utvecklingsarbete som skall leda till kvalitetshöjande åtgärder i rapporteringsrutinerna. Vägverket har fått ett uppdrag som bl.a. innebär att införa ett nytt informationssystem för skador och olyckor inom vägtransportssystemet. I samverkan med Socialstyrelsen, SIKÄ och Sveriges Kommuner och Landsting skall Vägverket utreda möjligheterna att använda sjukhusens slutenvårdsstatistik över sjukskrivningar orsakade av trafikolyckor, i syfte att ge en bredare bild av dessa olyckors hälsopåverkan. Frågor kring personuppgifter m.m. skall utredas i samband härmed.¹⁷

¹⁶ Se rapport från SIKÄ, *Vägtrafikskador 2004*, 2005:14.

¹⁷ Se bl.a. prop. 2005/06:160 *Moderna transporter* s. 67 och Näringsdepartementets uppdrag till Vägverket 2006-06-14, N2006/4595/TP.

8.9.2 Djupstudier

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

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

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

8.9.3 Pågående försök med händelserapportering för vägtrafik

Vägtrafikinspektionen och Haverikommissionen

Inom det samverkansprojekt som pågår mellan bl.a. Vägtrafikinspektionen och SHK har frågan om rapportering av olyckor och tillbud tagits upp och diskuterats med anledning av att Vägverket inte har något rapporteringskrav till Haverikommissionen till skillnad mot de andra tillsynsmyndigheterna inom transportområdet. I praktiken fungerar inte heller polisens rapportering av olyckor och tillbud till haverikommissionen på önskvärt sätt. För att lösa detta har initiativ tagits av Vägtrafikinspektionen och Haverikommissionen för att Rikspolisstyrelsen och Haverikommissionen tillsammans skall utarbeta riktlinjer för länsalarmeringscentralerna om vilka olyckor som de skall rapportera samt att Haverikommissionen skall sända sina jourlistor till länsalarmeringscentralerna.

Kollektivtrafiken

Ett projekt pågår mellan Svenska lokaltrafikföreningen och Bussbranschens riksförbund med syfte att skapa ett för branschen enhetligt system för att rapportera händelser som inträffar i

kollektivtrafiken. Ett system för att ta fram statistik och göra jämförelser som är baserade på stora mängder händelser möjliggör för branschen och andra intressenter att få bättre kunskap och därmed bättre kontroll över faror och risker i kollektivtrafiken.

8.10 EU-aspekter på olycksutredningar inom vägtrafiken

8.10.1 Olycksdatabaser

Det pågår inom EU ett flertal insatser och projekt som har som mål att öka trafiksäkerheten på olika sätt. I vitboken från 2001 *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* fastställs 60 praktiska åtgärder för att kraftigt förbättra transporternas kvalitet och effektivitet i Europa till 2010. I kommissionens meddelande KOM(2003) 311 slutlig¹⁸ sägs bl.a. följande av intresse avseende insamling, analys och spridning av data om olyckor. Det är nödvändigt att känna till orsaker, omständigheter och konsekvenser av olyckor för att kunna kontrollera, förhindra eller åtminstone mildra effekterna av olyckor. Därför är databaser om olyckor oundgängliga redskap för att objektivt kunna bedöma problem som rör trafiksäkerhet. Det finns planer på att utveckla oberoende olycksutredningar vid trafikolyckor, efter förebild av EU:s befintliga regelverk om civil luftfart. Med tanke på det mycket stora antalet trafikolyckor är det dock inte möjligt att genomföra en detaljerad utredning av varje olycka. Det är mer realistiskt att inrikta sig dels på de allvarligaste olyckorna, dels på ett representativt urval av "vanliga olyckor". Dessa utredningar skall vara oberoende av de utredningar som utförs av rättsliga myndigheter och försäkringsbolag och inriktas på orsakerna till olyckan snarare än på ansvarsfrågan och göra det möjligt att förbättra lagstiftning och gällande praxis. Utredningarna skall bedrivas på nationell nivå på grundval av en europeisk metod och resultaten skall överlämnas för bedömning till en expertgrupp som har sitt säte i kommissionen. Dessa utredningar som endast omfattar ett begränsat antal olyckor kommer att komplettera den allmänna trafikolycksstatistiken och detaljerade studier om enskilda olyckor som genomförs av tvärvetenskapliga grupper. De

¹⁸ Se rapport från Europeiska kommissionen *Att rädda 20 000 liv på våra vägar – Ett gemensamt ansvar*, 2003.

databaser som härmed upprättas kommer att ställas till forskarnas förfogande.

8.10.2 Oberoende utredningsorgan

I ovannämnda rapport sägs vidare följande. Det finns ett särskilt problem med användningen av utredningar som görs i samband med olyckor. De har ofta som främsta syfte att bestämma ersättning för skada som vållats genom olyckor eller att fastställa ansvarsfrågor. Dessa utredningar kan inte fylla det behov som nu ger sig tillkänna och blir allt mer påtagligt i Europa och Förenta staterna, nämligen behovet av att ha oberoende tekniska utredningar där resultaten inriktas på olycksorsaker och olika sätt att förbättra lagstiftningen. Sedan flera år tillbaka föreskrivs denna typ av utredningar i EG:s regelverk när det gäller civil luftfart. En motsvarande skyldighet föreskrivs numera för järnvägen i järnvägssäkerhetsdirektivet och ett förslag är under utarbetande om samma slags utredningar inom sjöfartssektorn. På sikt vore det lämpligt att föreskriva ett sådant system även för trafikolyckor. Vid den tredje konferensen om olycksutredningar som organiserades av Europeiska transportsäkerhetsrådet (ETSC) konstaterades det att en permanent oberoende organisation inte endast utgör en garanti för att utredningarna utförs oberoende utan att den också innebär en garanti för att dess rekommendationer verkligen omsätts i praktiken.¹⁹

8.10.3 Databasen CARE

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

¹⁹ Se avsnitt 5.6 i rapporten.

8.10.4 Det europeiska trafiksäkerhetsobservatoriet

Kommissionen har för avsikt att inrätta ett europeiskt trafiksäkerhetsobservatorium. Detta observatorium är avsett att inom ramen för kommissionens arbete samordna alla gemenskapens åtgärder inom området för insamling och analys av data om trafikolyckor och kroppsskador och för att styra EU mot trafiksäkerhetsmålet år 2010. Det kommer att inrymma databasen CARE och därmed utgöra en knutpunkt i Europeiska unionen för informationsutbyte om bästa praxis.

8.11 Hur genomförs olycksutredningar i befintliga verksamheter?

Det kan konstateras att olycksutredningar kan ha olika syften och att det därför framstår som naturligt att det görs sådana utredningar av olika parter. Den som är ansvarig för en produkt gör av naturliga skäl ofta utredningar av olyckor och tillbud i skadeförebyggande syften. Polis och åklagare gör sina utredningar för att utröna eventuellt ansvar för brott. Den som är ansvarig för säkerheten inom en verksamhet måste se till att få återkoppling av olyckor och tillbud i sådan utsträckning att skadeförebyggande arbete kan bedrivas. Till viss del utreds samma ärende på flera håll, vilket är oundvikligt.

För de olika trafikslagen definieras en allvarlig olycka till viss del olika vilket innebär att SHK:s undersökningsplikt ser olika ut för de olika transportslagen. Som framgår ovan beror detta till stor del på internationella regleringar. Tillsynsmyndigheternas ansvar för att utreda mindre allvarliga olyckor varierar också mellan transportslagen.

8.12 Ansvaret för räddningstjänst

Ansvarsförhållandena för räddningstjänst framgår av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, FSO. Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunen skall ansvara för vid olyckor och vid överhängande fara för olyckor för att hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Till räddningstjänsten hör också vissa räddningsinsatser

som staten gör även om det inte har inträffat någon olycka eller föreligger överhängande fara för olycka.

Enligt 1 kap. 2 § LSO skall staten eller en kommun 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. Ansvaret ligger alltså i första hand på den enskilde. Det finns särskilda bestämmelser för ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och anläggningar avseende främst brand.

Statens skyldigheter finns på områdena för fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst samt efterforskning av försvunna personer i andra fall och miljöräddningstjänst. Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering vilar på länsstyrelserna. Kommunen ansvarar i övrigt i de fall som avses i 4 kap. för räddningstjänsten samt förebyggande arbete. Länsstyrelserna skall genom rådgivning och information stödja kommunerna i detta arbete. Tillsyn över att LSO och föreskrifter meddelade med stöd av lagen efterlevs sker av kommunen inom sitt område och av länsstyrelsen inom länet samt av Statens räddningsverk centralt.

Enligt 3 kap. 10 § LSO skall kommunen efter en avslutad räddningsinsats se till att olyckan undersöks för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Syftet med utredningen är att bedöma effektiviteten av räddningsinsatsen.

Pågående utredningar

Regeringen har i juni 2006 tillsatt två utredningar som bl.a. arbetar med området skydd mot olyckor. I det ena fallet (dir. 2006:80) skall en särskild utredare göra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar i syfte att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning mellan myndigheterna. Syftet är att lägga samman relevanta delar av myndigheterna till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt att pröva om övriga delar eventuellt bör föras över till andra befintliga myndigheter. Förslag till bl.a. en preciserad ansvarsfördelning för myndigheterna ingår i uppdraget som skall redovisas den 1 maj 2007. I det andra fallet (dir. 2006:81) skall en

särskild utredare analysera och lämna förslag till den närmare utformningen av ett system med en krisledande myndighet utifrån prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris*. Detta uppdrag skall också redovisas den 1 maj 2007.

9 Jämförelser mellan inspektionsverksamheterna och utvärdering av samverkan

9.1 Allmänt

Av utredningsdirektiven framgår att utredningen skall jämföra de uppgifter som de fyra inspektionsverksamheterna har avseende sådan verksamhet som består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. Utredningen skall också enligt direktiven analysera om det finns olika uppfattningar om säkerhetsnivåer dels inom de olika trafikslagen, dels i förhållande till andra områden som exempelvis elförsörjning, kärnkraft eller arbetsmiljö. En annan fråga som skall belysas är beroendet av IT-system och förutsättningarna för informationssäkerhet i det övergripande säkerhetsarbetet inom transportsektorn. Utredningen skall också göra en genomgång av det samarbete mellan de fyra olika inspektionsverksamheterna som tidigare förekommit och studera resultaten av den fördjupade samverkan som inleddes den 1 juli 2005.

9.2 Jämförelser mellan inspektionsverksamheterna

I avsnitten 3–6 finns redogörelser för vilka bestämmelser som styr de fyra inspektionsverksamheternas verksamhet avseende normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. Uppdragen finns dels i myndigheternas instruktioner, dels i olika materiella föreskrifter samt i internationella överenskommelser och andra rättsakter. Den rättsiga grunden för myndigheternas och inspektionernas verksamhet återfinns alltså i olika slag av dokument. Mellan vissa bestämmelser kan man finna likheter trots att det rör sig om olika transportslag. Det gäller dock inte på alla områden. De regelsystem som inspektionsverksamheterna tillämpar materiellt är alltså inte enhetliga. Vissa av bestämmelserna är helt beroende av internationella åtaganden och andra kan beslutas utan sådana hänsynstaganden.

De fyra transportslagen järnväg, luftfart, sjöfart och vägtransport har en av riksdagen och regeringen beslutad nollvision som yttersta mål för sitt säkerhetsarbete. Detta är ett övergripande mål som arbetats in i de olika verksamheternas egna planer och styrdokument. Målet för säkerheten kan alltså sägas vara samma för transportslagen. Vägarna att nå målet får myndigheterna själva bestämma. Genom nollvisionen kan målet för säkerheten anses vara fixerat på ett likartat sätt för de olika transportslagen och det framstår inte som att det är mer accepterat att ett visst transportslag är farligare än ett annat.

9.2.1 Jämförelser avseende säkerhet i regleringsbrev

I direktiven nämns att utredningen skall jämföra regleringsbrev för de fyra verksamheterna. Följande framgår vid en jämförelse av regleringsbrev för 2006 beträffande området säkerhet.

Järnväg

För Järnvägsstyrelsens verksamhetsgren säker järnväg, spårväg och tunnelbana anges följande säkerhetsmål. Järnvägsstyrelsen skall verka för en hög säkerhet i järnvägs-, spårvägs- och tunnelbanesystemet. Rapportering skall ske av antalet olyckor, dödade, allvarligt skadade, tillbud, tillsyner, rapporter till olycksjouren, begärda olycksutredningar, antalet olycksutredningar som följs, antalet egna utredningar och antalet avslutade olycksärenden.

Sjöfart

För sjöfarten anges följande avseende målet en säker sjöfart. Antalet dödade och svårt skadade i handelssjöfarten till följd av olyckor under perioden 1998–2007 bör halveras. Samma mål gäller för trafiken med fiske- och fritidsbåtar. Målet för färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart är att inga allvarliga olyckor skall inträffa. Åtgärder som särskilt syftar till att förbättra barns säkerhet i sjöfarten skall prioriteras. En ökad användning av teknik som främjar ett säkert sjötransportsystem skall eftersträvas. Efterforskning och räddning av människor i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg skall kunna utföras dygnet runt inom de

områden som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och internationella överenskommelser anger. Sjöräddningen skall med en flyg- eller ytenhet i 90 procent av fallen kunna undsätta en nödställd inom 90 minuter från det att larm inkommit till sjöräddningscentralen. Regleringsbrevet innehåller också bl.a. ett återrapporteringskrav för Sjöfartsverket avseende statistik över antalet dödade och svårt skadade inom såväl handelssjöfart, fiske- och fritidsbåttrafik, färjetrafik och övrig passagerartrafik, samt inspektionsstatistik över olika fartygsbesiktningar. Återrapporteringen skall också omfatta översiktligt vad Sjöfartsverket har gjort för att uppnå målen.

Luftfart

För Luftfartsstyrelsen anges att följande mål skall gälla under verksamhetsgrenen flygsäkerhet. En säker civil luftfart där ingen dödas eller allvarligt skadas inom flygtransportsystemet genom att flygtransportsystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av detta. Flygsäkerhetsstandarden skall vara lägst i nivå med den som finns i övriga välutvecklade luftfartsnationer. För den tunga kommersiella luftfarten skall målet vara att minst halvera haverifrekvensen under perioden 1998–2007. Vidare skall målet för privatflyget vara att antalet haverier halveras under samma period. Luftfartsstyrelsen skall redovisa de åtgärder som vidtagits i syfte att uppnå målen samt tillståndet i ett urval av jämförbara länder.

Väg

För Vägverket anges ett långsiktigt mål och två kortsiktiga mål med återrapporteringskrav under verksamhetsgrenen en säker trafik. Det långsiktiga målet är att antalet svårt skadade till följd av vägtrafikolyckor skall minska och antalet dödade i vägtrafikolyckor skall understiga 270 personer 2007 inom hela vägtransportsektorn. Det första kortsiktiga målet är att Vägverket skall genomföra kostnadseffektiva trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga vägnätet som leder till att antalet dödade i vägtrafikolyckor under 2006 minskar med minst 20 personer jämfört med 2005. Återrapporteringskravet avseende detta mål innebär att Vägverket skall

redovisa antal dödade och svårt skadade personer i vägtrafiken och beräknat antal färre dödade och färre skadade till följd av Vägverkets åtgärder. Det andra kortsiktiga målet är att åtgärder som särskilt syftar till att förbättra trafiksäkerheten för barn skall prioriteras. Åtterrporteringskravet avseende detta mål omfattar att olyckor med barn skall redovisas och att Vägverket skall redovisa åtgärder som vidtagits för att öka barns säkerhet i vägtransportsystemet samt uppnådda resultat av vidtagna åtgärder.

Utredningens kommentarer

De skillnader som finns i regleringsbrevens har sin bakgrund i att de har utformats utan samordning och behöver inte betyda att det i praktiken finns skillnader i ambitionsnivåerna för säkerheten. Luftfartsstyrelsens regleringsbrev ger genom formuleringen uttryck för den högsta säkerhetsnivån.

Skillnaderna i åtterrporteringskrav för de ansvariga myndigheterna inom luft-, sjö, järnväg- och spårbunden trafik visar att för vägtrafikens del, vilken förtjänar särskild uppmärksamhet i detta sammanhang, saknas ett krav på att redovisa vilka åtgärder som vidtagits kortsiktigt för att minska antalet dödade i trafiken i det kortsiktiga målet. Även inom järnvägstransportsystemet saknas krav på att redovisa vidtagna åtgärder. Rapporteringsskyldigheten till regeringen är framför allt inriktad på statistiska uppgifter om antal olyckor och utredningar.

9.2.2 Några karaktäristiska drag i tillsyns- och normeringsverksamheten hos trafikinspektionerna

Järnväg

Normgivning i form av föreskrifter och tillståndsgivning samt tillsyn riktar sig mot järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare. Det görs ingen skillnad på Banverket som infrastrukturförvaltare på annat sätt än att Banverket för närvarande inte behöver tillstånd för att vara infrastrukturförvaltare. Detta kommer dock att krävas när det andra järnvägspaketet genomförs. Normgivningen riktar sig mot den yrkesmässiga användningen av järnvägssystemet. EU får en allt större påverkan på de nationella systemen. En viktig princip i EU-sammanhang är att det organ som prövar tillståndsfrågor inte

också utövar sådan verksamhet som kräver tillstånd. Både systemtillsyn och objektstillsyn förekommer. Tillsynen sker utifrån riskbedömningar som tar sikte på konsekvenserna av en olycka. Periodiskt återkommande tillsyn sker hos alla företag med olika frekvens och detaljeringsgrad. De myndigheter inom transportsektorn som har beröringspunkter med Järnvägsstyrelsen är Vägverket avseende plankorsningar samt Banverket vid markplanering av infrastrukturprojekt.

Sjöfart

Normgivning och tillsyn riktar sig både mot enskilda objekt (exempelvis redare) och mot offentligt objekt (Sjöfartsverket som farledsinnehavare). Normgivning riktar sig också mot fritidsbåtanvändare genom sjötrafikreglerna. Det är framför allt objektstillsyn som förekommer, dvs. inspektion av fartyg, vilket beror på att fartyg är individer och inte serietillverkade enheter som lämpar sig för typgodkännanden etc. Inspektionerna resulterar i tillstånd och certifikat. Sjöfartsinspektionen har ingen naturlig kontaktyta med de andra inspektionsmyndigheterna. Den största gränsytan i Sjöfartsinspektionens tillsynsverksamhet är mot klassificeringssällskapen som efter avtal svarar för regelgivning och tillsyn av fartygs skrov, maskin- och elinstallationer. Bland andra viktiga myndighetskontakter kan nämnas Arbetsmiljöverket, med vilket tillsyn över arbetsmiljön ombord sker i samverkan, Polismyndigheterna, Kustbevakningen och Tullverket. Internationell normgivning påverkar i hög grad normgivningsarbetet och tillsynen.

Luftfart

Normgivning och tillsyn riktar sig både mot t.ex. flygföretag, utbildare, tillverkare och leverantörer av tjänster och mot Luftfartsverket i fråga om bl.a. flygtrafiktjänst. Normgivning riktar sig också mot privata användare (t.ex. certifikat). Tillsynen utgörs nästan uteslutande av systemtillsyn. Några naturliga kontaktytor med de andra transportslagen finns inte utom vid markplanering av infrastrukturprojekt. EU och internationella organ påverkar i hög grad normgivning och tillsyn.

Väg

Vägtrafikinspektionen sysslar inte med normgivning, tillståndsgivning eller tillsyn.

Generell normgivning sker bl.a. av Vägverket. Den riktar sig mot offentliga objekt (Vägverket och kommuner i fråga om tekniska egenskapskrav på vägar och gator) och privata objekt såsom exempelvis trafikskolor och innehavare av olika behörigheter. Tillståndsgivning sker på olika sätt. Länsstyrelserna hanterar på regional nivå ärenden såsom körkortstillstånd och trafiktillstånd, Vägverket hanterar tillstånd till trafikskolor, trafikövningsplatser etc. och är central körkortsmyndighet. AB Svensk Bilprovning godkänner fordon.

Tillsyn sker av Vägverket av viss verksamhet och av länsstyrelsen av annan verksamhet. Både systemtillsyn och objektstillsyn förekommer.

Vägtransportssystemet karaktäriseras av att det är öppet för privat nyttjande utan annat tillträdesbeslut än ett körkortsinnehav för vissa brukare, att olika delar av systemet är organiserat på olika sätt med olika tillstånds- och tillsynsmyndigheter, att trafiksäkerheten är en faktor som ingår implicit i flertalet tillstånds- och tillsynsbestämmelser och att tillsynen över den offentliga infrastrukturhållningen inte är utvecklad ännu. Påverkan från EU och internationellt har traditionellt varit förhållandevis liten men är nu utvecklad avseende vissa krav på förare och på fordon. Krav på trafiksäkerhet i infrastrukturhållningen är något som håller på att utvecklas.¹

9.3 Säkerhetsnivåer

I en rapport från 2003 görs på Statens kärnkraftinspektion, SKI, uppdrag en genomgång av bl.a. vilka tillsynsstrategier åtta svenska tillsynsmyndigheter arbetar efter.² I rapporten jämförs tillsynsarbetet hos Arbetsmiljöverket, Järnvägsinspektionen, Kemikalieinspektionen, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SKI och Statens strålskyddsinstitut, SSI. Jämförelsen är gjord innan Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen blev självständiga

¹ Se förslag till direktiv, KOM(2006) 569 slutlig.

² Se *How Agencies Inspect, A comparative Study of Inspection Policies in Eight Swedish Government Agencies*, SKI 2003:36, Lars Lindblom, Jonas Clausen, Karin Edvardsson m.fl. s. 21–26.

myndigheter men har ändå ett intresse för övergripande frågor om tillsynsmetoder, mål och prioritering. I rapporten diskuteras hur målsättningen ser ut för de studerade tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet, dvs. vad det är som styr hur tillsynsarbetet går till, vilka tillsynsobjekt och vilka förhållanden hos objekten som skall studeras och på vilket sätt det skall ske. Fyra olika modeller för prioritet mellan tillsynsobjekt har visats förekomma och de kan sammanfattas på följande sätt.

1. Värsta objektet först
2. Maximal total förbättring
3. Bästa möjliga användning av myndighetens resurser
4. Bästa möjliga användning av sociala resurser

Av de åtta studerade myndigheterna använde sig Arbetsmiljöverket av den första principen. Antalet människor som påverkas av konsekvenserna av en olycka påverkade prioriteringen av tillsynsobjekt. Kemikalieinspektionen prioriterade tillsyn hos stora verksamheter med stora volymer, många produkter och farliga substanser utifrån modell 1 och 2. Naturvårdsverket var den myndighet som var närmast modell 2, på så sätt att risk vägs mot effekter och företagens vilja att rätta sig efter föreskrifter. Järnvägsinspektionen prioriterade efter modell 2, dvs. prioriterade de företag och de verksamheter som hade störst effekt på trafiksäkerheten. SKI fokuserade inte så mycket på prioritering av objekt utan inspekterade alla objekt regelbundet. Verksamheter med hög risk och potentiell risk samt ny teknologi hade företräde, modell 1 användes. Luftfartsinspektionen inspekterade alla objekt och hade inte någon särskild prioritetsordning för valet mellan objekt. Sammanfattningsvis fann utredarna bakom rapporten att det var stora olikheter mellan de studerade myndigheternas sätt att prioritera. De bedömde att valet av prioriteringsgrunder var mycket viktiga för tillsynsresultaten och kom fram till att frågorna skulle behöva diskuteras gemensamt.

När det gäller självrapportering framkommer det i rapporten att rådande säkerhetskultur inom branschen är viktig. Exempelvis framhöll både Sjöfartsinspektionen och Arbetsmiljöverket att större företag har bättre förutsättningar för självrapportering. Även kunskapsnivå och ansvarskänsla angavs som viktiga komponenter.

Sammanfattningsvis fann författarna bakom rapporten att det fanns betydande skillnader mellan myndigheterna i deras sätt att

utöva tillsyn, deras prioritering av tillsynsobjekten, deras frekvens för tillsyn, deras rutiner för att se över och förnya sina egna föreskrifter och deras benägenhet att anmäla regelöverträdelser till polisen eller åklagaren. Det som förenade dessa myndigheter och även andra myndigheter angavs vara att de alla var involverade i olika stadier av europeisk harmonisering av verksamheterna. Det gemensamma i detta arbete består i att ett stort antal regler ofta av ramkaraktär skall införas i verksamheterna till följd av EU-bestämmelser. Erfarenheter av sådant arbete borde kunna utvecklas genom samverkan mellan myndigheterna och på så sätt borde den svenska lagstiftningen kunna förstärkas. Ett annat gemensamt område för dessa och andra myndigheter är att utvärdera och följa forskningen av självrapporteringssystem. Även metodfrågor avseende tillsyn ansågs lämpliga för samverkan. Genom samarbete med andra myndigheter kunde passande former för utbildning i tillsynsmetodik utvecklas.

9.3.1 Jämförelser med andra myndigheter

Kärnkraftsområdet³

I korthet kan området för kärnkraft i Sverige sägas regleras på följande sätt. Ansvaret för att kärnkraftsproduktionen sker på ett säkert och strålskyddsmässigt riktigt sätt vilar i enlighet med internationellt vedertagna principer på den som har tillstånd att driva anläggningen. Tillsyn utövas av nationella myndigheter. Det är alltså företagets uppgift att vidmakthålla säkerheten och strålskyddet i verksamheten och ta initiativ till förbättringar när erfarenheter från driften eller tillgång till ny teknik och nya metoder ger anledning till det. Myndigheternas uppgift är att utforma krav och att förvissa sig om att företagen har förutsättningar att uppfylla dem, men inte att ange de tekniska lösningarna. Kärnkraftsföretagen arbetar med säkerhets- och strålskyddsfrågor på alla nivåer och har system och strukturer för detta som också granskas av tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna på kärnkraftsområdet är Statens kärnkraftinspektion, SKI och Statens strålskyddsinstitut, SSI. Även länsstyrelserna har en tillsynsroll genom miljöbalkens regler om tillsyn. SKI övervakar all kärnteknisk verksamhet i Sverige, dvs.

³ Se SOU 2003:100 *Kärnkraftverkens säkerhet och strålskydd*.

kärnbränsletillverkning, drift vid kraftverken och övriga kärntekniska anläggningar samt transporter och avfallshantering. SSI har ansvaret för tillsyn över att kärnkraftverken bedriver sådant strålskyddsarbete att de skadliga effekterna av strålning på människor och miljö i Sverige är så små som möjligt. Båda myndigheternas verksamheter finansieras av avgifter som tillsynsobjekten betalar.

Inom området reaktorsäkerhet och strålskydd pågår ett brett internationellt samarbete. Myndigheter och företag deltar i informations- och erfarenhetsutbyte, forskning, metodutveckling m.m. Internationella organ såsom IAEA har bl.a. beträffande säkerhet rådgivande grupper och ger ut rekommendationer m.m. för att öka samsynen på säkerheten inom kärnkraftsområdet.

Företagens säkerhetsarbete

Svenska kärnkraftverk ingår i stora energiproducerande koncerner. Tillståndshavaren, dvs. kärnkraftföretaget, har ansvaret för säkerheten. Det finns övergripande riktlinjer för säkerhetsarbetet på koncernnivå. På de enskilda företagen styrs verksamheten av ledningssystem som anger dels de egna kraven på verksamheten, dels externa krav, såsom lagar och föreskrifter. Ledningssystem utvärderas regelbundet för att utröna om de är effektiva och ändamålsenliga. Varje kärnkraftverk har en egen säkerhetspolicy. Det finns också en verksamhetsplan för säkerhetsarbetet.

En viktig förutsättning för hög säkerhet och gott strålskydd är att organisationen och personalen som arbetar med kärnteknisk verksamhet genomsyras av en god säkerhetskultur. Betydelsen av god säkerhetskultur uppmärksammades framförallt efter Tjernobylyolyckan och har sedan dess blivit föremål för forskning, studier och erfarenhetsuppbyggnad i Sverige och i omvärlden. IAEA har försökt att precisera vad som avses med säkerhetskultur och definierar det såsom ”den samling av kännetecken och attityder hos organisationer och hos individer som i alla situationer garanterar att säkerheten får den uppmärksamhet som den förtjänar”.⁴ Grundläggande för en god säkerhetskultur är att organisationen har en öppen attityd i alla frågor som har en säkerhetsaspekt och att värderingen av säkerheten som högsta prioritet genomsyrar organisationen på alla nivåer. En viktig del av

⁴ Fritt översatt ur IAEA Safety Culture, Safety Serier No 75-INSAG-4, Vienna 1991.

säkerhetskulturen är att lärdomar dras av inträffade händelser och erfarenheter. En god säkerhetskultur förutsätter därför att det finns ett system med erfarenhetsåterföring från den egna verksamheten. Inträffade händelser analyseras metodiskt för att identifiera grundorsakerna, prioritera, åtgärda och följa upp resultat. De egna erfarenheterna förmedlas till andra intressenter och på motsvarande sätt tar man till sig andras erfarenheter.

En väsentlig del av säkerhetsarbetet sker genom säkerhetsanalyser och säkerhetsredovisningar. Dessa beskriver bl.a. anläggningarnas konstruktion, system som används och haveri-analyser. Man arbetar både med deterministisk säkerhetsanalys och problematisk säkerhetsanalys. Den deterministiska analysen går ut på att man utgår från en systematisk inventering av händelser, händelseförlopp och förhållanden som kan påverka säkerheten. Händelserna indelas i säkerhetsklasser. Den problematiska säkerhetsanalysen går ut på att man för tänkta driftsstörningar tar reda på alla kombinationer av ytterligare fel i en anläggning som måste inträffa för att ett haveri eller skador på härden skall inträffa.

Tillsynsmyndigheternas verksamhet

Tillsynsmyndigheterna SKI och SSI utför tillsyn genom inspektioner av anläggningar för att granska om krav är uppfyllda och genom anläggningsbevakning, vilket är en form av löpande tillsyn som används för att gå igenom inträffade händelser, pågående projekt etc. tillsammans med personalen i syfte att tidigt fånga upp problem och frågeställningar.

Erfarenhetsåterföring sker bl.a. genom att SKI har en expertgrupp som har till uppgift att analysera svenska och internationella störningsrapporter på ett systematiskt sätt. SKI bedömer utifrån flödet av rapporter om det finns behov av ytterligare utredningar eller åtgärder. Expertgruppens bedömningar kan också leda till att SKI begär in redovisning från andra tillståndshavare som kan tänkas ha liknande problem. Informationen från tillståndshavarnas rapportering tillsammans med bedömningar och ställningstaganden lagras i en särskild databas och utgör underlag för myndighetens övriga arbete.

Arbetsmiljöområdet

Arbetsmiljölagen (1977:1160) utgör grunden för vilka krav som ställs på arbetsmiljön och gäller, med vissa inskränkningar, varje verksamhet i vilket en arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Arbetsmiljöverket får utfärda föreskrifter med stöd av lagen. Det är arbetsgivaren som ansvarar för att verksamheten drivs på ett sätt så att ohälsa och olycksfall förebyggs och så att en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Arbetsmiljöverkets uppgift är att kontrollera att arbetsgivarna uppfyller lagens och föreskrifternas krav. Detta sker genom inspektioner. Verket har inspektörer lokalt placerade. Vid inspektionerna kontrolleras att arbetsgivaren bedriver ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. Valet av inspektionsobjekt görs utifrån en bedömning av vilka arbetsplatser som medför de största riskerna för ohälsa och olyckor.

9.3.2 Finns det olika uppfattningar om säkerhetsnivåer?

I syfte att belysa om uppfattningen om säkerhetsnivåer skiljer sig mellan transportslagen har utredningen kommit fram till följande.

Nollvisionen är utgångspunkten för vilken säkerhetsnivå som gäller för samtliga trafikslag. Som utredningen nyss har sagt kan målet för säkerheten anses vara fixerat för de olika trafikslagen på ett likartat sätt och det framstår utifrån det perspektivet inte att det är mer accepterat att ett visst trafikslag är farligare än ett annat. I praktiken får dock konsekvenserna av en olycka betydelse för säkerhetsnivån och säkerhetsarbetet. I vissa verksamheter kan en enda olycka få katastrofala följder för ett stort antal människor såsom kärnkraftsolyckor, miljöolyckor, flygolyckor, järnvägsolyckor och olyckor med stora passagerarfartyg. Detta leder till krav på högre säkerhet. Annorlunda ter det sig med olyckor där den enskilda olyckan berör ett mindre antal individer, t.ex. vägtrafikolyckor. Trots att dessa sammantaget är många och varje år leder till många döda och allvarligt skadade måste det konstateras att säkerhetsnivån här är lägre.

9.4 Myndighetssamverkan i allmänhet

I 6 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Myndigheterna skall samverka så att det blir enklare både för enskilda och andra myndigheter att ha med dem att göra. Utredningen om översyn av verksförordningen har i betänkandet *Från verksförordning till myndighetsförordning*, (SOU 2004:23) föreslagit att myndighetschefen skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Syftet med bestämmelserna är enligt Utredningen om översyn av verksförordningen att samordna myndighetens verksamhet med angränsande verksamheter för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete vid myndigheterna.⁵ Ökad samverkan mellan myndigheterna anses vidare leda till att det blir enklare för medborgare, företag, kommuner m.fl. att ha med myndigheter att göra. Ett exempel som lämnas är när myndigheter som utövar tillsyn över samma tillsynsobjekt samverkar i samband med att information skall inhämtas eller besök skall göras.

9.4.1 Tillsynsforum

Tillsynsforum är ett nätverk för statliga myndigheter och länsstyrelser med tillsynsuppgifter. Syftet med Tillsynsforum är att stärka de anställda som arbetar med tillsyn genom kontinuerligt erfarenhetsutbyte, debatter och kunskapsutveckling. Nätverket bidrar med förslag till regeringen. Nätverkets arbete leds och samordnas av en styrgrupp med företrädare för de myndigheter som är med i nätverket. De medverkande myndigheterna delar på kostnaderna för verksamheten.

9.5 Samverkan mellan inspektionsverksamheterna

Sedan 1994 har dåvarande Järnvägsinspektionen och Luftfartsinspektionen samt Sjöfartsinspektionen samarbetat enligt en särskild överenskommelse som även Vägtrafikinspektionen den 7 maj 2003 anslöt sig till. Överenskommelsen tillkom på inspek-

⁵ Se SOU 2004:23 s. 271.

tionernas initiativ och samarbetet har varit inriktat på att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom olika områden, t.ex. allmän tillsynsverksamhet och metodik, kvalitetssystemtillämpningar, viss forskning, rapporterings- och analysmetoder samt utveckling av instrument för att mäta säkerhetens utveckling. Av rapporter som sammanfattar samarbetet framgår det allmänt att även om ambitionerna har varit goda, har samarbetet gett ett begränsat resultat, vilket främst anges bero på att olikheterna mellan inspektionsverksamheterna är stora avseende deras ansvar och roller.

9.5.1 Fördjupad samverkan

Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen har av regeringen fått uppdraget att från och med den 1 juli 2005 samverka om sådan verksamhet som utförs av trafikinspektioner, t.ex. normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. En rapport om samverkan mellan myndigheterna skall årligen lämnas till regeringen i samband med årsredovisningen. Myndighetscheferna för respektive myndighet har i anledning härav satt samman sex utredningsgrupper med företrädare för samtliga berörda myndigheter. Grupperna har följande uppdrag:

- *Tillsyn* – Gruppen skall utvärdera om det går att samarbeta om metod och struktur inom tillsynsområdet samt riskbedömning.
- *Psykologisk expertis* – Gruppen skall skapa ett nätverk inom området och undersöka samarbetsmöjligheter.
- *Skydd mot brottsliga handlingar* – Gruppen skall undersöka möjliga gemensamma nämndare och utbyta information.
- *Kvalitetsledningssystem* – Gruppen skall utvärdera gemensamma system för ledning av myndigheter.
- *Personalmedicinska frågor* – Gruppen skall utvärdera eventuellt gemensamt synsätt i medicinska frågor. I gruppen ingår Vägverket i stället för Vägtrafikinspektionen, eftersom det är Vägverket som arbetar operativt med medicinska frågor i vägtransportsystemet. Vägverket har rapporteringskrav från grupparbetet till Vägtrafikinspektionen.

- *Certifiering av verkstäder* – Gruppen skall utreda eventuella gemensamma variabler mellan främst Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsens metoder.

9.6 Utvärdering av pågående samverkan

Under tiden från den 1 juli 2005 och fram till utgången av 2005 visar rapporterna att samverkansgrupperna har ägnat sig åt att kartlägga och analysera den samverkanspotential som finns inom gruppernas områden. Kartläggningen visar generellt att de uppdrag som de olika inspektionsverksamheterna har skiljer sig åt och att verksamheterna inte direkt är jämförbara.⁶

9.6.1 Tillsyn

Tillsynsgruppen har funnit att myndigheternas uppdrag har både likheter och olikheter. För Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Luftfartsstyrelsen ingår tillsyn över annat än säkerhet, exempelvis marknadsövervakning och marknadskontroll. Sjöfartsinspektionen har tillsyn över miljöskydd och arbetsmiljö. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen har direkt ansvar för tillsyn över arbets- och vilotidsreglering. Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Luftfartsstyrelsen har tillsyn över farligt gods. Sjöfartsinspektionen och Luftfartsstyrelsen har tillsyn över security, dvs. luftfartsskydd och sjöfartsskydd. Typgodkännandssystem finns för luftfartyg, spårfordon och vägfordon men inte för fartyg. Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen ger tillstånd för infrastruktur och tillsynen är inriktad mot yrkesmässig användning. Luftfarten och sjöfarten regleras till stor del av internationella regler och samtliga trafikslag är allt mer berörda av EG-rätt. Vägtrafikinspektionen saknar en trafikansvarslag.

Gruppen föreslår att kriterier och system för egenkontroll och tillsyn över den tas fram gemensamt och framhåller att det finns sådana system inom luftfart och järnväg och att det inom sjötransportsektorn finns beslut på att ta fram ett sådant system. Med

⁶ Se Luftfartsstyrelsens rapport *Referat av gruppernas rapportering inför mötet med myndighetscheferna 2006-01-16 avseende regeringsuppdraget myndighetsamverkan*, dnr LS 2006-0809.

egenkontroll avses aktörernas dvs. järnvägsföretags, flygbolags och rederiers interna kontroll över säkerheten inom sin verksamhet.

Gruppen har också funnit att en gemensam basutbildning för tillsyn skulle kunna utvecklas och komma alla verksamheterna tillgodo. En sådan utbildning skulle kunna innehålla förslagsvis ämnen som förvaltningskunskap, sekretess, utbildning i psykologisk expertis, etik och mediakommunikation. Det är bara Luftfartsstyrelsen som i dag har en formell utbildning för tillsyn för sina anställda som arbetar med tillsyn. När det gäller erfarenhetsutbyte konstaterar gruppen att samtliga transportslag arbetar med tillsyn över säkerhet men gör det på olika sätt och med olika metoder. Att få ta del av hur de andra myndigheterna utövar sin tillsyn bedöms av gruppen ge möjligheter till reflektion över den egna tillsynen. Det bör därför skapas rutiner som ger möjligheter att på plats studera och delta i tillsyn i annat transportslag.

9.6.2 Psykologisk expertis

Gruppen för psykologisk expertis fann att en förutsättning för att ett fortsatt samarbete skall bli framgångsrikt, är att det inom varje ingående myndighet skapas strategier för hur arbete med frågor rörande området för psykologisk expertis och den mänskliga faktorn skall bedrivas. Bland de förslag som ges på fortsatt arbete inom detta område kan nämnas möjlighet att delta som observatörer vid de övriga myndigheternas verksamhet och deltagande i nätverk kring frågorna, exempelvis nätverket Swedish Network för Human Factors och svenskt nätverk för systemsäkerhet samt Riskkollegium.

9.6.3 Skydd mot brottsliga handlingar

Gruppen för skydd mot brottsliga handlingar, vilket också benämns security, fann att ett samarbete mellan polisen och inspektionsverksamheterna skulle kunna vara fruktbart på så sätt att de hotbilder som polisen informerar om borde kunna gälla fler än en myndighet, vilket inte är fallet i dag. Gruppen konstaterade att Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen har mest gemensamt i denna verksamhet eftersom de bedriver tillsyn med

särskild personal i dessa frågor. I framtiden kan detta dock komma att gälla för även andra transportslag. Att möjliggöra utbyte av personal både vid den ordinarie verksamheten och vid övningar av olika slag ansågs också vara fruktbart.

9.6.4 Kvalitetsledningssystem

Gruppen för kvalitetsledningssystem, med vilket avses t.ex. kvalitetssäkringssystemet ISO, har hittills konstaterat att befintliga ledningssystem hos de samverkande myndigheterna bör utvärderas som ett första led i arbetet.

9.6.5 Personalmedicin

Gruppen för personalmedicinska frågor har funnit att samverkan bör kunna utvecklas inom vissa områden. Exempelvis skulle ett trafikmedicinskt centra kunna omfatta alla trafikslagen och läkarnas anmälningsskyldighet för olämpliga förare skulle eventuellt kunna ha en likartad utformning, blanketter skulle kunna samrodnas och gemensam utveckling av datastöd skulle kunna övervägas. Man skulle också eventuellt kunna utveckla utbildning, auktorisation och kvalitetskontroll av s.k. transportläkare och dessa skulle sedan kunna verka inom olika transportslag. Överhuvudtaget skulle gemensamma specialister kunna användas. Detta förutsätter att de internationella krav som i dag ställs inom luftfarten kan tillgodoses även i en samverkanssituation. Det krävs ett internationellt godkännande av den myndighet som godkänner och granskar undersökningsläkare inom luftfarten.

9.6.6 Certifiering av verkstäder

Gruppen för certifiering av verkstäder har funnit att det i dagsläget bara är Luftfartsstyrelsen som har ett utvecklat system för certifiering av verkstäder och att de övriga inspektionsverksamheterna kan dra lärdom av detta system. Det noteras också att Vägtrafikinspektionen inte har något juridiskt mandat för detta utan det är Vägverket som har ett regelverk för certifiering av verkstäder som utför installation och kontroll av viss fordonsutrustning. På järnvägsområdet håller Järnvägsstyrelsen på att ta

fram ett nationellt och ett internationellt regelverk och system, vilket beräknas tas i drift 2008. Sjöfartsinspektionens arbete på området bygger på att verkstaden skall ha ett godkänt kvalitetssystem. Sjöfartsinspektionen arbetar med ett kvalitetsgodkännande av respektive rederi baserat på den s.k. ISM-koden (International Safety and Management), vilken bygger på ISO-standard.

9.6.7 Samverkan under 2006

Det senaste samverkansavtalet mellan inspektionsverksamheterna syftar till att genom samverkan öka effektiviteten i respektive organisations arbete för att främja säkerheten inom respektive sektor. Genom samarbetet kan erfarenheter och kompetens från de andra sektorerna utnyttjas och utvecklas samt eventuellt dubbelarbete undvikas.

Av en rapport skriven av Luftfartsstyrelsen och som de övriga tre inspektionsmyndigheterna har anslutit sig till, vilken sammanfattar det samarbete som förevarit under den första halvan av 2006, framgår följande.⁷ De fyra inspektionsverksamheterna borde gemensamt kunna fokusera på speciella problemställningar inom sina respektive specialområden. Ett gemensamt utnyttjande av expertis skulle kunna användas inom områden som systemtillsyn, utredningsverksamhet och kompetensutveckling. Att tillämpa systemtillsyn innebär att man utnyttjar inspektörsresurser mer effektivt genom att fokusera på högre variabler i systemen. Ett gemensamt problem för myndigheter i allmänhet är att de tvingas göra allt mer med knappa resurser. Begreppet systemtillsyn är inte gemensamt definierat av de fyra inspektionsverksamheterna och inte heller färdigutvecklat och i bruk hos alla. Det finns en viss spridning även inom myndigheterna av metoder och tillvägagångssätt för systemtillsyn. Det är inte helt klarlagt att den nuvarande systemtillsynen går till så som myndigheterna förväntar sig och föreskriver. De fyra inspektionsverksamheterna skulle kunna dra fördel av att förfina och utveckla systemtillsynen, för att man effektivare skulle kunna inrikta sig på högre liggande organisatoriska variabler hos tillsynsobjektet i stället för att fokusera på detaljer som är mer lättillgängliga.

⁷ Se Rapport avseende samarbete mellan trafikslagen, Luftfartsstyrelsen, 2006-05-14.

När det gäller myndigheternas interna utredningsverksamhet, kategorisering och följande av trender konstaterar de samverkande myndigheterna att det verkar finnas ett gap mellan att studera incidenter och att verkligen ta tillvara resultaten i regelarbetet och i det vanliga transportsäkerhetsarbetet. Myndigheterna skulle gemensamt kunna dra fördel av en förbättrad analys av kritiska händelser inom respektive myndighets område.

Inom området för kompetensutveckling inom myndigheterna skulle de samverkande myndigheterna gemensamt kunna dra nytta av de senaste rönen och teknikerna för t.ex. riskscenarier och säkerhetsshot. Luftfartsstyrelsen har ett utbildningspaket för kvalitetssäkring och kompetensutveckling inom Luftfartsstyrelsen. Grundtanken är att tillsynen skall bedrivas systeminriktat.

9.6.8 Sammanfattning av samverkan

Sammanfattningsvis konstaterar de samverkande myndigheterna att de stora olikheter som råder mellan de olika myndigheternas arbetsområden gör det mycket komplicerat att etablera ett tätare samarbete inom tillsynsområdet. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen är beroende av internationella regelverk och normer, vilka måste följas. Järnvägsstyrelsen har framförallt den europeiska regleringen att följa, vilket utvidgas mer och mer. Inom vägtrafiken gäller till största delen nationell lagstiftning avseende tillsynsfrågor men gemenskapslagstiftning kan förväntas bli allt mer betydande i framtiden. Att etablera ett myndighetsgemensamt åtagande för tillsyn ses av Luftfartsstyrelsen som något som skulle öka såväl administrationen som kostnaderna för myndigheterna utan att ge några uppenbara synergieffekter. Sjöfartsinspektionen tar i sin årsredovisning för 2005 upp det pågående samarbetet mellan inspektionsverksamheterna och framhåller att det är fundamentala olikheter i inspektionernas verksamheter och att de delvis är styrda av internationella regler, vilket har inneburit att samarbetet inte har lett till något påtagligt resultat. Dock har ett visst samarbete förekommit såsom deltagande i nationellt centrum för erfarenhetsåterföring av olyckor.

En tanke som framförs av Luftfartsstyrelsen och som på längre sikt skulle kunna vara fruktbar är att fördjupa samverkan inom området för utbildning för tillsyn. Luftfartsstyrelsen framhåller att det krävs goda resurser och en relativt stor organisation för att

kunna ha en egen utbildningsenhet på en myndighet. I dag har Luftfartsstyrelsen en internutbildning som bl.a. skall motverka kompetensförluster i samband med stora kommande pensionsavgångar. Samverkan mellan myndigheterna inom utbildningsområdet skulle kunna leda till att en s.k. tillsynsakademi skapades, genom vilken till viss del enhetlig utbildning skulle kunna ges. Områden som har gemensamma delar är ämnena offentlig förvaltning, kvalitet, revisionsteknik osv. Sådan utbildning som innebär att fackkunskap skall inhämtas om respektive transportslag måste av naturliga skäl hållas separat. Ett samutnyttjande av vissa resurser både inom de generella och de speciella områdena är tänkbart.

9.7 Exempel på annan befintlig myndighetssamverkan

De tillsynsmyndigheter som nu är aktuella ingår också i samverkan med dels andra myndigheter, dels med varandra tillsammans med andra myndigheter på flera områden. Ett område är transport av farligt gods.

Regleringen av området transport av farligt gods har nyligen genomgått förändringar. Från och med den 1 juli 2006 gäller den nya lagen (2006:263) om transport av farligt gods samt förordningen (2006:311) om transport av farligt gods. Ansvaret för transporter av farligt gods är uppdelad på så sätt att vissa myndigheter som kallas transportmyndigheter har särskilda uppgifter enligt lagen. Dessa är Statens räddningsverk för transporter på land, Luftfartsstyrelsen för lufttransporter och Sjöfartsinspektionen för sjötransporter.⁸ Tillsynsmyndigheter över efterlevnaden av lagen är Sjöfartsinspektionen för sjötransporterna, Luftfartsstyrelsen för lufttransporterna, polismyndigheterna för transporter på land utom järnvägstransporter och Järnvägsstyrelsen avseende järnvägstransporter. Dessutom är Kustbevakningen tillsynsmyndighet för gods i hamnars lastområden som är avsett för vidare transport samt, om Sjöfartsinspektionen begär det, även biträde vid tillsyn över sjötransporter.

Av förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk framgår det att Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för frågor om räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt sanering efter utsläpp av

⁸ Se 2 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods.

radioaktiva ämnen från ett kärnteknisk anläggning och transporter av farligt gods på land samt central förvaltningsmyndighet för brandfarliga och explosiva varor men också har ett uttalat sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till verksamhetsområdet.

Av instruktionen för Statens räddningsverk framgår också att det finns ett råd för transport av farligt gods, vilket har till uppgift att samordna säkerhetsföreskrifterna för transporter på land samt sjö- och lufttransporter av farligt gods, det svenska arbetet i internationella organ samt transportmyndigheternas arbete i övrigt inom området transport av farligt gods. I rådet för transport av farligt gods ingår representanter från Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Statens räddningsverk.⁹ Den tidigare delegationen för transport av farligt gods har upphört.

Statens räddningsverk har också ett samordningsansvar för tillsynsmyndigheterna i fråga om farligt gods. I en arbetsgrupp för detta ändamål som kallas SAMTILL ingår samtliga tillsynsmyndigheter för transport av farligt gods.

I Swedish Transport Authorities Safety Analysis Group, ingår representanter för tillsynsmyndigheterna. Gruppens arbete går ut på att gemensamt beskriva processer och att identifiera kritiska faktorer som kan vara gemensamma mellan de samarbetande myndigheterna.

9.8 IT-system

Utredningen skall belysa beroendet av IT-system och förutsättningarna för informationssäkerhet i det övergripande säkerhetsarbetet inom transportsektorn.

Det kan konstateras att IT-system används av samtliga nu aktuella inspektionsverksamheter för registreringar och för information som hör samman med tillsyn och tillstånd etc. IT-system används också hos de objekt som inspektionerna utövar tillsyn mot. Vid bristande informationssäkerhet kan inspektionsarbetet skadas och därmed trafiksäkerheten. Utvecklingen av e-tjänster pågår inom inspektionsmyndigheterna och det innebär i allmänhet en ökad exponering för de risker som följer av att man är uppkopplad mot det globala nätet. Det globala nätet kan ses som helheten av all tekniköverförd kommunikation oavsett om den går

⁹ Se 22 § i instruktionen.

via Internet, i radio eller telenät och oberoende av vilket medium som används (se SOU 2004:32 s. 27–28).

Informationssäkerhet handlar om att rätt information skall finnas tillgänglig, att den inte skall kunna förvanskas eller vara möjlig att komma åt för obehöriga och att det skall vara möjligt att bakåt spåra hur information har använts och ändrats. För ledning av informationssäkerhetsarbetet finns en internationell standard, LIS. Denna internationella standard täcker alla de områden som säkerhetsarbetet behöver omfatta.

LIS syftar till att införa, driva, övervaka, granska, underhålla och förbättra informationssäkerheten. LIS bör normalt ha följande omfattning.

- Informationssäkerhetspolicy,
- process för incidentrapportering inklusive om vilka incidenter som skall rapporteras till ledningen,
- åtgärdsprogram för informationssäkerhet,
- kontinuitetsplan,
- utsedd person med övergripande och samordnande ansvar för myndighetens informationssäkerhet,
- Internetpolicy,
- distanspolicy,
- e-postpolicy,
- åtkomstpolicy,
- process för säkerhetskopiering av all verksamhetskritisk information och
- process för styrning av utveckling och förändringar i IT-miljö, IT-system och bemanning.

Härutöver skall tilläggas att riskanalyser skall ske, vilket innefattar bedömningar av väsentliga hot, risker och konsekvenser av genomförda hot. Information och utbildning om informationssäkerhet är också en viktig del i säkerhetsarbetet och det bör finnas en process för systematisk och återkommande information och utbildning till berörda personalgrupper. En kontinuerlig uppföljning och förvaltning av processer och system för intern styrning och kontroll krävs för att upprätthålla en ändamålsenlig LIS.

Riksrevisionen har gjort en granskning av informationssäkerheten hos ett antal myndigheter, däribland Sjöfartsverket.¹⁰ Enligt revisionen bör varje myndighet ha en LIS med beslutade och dokumenterade komponenter.

Som framgått av redogörelsen ovan har informationssäkerhetsarbetet hos myndigheterna många gemensamma drag, oavsett vika uppgifter myndigheterna har. När det gäller inspektionsverksamheterna inom transportsektorn bör det enligt utredningens uppfattning finnas goda förutsättningar för ett gemensamt arbete för informationssäkerhet.

¹⁰ Se Riksrevisionens rapport *Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten*, 2005-11-17.

10 Internationell utblick

10.1 Allmänt

Genom en studieresa till Haag i Nederländerna har utredningen fått en viss insikt i hur man där har organiserat en gemensam inspektionsmyndighet för flera transportslag.

Utredningen har också tagit del av en utredning som gjordes i Norge 2001 om att slå samman inspektionsverksamheterna för järnväg och luftfart. Den utredningen ledde inte till en sammanslagning av myndigheterna i fråga.

”Road Safety Audit” och ”Road Safety Inspection” är kvalitets-säkringsverktyg som används i flera länder i Europa avseende granskning av trafiksäkerhetsfrågor i planer för nya vägar och vid kontroll av befintliga vägar. Utredningen ger en kort beskrivning av hur Norge tillämpar denna metod. I ett förslag till ett EG-direktiv,¹ föreslås bestämmelser i linje med denna metod.

10.1.1 Den svenska modellen

Vid jämförelser med andra länders myndighetsorganisationer bör det inledningsvis framhållas att Sverige till skillnad från de flesta länder har från regeringen fristående förvaltningsmyndigheter och att departementsorganisationen är förhållandevis liten och inriktad på att vara ett beredningsorgan för regeringen i dess uppgift att styra riket. Vanligt i andra länder är att departementen är mycket större och att det inom dessa finns funktioner som i Sverige finns hos myndigheter. Tillstånd m.m. söks i många fall direkt hos departementet och tjänstemännen där är involverade i den operativa tillsynen.

Det som förenar länderna inom EU är de krav som ställs genom olika EG-direktiv. Krav på infrastrukturförvaltningen och driften

¹ Se KOM(2006) 569 slutlig.

av verksamhet inom järnvägen är ett exempel på reglering genom EG-direktiv som måste genomföras i medlemsländerna. Det ställs också krav på tillsynsmyndighetens oberoende. På nationell nivå får tillsynsmyndigheten pekats ut och det finns inget som hindrar att denna bedriver tillsyn över flera verksamheter.

10.2 Nederländernas organisation, IVW

Under ministeriet för transport, offentligt arbete och vattenverksamhet, (Ministry of Transport, Public Work and Water Management) finns den nederländska transport- och vatteninspektionen, Inspectie Verkeer en Waterstaat, IVW. Inspektionen leds av en generaldirektör som tillhör ministeriet. IVW bildades 2001.

10.2.1 IVW:s verksamhet

I IVW:s ansvarsområde ingår följande:

- handelssjöfart,
- fiskeriverksamhet,
- inlandsnavigering,
- vattenverksamhet,
- taxi,
- busstransport,
- åkerier,
- flygfart och flygplatser,
- flygtekniska företag,
- järnväg,
- spårvagn och tunnelbana.

IVW har inte någon tillsyn över väghållare, körkortshavare, eller trafikskolor. På vägområdet är det den yrkesmässiga trafiken och taxi som omfattas.

Myndighetens kärnverksamhet är organiserad för att inspektera, att utfärda tillstånd och förnyelser av tillstånd, att tillhandahålla kunskap och råd och att rapportera. I tillsynsverksamheten ingår att se till att lag och andra föreskrifter följs och att utfärda olika slag av tillstånd. Följande tre typer av inspektioner sker:

1. obligatoriska inspektioner för att t.ex. förnya ett tillstånd,
2. andra inspektioner av tillståndshavare för att se om de uppfyller gällande krav och
3. generella inspektioner som syftar till att undersöka ett visst problem som inte är knutet till tillstånd eller liknande. Dessa inspektioner kan också omfatta utländska tillståndshavare.

IVW är tillsynsmyndighet för transport av farligt gods.

10.2.2 Steg 1 år 2001

IVW bildades 2001. Bakgrunden härtill var ett antal allvarliga olyckshändelser i Nederländerna. Det påföljande utredningsarbetet ledde fram till en önskan att ändra befintliga administrativa strukturer på så sätt att en organisatorisk åtskillnad skulle göras mellan dem som formade de långsiktiga målen för verksamheterna och den aktör som implementerade målen. En vision om tillsyn fastställdes nationellt och en av de förändringar som genomfördes med anledning av detta var att dela på normgivning ("policy making") och tillsyn ("supervision") mellan ministeriet och myndigheten. Båda uppgifterna utfördes tidigare av ministeriet.

Vid inrättandet av IVW konstaterades det att det fanns betydande likheter mellan olika typer av inspektionsverksamhet, men man valde att begränsa sig till transportsektorn där man bedömde att de största likheterna fanns.

IVW var till en början uppdelat i fem sektorer som representerade de olika trafikslagen.

Etapp 1 innebar att tillsynen skildes från ministeriet och samlades under samma huvudman, men verksamheten organiserades i huvudsak transportslagsvis ("i stuprör") och man arbetade i stort sett som tidigare.

10.2.3 Steg 2 år 2005

Efter en utvärdering av verksamheten omorganiserades IVW år 2005. Bakgrunden till omorganisationen var bland annat förändringar i omvärlden och synen på inspektionsverksamhet, behov av fortsatt utveckling av organisationen, otillräcklig flexibilitet, bristande förmåga att förbättra och optimera

verksamhetens processer, långsamma beslutsprocesser, otillräckliga incitament för samarbete och otydlig styrning. Man såg bl.a. ett behov av att samverka kring finansiering och personal, frågor om tillstånd och förnyelser, tillsynstrategier etc. IVW hade också funnit följande trender i tillsynsarbetet.

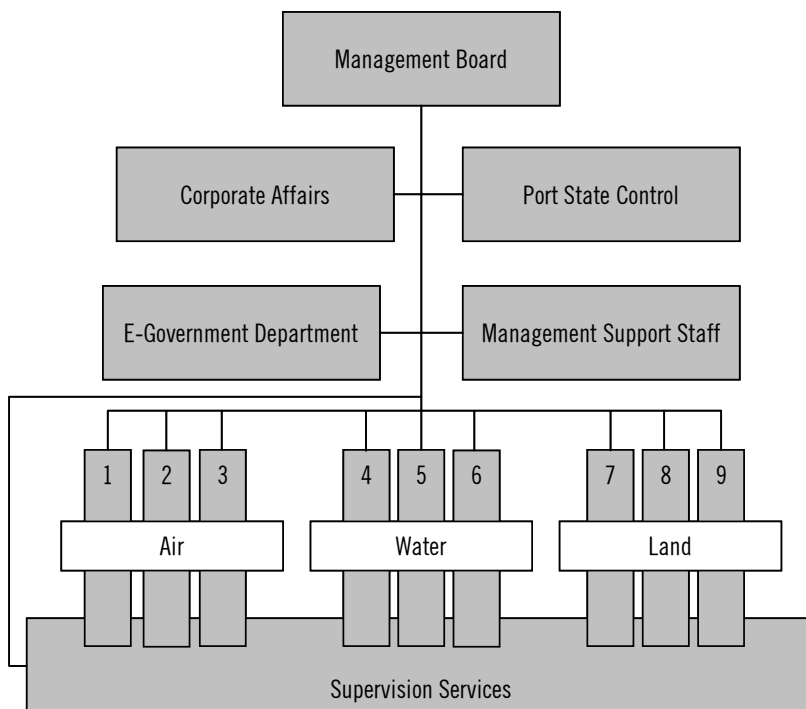
- Systemtillsynen ökade,
- en större påverkan från EU förelåg,
- en större social orientering krävdes i stället för en rent teknisk orientering,
- ett större samarbete med andra tillsynsorgan var fruktbart,
- digital tillsyn var under utveckling (e-tjänster m.m.),
- riskanalyser som grund för inspektioner utvecklades och ett större fokus på domäner var aktuellt.

IVW:s nya organisation är en integrerad organisation, med färre organisatoriska nivåer och en mer koncentrerad ledningsfunktion. Verksamheten bedrivs i 9 inspektionsfunktioner, som tillsammans utövar tillsyn över 13 områden. Resurserna för forskning, utveckling, ledning, administration, inspektionsadministration och IT har samordnats. Antalet personer nedan avser 2006 och årsarbetskrafter. Förändringar kommer att ske 2007.

I den nya organisationen har enkla tillstånds- och förnyelseärenden förts samman i en enhet i Haag och där arbetar 213 personer med olika fackbakgrund (Supervision services). De övriga verksamheterna har delats in i tre delar; luft, vatten och land. Inom varje arbetsområde finns tre enheter, se organisationsschemat (1–9), där 158 personer arbetar inom området för luftverksamhet, 217 inom vattenverksamhet och 188 inom landtransportverksamhet.

Den viktiga avdelningen för Corporate Affaires (64 personer) har ansvaret för forskning och utveckling och att tillsynsmetodikerna och verksamheten i övrigt utvecklas och integreras i största möjliga utsträckning. IT-frågor och informationssäkerhet har samlats i en central enhet, liksom hamnstatskontroll och administration. Vid sekretariatet för hamnstatskontroll arbetar sju personer. Inom enheten E-Government arbetar 16 personer och inom Management Support 146 personer.

Figur 10.1 Organisationsschema IVW



1. Civil Aviation Authorities – The Netherlands (CAA-NL) Airworthiness Inspectorate
2. Civil Aviation Authorities – The Netherlands (CAA-NL) Flight Operations Inspectorate
3. Civil Aviation Authorities – The Netherlands (CAA-NL) Aerodromes and ANS Inspectorate
4. Water Management Inspectorate
5. Shipping Inspectorate (Marine and Fishery)
6. Shipping Inspectorate (Inland)
7. Passenger Transport Inspectorate
8. Freight Transport Inspectorate
9. Rail Inspectorate

Källa: Informationsskrift från Inspectie Veerker en Waterstaat, Nederländerna.

Organisationens kärnuppgifter är:

- tillsyn och sanktioner,
- licens- och tillståndsgivning (inklusive förnyelser),
- kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring samt rådgivning.

Representation i EU och i internationella organisationer är en del i policyarbetet och sköts främst av ministeriet. Vid förhandlingar i t.ex. EASA kan det vara antingen en person från ministeriet eller en person från IVW som deltar i förhandlingar, beroende på aktuella frågeställningar. En tät kontakt upprätthålls mellan IVW och ministeriet.

10.2.4 Erfarenheter från integreringen

Först efter omorganisationen 2005 och den mer integrerade organisationen och arbets sättet, anser man i IVW att de positiva effekterna av en samlad inspektionsverksamhet slog igenom. Under förändringsprocessen har man kunnat konstatera en nedgång i servicenivån gentemot kunderna, bl.a. genom att det tog längre tid att utfärda tillstånd och licenser. Man anser dock inte att säkerhetsnivån inom något transportslag var hotad utan den kunde upprätthållas under hela övergångsperioden.

Genom den långtgående integrationen av såväl organisation som verksamhet har en effektivisering motsvarande ca 30 % av personalkostnaderna och ca 10 % av övriga kostnader uppnåtts. I samband med de organisatoriska förändringarna uppstod viss personalrörlighet, men inte av någon större omfattning. Förklaringen till detta är nog främst de geografiska förhållandena i Nederländerna. Även efter det att verksamhet har omlokiserats finns den på pendlingsavstånd, oavsett bostadsort.

En samlad bedömning från representanterna för IVW:s ledning var att om en sammanläggning av inspektionsverksamheter skall genomföras, bör man gå direkt på en integrerad lösning. IVW framhöll att det inte var något hinder i arbetet att de övergripande målen var transportslagsspecifika.

I Nederländerna fortsätter man inom IVW på den inslagna vägen och fortsatt utvecklingsarbete pågår inom områden som t.ex. riskanalyser och gemensam utbildningsakademi. Man skall också införa ett s.k. "front office" gentemot kunderna, vilket innebär att kunden bara ska behöva ha en enda kontaktpunkt för information, tillståndsgivning etc. och för att slussas vidare till andra delar inom IVW eller andra myndigheter. Man har också som mål att den administrativa belastningen på kunderna till följd av inspektioner, tillståndsgivning etc. skall minska med 25 %.

10.3 Norges överväganden om en sammanslagen myndighet

I Norge tillsattes 2001 en arbetsgrupp i Samferdselsdepartementet med uppdraget att se över om det skulle vara ändamålsenligt att Statens jernbanetilsyn, SJT, (motsvarigheten till Järnvägsstyrelsen i Sverige) och Luftfartstilsynet, LT, (motsvarigheten till Luftfartsstyrelsen i Sverige) slogs samman. Bakgrunden till detta var att tillsynsarbetet i de båda myndigheterna uppvisade stora likhets-tecken. Det var ett led i regeringens program för förnyelser inom den offentliga sektorn i vilken en samordning på tillsynsområdet var en prioriterad åtgärd.²

10.3.1 Utmärkande drag hos tillsynsmyndigheterna

Både SJT och LT är förvaltningsmyndigheter under Samferdselsdepartementet. De är båda organisatoriskt skilda från den affärsmässiga driften av infrastrukturen och från trafikutövarna på sina respektive områden. SJT, som inrättades 1996, hade vid tiden för utredningen 14 anställda och var anslagsfinansierat. LT skildes från verket under 2000 och hade vid utredningstillfället cirka 136 anställda. Finansieringen av verksamheten sker genom både avgifter och anslag.

I utredningen diskuteras likheter och olikheter mellan de två myndigheterna. Följande kan sägas sammanfattningsvis. Gemensamt för de båda verksamheterna är att de utarbetar föreskrifter, att de utövar tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter, att de utfärdar tillstånd och liknande och att de för register. I båda verksamheterna tillämpas modern tillsynsverksamhet i form av systemtillsyn och verksamhetstillsyn. Det finns också detaljtillsyn på olika områden. Inom Statens jernbanetilsyn är tillsynsobjekten relativt få men de varierar i storlek, vilket ställer krav på kunskap om säkerhetsstyrning hos både stora och små organisationer. EU-regleringen måste beaktas vid standardisering, införande av flera nya föreskrifter etc. Samarbetet med Sverige och Danmark framhölls.

Luftfartstilsynet tillämpar också systemtillsyn i hög grad men detaljkontroller används också som ett komplement. Riskbaserad tillsynsmetod används. Den utgår från en indelning i olyckors

² Se Vurdering av en sammanslåing/samarbeid mellom Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet, rapport 028001-220003 samt st.meld nr. 17 2002-2003 *Om statlige tilsyn*.

frekvens och olyckors konsekvens. Hög fackkompetens krävs för en stor del av arbetet. Internationell och europeisk inriktning på arbetet framhölls som typiskt för sektorn, varför det är svårt att skilja på nationell och internationell utveckling.

10.3.2 Norsk tillsyn på vägtrafikområdet

I rapporten nämns också tillsyn på andra områden såsom vägtrafikområdet, varvid följande framgår. Tillsyns- och myndighetsuppgifterna på vägsidan är omfattande. Huvudsakligen är det Statens vegvesen som har ansvaret för tillsynen. Tillsynen är inriktad på kontroller av enskilda, både systematiska och stickprovskontroller. Som komplement förekommer system- och kvalitetstillsyn. Samferdselsdepartementet såg inte vid tillfället för rapporten (2001) att det säkerhets- och tillsynsarbete som sker hos Statens vegvesen skulle gynnas av en gemensam organisation i form av en gemensam transporttillsyn.

Sedan 2003 är Statens vegvesen omorganiserat. Produktionsverksamheten har skilts ut och är numera ett statligt aktiebolag. Vegdirektoratet är en fristående styrelse under samferdselsdepartementet och huvudkontor för Statens vegvesen. Under direktoratet är organisationen indelad i fem regioner med ett regionkontor i varje. I varje region finns distrikt med ett distriktskontor.

10.3.3 Slutsatser av den norska utredningen

Arbetsgruppen kom fram till att en sammanslagning mellan SJT och LT sannolikt inte skulle ge några säkerhetsmässiga vinster. Tvärt om befarades det att en fokusering på säkerheten inom den ena sektorn skulle kunna leda till att säkerheten inom den andra sektorn sänktes. Båda sektorerna behöver långsiktig framförhållning och säkerheten bedömdes tillvaratas bäst i självständiga organisationer.

Utredningen ledde alltså inte till någon sammanslagning. Det bör uppmärksammas att Norge bytte regeringen när utredningen var färdig och att Luftfartstilsynet har flyttats till Bodö från Oslo.

10.4 Road Safety Audit och Road Safety Inspection

I en del länder tillämpas en systematisk arbetsmetod som ett verktyg för att bl.a. bidra till säkrare vägar och säkrare trafik. Road Safety Audit, nedan kallat trafiksäkerhetsrevision och Road Safety Inspection, nedan kallat trafiksäkerhetsinspektion, är ett koncept som skapades i Storbritannien på 1980-talet. Metoden används av Norge och Danmark. Utredningen har översiktligt tagit del av hur Norge tillämpar metoden genom Statens vegvesens handbok nr 222 *Trafiksikkerhetsrevisjoner- og inspeksjoner*. Handboken är byggd på delar av bl.a. kvalitetssäkringssystemet NS-ISO 10011. Det ges i Norges nationella transportplan och i en handlingsplan för trafiksäkerhet instruktioner om att trafiksäkerhetsrevisioner och inspektioner skall ske. Detta är ett led i Norges arbete att uppnå nollvisionen inom trafiksäkerhet.³

I handboken anges inledningsvis att det är viktigt att både den statliga väghållaren och kommunerna inkluderar säkerhet på ett tidigt stadium i planeringen av nya vägar och gator. För befintliga vägar och gator poängteras att inspektioner är ett viktigt instrument för att införa nya säkerhetsåtgärder. Erfarenheter visar att det finns brister avseende säkerheten för vägar och vägsystem. Bristerna antas bero på olika faktorer, dels att kraven på vägarna inte är de rätta, dels att sätta krav inte följs. Det beror också på otillräckliga resurser eller att andra mål måste gå före. Befintliga vägar har visat sig ha konstruktionsbrister som kan resultera i olyckor, varför kontroll i efterhand behövs.

Statens vegvesen, som har det övergripande ansvaret för trafiksäkerheten i vägsystemet, ansvarar för kvalitetssäkring. Trafiksäkerhetsrevisioner är ett komplement till den vanliga kvalitetskontrollen av planer som Statens vegvesen gör. Ansvaret för att trafiksäkerhetsrevisioner genomförs vilar på nationell nivå på Vegdirektoratet genom vegdirektören, i egenskap av systemansvarig. På regional nivå vilar ansvaret för att granskningen kommer till stånd på den regionala chefen som skall se till att trafiksäkerhetsrevisioner och inspektioner inarbetas i den fyraåriga handlingsplanen och i de årliga planerna. På distriktsnivå vilar ansvaret på distriktschefen. Regionerna har ett rapporteringskrav till Vegdirektoratet avseende utförda revisioner och inspektioner.

Med stöd av Norges nationella transportplan gör också Statens vegvesen en klassificering av riksvägarnas säkerhet i tre säkerhets-

³ Se NTP 2006–2015 s. 79 och 105.

klasser. Klassificeringen innebär att ”röda vägar”, motsvarande cirka 10 procent av det nationella riksvägnätet, är sådana vägar för vilka åtgärder måste vidtas på grund av många och allvarliga olyckor. För ”gula vägar”, vilket motsvarar cirka 40 procent av riksvägnätet, kan åtgärder vidtas utifrån nytto- och kostnadsanalys och för ”gröna vägar”, cirka 50 procent av riksvägnätet, är säkerhetsnivån adekvat och skall upprätthållas.

Det finns cirka 100 utbildade trafiksäkerhetsrevisorer i Norge som utför granskningen. De har genomgått en speciell utbildning och utövar revisionen i team. På årsbasis upprättas rapporter om utförda granskningar. Det som granskas är olika säkerhetsaspekter under planering och utförande av vägbygge samt erfarenheter som framkommer vid användningen. Det finns checklistor avseende vad som skall kontrolleras. En trafiksäkerhetsrevision definieras som en systematisk fristående trafiksäkerhetsundersökning för en väg eller en vägplan. En trafiksäkerhetsinspektion definieras som en systematisk översyn av ett vägprojekt eller en existerande väg med avsikt att identifiera farliga omständigheter, fel och brister som kan leda till trafikolyckor.

10.4.1 Förslag till direktiv om väginfrastruktur

Kommissionen har föreslagit att parlamentet och rådet antar ett direktiv rörande hantering av säkerhet i väginfrastruktur.⁴ Vad förslaget innehåller analyseras översiktligt i avsnitt 6.12.2. Det skall framhållas att Road Safety Audit ingår i annex II till förslaget.

⁴ Se KOM(2006) 569 slutlig.

Del D

Utredningens överväganden och
förslag samt konsekvenser av
förslagen

11 Trafiksäkerhetsansvar vid väghållning

11.1 Ansvarsfrågor inom vägtransportssystemet

<p>Utredningens förslag: Ett tydligt trafiksäkerhetsansvar för dem som utformar vägtransportssystemet skall införas. Det skall ske i etapper.</p>
--

Av de fyra trafikslagen är vägtrafiken det i särklass mest olycksdrabbade. Medan dödsfall sällan förekommer i de övriga trafikslagen har 440 personer avlidit till följd av vägtrafikolyckor under föregående år och prognosen för 2006 pekar i samma riktning. Antalet svårt skadade är mångdubbelt större. Mot detta kontrasterar nollvisionen. Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43) ansåg att nollvisionen är uttryck för en humanistisk människosyn och att den skiljer sig från det förhållningssätt som dominerar inom vägtransportssystemet där liv och hälsa vägs mot framkomlighet och effektivitet. Det ligger mycket i den iakttagelsen. Trots att det läggs ner mycket arbete på olika håll för att främja trafiksäkerheten i vårt land, inte minst genom Vägverket, är det inte acceptabelt att så många dör och skadas i vägtrafiken.

I utredningens uppdrag ingår att belysa behovet av och förutsättningar för ändrade eller nya regelverk för tillsyn inom vägtrafiken, vilka säkerhetsvinster som i grova drag kan uppnås med en sådan reglering och, om behov av lagstiftning kan konstateras, hur lagstiftningen kan utformas.

En viktig utgångspunkt för våra överväganden i den här delen är riksdagens beslut i oktober 1997 om nollvisionen och om en ny ansvarsfördelning för vägtransportssystemets trafiksäkerhet. Till grund för beslutet ligger tanken på en ny ansvarsfördelning för vägtransportssystemets trafiksäkerhet. Så gott som hela ansvaret för trafiksäkerheten vilar i dag på den enskilde trafikanten. Någon uttalad skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga eller

förhindra trafikolycka eller skadefall finns inte för dem som utformar olika delar av vägtransportsystemet. Det delade ansvaret borde bygga på principen att systemutformarna har det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning och härigenom ansvarar för hela systemets säkerhetsnivå. Med systemutformare avses offentliga och privata organ som ansvarar för utformning och drift av olika delar av vägtransportsystemet såsom väg, fordon och transporttjänster samt de som ansvarar för olika stödsystem såsom regelverk, utbildning, information, övervakning, räddning, vård och rehabilitering.

I sitt beslut förklarade riksdagen att det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportsystemet (nollvisionen). Vidare uttalade riksdagen att ansvaret för trafiksäkerheten bör vara delat mellan trafikanten och systemutformarna och att systemutformarna har det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning och funktion. Riksdagen konstaterade att trafikanterna har ansvar för att följa gällande trafikregler och visa hänsyn, omdöme och ansvar och uttalade vidare att om långvarig ohälsa ändå uppstår eller riskerar att uppstå måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder.

Trafikansvarsutredningen lade i betänkandet *Ett gemensamt ansvar för trafiksäkerheten*, (SOU 2000:43), fram ett lagförslag som närmare angav förutsättningarna för säkerhetsansvaret i vägtrafiken. Förslaget innehöll regler som identifierar systemutformarna och det ansvar som åvilar dem. Vidare innehöll det regler för att legitimera att säkerheten i vägtransportsystemet blir dimensionerad i systemutformarnas långsiktiga och kortsiktiga verksamhet. Några sanktionsbestämmelser föreslogs inte. Ett av skälen till detta var att den föreslagna inspektionsmyndigheten därigenom själv skulle framstå som en systemutformare. Förslaget ledde inte till någon lagstiftning.

På vägtrafikområdet finns en omfattande normgivning. Trafikanternas ansvar klargörs tydligt och förenas ofta med sanktioner av olika slag. En del föreskrifter riktar sig också mot systemutformarna, såväl inom det allmänna som inom den privata sektorn. Här är emellertid syftet ett annat, nämligen att reglera administrativa förfaranden. Det kan gälla planering, byggnad och underhåll av vägar, kontroll av fordon, fordonsregistrering och etablering inom yrkestrafiken. Något egentligt trafiksäkerhetsansvar är det inte fråga om.

Utredningen kan konstatera att den ansvarsfördelning som riksdagen uttalade sig för ännu inte har kommit till utförande. Fortfarande ligger ansvaret så gott som helt på den enskilde trafikanten. Olycksstatistiken visar tydligt att den långvariga ohälsa som riksdagen talade om uppstod redan för länge sedan och att den består i förfärande hög grad.¹ Utredningen anser att det är viktigt att ansvaret i så allvarliga frågor som liv och död tydliggörs, eftersom ansvaret är en grundläggande del av och förutsättning för säkerhetsarbetet och för att tillsyn skall gå att genomföra.

Enligt utredningens mening innebär riksdagens beslut om nollvisionen och om en ny ansvarsfördelning för vägtransport-systemets trafiksäkerhet att intresset för en säker trafik på våra vägar måste ges en tydligare ställning än det har i dag. Det är mot den bakgrunden som utredningen uppfattar sitt uppdrag att belysa behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn inom vägtrafiken, vilka säkerhetsvinster som i grova drag kan uppnås med en sådan reglering och hur lagstiftningen kan utformas.

Utredningen anser inte att det är möjligt att i ett slag införa ett generellt ansvar för alla dem som kan inordnas i begreppet systemutformare. I stället bör man successivt bygga upp ett ansvarssystem där man börjar med en viktig och samtidigt tydligt avgränsad krets av systemutformare. Därefter kan man fortsätta med andra systemutformare och slutligen med dem som svarar för olika stödsystem. På det här viset får man möjlighet att se att varje steg fungerar som man har tänkt sig innan man går vidare med nästa steg. Det blir därmed möjligt att kvalitetssäkra systemet under uppbyggnaden och skapa acceptans i varje delsteg. Arbetet med att tydliggöra roller och ansvar kan då även spridas över tid. För en successiv utbyggnad av ansvaret krävs en plan.

I det följande lägger utredningen fram ett förslag till ett första steg i utbyggnaden av ett ansvarssystem.

¹ Under 2005 omkom 440 personer i trafikolyckor och antalet polisrapporterade svårt skadade i vägtrafiken var 4 000 personer enligt Vägverket. Statistiken för 2006 kan enligt den löpande månadsuppföljningen förväntas visa likartade siffror.

11.2 Ett allmänt säkerhetskrav

Utredningens förslag: Ett allmänt säkerhetskrav införs för statlig väghållning, dvs. både för byggande och drift av allmän väg. Säkerhetskravet innebär att väg skall byggas och drivas så att skador till följd av dess nyttjande förebyggs. Tillsyn över att vägar uppfyller trafiksäkerhetskraven skall utövas av en tillsynsmyndighet.

Man kan jämföra tillträdet till vägtransportssystemet med att en produkt ställs till förfogande för att användas. De flesta trafikanter har en starkt begränsad möjlighet att välja hur de kan genomföra sina transporter. Det är endast i stora tätorter som flexibilitet finns. I vårt glest befolkade land med stora avstånd är de flesta för sina dagliga förflyttningar beroende av den infrastruktur som står till förfogande. I dag finns det inte något tydligt väghållaransvar för infrastrukturfrågorna i förhållande till brukarna. På de andra trafikområdena finns däremot genomgående regleringar som utgår från en systemsyn med fokus på säkerhet.

På det statliga vägnätet dog under 2005 och 2006 cirka 350 personer per år. Motsvarande tal för det kommunala väg- och gatunätet var under denna period cirka 75 personer per år. Det faller sig därför naturligt att ett första steg när det gäller den ansvarsfördelning mellan trafikanter och systemutformare som riksdagen uttalade sig för år 1997, bör vara att förtydliga ansvaret för de offentliga väghållarna. Det är inte möjligt att närmare uppskatta i vilken utsträckning dödsfallen och de allvarliga skadefallen kan reduceras genom detta. Utredningen anser dock att det förhållandet att ansvaret görs tydligt i sig verksamt bidrar till en ökad trafiksäkerhet och att olyckstalen därigenom rimligen måste minska.

Vid byggande av väg och drift av väg (väghållning) skall enligt 4 § väglagen (1971:948) tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. Något annat trafiksäkerhetskrav vid väghållningen finns inte formulerat i väglagen.

Av 26 § vägkungörelsen (1971:954) framgår att när en arbetsplan upprättas skall särskilt iaktas att vägen får en från trafiksäkerhetssynpunkt tillfredsställande sträckning och utformning i övrigt.

I Vägverkets instruktion föreskrivs att Vägverket särskilt skall verka för att vägtransportsystemet anpassas och utformas utifrån högt ställda krav på miljö och säkerhet.² Det framgår också av instruktionen att Vägverket även ansvarar för nationell och regional samordning av trafiksäkerhetsarbetet på väg och samordning och genomförande av djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit.³

Det finns inte något utomstående kontrollorgan som har till uppgift att utöva tillsyn över trafiksäkerheten i väghållningen.

Vägtransportsystemet kan sägas skilja sig från samtliga övriga transportsystem på det sättet att systemet i stor utsträckning är öppet för annan än yrkesmässig användning. Inom järnväg- och luftfart sker användningen av systemen av yrkeskategorier som underkastas utförliga säkerhetskrav. För handelssjöfarten gäller samma sak. När det gäller privatflyg och privat båtanvändning är varken antalet utövare eller antalet olyckor lika stort som på vägtrafikområdet. Till skillnad från luft- och sjötransporterna kräver väg- och järnvägstransporter en uppbyggnad av den miljö som fordonen förs fram på, dvs. räls och väg.

För järnvägsbyggandet finns lagen (1995:1649) om byggande av järnväg med tillhörande förordning, som tar sikte på den fysiska planeringen och byggandet av järnvägsspår. Bestämmelserna liknar den del av väglagen som reglerar planering och byggande av väg. Järnvägslagen (2004:519) innehåller olika säkerhetskrav såsom krav på certifikat, intyg och tillstånd samt anger att tillsynsmyndigheten, Järnvägsstyrelsen, har tillsyn över lagens efterlevnad. Det sägs t.ex. i 2 kap. 1 § järnvägslagen att bl.a. järnvägsinfrastruktur, järnvägsfordon och annan materiel i järnvägssystem skall vara av sådan beskaffenhet att skador till följd av verksamheten förebyggs. Detta allmänna säkerhetskrav omfattar bl.a. spåranläggningar, signal- och säkerhetsanläggningar, trafikledningsanläggningar m.m. För att förvalta infrastrukturen och driva anläggningar som hör till den krävs tillstånd. Redan i dag gäller säkerhetskrav för och tillsyn över Banverket, dvs. den statliga infrastrukturhållaren, avseende bl.a. trafikledningsanläggningar. Tillståndsplikten kommer till följd av andra järnvägspaketet att gälla också för Banverket.

Utredningen anser att det i likhet med vad som gäller för järnväg bör slås fast ett grundläggande säkerhetskrav vid byggande och

² Se 2 § förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket.

³ Se 3 § 11 och 12 ovannämnda förordning.

drift av vägar. För de allmänna vägarna, dvs. de som staten är väghållare för, bör det grundläggande säkerhetskravet föras in i 13 och 26 §§ väglagen. Kravet bör innebära att väg skall byggas och skötas så att skador till följd av dess nyttjande förhindras. Med skador avses både saksador och personsador.

Utredningen anser också att tillsyn över detta säkerhetskrav skall utövas av en oberoende tillsynsmyndighet. En bestämmelse härom bör föras in som en ny 29 a § i väglagen.

Om en väg är i sådant skick att den medför risk för allvarliga skador då den används finner utredningen att det bör finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att vidta åtgärder. I första hand skall det ske genom att tillsynsmyndigheten förelägger väghållaren att inom viss tid vidta åtgärder för att minska risken. Exempel på åtgärder som kan vara aktuella i ett sådant fall är sänkt hastighet, höjd standard på vägunderhållet eller liknande åtgärd. För det fall risken kvarstår trots föreläggande, skall tillsynsmyndigheten som en yttersta utväg få besluta om åtgärderna. Det beslutet skall inte kunna överklagas. Visserligen är det svårt att föreställa sig att en väghållare inte skulle rätta sig efter ett föreläggande. Mot bakgrund av de konsekvenser som brister i väghållningen kan få för människors liv och hälsa bör det dock ändå finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa också på detta sätt.

Bestämmelser om detta bör föras in som en ett nytt fjärde stycke i 26 § väglagen, i den nya 29 a § i samma lag samt en i ny 9 § i vägkungörelsen.

Ett allmänt säkerhetskrav borde också gälla för gator. Att bygga och underhålla gator är en kommunal angelägenhet. Det kommunala planmonopolet enligt PBL ger kommunerna en vittgående rätt att själva bestämma hur detta skall ske. Frågan om man kan införa ett trafiksäkerhetskrav för gator av samma slag som för vägar är därför komplicerad. Utredningstiden har inte räckt till för att tillräckligt bottsna i den frågan. I det följande lägger utredningen dock fram ett förslag om tekniska egenskapskrav som tar sikte på trafiksäkerheten vid byggande av bl.a. gator.

11.3 Trafiksäkerheten skall granskas när en väg byggs

Utredningens förslag: När en allmän väg skall byggas skall väghållaren upprätta en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas. Beskrivningen skall tas in i arbetsplanen. Länsstyrelsen skall granska beskrivningen. En tillsynsmyndighet får meddela föreskrifter om upprättandet av och innehållet i beskrivningen.

Den fysiska planeringen av vägar och gator är en del av samhällsplaneringen. Miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken används i planerings- och beslutsprocesserna som underlag för att bedöma hur en viss verksamhet kan komma att påverka miljön. För den statliga väghållningen är arbetsplanen, vilken upprättas av Vägverket i egenskap av väghållare, det dokument som styr byggandet av väg i den sträckning som har bestämts genom förstudie och vägutredning i förekommande fall. En arbetsplan skall enligt 15 § väglagen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som, innan den tas in i arbetsplanen, skall godkännas av länsstyrelsen. Godkännandebeslutet kan inte överklagas. Utredningen anser att det i den nämnda väglagsparagrafen bör föras in en liknande bestämmelse som tar sikte på trafiksäkerheten. Trafiksäkerheten för en väg och åtgärder som planeras för att förebygga olyckor vid användning av en väg förtjänar nämligen enligt utredningens uppfattning att belysas självständigt. Syftet med beskrivningen är att ge säkerhetsaspekterna en självständig innebörd. Beskrivningen bör innehålla sådana ämnen som vilken hastighet som vägen är anpassad för, vilka säkerhetsåtgärder som krävs för att användningen skall bli skadeförebyggande och andra regulatorer vid användningen.

Det kan tilläggas att regeringen i samband med det trafikpolitiska beslutet 1997 var inne på liknande tankegångar. Regeringen förklarade att det borde utredas hur de miljökonsekvensbeskrivningar som upprättas i samband med detaljplaner kan kompletteras med en beskrivning där framförallt risken för dödsfall och allvarliga skadefall till följd av trafikolyckor framgår (prop. 1996/97:137 s. 39–40). Någon utredning om detta kom dock inte till stånd.

I bestämmelserna som rör säkerhet i vägtunnlar⁴ finns ett liknande krav. Tunnelhållaren skall lämna in en säkerhets-

⁴ Se lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar.

dokumentation till länsstyrelsen innan arbetet med att bygga en tunnel påbörjas. Boverket utfärdar föreskrifter om upprättandet och innehållet i en sådan dokumentation. Någon formell prövning av säkerhetsdokumentationen sker inte, däremot skall en ny tunnel godkännas innan den tas i bruk. Säkerhetsdokumentationen skall fortlöpande uppdateras under en tunnels drift.

Utredningens förslag ligger i linje med det förslag till ett direktiv avseende hantering av trafiksäkerhetsfrågor i väginfrastruktur som kommissionen lade fram den 12 oktober 2006.⁵ I förslaget sägs nämligen att det i planeringsarbetet för vägbygge skall ingå beskrivningar av olika definierade trafiksäkerhetsaspekter såsom t.ex. hastighet. Trafiksäkerhetsrevisioner föreslås, s.k. road safety audits, och de skall vara en integrerad del i alla infrastrukturprojekt som rör vägar. Säkerhetsinspektioner föreslås också.

Att länsstyrelsen skall godkänna beskrivningen av trafik-säkerhetsåtgärderna är naturligt mot bakgrund av att länsstyrelsen prövar miljökonsekvensbeskrivningen i en arbetsplan. På detta sätt skapas en ordning där en tillsynsmyndighet utfärdar föreskrifter och en regional myndighet, länsstyrelsen, i det län vägen är belägen, eller de länsstyrelser som är berörda om vägen berör flera län, prövar beskrivningen mot föreskrifterna. Länsstyrelsen skall kunna skicka beskrivningen på remiss till tillsynsmyndigheten vid behov.

Rätten att utfärda föreskrifter om upprättandet av och innehållet i beskrivningen bör tillkomma en oberoende tillsynsmyndighet, vilken förutsätts utrustas med behövlig kompetens för ändamålet. Tillsynsmyndigheten bör också utöva tillsyn över efterlevnaden av föreskrifterna.

Utredningen har övervägt hur man författningsmässigt skulle kunna införa ett liknande krav på en kommunal väghållare vid anläggandet av nya gator. Utredningstiden har inte räckt till för att undersöka om det skulle vara möjligt att införa ett sådant krav utan att avvika från principerna i PBL. Som redan nämnts lägger utredningen i det följande fram ett förslag om tekniska egenskapskrav som tar sikte på trafiksäkerheten vid byggande av bl.a. gator.

⁵ Se KOM(2006)569 slutlig, annex II Road Safety Audits. Se också avsnitt 6.12.2.

11.4 Tekniska egenskapskrav vid byggande av väg och gata

Utredningens förslag: Föreskrifter om tekniska egenskapskrav som tar sikte på trafiksäkerheten vid byggande av allmänna vägar och gator skall utfärdas av en tillsynsmyndighet som är fristående från väghållarna. Denna myndighet skall också kontrollera att föreskrifterna följs.

Enligt 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall byggnadsverk som uppförs eller ändras under förutsättning av normalt underhåll, under en ekonomiskt rimlig livslängd uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om bl.a. säkerhet vid användning. Till byggnadsverk räknas vägar och gator. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 21 § meddela de närmare föreskrifter som behövs för att kraven skall uppfyllas.

I 23 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för kontroll av att föreskrifter utfärdade med stöd av 21 § följs.

Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i 21 § genom förordningen (1994:1215) om tekniska byggnadskrav på byggnadsverk, m.m. I 3–8 §§ finns sålunda bestämmelser med preciserade tekniska egenskapskrav. Såvitt är av intresse i detta sammanhang kan nämnas att det i 6 § föreskrivs att byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte innebär oacceptabel risk för olyckor vid användning eller drift, såsom halkning, fall sammanstötning, brännskador, elektriska stötar eller skador av explosioner. Vidare bemyndigas Vägverket enligt 18 § tredje stycket att efter samråd med Boverket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3–8 §§ i fråga om vägar och gator, utom för vägtunnlar, samt anordningar som hör till vägen eller gatan.

Med stöd av detta bemyndigande har Vägverket meddelat föreskrifter om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator (vägregler) (VVFS 2003:140). Bestämmelserna tar bl.a. sikte på säkerheten vid användningen där trafiksäkerheten är en aspekt av flera (avsnitt 6 i föreskrifterna). Enligt en avslutande bestämmelse prövas frågor om undantag från föreskrifterna av Vägverket.

Utredningen kan alltså konstatera att den största väghållaren meddelar föreskrifter för sin egen och kommunernas vägbyggande verksamhet och att föreskrifterna bl.a. tar sikte på trafiksäkerheten. Det stämmer enligt vår mening bättre överens med de allmänt vedertagna principerna för tillsyn att uppgiften vad gäller trafiksäkerheten läggs på en från väghållarna oberoende tillsynsmyndighet. Därigenom skulle trafiksäkerhetsaspekterna kunna göras tydliga på ett likartat sätt både för statlig och kommunal väghållning. På detta sätt kommer både allmän väg och gata att få samma säkerhetskrav vid nybyggnad. Ett bemyndigande härom bör föras in genom en ändring av 18 § förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Tillsynsmyndigheten bör utöva tillsyn över att föreskrifterna efterlevs. En bestämmelse om det bör föras in som en ny 38 a § i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

12 Oberoende tillsyn och gränssnitt

12.1 Utgångspunkter

Utredningen har enligt sina direktiv att ta ställning till om justeringar i gränssnitten mellan verk och inspektionsmyndigheter bör göras för att få ett enhetligt ansvar för alla trafikslag och hur tillsynen inom vägtrafikområdet skall regleras.

Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen utövar generell normgivning, tillståndsgivning samt tillsyn över de objekt som berörs på respektive område. De är alltså inte några renodlade tillsynsmyndigheter i den bemärkelsen att de enbart utövar tillsyn över att regler följs. En grundläggande fråga är om en sådan renodling av tillsynsfunktionen är nödvändig, t.ex. på grund av författningskrav eller internationella bestämmelser. Om så inte är fallet, är nästa fråga om renodling på annan grund bör genomföras.

Det finns ingen generell tillsyns lag som lägger fast principerna för tillsyn. Tillsynsutredningen konstaterade att en kombination av normgivning och tillsyn är det vanligaste bland svenska myndigheter. Någon ändring härvidlag har Tillsynsutredningen inte förordat. Som exempel på myndigheter som utövar både tillsyn och normgivning kan nämnas Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. I den mån flera organisatoriska nivåer är inblandade i tillsynen, främst länsstyrelser och kommuner, är det vanligt att de centrala verken har uppgiften att utarbeta vägledningsmaterial till dem som utför den praktiska tillsynen.

Den definition som tillsynsutredningen föreslog avseende tillsyn tar sikte på att tillsynen skall vara en oberoende och självständig granskning av om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av bl.a. lag, EG-förordning eller annan föreskrift. Oberoendet gäller gentemot det objekt som tillsynen skall utövas mot.¹

¹ Se SOU 2002:14 s. 66 ff. och SOU 2004:100 s. 50 ff.

Det har i tidigare utredningsarbete inom transportområdet inte ansetts önskvärt att dela upp ansvaret för normgivning och för tillsyn på olika myndigheter. Inspektionskommittén fann i betänkandet *En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter* att normgivnings- och tillsynsarbete inte borde skiljas åt och grundade sitt ställningstagande på bl.a. kontakter med ett flertal myndigheter som utanför transportsektorn hade såväl normgivnings- som tillsynsuppgifter. Tillsynsarbetet tillför normeringen värdefull information och tvärt om, vilket framhölls i betänkandet som en grund för ett väl fungerande tillsynsarbete.²

Utredningen har försökt att tillämpa principen om att tillsynsorganet skall vara oberoende från tillsynsobjektet och delar inspektionskommitténs uppfattning om nyttan av att normgivning och övrig tillsyn hålls samman. Utredningen har alltså inte sett det som ett mål i sig att skilja normgivning från tillsyn.

12.2 Justeringar av gränssnitt mot verken

12.2.1 Behov av justeringar

Oavsett vilken organisationsform man väljer för de fyra inspektionsverksamheterna har det under utredningens arbete framkommit att det finns behov av vissa justeringar av nu gällande gränssnitt mellan inspektionsverksamheterna och verken.

När man jämför uppdelningen av uppdragen mellan verken och inspektionsverksamheterna på områdena säkerhet och skydd för Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen finner man att gemensamt för alla tre är att de har rätt att utfärda föreskrifter avseende säkerheten hos respektive fortskaffningsmedel samt för tillhörande system. Tillsyn över att föreskrifterna följs är också en uppgift för inspektionerna. Viss annan tillsyn såsom marknadstillsyn förekommer hos Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen samt arbetsmiljötillsyn hos Sjöfartsinspektionen. Dessutom utfärdar de olika slag av tillstånd, licenser och auktorisationer och kan återkalla dessa. I varierande grad utfärdar respektive verk föreskrifter på andra områden.

Inspektionsmyndigheternas uppdrag skiljer sig alltså åt. Detta beror på styrande EU-lagstiftning och internationella konventioner samt på olikheter i utformningen av trafiksystemen. I linje med vad

² Se SOU 1996:82 s. 67–71.

utredningen nyss har sagt kan utredningen inte finna att det skulle vara ändamålsenligt att söka uppnå likformighet vad gäller myndigheternas uppgifter.

Ett visst behov av justeringar finns dock. Det som bör förändras är uppgiftsfördelningar som inte stämmer överens med det grundläggande kravet på att tillsynsmyndigheten skall vara oberoende från objektet.

12.2.2 Principer

De utgångspunkter som utredningen finner skall vara vägledande för tillsynsmyndigheternas respektive verkens uppdrag vad gäller säkerhet och skydd är följande.

- Principen om att tillsynsmyndigheten skall vara oberoende från tillsynsobjektet skall följas.
- Tvingande EG-rätt och internationella konventioner m.m. måste beaktas vid valet av vilket organ, verket eller inspektionsmyndigheten, som bör hantera uppdraget.

12.3 En fristående tillsynsmyndighet på vägtrafikens område

<p>Utredningens förslag: Den verksamhet som bedrivs inom Vägtrafikinspektionen bryts ut från Vägverket. Verksamheten skall dels innefatta nuvarande uppgifter med viss modifiering, dels de uppgifter som har behandlats i avsnitt 11 och de som nämns i det följande.</p>

Den nuvarande Vägtrafikinspektionen skall enligt instruktionen för Vägverket ansvara för och besluta i frågor om att

1. med utgångspunkt i beslutade trafiksäkerhetsmål hos myndigheter, kommuner och andra utifrån ett helhetsperspektiv följa och analysera sådana förhållanden som väsentligt kan påverka vägtransportsystemets utformning och funktion,
2. genom dialog med de aktörer som avses i 1 verka för att dessa tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till att någon avlider eller blir allvarligt skadad,

3. samverka med andra aktörer i syfte att öka trafiksäkerheten på väg, samt
4. initiera forskning och utveckling inom trafiksäkerhetsområdet och följa sådan forskning som har betydelse för inspektionens verksamhet.

Utredningen konstaterar att Vägtrafikinspektionen med sitt nuvarande mandat dels inte är tillsynsmyndighet, dels inte är oberoende från Vägverket, som är den som har störst betydelse för utformningen av vägtrafiksystemet. Vägtrafikinspektionen har inte de verktyg som krävs för att kunna agera på ett kraftfullt sätt. Vägtrafikinspektionen har under de knappt fyra år den har verkat bidragit till att det systematiska säkerhetsarbetet har utvecklats hos vissa myndigheter, kommuner och andra aktörer. Endast viss ytterligare förbättring bedöms kunna uppnås med nuvarande mandat. Med dagens vaga mandat finns det skäl att ifrågasätta om Vägtrafikinspektionens arbete om ytterligare ett par år kommer att tillföra något mervärde. Att på längre sikt behålla den nuvarande ordningen förefaller inte vara rimligt.

Inom områdena luftfart, järnväg och sjöfart finns däremot bestämmelser som utgår ifrån en systemsyn där dels en ansvarig för säkerheten i systemen pekas ut, dels ett tillsynsansvar finns reglerat med helt fristående tillsynsmyndigheter inom luftfarten och järnvägssystemet samt Sjöfartsinspektionen på sjöfartsområdet. Som en del av Sjöfartsverket meddelar Sjöfartsinspektionen föreskrifter om sjösäkerhet, beslutar i enskilda fall i frågor som rör sjösäkerhet och utövar tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter m.m.

Utredningen anser att Vägtrafikinspektionens verksamhet bör brytas ut från Vägverket. Verksamheten bör innefatta de uppgifter som berörts i avsnitt 11 och de som nämns i avsnitt 12.5. I det följande använder utredningen benämningen ”inspektionsmyndigheten” för att beskriva den organisation i vilken verksamheterna skall bedrivas. I avsnitt 13 återkommer utredningen till organisationsfrågorna.

12.4 Överväganden med anledning av inspektionsmyndighetens roll

Man kan tänka sig olika sätt att göra trafiksäkerhetsintresset tydligare genom nya strukturer. En ny struktur inom vägsektorn skulle kunna utformas på samma sätt som inom luftfartssektorn. Det skulle innebära att man lät Vägverket ha enbart uppgifter som gick ut på förvaltning av och operativt ansvar för infrastrukturen och inte uppgifterna sektorsansvar och all myndighetsutövning. Vägverket skulle bli en renodlad infrastrukturförvaltare och ha som uppgift att driva och utveckla det allmänna av staten förvaltade vägnätet. Verket skulle alltså svara för byggande, underhåll och drift av de statliga vägarna samt för den nationella vägplaneringen.

En annan myndighet skulle i en sådan struktur ha sektorsansvaret för hela vägtransportsystemet samt myndighetsutövningen inom sektorn. Det ligger nära till hands att tänka sig att en självständig inspektionsmyndighet skulle ha den rollen. All myndighetsutövning skulle då ingå i inspektionens uppdrag. Det innebär att tillståndsgivning, tillsyn och föreskrifter skulle utarbetas av inspektionen på bl.a. följande områden. Trafik på väg och i terräng, körkort, förarutbildning och förarprov, yrkestrafik, fordons beskaffenhet och utrustning, handikappanpassning av kollektivtrafiken på väg, väganordningars tekniska utförande, avgränsning av väghållningsområden, fördelning av statliga bidrag till enskild väghållning. Trafikregisterhållningsansvaret skulle ingå samt ansvar för samordning av trafiksäkerhetsarbetet på väg och djupstudier av olyckor m.m. Även uppgiften att fastställa arbetsplaner för byggande av väg skulle ingå såvida inte sådana kunde överföras till domstol i stället. Dessutom skulle de områden inom vilka Vägverket i dag som myndighet både utövar verksamhet samt har tillsyn över denna överföras till en och samma myndighet. Det rör exempelvis förarprovningen, vilken utförs av Vägverkets regioner och där tillsyn utövas av Vägverkets centrala organisation.

Att överföra all myndighetsutövning från Vägverket till inspektionsmyndigheten skulle till en del medföra något av en återgång till den ordning som rådde fram till början av 1990-talet innan TSV inordnades i Vägverket. Utredningen, som främst skall ägna sig åt frågan om organiserandet av en trafikslagsövergripande inspektionsverksamhet, kan av direktiven inte utläsa att den skall ägna sig åt denna stora fråga.

12.5 Inspektionsmyndighetens uppgifter

I avsnitt 11 klargjorde utredningen behovet av ett tydligare ansvar för trafiksäkerheten i väghållningen och föreslog därför följande författningsändringar:

1. ett allmänt säkerhetskrav införs för statlig väghållning,
2. när en väg skall byggas skall väghållaren upprätta en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas,
3. en tillsynsmyndighet får meddela föreskrifter om upprättandet och innehållet i beskrivningen och
4. föreskrifter om tekniska egenskapskrav som tar sikte på trafiksäkerheten vid byggandet av vägar och gator samt utöva
5. tillsyn och kontroll över att föreskrifterna efterlevs.

Som framgått av vad utredningen anfört i 12.3 bör dessa uppgifter utövas av inspektionsmyndigheten.

Utredningen återkommer i avsnitt 12.5.4 till frågan om eventuella sanktioner i tillsyns- och kontrollverksamheten.

12.5.1 Undersökningar av vägtrafikolyckor

Utredningens förslag: Inspektionsmyndigheten skall undersöka vägtrafikolyckor m.m. enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor.

Inom vägtrafiken finns det ett system med TIC-centraler i vilka polismyndigheterna och räddningstjänsten rapporterar vägtrafikolyckor. Det finns också STRADA, vilket är ett olycksdatasystem som Vägverket för i vilket polismyndigheter och akutsjukhusen i viss utsträckning rapporterar vägtrafikolyckor. Vägverkets regioner utför djupstudier av samtliga dödsolyckor och statistik tas fram. Polismyndigheterna och räddningstjänsten har rapporteringskrav till Statens haverikommission avseende sådana vägtrafikolyckor som har inneburit att flera personer omkommit eller skadats svårt om utredning är påkallad från säkerhetssynpunkt.

Det har under utredningens arbete framkommit att vissa problem är förknippade med olycksrapporteringen. Det rör dels klassificeringen av allvarlig skada, dels rapporteringskrav för sjukhusen. Utredningen kan konstatera att arbete redan pågår med att förbättra detta. Vägverket har ett uppdrag avseende akut-

sjukhusens rapportering och Rikspolisstyrelsen har tillsammans med Statens haverikommission, SHK, utfärdat riktlinjer avseende olycksrapportering.

Ett kvarstående reformbehov finns när det gäller erfarenhetsåterföring från olyckor till ansvariga systemutformare. Som framgått gör Vägverket djupstudier av samtliga dödsolyckor. SHK har rätt att undersöka vägtrafikolyckor, om det finns särskilda skäl. Enlig vad utredningen har inhämtat sker detta sällan.

Enligt utredningens mening behövs någon som från trafiksäkerhetssynpunkt systematiskt undersöker vägtrafikolyckor och allvarliga tillbud. En sådan verksamhet kan ge värdefulla bidrag till arbetet med att förebygga vägtrafikolyckor. Som ett komplement till Vägverkets djupstudieverksamhet bör därför inspektionsmyndigheten undersöka vägtrafikolyckor och allvarliga tillbud i vägtrafiken, om det är påkallat från säkerhetssynpunkt att undersökningen görs.

För att inspektionsmyndigheten skall få samma förutsättningar vid sådan utredande verksamhet som övriga tillsynsmyndigheter bör en ändring ske i 3 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Det innebär att i stället för att SHK skall undersöka de mindre allvarliga vägtrafikolyckorna, som inte tillhör den kategori som är obligatoriska för SHK att undersöka, skall inspektionsmyndigheten ansvara för undersökningen. Den får då använda sig av de verktyg som finns enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och förordningen (1990:7171) om undersökning av olyckor.

På så sätt kan den från väghållarna och övriga systemutformare oberoende myndigheten göra studier för egen del med möjlighet till egna perspektiv på frågeställningarna kring olyckor. Denna ordning råder för de andra transportlagen där Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen ansvarar för sådana utredningar.

Detta leder till att några bestämmelser i sekretesslagen (1980:100) blir tillämpliga. Sekretess för enskilda affärs- och driftsförhållanden i 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) gäller vid olycksutredningar som sker med stöd av lagen om undersökning av olyckor och förordningen om utredning av olyckor och enligt bilagan till sekretessförordningen. Denna sekretess kommer att omfatta de utredningar som inspektionsmyndigheten gör.

För att inspektionsmyndigheten snabbt skall få kännedom om olyckor som inträffar bör tillägg göras i 1 och 2 §§ kungörelsen

(1965:516) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor med innebörden att polismyndigheten där det har inträffat en vägtrafikolycka vid vilken någon har skadats eller avlidit, utöver att rapportera till Vägverket även skall rapportera olyckan till inspektionsmyndigheten.

12.5.2 Tillsyn över förarprovningen

Utredningens förslag: Inspektionsmyndigheten skall utöva tillsyn över förarprovningen.

Vägverket ansvarar för förarprovverksamheten, dvs. provkonstruktion, körprovning, godkännande av elever och registrering i trafikregistret avseende godkänt prov, samtidigt som verket har tillsyn över förarprovverksamheten. Verket förordnar också förarprovare och har tillsyn över dessa. Vägverket meddelar föreskrifter på området.

Förarprovverksamhet förekommer även inom Försvarsmakten och inom skolväsendet. För utförandet av denna verksamhet svarar Försvarsmakten respektive Statens skolverk och tillsyn sker av Vägverket.

Att Vägverket utför förarprovning och utövar tillsyn över den bryter mot de allmänna principer som gäller för tillsyn³ och som innebär att tillsynsobjektet, den tillsynsansvarige och tillsynsorganet inte bör vara en och samma aktör. Vägverkets dubbla roller inom området för förarprov har tidigare föranlett olika överväganden i lagstiftningsarbete, se avsnitt 6.4.2. De skäl som tidigare innebar att någon åtskillnad inte genomfördes är inte nu för handen och den fristående inspektionsmyndigheten som utredningen förordar är en lämplig tillsynsmyndighet för ändamålet. För att inte splittra upp tillsynen på olika organ finner utredningen att inspektionsmyndigheten bör ansvara även för tillsyn över den förarprovning som sker inom Försvarsmakten och inom skolväsendet. Samråd skall ske med Försvarsmakten och Statens skolverk i den tillsynsverksamheten.

Förändringen bör genomföras genom en ändring i 8 kap. 12 § körkortsförordningen (1998:980).

³ Se avsnitt 7.6.

12.5.3 Grunder för fastställande av hastighet

Utredningens förslag: Grunder för att fastställa högsta tillåtna hastighet på väg till 90 eller 110 kilometer i timmen får bestämmas av inspektionsmyndigheten.

Ett fordon's hastighet är av stor betydelse både för risker för olyckor och för konsekvenser av inträffade olyckor. Bashastigheten utanför tätbebyggt område är högst 70 kilometer i timmen. Vägverket får enligt 3 kap. 17 § trafikförordningen (1998:1276) föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten på väg i stället skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen. Som framgått av avsnitt 6.10.3 har man sedan 1970-talet arbetat med olika metoder för att bestämma hastigheten på väg. Inom Vägverket används vissa kriterier men någon konsekvent tillämpning av dem är inte beslutad. Ett verksamt sätt att tydliggöra trafiksäkerhetsintresset är att låta inspektionsmyndigheten bestämma efter vilka grunder som högre hastigheter än bashastigheten skall fastställas.

En bestämmelse härom bör föras in i 3 kap. 17 § trafikförordningen (1998:1276). Uppgiften bör läggas på inspektionsmyndigheten genom ett bemyndigande i 13 kap. 7 § samma förordning.

12.5.4 Inspektionsmyndighetens roll i övrigt

Utredningens förslag: Den roll som Vägtrafikinspektionen har i dag och som innebär en analyserande och granskande roll i systematiseringsarbetet bör vara kvar. En skärpning föreslås som innebär att inspektionen skall granska huruvida de som enligt lag eller annan författning har fått uppgifter på vägtrafikområdet tillämpar ett systematiskt arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till att någon avlider eller blir allvarligt skadad.

Det har av Vägtrafikinspektionen påtalats ett behov av att införa möjligheter för inspektionen att på ett tydligare sätt än i dag kunna påverka aktörer inom vägtrafikområdet att utveckla och införa system för egenkontroll och system för kvalitetssäkring. För närvarande skall inspektionen enligt sin instruktion genom dialog med olika aktörer verka för att dessa tillämpar ett systematiskt

arbetssätt för att förhindra vägtrafikolyckor som kan leda till att någon avlider eller blir allvarligt skadad. Utredningen anser att denna uppgift bör finnas kvar men att den bör skärpas på så sätt att inspektionen också ges rätten att granska om arbetssättet blir genomfört. Den krets av aktörer som bör kunna bli föremål för granskningen bör begränsas till de som enligt lag eller annan författning har uppgifter inom vägtrafikområdet. Granskningen kan gälla hur man på olika håll arbetar för att nå nollvisionen.

Inspektionsmyndigheten skall kunna fortsätta att kvalitetsgranska olika verksamheter utifrån om ett systematiskt arbetssätt tillämpas. Som framgår av avsnitt 6.11.1 har Vägtrafikinspektionen funnit brister i Vägverkets systematik i dess arbetssätt att nå nollvisionens etappmål för 2007.

Ett annat exempel på område att granska är den yrkesmässiga trafiken som till stor del utgörs av trafik med tunga fordon. Trafiken med tunga fordon har ökat och beräknas öka även i framtiden. Olyckor där sådana fordon är inblandade får ofta ödesdigra konsekvenser. Av trafiksäkerhetsskäl är det angeläget att den yrkesmässiga trafiken följer gällande regler så att olyckor undviks. Utredningen kan dock konstatera att så inte är fallet. Omkring 75 procent av trafikarbetet för tunga lastbilar med släp på det statliga vägnätet överträdde sålunda hastighetsgränserna år 2004. På vägar i tätort rörde det sig om cirka 35 procent. Från ett nollvisionsperspektiv är det angeläget med en effektiv tillsyn över denna trafik. För närvarande utövar länsstyrelserna tillsynen och Vägverket utfärdar föreskrifter om tillsynen. Det finns inget som hindrar att den fristående trafikinspektionsmyndigheten gör kvalitetsgranskningar av hur tillsynen utövas.

Ytterligare ett viktigt granskningsområde kan vara förarutbildningen. Som framgår av avsnitt 6.4.3 är många aktörer inblandade på detta område och det är viktigt att det här finns ett system för kvalitetsgranskning.

När det gäller inspektionsmyndighetens roll vill utredningen slutligen ta upp frågan om vilka möjligheter att agera som bör finnas om myndigheten vid sin tillsyn enligt förslagen i avsnitt 11 och 12 finner att reglerna för den granskade verksamheten inte följs. Eftersom tillsynen och kontrollen riktar sig mot offentliga objekt bör åtgärderna enligt utredningen bestå av synpunkter och förslag till det granskade objektet eller till regeringen. Några särskilda sanktionsmöjligheter föreslås sålunda inte.

12.6 Sjöfartsinspektionen frigörs från Sjöfartsverket

Utredningens förslag: Den verksamhet som bedrivs inom Sjöfartsinspektionen frigörs administrativt och organisatoriskt från Sjöfartsverket.

Utredningen anser att starka principiella skäl och vikten av trovärdighet i inspektionsverksamheterna talar för att de bedrivs fristående och oberoende från trafikverken. För att kunna utföra kontroll och tillsyn bör tillsynsutövaren vara åtskild från objektet. Det är en förutsättning för att ett rättssäkert system för tillsyn skall kunna skapas. Som framgått utövar Sjöfartsinspektionen tillsyn över Sjöfartsverket när det gäller farledsanordningar, lotsningsverksamhet, trafikledningscentraler, verkets egna fartyg samt olika typer av radionavigeringshjälpmedel. Detta talar för att verksamheten inom inspektionen frigörs från Sjöfartsverket. Därtill kommer det principiellt betänkliga i att inrymma en så kvalificerad och omfattande inspektionsverksamhet som Sjöfartsinspektionens i ett affärsverk.

Verksamheten i Sjöfartsinspektionen bör därför brytas loss från Sjöfartsverket på det sätt som redan skett med Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen och som utredningen föreslagit i fråga om inspektionsverksamheten på vägtrafikområdet.

12.6.1 Den fristående inspektionens uppdrag inom sjöfart

Utredningens förslag: Gränssnittet mellan Sjöfartsverket och den fristående inspektionen inom sjöfarten justeras marginellt så att huvudansvaret för det arbete som i dag utförs av avdelningen Sjöfart och samhälle inom Sjöfartsverket följer med när verksamheten inom Sjöfartsinspektionen bryts loss från Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket är sektorsmyndighet för sjöfartsfrågor. Inom Sjöfartsverket har avdelningen Sjöfart och samhälle huvudansvaret för arbetet med sektorsfrågor. Denna avdelning skall således konkretisera behoven av och kvalitén på Sjöfartsverkets produkter och tjänster, svara för omvärldskontakter i transport- och näringspolitiska frågor och medverka i att ta fram underlag i för verksamheten strategiskt viktiga frågor. Sjöfart och samhälle skall

också följa upp de transportpolitiska målen och svara för vissa andra frågor, däribland miljöpolicyarbetet.

Det finns enligt utredningens uppfattning inga uppenbara skäl till varför sektorsfrågorna, vid ett avskiljande av Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket, inte skulle kunna vara kvar i Sjöfartsverket. Det finns inte heller några uppenbara skäl till varför avdelningen inte skulle kunna följa med verksamheten i Sjöfartsinspektionen, när denna skiljs från verket. Det är vad som skedde när Luftfartsinspektionen skildes av från Luftfartsverket.

Avdelningen Sjöfart och samhälle är en strategisk resurs för Sjöfartsverket och fungerar som ett slags stabsorgan för regeringen inom transport- och sjöfartspolitik. Gränssnittet mellan Sjöfartsinspektionen och Sjöfart och samhälle är i dag klart men om Sjöfartsinspektionen avskiljs från Sjöfartsverket och Sjöfart och Samhälle inte följer med inspektionen, bör snittet justeras något för att bättre svara mot de uppgifter, som kommer att åligga respektive myndighet. En sådan justering måste också innebära att den sektorsuppgift, som är att följa upp de transportpolitiska målen och verka som ett stabsorgan åt regeringen avseende dessa, flyttas till Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket i samma mån som ansvaret för konkreta frågor flyttas.

Vissa av de mål, som gäller för Sjöfartsverket i dag, t.ex. en minskning av antalet döda i olika typer av sjöfart, är i praktiken mål för Sjöfartsinspektionen. Ansvaret för att målen uppfylls och uppföljning av dessa mål följer naturligen med Sjöfartsinspektionen om ett särskiljande genomförs.

I dagens organisation ligger ansvaret för miljöpolicyarbetet inom Sjöfartsverket hos Sjöfart och samhälle. En stor del av det praktiska miljöarbetet, som huvudsakligen är av teknisk natur, sköts emellertid av Sjöfartsinspektionen. Miljöarbetet är främst ett internationellt arbete, som utförs inom IMO i London. I vissa avseenden skiljer det sig knappt från "vanligt" sjösäkerhetsarbete. I detta hålls Näringsdepartementet underrättat av Sjöfartsinspektionen om arbetet och frågor i sjösäkerhetsarbetet, som har en politisk dimension, anmäls till departementet för instruktion. Det skulle förefalla konsekvent att miljöarbetet och miljöpolicyarbetet, vid ett särskiljande av Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket, behandlades på samma sätt. Även om det nu lagda förslaget följs kommer det att finnas övergripande miljöpolicyfrågor, som bör finnas kvar i Sjöfartsverket som en del av de sektorsfrågor verket bör ansvara för.

Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen är i dag en myndighet, inom vilken två beslutsvägar finns, till generaldirektören och till sjösäkerhetsdirektören, enligt instruktionen för verket. Det är dock frågan om en myndighet, inom vilket samarbete sker på ett delvis informellt sätt. Om ett särskiljande genomförs kommer detta samarbete att behöva ersättas med mer formella kontaktvägar i form av skrivelser, remisser och skriftliga samråd. Detta skulle inte skapa stora problem eftersom det är det sätt myndigheter normalt samarbetar.

Det bör slutligen betonas att om ett särskiljande av verksamheterna genomförs, måste synsättet vara att trots att huvudansvaret för vissa frågor delas mellan de två myndigheterna, kommer det alltid att finnas ett gemensamt ansvar för helheten inom både sjö- och miljösäkerheten.

Utredningen tar inte ställning till vilken av de två nämnda organisationsändringarna som bör komma i fråga. Det är en lämplighetsfråga utom i så motto att minst en överföring av miljöpolicyarbetet bör ske för att det skall vara konsekvens i den nya myndighetens samlade ansvars- och verksamhetsområde.

12.7 Järnvägsstyrelsens uppdrag

Av uppgifter som utredningen har inhämtat pågår arbete med att fullfölja en redan beslutad uppgiftsfördelning mellan Banverket och Järnvägsstyrelsen avseende normgivning, som kräver att justeringar görs av resursfördelningen mellan myndigheterna.

När det andra järnvägspaketet (se härom i avsnitt 3.5.1) implementeras i svensk lagstiftning kan det bli aktuellt att justera gränssnittet mellan myndigheterna. Den frågan ligger dock utanför ramen för den här utredningens arbete.

Det har under utredningens arbete inte framkommit något övrigt som föranleder ändringar i det gränssnitt som gäller mellan Banverket och Järnvägsstyrelsen.

12.8 Luftfartsstyrelsens uppdrag

Utredningens bedömning: Det behövs ingen förändring i gränssnittet mellan Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket inom det område som utredningen har att belysa.

Det har under utredningens arbete inte framkommit att någon förändring behövs i det gränssnitt som gäller mellan Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket.

13 Alternativa organisationsformer

13.1 Allmänt

Enligt direktiven för utredningens arbete skall utredningen undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda. Motiv för en gemensam organisationsform skulle kunna vara t.ex. höjd säkerhet och bättre skydd, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet 2004/05:TU4.

I utredningens uppdrag ingår att visa på arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn som helhet och att överväga vilken organisation som är mest ändamålsenlig för att en genomgripande hög säkerhets- och skyddsnivå skall kunna uppnås för alla trafikslag. I uppdraget ingår även att redovisa kostnader för alternativa organisationsformer och beräkna eventuella samordningsvinster. Vidare skall även konsekvenserna för säkerheten för trafikslagen av de olika alternativen belysas och en redogörelse lämnas över hur det internationella säkerhetsarbete som berörda verksamheter deltar i skulle kunna påverkas. Möjligheten till samordning och effektivisering av arbetsprocesser skall belysas i olika alternativ till organisationsform.

Utredningen har i sitt arbete övervägt tre alternativa organisationslösningar för inspektionsverksamheten inom transportsektorn:

- en gemensam myndighet för all inspektionsverksamhet inom transportsektorn
- två inspektionsmyndigheter – en för luft- och sjöfart och en för järnväg och väg
- fyra fristående myndigheter i samverkan.

Valet av lokaliseringsort har stor betydelse, främst när det gäller möjligheterna till kompetensförsörjning, merkostnader i samband med ev. flytt och driftkostnader i ett längre perspektiv. Eftersom det inte ingår i direktiven, lämnar inte utredningen några förslag när det gäller framtida lokaliseringsort eller -orter för inspektionsverksamheterna inom transportsektorn. Däremot behandlas konsekvenser av att behålla nuvarande lokaliseringsorter i förhållande till att flytta verksamhet.

Utredningen har valt att samla de olika frågeställningarna under rubrikerna arbetsformer, resurser samt konsekvenser för säkerhet och skydd. Under rubriken arbetsformer behandlas frågor som exempelvis samverkan mellan inspektionerna och med andra aktörer, såväl nationellt som inom EU och internationellt.

En genomgång av de ekonomiska förutsättningarna, ekonomistyrning, effektiviserings- och rationaliseringspotential och kompetensförsörjning redovisas under rubriken resurser. Vidare bedöms de olika alternativens konsekvenser för säkerhets- och skyddsnivåer.

Framställningen inleds med en samlad genomgång av de olika frågeställningarna i de delar de berör de tre organisationsalternativen.

13.2 Arbetsformer

Frågan om ett bredare samarbete mellan inspektionerna inom transportsektorn har aktualiserats vid ett flertal tillfällen under mer än 15 år. Redan i sitt betänkande 1990:91:TU20 uttalade Trafikutskottet att man i ett längre perspektiv kunde tänka sig att sammanföra Luftfartsinspektionen med annat organ som arbetade med normer för och hade tillsyn över personal och materiel i säkerhetshänseende på trafikområdet. Betänkandet bifölls av riksdagen. Idén om en sammanläggning antas ha uppkommit i tidigare diskussioner om en eventuell sammanslagning av Vägverket och Banverket.

Våren 1993 inledde Riksdagens revisorer en granskning av tillsyn med fokus på järnvägssektorn inför den kommande avregleringen av järnvägstrafiken. I denna granskning framkom det, enligt revisorerna, att många frågor rörande tillsyn av spårtrafikens säkerhet var gemensamma för flera transportsätt. I förslaget till riksdagen angående tillsyn av spårbunden trafik, föreslog

revisorerna bland annat att förutsättningarna för och utformningen av en för transportområdet gemensam inspektion för tillsyn och säkerhet skulle utredas. Trafikutskottet hemställde i betänkande 1994/95:TU3 att regeringen borde pröva de frågor som revisorerna aktualiserat. Riksdagen biföll betänkandet.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen 1995 att tillkalla en kommitté för att utreda förutsättningarna för och värdet av att slå samman tillsynsverksamheten inom Luftfartsinspektionen, Sjöfartsinspektionen och Järnvägsinspektionen till en tillsynsmyndighet och även lämna förslag till finansieringen av en sådan gemensam organisation.

Inspektionskommittén hävdar i sitt betänkande (SOU 1996:82) att samordningsfördelar kan uppnås utan att inspektionerna ombildas till en inspektionsmyndighet. Man konstaterar att samarbete mellan inspektionerna redan föreligger avseende inspektions- och utredningsmetodik, tillsyn och egenkontroll samt riskvärdering och analysmetoder. Inom dessa och andra områden hade inspektionerna utvecklat kontaktytor och samarbetsformer med bl.a. myndigheter, företag, organisationer och intressegrupper. På detta sätt tillfördes inspektionerna kontinuerligt ny kunskap och erfarenhet.

Enligt inspektionskommitténs uppfattning skulle en sammanlagning av tre organ med så olika arbetsområden och så olika kompetenser snarast innebära att man tillskapar en kostsam administrativ överbyggnad, utan motsvarande vinster eller fördelar för verksamheten. Man ansåg därför inte att det fanns tillräckliga skäl för att inrätta en gemensam myndighet för de tre inspektionerna.

Samverkan mellan inspektionerna

I avsnitt 9 finns en redovisning av den samverkan som inspektionerna bedriver sedan flera år tillbaka. Utredningen kan konstatera att arbetet bedrivs ambitiöst och systematiskt. Samtidigt är de områden som identifierats som intressanta för samverkan av relativt begränsad omfattning. Arbetet som berörs uppgår enligt inspektionernas egna bedömningar till sammanlagt mindre än 10 årsarbetskrafter.

Det har från inspektionerna framförts att anledningen till att samverkansarbetet inte är mer framgångsrikt är att tillsyns-

uppdragen är så väsensskilda. Exempelvis bedöms inte tillsynen inom luftfartsområdet ha större likheter med tillsynen inom sjöfarten än med den tillsyn som görs av kärnkraftverken. De områden som omfattas av samverkan är gemensamma för flertalet tillsynsmyndigheter och inte specifika för transportsektorn. De potentiella rationaliseringseffekterna i kärnverksamheten till följd av en integration av de transportslagsövergripande kompetensområdena skulle därmed vara mycket begränsade.

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i december 2005 i uppdrag av regeringen (Fi2005/6187) att lämna förslag till hur statliga myndigheters administrativa stöd skulle kunna effektiviseras. I uppdraget ingick även att undersöka vilka incitament och hinder, bl.a. organisatoriska och finansiella, som finns för samverkan inom det administrativa området.

I sin rapport *Effektivare statlig administration* (Dnr 12-1266/2005) redovisar ESV ett antal hinder för samverkan, främst:

- *Myndighetsstrukturen – risk för suboptimerad styrning*
Genom att myndigheter styrs och följs upp nästan enbart utifrån hur de klarar sitt eget åtagande finns risken att de optimerar sin egen verksamhet utan att se till staten som helhet. De direkta incitamenten till att spara pengar till staten eller frigöra medel för omfördelning mellan myndigheter är svaga.
- *Det saknas exempel*
Det saknas i stort sett kunskap och utvärderingar som visar på besparingspotentialen i att samverka och därmed också stöd och vägledning för att genomföra olika samverkanslösningar.
- *Kompetens*
Problem med kompetensförsörjning och regionalpolitiska hänsyn kan vara ett hinder för att nå de kostnadsbesparingar som eftersträvas.
- *Kultur och förändringsmotstånd*
Förändring ses ofta som ett hot och inte en möjlighet, beroende på kulturen i myndigheten och tidigare erfarenheter av förändringsarbete. Ledarskapet är av avgörande betydelse. Föreställningar om att det inte går att samverka på vissa områden är vanliga.

ESVs rapport avser samverkan på det administrativa området, medan samverkan inom sakverksamheten inte behandlas. Utredningens bedömning är att slutsatserna i rapporten i stor utsträckning även är giltiga när det gäller hinder för samverkan avseende myndigheternas kärnverksamhet.

I budgetpropositionen (prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2) noterar regeringen att en allt för stor del av driftskostnaderna för de statliga myndigheterna går till administrativt stöd och lokaler. Ett ökat samarbete mellan myndigheterna anges som ett sätt att effektivisera myndigheternas administrativa funktioner. Regeringen anser att myndigheterna bör ges starkare incitament för samarbete och samordning.

I propositionen konstaterar regeringen att den statliga myndighetsstrukturen har blivit komplicerad och svåröverskådlig och regeringen kommer därför att göra en översyn av den statliga förvaltningens organisation. I detta sammanhang skall det undersökas om det finns möjligheter att avveckla myndigheter eller slå samman myndigheter med närliggande verksamheter i syfte att minska antalet alltför små och kostsamma myndigheter.

I avsnitt 10 finns en redovisning av den nederländska transport- och vatteninspektionen, Inspectie Verkeer en Waterstaat, IVW, som utredningen har studerat närmare.

Utredningen kan konstatera att man på ledningsnivå i IVW anser att erfarenheterna från den samordnade inspektionsverksamheten är mycket positiva, både avseende verksamhet och ekonomi. Det finns givetvis betydande skillnader mellan förhållandena i Nederländerna och i Sverige, t.ex. när det gäller ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter. Utredningen bedömer dock att en hel del av de erfarenheter som gjorts i Nederländerna, bör vara tillämpliga även på svenska förhållanden.

Som framgår av avsnitt 3–6 har de olika inspektionerna delvis olika uppdrag. Luftfartsstyrelsen har t.ex. ett samlat ansvar för den civila luftfarten, ett s.k. sektorsansvar och Järnvägsstyrelsen har dels ett marknadsmål, dels ett säkerhetsmål. Även efter de gränssnittsjusteringar mellan inspektioner och trafikverk och andra förändringar i ansvar och befogenheter som föreslås i utredningen, kommer uppdragen till de olika inspektionerna att vara olika i vissa delar. Utredningen konstaterar att de olika trafiksektorernas olika karaktär och förutsättningar medför att uppdragen till respektive trafikverk och inspektion inte blir helt identiska. Det är inte heller ändamålsenligt att ha samma ansvars- och rollfördelning mellan

trafikverk och inspektion inom varje sektor. Utredningen ser inte att detta utgör något hinder när det gäller något av de tre organisationsalternativen.

Samverkan med andra aktörer

Som framgår av den tidigare framställningen, är EU-arbetet och det internationella samarbetet mycket omfattande, främst inom luftfarts- och sjöfartsområdena. Huvuddelen av kontakterna i säkerhets- och skyddsfrågor inom såväl sjöfartssektorn som luftfartssektorn sker utomlands. Även inom järnvägsområdet är samarbetet redan nu av stor betydelse och ökar allt mer i omfattning. Utrymmet för nationella särlösningar är därmed mycket begränsat framför allt inom luftfartens och sjöfartens område men även inom järnvägsområdet och en motsvarande utveckling förutses på sikt även inom vägtransportsektorn.

Vid vissa internationella förhandlingar förväntas ofta deltagande av en generaldirektör. För Sjöfartsinspektionen rör det sig om 4–6 möten per år och för Luftfartsstyrelsen ca 30 möten per år. Med ett omfattande internationellt samarbete och EU-arbete, i synnerhet inom luftfarts- och sjöfartsområdet, skulle det därmed vara mycket betungande för en GD att kunna företräda flera trafikslag. Tidsbrist för sådant arbete har redan konstaterats inom luftfarten.

Situationen i Nederländerna skiljer sig här delvis från den svenska då ansvaret för föreskrifts- och normgivningsarbetet ligger inom ministeriet i Haag, medan det i Sverige ingår i inspektionernas uppdrag och deras arbete inom EU och i internationella sammanhang blir därmed mer omfattande. I Nederländerna uppfattade man inte att den integrerade organisationen medförde några särskilda svårigheter eller hinder för att företräda de egna intressena.

Inspektionerna har även identifierat gemensamma beröringspunkter med en rad svenska aktörer utanför transportsektorn. Som exempel kan nämnas Luftfartsstyrelsens samarbete med Statens Kärnkraftinspektion. Det har framförts farhågor om att en alltför långtgående fokusering på utveckling av säkerhetsarbetet inom transportsektorn skulle minska utrymmet för sådant externt samarbete.

13.2.1 Resurser

De fyra inspektionerna förfogar tillsammans över betydande resurser. År 2005 uppgick kostnaderna för Järnvägs- och Luftfartsstyrelsen samt för Sjöfarts- och Vägtrafikinspektionen till totalt 574 954 tkr (enligt årsredovisning 2005) och för år 2006 uppgår den sammanlagda budgeten till 652 620 tkr.

	Kostnader, tkr (ÅR 2005)	Budget, tkr 2006	Tillkommande resursbehov, tkr i prisläge 2006
Järnvägsstyrelsen	40 224	50 527	
Luftfartsstyrelsen	384 393	434 478	
Sjöfartsinspektionen	130 461	147 491	21 000
Vägtrafikinspektionen	19 876	20 124	15 000
<i>Totalt</i>	<i>574 954</i>	<i>652 620</i>	<i>36 000</i>

Tillkommande verksamhet för Vägtrafikinspektionen enligt vad som föreslagits i det föregående uppgår enligt Vägtrafikinspektionens egna beräkningar till motsvarande ca 15 årsarbetskrafter. Tillsammans med övriga tillkommande kostnader beräknas merkostnaden per år i förhållande till budget för år 2006 till ca 15 000 tkr. Huvuddelen av de tillkommande uppgifterna överförs från Vägverket och enligt utredningens uppfattning bör motsvarande resurser överföras från Vägverkets anslag till Vägtrafikinspektionen. Genom ett nytt och mer kostnadseffektivt arbetssätt i tillsynen, bör det vara möjligt för Vägtrafikinspektionen att även klara de nya arbetsuppgifterna, inom denna utökade ram.

Den gränssnittsjustering som föreslås då Sjöfartsinspektionen frigörs från Sjöfartsverket, innebär att delar av verksamheten inom enheten för Sjöfart och samhälle överförs till Sjöfartsinspektionen. Detta innebär att utökat resursbehov enligt Sjöfartsinspektionens beräkningar motsvarande ca 10 årsarbetskrafter och ett ökat resursbehov på ca 21 mkr. Sjöfartsinspektionen förutsätts även fortsättningsvis finansieras via avgifter från sjöfarten med Sjöfartsverket som uppborgsmyndighet.

Som redovisats i avsnitt 3, pågår en översyn av resursfördelningen mellan Järnvägsstyrelsen och Banverket avseende normgivningsarbetet och sektorsansvaret inom järnvägssektorn. Denna översyn kommer sannolikt att leda till en omfördelning av resurser mellan de två myndigheterna, till förmån för Järnvägs-

styrelsen. Utredningen har inte närmare studerat de ekonomiska konsekvenserna av förändringar i gränsdragningen. Banverkets kostnader för sektorsansvaret uppgick 2005 till 180 mkr. Enligt Järnvägsstyrelsens beräkningar uppgår det utökade årliga resursbehovet för normeringsarbetet till ca 19 mkr per år. Dessa kostnader har inte inkluderats i den fortsatta framställningen.

Kostnaderna för de olika verksamheterna fördelade sig 2005 enligt följande.

Kostnader 2005, tkr	Järnvägs- styrelsen	Luftfarts- styrelsen	Sjöfarts- inspektionen	Vägrafik- inspektionen
Personal	29 264	172 203	99 089	11 449
Lokaler	2 485	17 001	7 816	610
Övrig drift	8 475	195 189	23 556	7 817
<i>Summa</i>	<i>40 224</i>	<i>384 393</i>	<i>130 461</i>	<i>19 876</i>

Effektiviserings- och rationaliseringspotential

Större organisatoriska förändringar leder till att organisation, bemanning och rutiner m.m. ses över. Vanligen identifieras då möjliga besparingar och en ökad rörlighet i organisationen underlättar ofta genomförandet av olika former av rationaliseringar. Områden som i regel brukar vara föremål för rationaliseringar och besparingar i samband med omstruktureringar är overheadkostnader (OH) och lokaler. Med OH-kostnader avses här kostnader för styrning, ledning och administration. En större organisation innebär normalt sett stordriftsfördelar och vid en sammanslagning kan OH- och lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna sänkas.

I ESV:s rapport om administrativ samverkan (Dnr 12-1266/2005) redovisar man ett antal metoder för att effektivisera administrativa arbetsuppgifter för att frigöra resurser. De metoder man redovisar, och som kan tillämpas inom eller mellan organisationer, är:

- Effektivisering av processer (inkl. rutiner och arbetssätt)
- Resurssamverkan eller samordning av resurser (s.k. shared services)
- Utkontraktering (köpa tjänster)

Med resurssamverkan menar man att arbetsuppgifter, som kan standardiseras och som omfattar en viss volym, samlas. Därigenom uppnår man stordriftsfördelar (t.ex. fakturering och enklare ärendehandläggning). Det kan också innebära s.k. kompetenskoncentration (t.ex. inom inköp, information eller juridik), vilket gör det möjligt att hålla en hög kompetens och utföra arbetsuppgifter effektivare.

De skäl ESV redovisar till att det blir mer effektivt med resurssamverkan är:

- Genom att koncentrera vissa arbetsuppgifter blir arbetet effektivare, mer flexibelt och ger ökad specialisering.
- Stordriftsfördelar uppnås.
- Infrastrukturen används mer effektivt (t.ex. lokaler och IT-stöd).
- Processerna standardiseras.

I sin rapport *Shared service, koncentrerad administration* (ESV 2005:25) presenterar ESV en nulägesbeskrivning av shared service inom statsförvaltningen. I rapporten redovisas bl.a. fallstudier från några myndigheter som genomfört shared service i någon form. De myndigheter som ingår är Kammarkollegiet, Skatteverket, Polisens administrativa center och Verket för innovationssystem.

Företrädarna för shared serviceverksamheterna (SCC) var överens om att bildandet av SCC har och kommer att bidra till att stödverksamheten bedrivs mer effektivt och med högre kvalitet än tidigare och att de bidrar till att skapa större ekonomiskt utrymme för kärnverksamheten. Inom Skatteverket redovisades dessutom en besparing motsvarande 80 årsarbetskrafter eller ca 58 % och inom Polisen med 49 årsarbetskrafter eller ca 47 %.

I enlighet med ESV:s studier, bedömer utredningen att en samordning av inspektionernas administrativa resurser bör skapa förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande. Även avseende kärnverksamheten bör det finnas en potential för ökad effektivitet i resursanvändningen, även om utrymmet här är mer begränsat.

Som ESV konstaterar i sin rapport (Dnr 12-1266/2005) saknas det i stort sett kunskap och utvärderingar som visar på besparingspotentialen i att samverka.

Utredningen bedömer att det finns en rad förhållanden som begränsar och hindrar att den fulla potentialen nås avseende

trafikinspektionerna. Den enskilda faktor som vi bedömer som mest begränsande i sammanhanget är att de olika verksamheterna har olika finansieringskällor. Detta innebär att det inte är möjligt att göra transportslagsövergripande prioriteringar, vilket begränsar möjliga effektiviseringar och besparingar. Även i det dagliga arbetet begränsas flexibiliteten i resursanvändningen och därmed i verksamheten. Exempelvis så kan personella resurser som finansieras med avgifter från sjöfarten inte användas i ett projekt som avser vägtrafik.

Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen är samtliga relativt nybildade organisationer. Därmed har verksamheterna nyligen varit föremål för genomlysningar och förändringar, vilket innebär att utrymmet för rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder är mer begränsat än i en äldre organisation.

Inledningsvis måste man under uppbyggnadsperioden räkna med att driftkostnaderna ökar under ett antal år, beroende på i vilken takt förändringarna genomförs. De geografiska förhållandena i Sverige, med stora avstånd och långa restider, medför risk för stor personalomsättning med stora rekryteringskostnader.

Hur *lokalkostnaderna* skulle förändras vid en ändrad organisationsstruktur är till stor del beroende på valet av lokaliseringsort. Tillgången till lokaler på orten, lokalkostnadsläget och hur väl lokalbeståndet på orten svarar mot verksamhetens behov är faktorer som påverkar kostnaderna.

Vid en samlokalisering kan normalt sett lokalerna minskas något. En ökad yteffektivitet kan ofta åstadkommas genom att andelen gemensamma ytor minskar. Eftersom samtliga inspektioner är relativt nyinflyttade i moderna, ändamålsenliga lokaler är möjligheterna att minska kvadratmeterytan sannolikt mer begränsade än de varit om myndigheterna funnits i samma lokaler under en längre tid.

Nedan redovisas de fyra verksamheternas kostnader för ledning, administration och IT år 2005.

Kostnader 2005, tkr	Järnvägs- styrelsen	Luftfarts- styrelsen	Sjöfarts- inspektionen	Vägtrafik- inspektionen
Ledning	5 425	10 777	13 093	1 500
Administration	10 585	15 659	38 076	2 300
varav köpta tjänster	2 100		25 029	200
IT	2 399	44 557	6 622	400
varav köpta tjänster	1 540	34 300	2 400	123
Lokaler	2 485	17 001	7 816	610
<i>Summa</i>	<i>20 894</i>	<i>87 994</i>	<i>65 607</i>	<i>4 810</i>

Merkostnader vid omlokalisering

Lokaliseringsutredningen (N 2004:15) konstaterar att det inte med säkerhet går att förutse de ekonomiska konsekvenserna när en myndighet omlokaliseras.

Kostnaderna för att *flytta arbetstillfällena* bestäms i hög grad av de anställdas beslut att följa med eller inte och påverkas i stor utsträckning av de villkor och de förutsättningar som bestäms för övergången av verksamheten till den nya lokaliseringsorten, t ex övergångsregler för medflyttande personal. Kostnader för flytt, pensioner, nyrekryteringar etc. varierar starkt med andelen personal som flyttar med.

I sitt yttrande över lokaliseringsutredningens (N 2004:15) delbetänkande pekar ESV på ytterligare ett antal faktorer som bör beaktas. Erfarenheterna från de många omstruktureringarna under 1990-talet visar att man måste räkna med en fjärde större grupp: de som i anslutning till flytten, vid besked eller senare, blir sjukskrivna, lämnar arbetsmarknaden och får sin försörjning tryggad över socialförsäkringen.

ESV påpekar också att den allmänna erfarenheten är att omstruktureringar blir mer kostnadskrävande än vad som förväntats.

Ekonomistyrning

Som framgår av den tidigare redovisningen, har de olika inspektionerna olika finansieringsform. Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen finansieras med anslag, medan Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen får sina intäkter från avgifter.

Att de olika inspektionerna har olika finansieringskällorna innebär en begränsning. De avgifter som tas in från den yrkesmässiga sjö- respektive luftfarten kan endast användas till verksamhet inom respektive sektor. Att låta avgifter från vissa sektorer bekosta trafiksäkerhetsarbete inom andra trafikslag är inte möjligt. Det skulle nämligen innebära att avgifterna i de delarna blir att betrakta som beskattning av sektorn i fråga. Av 8 kap. 3 § regeringsformen följer att skatt endast kan tas ut genom föreskrifter som meddelas genom lag. Även om det av säkerhetsskäl skulle vara motiverat att lägga en större andel av de samlade resurserna på vägtrafiktillsynen, där problemen är som störst, kan avgiftsintäkter från sjö- respektive luftfartssektorn inte överföras till säkerhetsarbetet inom vägområdet.

Utredningen har inte bedömt det som rimligt varken att föreslå en anslagsfinansiering för all inspektionsverksamhet, eller att införa avgiftsfinansiering avseende väg- och järnvägstillsynen. Viss avgiftsfinansiering av Järnvägsstyrelsens verksamhet har, som tidigare redovisats, övervägts men är i nuläget inte aktuell.

Kompetensförsörjning

De fyra inspektionerna hade den 1 juli 2006 tillsammans 483 anställda. Nedan redovisas bemanningens fördelning inom de fyra olika organisationerna.

Järnvägsstyrelsen		Luftfartsstyrelsen	
	Antal anställda 060701		Antal anställda 060701
GD + stab	2	GD + stab	2
Juridiska enheten	10	Rättsavdelning	30
Infrastrukturenheten	9	Informationsavdelning	4
Järnvägs- företagsenheten	10	Personalavdelning	6
Tekniska enheten	8		
Administrativa enheten	13	Administrativ avd.	15
		Avd. Samhällsåtagande	17
		Avd. Utredning och Omvärld	22
		Tillståndsavdelning	96
		Tillsynsavdelning	63
<i>Summa</i>	<i>52</i>		<i>255</i>

Sjöfartsinspektionen		Vägtrafikinspektionen	
	Antal anställda 060701		Antal anställda 060701
Sjösäkerhetsdirektör	1	Chef	1
Stf sjösäkerhetsdirektör	1	Trafiksäkerhetsexpert/ utredare	9
Stab	11	Trafiksäkerhetsexpert/ jurist	1
Fartygstekniska enheten	24	Trafiksäkerhetsanalytiker	1
Fartygsoperativa enheten	16	Statistiker	1
Utredningsenheten	5	Informationschef	1
Rättsenheten	9	Administration	2
Fartygstrafikenheten	10		
Tillsynsenheten	5		
Administrativa enheten	8		
Göteborgs inspektionsområde	28		
Malmö inspektions- område	16		
Stockholms inspektionsområde	29		
<i>Summa</i>	<i>163</i>		<i>16</i>

Omlokaliseringar innebär en väsentlig förändring av förutsättningarna för en myndighets kompetensförsörjning under en rad av år. Verksamhetsförändringar som medför byte av bostadsort, brukar normalt sett innebära att huvuddelen av personalen väljer att inte följa med. I sitt remissvar till Lokaliseringsutredningens (N 2004:15) delrapport *Omlokalisering av statlig verksamhet* konstaterar Arbetsgivarverket att, utifrån erfarenheter av tidigare omlokaliseringar, kan max ca 25 % av de anställda beräknas komma att följa med till den nya orten.

I rapporten *Vissa återgårdar vid genomförandet av omlokalisering av statlig verksamhet* (dnr Fi2005/6039) konstaterar utredaren att erfarenheter från de pågående omlokaliseringarna visar att endast ett fåtal avställda (0–10 %) avser att följa med permanent. Några följer med under en kortare tid för kompetensöverföring

Utvärderingar av de långsiktiga effekterna av tidigare omlokaliseringar från Stockholm till andra orter i landet under slutet av 1970- och början av 1980-talet visar att myndigheterna efter vissa omställningsproblem allmänt sett fungerar väl. Initialt sett ledde dock omlokaliseringen till effektivitetsförluster i verksamheten. Myndigheterna var tvungna att rekrytera och lära upp nya medarbetare. Efter att dessa inkörningsproblem klarats av fungerade personalförsörjningen tillfredsställande.

Utredningen kan också konstatera att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen är relativt nyinrättade som egna myndigheter. Verksamheten har precis börjat finna sin form efter ett omfattande arbete med att föra ut mål och strategier till personalen, hitta arbetsätt, bemanna organisationen osv. Ytterligare förändringar kommer att skapa ny turbulens i två organisationer som nyligen varit utsatta för myndighetsombildningar.

13.2.2 Konsekvenser för säkerhet och skydd

En mängd faktorer har betydelse för att inspektionsverksamheten inom transportsektorn skall kunna bedrivas effektivt och därmed ge förutsättningar för ett väl fungerande säkerhets- och skyddsarbete.

Några av de kritiska framgångsfaktorerna för en effektiv verksamhet är:

- att uppdraget är tydligt och att det finns förutsättningar för en fungerande styrning och ledning,

- hur arbetet organiseras, både i fråga om övergripande myndighetsstruktur och internt,
- vilka ekonomiska resurser som ställs till förfogande och med vilka restriktioner och
- att det finns förutsättningar för en väl fungerande kompetensförsörjning.

De tre organisationslösningarna påverkar i olika grad förutsättningarna för inspektionsverksamheten inom transportsektorn. Under respektive alternativ redovisas hur vi bedömer dess konsekvenser.

13.3 En myndighet

Utredningens bedömning: Organisationslösningen är möjlig att genomföra. Den skapar förutsättningar för att en gemensam kultur för säkerhet och skydd utvecklas på sikt och ger en effektiviserings- och rationaliseringspotential. Det finns risk för kompetensförluster med negativa effekter på säkerhetsarbetet. Ett genomförande av alternativet bör ske i etapper.

13.3.1 Arbetsformer

Ett möjligt organisationsalternativ är att bilda en gemensam myndighet genom att de fristående myndigheterna Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen slås ihop med Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen, efter att dessa skiljts från Sjöfartsverket respektive Vägverket. De förslag till förändringar av ansvarsområden och i gränssnittsjusteringar i förhållande till trafikverken, som tidigare redovisats, inkluderas.

Den nya myndigheten får ett gemensamt huvudkontor på en ort medan regional verksamhet, främst inom Sjöfartsinspektionens och Luftfartsstyrelsens område, bedrivs utifrån samma orter som idag. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen finns idag i Norrköping medan Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen är lokaliserade till Borlänge. Genom att välja Norrköping eller Borlänge som lokaliseringort för en ny gemensam myndighet, begränsas flyttbehovet till två myndigheter. Om en annan lokaliseringort väljs, berörs alla fyra myndigheterna. Som framgår

av den tidigare framställningen, arbetar idag (1 juli 2006) drygt 60 % av inspektionernas anställda vid huvudkontoren i Norrköping resp. ca 14 % i Borlänge. Övriga anställda arbetar regionalt i Sollentuna (Luftfartsstyrelsen) samt i Stockholm, Göteborg och Malmö (Sjöfartsinspektionen).

Samverkan mellan inspektionerna

Utredningen kan konstatera att de tekniska regelverken för respektive transportslag är fackorienterade och mycket omfattande, samtidigt som de vänder sig till olika aktörer. Skillnaderna i specifik kompetens och arbetsätt är här relativt stora mellan de olika sektorerna. Däremot när det gäller utveckling av tillsyns- och säkerhetsarbetet på en övergripande nivå baseras denna i stor utsträckning på erkända generella principer inom exempelvis risk- och säkerhetsanalyser, tillsynsmetodik, samspelet människa/teknik, certifieringsarbete och kvalitetsstyrning. Generellt sett är likheterna mellan tillsynen inom olika samhällssektorer betydande, vilket man även konstaterat i Nederländerna. Totalt sett måste det ändå anses som mest naturligt att samverkan sker med andra inspektioner inom transportsektorn, där förutsättningarna och uppdragen är mest likartade.

Exempel på andra områden där det bör vara av intresse att samutnyttja kompetens och resurser är metoder och strategier för samverkan med andra aktörer såväl nationellt som internationellt. Andra tänkbara samverkansområden är IT-säkerhet och arbetet med att utveckla 24-timmarsmyndigheten.

Potentialen för en mer långtgående samverkan är alltså betydande. Orsaken till att man pekar på olika hinder för en sådan samverkan kan till en del sökas i organisatoriska förhållanden, på det sätt som beskrivs i rapporten från ESV avseende administrativ samverkan. En gemensam ledning och en integrerad verksamhet kan vara en nödvändig förutsättning för att utnyttja den fulla potentialen för samverkan och därmed för ökad effektivitet och produktivitet inom trafikinspektionsverksamheten.

Samverkan med andra aktörer

Det finns flera grupper av regelverk – inte minst europeiska – som skiljer verksamheterna åt. Utredningen har inte funnit att det finns några formella hinder till följd av samarbetet inom EU eller internationellt mot att integrera inspektionsverksamheten i en organisation.

En sammanläggning av inspektionerna och en integrering av verksamheterna, måste givetvis ske med beaktande av de europeiska och internationella överenskommelser och åtaganden som finns när det gäller exempelvis arbetsätt och – metoder.

En förutsättning för att det svenska arbetet inom EU och i internationella sammanhang inte ska försvagas, är att arbetet kan organiseras så att inspektionerna kan företrädas av flera personer än endast generaldirektören, i den mån detta är möjligt.

Det har framförts farhågor om att den samlade trafikinspektionsmyndigheten genom sin storlek skulle bli mindre flexibel, med sämre anpassningsförmåga till omvärldens krav och förväntningar. Mot detta kan invändas att en stor och mer resursstark organisation å andra sidan ger utrymme för fler omvärldskontakter och utvecklingsarbete.

13.3.2 Resurser

Som framgår av den tidigare framställningen skulle en samlad trafikinspektionsmyndighet, utifrån nuvarande bemanningssituation, ha 483 anställda och 653 mkr i budget för egen verksamhet. Till detta kommer tillkommande resursbehov till följd av utökade uppgifter till Vägtrafikinspektionen och gränssnittsjusteringar mellan Sjöfartsinspektionen och Sjöfartsverket, respektive Järnvägsstyrelsen och Banverket.

Intern organisation

Valet av organisationsmodell för en sammanslagen myndighet är av stor betydelse. Om man väljer en modell med fyra fristående avdelningar, en för respektive transportslag, finns en betydande risk att arbetet kommer att bedrivas i huvudsak som i nuläget utan något mer systematiskt arbete över sektorsgränserna. Enligt utredningens uppfattning, faller därmed ett av huvudargumenten

för en samlad trafikinspektionsmyndighet. Däremot skapar en funktionsinriktad organisation med gemensamma organisatoriska enheter för tillstånd, tillsyn, övergripande juridiska frågor etc. förutsättningar för transportslagsövergripande arbete och en långtgående integrering, vilket ger en större potential för effektivitetshöjningar och/eller besparingar. En samordning av den samlade kompetensen över trafikslagsgränserna skulle ge möjligheter till korsbefruktnings och bredare utveckling av verksamheten.

Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att resurser för ekonomi, personal, IT och övrig administration samlas i en organisatorisk enhet. Den ärendehandläggning, som är standardiserad och av mer administrativ karaktär och volymmässigt relativt omfattande, kan samordnas och ges ett väl fungerande administrativt stöd.

Effektiviserings- och rationaliseringspotential

Som framgår tidigare i detta avsnitt är möjliga besparingar beroende av en rad faktorer, såsom val av organisation, lokaliseringssort, tidigare rationaliseringsarbete, kostnader till följd av personalrörlighet etc.

Utredningen bedömer att den potentiella besparingspotentialen vid en sammanläggning av verksamheterna är stor även i det svenska fallet.

Som framgår av de tidigare nämnda ESV-rapporterna, finns det inga studier eller utvärderingar gjorda som kan ligga till grund för beräkningar av möjliga besparingar vid samverkan. Samtidigt visar exemplen från genomförd administrativ samverkan inom t.ex. Skatteverket och Polisen att det finns en betydande rationaliseringspotential.

Utredningen har inte närmare studerat förutsättningarna för att uppnå de effektivitetsvinster man redovisade i Nederländerna. Enligt uppgift hade man sparat ca 30 % av personalkostnaderna och 10 % på övriga kostnader i genomförandet av den nya organisationen. Dessutom har man krav på sig att fortsätta rationaliseringsarbetet.

Ett antagande om att det på några års sikt är möjligt att spara 10–30 % inom området ledning, administration, IT och lokaler skulle innebära en årlig kostnadsminskning eller motsvarande utrymme

för kvalitetsökningar, med 18–54 mkr (räknat på kostnader enligt årsredovisning 2005) En motsvarande reducering med 10 % avseende övriga kostnader skulle innebära en kostnadsminskning på drygt 45 mkr per år.

I dessa siffror har inte de tillkommande resursbehoven inom Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen inkluderats. Utredningen bedömer att det vid en sammanslagning bör vara möjligt att i viss utsträckning reducera de tillkommande resursbehoven vid en sammanslagning av verksamheterna.

Ekonomistyrning

Olikheterna i finansiering innebär vidare att det i det dagliga arbetet i kärnverksamhet är nödvändigt att hålla isär olika inkomstkällor i den löpande verksamheten. Detta ställer höga krav på ledning och styrning och innebär en komplex ekonomisk planering/uppföljning. Olika finansieringskällor kräver en mer avancerad ekonomiadministration. Tekniskt är detta dock möjligt att lösa och blandfinansiering, med intäkter från såväl avgifter som anslag, finns redan idag hos ett flertal myndigheter.

Att organisera myndigheten i olika avdelningar för de olika transportslagen skulle förenkla den ekonomiska hanteringen genom att varje avdelning då skulle få en egen finansieringskälla. Samtidigt skulle detta innebära att den önskade integreringen av verksamheten inte kan genomföras, vilket begränsar möjligheterna att uppnå den eftersträlvade gemensamma kulturen, liksom möjliga rationaliseringar.

För OH-kostnader används ofta olika nycklar, internfakturering eller liknande för att fördela kostnaderna i verksamheten. I detta avseende spelar inte organisationsmodellen någon större roll.

Merkostnader vid omlokalisering

Som redovisats tidigare i detta avsnitt innebär en sammanslagning av de olika verksamheterna olika former av merkostnader, främst personalrelaterade. Merkostnadernas storlek är direkt relaterade till valet av lokaliseringsort och hur många av de anställda som väljer att följa med vid en ev. omlokalisering av verksamheten.

Kompetensförsörjning

En sammanläggning av alla fyra inspektionerna skulle innebära att två myndigheter måste flytta, förutsatt att en av de nuvarande lokaliseringssorterna väljs som säte för den nya myndigheten. Som tidigare redovisats, har utredningen inte studerat lämplig lokaliseringssort för en samlad inspektionsmyndighet, eftersom det inte ingår i utredningens uppdrag.

Om Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen skall omlokaliseras från Borlänge berörs 65 tjänster. Till detta kommer rekryteringsbehov till följd dels av Vägtrafikinspektionens utökade uppdrag med ca 15 personer, dels av gränssnittsjusteringen mellan Järnvägsstyrelsen och Banverket.

En omlokalisering av Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen berör 280 tjänster i Norrköping. Till detta kommer ett tiotal tjänster enligt den föreslagna gränssnittsjusteringen mellan Sjöfartsinspektionen och Sjöfartsverket.

Inspektionerna har även viss regional verksamhet. Sjöfartsinspektionen har idag 73 personer anställda i Göteborg, Malmö och Stockholm. Luftfartsstyrelsens verksamhet i Sollentuna sysselsätter 50 personer och i flygräddningsverksamheten i Göteborg arbetar 12 personer. Järnvägsstyrelsen har ett kontor i Stockholm där 3 personer är stationerade.

Den regionala verksamheten berörs inte direkt vid en samlokalisering. När verksamheten skall bedrivas inom ramen för en gemensam myndighet, kommer en ny organisationsmodell att utarbetas, vilket kan komma att beröra även den nuvarande regionala verksamheten.

Som framgår av den tidigare framställningen, finns det en påtaglig risk att omlokalisering av verksamhet leder till stor rörlighet bland personalen, med påföljande kompetensförsörjningsproblem under en ganska lång övergångstid. I synnerhet är det specialister inom de olika trafikslagen som är svåra att rekrytera. Erfarenheter från tidigare omlokaliseringar visar att det normalt sett tar ca 5 år innan myndigheten fungerar fullt ut på den nya lokaliseringssorten.

Luftfartsstyrelsens erfarenhet är att det är lättare att rekrytera, med fler kvalificerade sökanden, till den fristående myndigheten efter skiljandet från Luftfartsverket. Enligt utredningens bedömning går det inte att i nuläget att bedöma om en

sammanslagen myndighet i sig skulle försvåra rekryteringen och därmed kompetensförsörjningen.

Utredningen kan konstatera att löneläget skiljer sig avsevärt mellan de olika myndigheterna, beroende främst på marknadslöner för den typ av kompetens som behövs i respektive organisation. Detta kan innebära att löneskillnaderna för likartade arbetsuppgifter inom en och samma myndighet kan komma att upplevas som oskäligen. Utredningen anser dock att det är ett övergående problem som bör kunna åtgärdas på några års sikt, i synnerhet om en sammanslagning leder till ökad personalrörlighet.

Att inrätta en gemensam myndighet, men ändå behålla verksamheten på nuvarande orter, skulle innebära att personalflykt till följd av byte av lokaliseringsort kan undvikas. Samtidigt uppnås inte de samordningseffekter som eftersträvas, varken beträffande verksamhet eller ekonomi. Vidare är det ofta förenat med svårigheter att bedriva ledning på distans. Därigenom försvåras de dagliga kontakterna och ett tids- och resurskrävande behov av resor uppstår. Det kan dock vara en nödvändig lösning under en övergångstid, t.ex. för att klara kompetensförsörjningen vid uppbyggnaden av en ny myndighet.

13.3.3 Konsekvenser för säkerhet och skydd

Genom att inrätta en gemensam, transportslagsövergripande organisation skulle all kompetens avseende säkerhet och tillsynsметодик inom alla fyra trafikslag samlas på ett ställe. Därmed ges förutsättningar för en överblick över all tillsynsverksamhet inom hela transportsektorn och en gemensam kultur skulle kunna utvecklas avseende säkerhet, skydd, tillsynsметодик etc., vilket på sikt skulle vara positivt även för utvecklingen av det nationella säkerhetsarbetet.

Mot detta kan invändas att det idag finns utvecklade internationella säkerhetskulturer inom såväl luftfartens som sjöfartens områden och att en europeisk järnvägssäkerhetskultur är under framväxt. Dessa redan existerande kulturer styr i stor utsträckning det nationella säkerhetsarbetet. Tydligast är detta inom luftfartens område, där man internationellt kommit längst med att implementera de gemensamma bestämmelserna. Inom vägtrafikområdet, med ett mycket stort antal aktörer, finns ingen motsvarande kultur. Det har uttryckts tveksamhet om det är

önskvärt och överhuvudtaget möjligt att bygga upp en gemensam nationell säkerhetskultur över transportslagsgränserna. Man skulle därmed riskera att arbetet inom EU och internationellt försvåras och att Sveriges inflytande därmed försvagas.

Skyddsarbetet inom de olika transportslagen finns beskrivet under avsnitten 3–6. Det kan konstateras att man här kommit väldigt långt inom luftfartens område, där samma kontrollstandard tillämpas inom hela Europa. Samtidigt som man är bunden av internationella regelverk, ger en sammanslagning förutsättningar för att de andra transportslagen skall kunna inspireras av den väl utvecklade skyddskulturen inom luftfarten, utan motsvarande stora resursinsatser. Även inom IT-säkerhetsområdet bör det finnas förutsättningar att gemensamt åstadkomma en angelägen vidareutveckling.

Farhågor har framförts om att en gemensam organisation skulle leda till krav på en enhetlig säkerhetsnivå, vilket skulle leda till en sänkning av kraven inom de sektorer som idag har kommit närmare nollvisionen. Utredningen kan konstatera att en gemensam organisation inte hindrar att de årliga säkerhetsmålen, som de formuleras i regleringsbrev och andra styrdokument, även i fortsättningen kan vara transportslagsspecifika. Vid utarbetandet av de årliga målen är utgångspunkten det aktuella säkerhetsläget och övriga förutsättningar inom respektive sektor.

En ökad personalrörlighet och problem med kompetensförsörjningen under en övergångstid, som kan komma att uppgå till flera år, skulle leda till en minskad effektivitet och kontinuitet i verksamheten. Därmed skulle säkerhetsarbetet inom alla eller flera av trafikslagen kunna påverkas negativt under en period av flera år.

För att mildra effekterna på kompetensförsörjningen, kan man välja att genomföra sammanslagningen i etapper. *Etapp 1* skulle innebära att verksamheten sammanförs organisatoriskt i en myndighet, men att verksamheten fortsatt bedrivs på nuvarande lokaliseringar, i skilda avdelningar. I förberedelsearbetet inför *etapp 2* ingår planering och åtgärder för kompetensöverföring och framtida kompetensförsörjning. Vidare genomförs processkartläggningar och andra genomlysningar av verksamheten för att identifiera möjliga samordnings- och rationaliseringsåtgärder.

I etapp 2 samlokaliseras verksamheten och en integrerad organisation införs. Omställningsperioden i *etapp 1* bör vara tillräckligt lång för att säkerställa kompetensöverföring och –försörjning. Eftersom samlokaliseringen kommer att innebära en

betydande personalrörlighet och därmed oro och frustration bland de anställda, riskerar en alltför utdragen omställningsperiod att leda till en betydande nedgång i produktiviteten. Utredningen bedömer att samlokaliseringen bör genomföras inom två år från bildandet av den nya myndigheten.

Tillgång till aktuell forskning och utveckling inom inspektionernas ansvarsområden är av avgörande betydelse för en modern och väl fungerande tillsynsverksamhet och säkerhetsarbete. Enligt utredningens bedömning bör en gemensam trafikinspektionsmyndighet förfoga över egna resurser för FoU. I detta sammanhang anser utredningen att det är rimligt att man överväger ev. omfördelningar av de FoU-resurser som för närvarande finns inom trafiksektorn.

13.4 Två myndigheter

Utredningens bedömning: Alternativet är möjligt att genomföra. Det ger viss effektiviserings- och rationaliseringspotential och liten påverkan på kompetensförsörjning och säkerhetsarbete.

13.4.1 Arbetsformer

I detta alternativ samlas inspektionerna för landtransporter, med tyngdpunkt i det nationella säkerhetsarbetet, i en myndighet och inspektionerna inom sjö- och luftfart, där det internationella samarbetet är dominerande, läggs samman i en myndighet. De två myndigheterna, Luft- och Sjöfartsinspektionen respektive Landtransportinspektionen, blir helt fristående från respektive trafikverk och från varandra.

Sjöfartsinspektionen och Luftfartsstyrelsen är båda idag placerade i Norrköping medan Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen finns i Borlänge.

Alternativen med två myndigheter innebär inte en transportslagsövergripande organisation på samma sätt som i alternativet med en gemensam myndighet. Såväl överföringen av kunskap och erfarenhet liksom, på sikt, en gemensam säkerhetskultur, mellan transportslagen blir mest naturlig inom ramen för den egna myndigheten. Detta kan delvis uppvägas genom ett

systematiskt och kontinuerligt samarbete mellan de två trafikinspektionsmyndigheterna.

Om nuvarande lokaliseringssorter behålls, kan närheten till trafikverken bibehållas och därmed underlättas dessa kontakter.

Samverkan med andra aktörer

Landtransportinspektionens verksamhet har tyngdpunkten i det nationella arbetet, även om det inom Järnvägsstyrelsens område pågår en snabb utveckling framför allt inom EU-området.

Luft- och sjöfartsinspektionens arbete präglas till stor del av samverkan inom EU och i olika internationella fora.

Ett mer likartat arbetssätt mellan de två tillsynsområdena inom respektive inspektionsmyndighet bör underlätta samverkan med andra aktörer. Samtidigt kan det hävdas att erfarenhetsutbytet blir mindre omfattande.

En variant av detta alternativ kan vara en lösning med tre myndigheter, där inspektionerna inom järnvägs- och vägområdet slås samman, men inspektionerna inom luftfart och sjöfart bildar egna fristående myndigheter.

13.4.2 Resurser

Landtransportinspektionen skulle, i enlighet med ovanstående redovisning, ha en omfattning på 68 personer och en budget på ca 60 mkr (i 2006 års kostnadsläge). Efter ett resurstillskott med anledning av Vägtrafikinspektionens ändrade roll och för Järnvägsstyrelsens sektors- och normgivningsuppgifter, skulle myndigheten dock bli väsentligt större.

Sjö- och luftfartsstyrelsens samlade budget skulle uppgå till 415 personer med en budget på ca 582 mkr för egen verksamhet. Till detta kommer kostnader med anledning av gränssnittsjusteringen mellan Sjöfartsinspektionen och Sjöfartsverket på ca 10 personer och 21 mkr.

Effektiviserings- och rationaliseringspotential

Eftersom den samlade volymen blir mindre på respektive ort, blir därmed också underlaget för att genomföra effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder mindre.

Sjö- och luftfartsstyrelsen skulle bli en stor myndighet, med förutsättningar att bedriva en kostnadseffektiv administrativ verksamhet, helt i egen regi eller med köpta tjänster, om det bedöms som det bästa alternativet. I en genomlysning av nuvarande arbetssätt och rutiner som underlag för en samordning av OH-resurserna skulle en rad rationaliserings- och besparingsåtgärder kunna identifieras och genomföras. Besparingspotentialen, eller utrymmet för kvalitetsförbättrande åtgärder, bedöms liksom i alternativ 1 vara relativt stor och bör på några års sikt kunna uppgå till 10–30 %. En långtgående integration av verksamheten ger största besparingseffekt.

Landtransportmyndigheten skulle bli en väsentligt mindre myndighet. Som framgått tidigare i detta avsnitt, köper Vägtrafikinspektionen idag administrativa tjänster från Vägverket medan Järnvägsstyrelsen bl.a. anlitar Kammarkollegiet. Vid uppbyggnaden av en gemensam myndighet, bör särskild vikt läggas vid att hitta kostnadseffektiva lösningar inom OH, t.ex. genom köp av tjänster och/eller samverkan med andra myndigheter eller organisationer för att hålla tillbaka de administrativa kostnadernas andel av budgeten.

På sikt bör *lokalkostnaderna* kunna hållas på samma nivå som idag, eller något lägre om det går att uppnå en högre yteffektivitet än för närvarande vid en samlokalisering. En integrering av verksamheten i de två myndigheterna förutsätter gemensamma lokaler, vilket medför kostnader i samband med flytten på den egna orten.

Merkostnader

Merkostnader inom personalområdet i samband med sammanläggningarna bör här bli avsevärt mer begränsade än under alternativ 1 eftersom personal inte behöver lämna arbetet p.g.a. byte av lokaliseringsort.

Vid samordning av verksamheterna uppstår under en övergångsperiod en rad merkostnader t.ex. för att bygga upp en gemensam

ekonomistyrningsmodell, samordna IT-verksamhet och kostnader för kompetensutveckling och ev. -avveckling.

Ekonomistyrning

Modellen med en säkerhetsmyndighet för landtransporter och en för sjö- och luftfart förenklar den ekonomiska hanteringen i viss mån i förhållande till alternativet med en myndighet.

Landtransportinspektionen blir helt anslagsfinansierad och regering/riksdag kan här välja hur mycket man vill styra resurstilldelningen till respektive transportslag. Om man väljer att ge ett gemensamt anslag för landtransportinspektionen, ökar utrymmet för myndighetsledningen att göra prioriteringar mellan de två tillsynsområdena och underlättar den ekonomiska planeringen och uppföljningen.

För sjö- och luftfartsmyndigheten kvarstår behovet att särredovisa kostnaderna i förhållande till respektive inkomstkälla för att säkerställa att kostnaderna hänförs till rätt avgiftskollektiv.

Organisation

På samma sätt som i alternativet med en samlad myndighet kan man välja en organisation där transportslag och kompetens integreras i en funktionsindelad organisation. Därmed uppnås den mest långtgående samordningen av verksamheten och det skapas bäst förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande och ett rationellt arbetssätt.

Kompetensförsörjning

Genom att de två myndigheterna kan behållas på nuvarande orter ändras inte förutsättningarna för kompetensförsörjning beroende på byte av lokaliseringsort. I vilken utsträckning nya myndighetskonstellationer som en samlad inspektionsmyndighet för sjöfart och luftfart respektive för väg och järnväg påverkar rekryteringsmöjligheterna på sikt, går i nuläget inte att bedöma.

13.4.3 Konsekvenser för säkerhet och skydd

Alternativet med två myndigheter innebär inte en transportslagsövergripande lösning på samma sätt som i alternativ 1. Det blir därmed inte möjligt att åstadkomma en gemensam nationell säkerhetskultur. Modellen med två transportinspektioner kan kompletteras med en mer långtgående samverkan mellan de två nya myndigheterna än mellan dagens fyra inspektioner. Inspektionsverksamheten inom vägområdet är av naturliga skäl fortfarande under uppbyggnad. Sammanläggningen med Järnvägsstyrelsen skulle innebära att man inom vägtrafikområdet får tillgång till de metoder och de kunskaper som utvecklats inom järnvägsområdet, i synnerhet avseende infrastrukturhållningen.

Genom att kompetensförsörjningen inte påverkas av någon omlokalisering, bör inte heller kontinuiteten i eller nivån på säkerhetsarbetet påverkas i någon nämnvärd omfattning vid en organisationsförändring enligt detta alternativ.

13.5 Fyra myndigheter

Utredningens bedömning: Alternativet är möjligt att genomföra. För att säkerställa en långtgående samverkan mellan inspektionerna skrivs detta in i myndigheternas instruktioner/-regleringsbrev. Kompetensförsörjning och säkerhetsarbetet påverkas inte negativt till följd av omlokalisering.

13.5.1 Arbetsformer

Detta alternativ innebär att fyra fristående, självständiga inspektionsmyndigheter inrättas, dvs. att nuvarande Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen båda får en helt fristående ställning i förhållande till respektive trafikverk samtidigt som Vägtrafikinspektionens uppdrag och mandat förstärks och tydliggörs. För att markera de nya förutsättningarna och likheten med de två andra inspektionsmyndigheterna föreslås de nya myndighetsnamnen bli Sjöfartsstyrelsen och Vägtrafikstyrelsen. Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen blir kvar som två självständiga myndigheter.

För att säkerställa ett kontinuerligt transportslagsövergripande utvecklingsarbete och en långtgående samverkan som blir av större omfattning är idag, skrivs detta in i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. En förutsättning för att samverkan skall bli effektiv är att varje myndighetsledning ger tydliga uppdrag, prioriterar detta arbete och avsätter tillräckliga resurser.

En modell kan vara att samarbetet organiseras i en gemensam trafikinspektionsdelegation, med av myndighetsledningarna fastställda gemensamma mål och särskilt tilldelade resurser.

Utredningen har även övervägt alternativet att tillskapa en särskild myndighet med ansvar för att driva och utveckla de gemensamma utvecklingsfrågorna. Fördelarna med ett sådant alternativ skulle vara att man därigenom säkerställer prioriteringen av samverkan och ett sektorsövergripande utvecklingsarbete mellan inspektionsorganisationerna. Samtidigt skulle bildandet av ytterligare en myndighet innebära ökade kostnader inom transportsektorn. Det kan också befaras att avståndet mellan verksamheten och utvecklingsarbetet skulle bli för stort och den praktiska nyttan av samverkan därmed skulle bli begränsat.

Ett alternativ kan vara att ge någon av de anslagsfinansierade myndigheterna i uppdrag att driva och samordna dessa frågor och att tilldela anslagsmedel för detta.

Samverkan med andra aktörer

I de fall det krävs representation på GD-nivå i arbetet inom EU eller i internationella sammanhang, blir uppdraget här begränsat till ett transportslag. Det blir därmed möjligt för GD och övriga ledningen att fokusera på ett område med ett regelverk.

Inspektionerna finns även fortsättningsvis nära trafikverken, vilket underlättar det löpande samarbetet.

13.5.2 Resurser

Se tidigare redovisning av resurser för respektive inspektion.

Effektiviserings- och rationaliseringspotential

Ingen effektiviserings- eller rationaliseringspotential uppstår till följd av sammanläggning av verksamhet. De positiva effekter som kan uppstå är främst på sikt till följd av en långtgående samverkan mellan de fyra fristående myndigheterna.

Lokalkostnader

Lokalkostnaderna påverkas av effekterna av att Vägtrafikinspektionen och Sjöfartsinspektionen blir självständiga myndigheter, men även av de gränsdragningsjusteringar mellan trafikverk och inspektioner som föreslås och som leder till ändringar i antalet anställda.

Merkostnader

I detta alternativ inrättas två nya fristående myndigheter, Sjöfartsstyrelsen och Vägtrafikstyrelsen. Båda får idag huvuddelen av sin administration från en större organisation, Sjöfartsverket respektive Vägverket. Som fristående myndigheter måste såväl Sjöfartsstyrelsen och Vägtrafikstyrelsen avsätta resurser för att bygga upp en egen modell för ekonomistyrning och uppföljning.

Sjöfartsstyrelsen blir en förhållandevis stor organisation, med nuvarande 163 anställda samt en utökning till följd av gränssnittsjustering i förhållande till Sjöfartsverket. För ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt bör man överväga att även fortsättningsvis köpa vissa administrativa tjänster och/eller att samverka med andra organisationer som ett alternativ eller komplement till nyanställningar.

Vägtrafikstyrelsen blir på egen hand en relativt liten myndighet med drygt 30 anställda. Därmed riskerar man att OH-kostnaderna kommer att utgöra en betydande del av den totala budgeten. Samverkan med andra organisationer och köp av tjänster bör prövas som alternativ till administration i egen regi.

Vägtrafikinspektionens befintliga lokaler kan sannolikt inte inrymma hela den nya myndigheten och det kan därmed bli nödvändigt att flytta. Vid val av nya lokaler bör frågan om möjlig samverkan finnas med.

Järnvägsstyrelsen kommer efter ev. resurstillskott för sektorsuppgifter och normgivningsarbete att bli väsentligt större än för närvarande. Enligt utredningens uppfattning bör man även i fortsättningen pröva i vilken utsträckning det är mer kostnadseffektivt att köpa tjänster/samverka med andra än att bedriva administration i egen regi.

Ekonomistyrning

Varje myndighet får sin egen finansieringskälla. Därmed underlättas den ekonomiska planeringen och uppföljningen, framför allt i förhållande till alternativet med en sammanslagen myndighet.

Organisation

Organisationen inom respektive myndighet anpassas till de justeringar som görs av ansvarsområde och gränssnitt till trafikverken.

Kompetensförsörjning

Kompetensen kan behållas och utvecklas specifikt inom det egna verksamhetsområdet och riskerar inte att bli alltför generell och övergripande.

På samma sätt som i alternativet med två myndigheter, innebär detta alternativ att förutsättningarna för kompetensförsörjning inte förändras i förhållande till nuläget genom att verksamheten bedrivs på nuvarande lokaliseringar.

13.5.3 Konsekvenser för säkerhet och skydd

Fyra självständiga inspektionsmyndigheter innebär att samverkan mellan myndigheterna sker på motsvarande sätt som idag. Genom tydligare styrning genom regleringsbrev, kan myndigheternas uppdrag att samverka bli mer långtgående än för närvarande.

Att de olika inspektionerna blir fristående och med egna myndighetsledningar och egna ansvarsområde innebär att inspektionernas roller och mandat blir tydliga och att fokus kan behållas på det egna fackområdet.

De synergieffekter i säkerhetsarbetet som på sikt skulle kunna uppstå i en sammanslagen myndighet uppnås inte, men kontinuiteten i och nivån på det nuvarande säkerhets- och skyddsarbetet kan bibehållas.

13.6 Organisationsalternativen – samlad bedömning

Utredningens förslag: En ny myndighet bildas, Trafikinspektionen. Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen läggs ned och verksamheterna där förs till den nya myndigheten. Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen skiljs från Sjöfartsverket respektive Vägverket och verksamheterna förs till den nya myndigheten. Utökningar av ansvarsområden och gränssnittsjusteringar i förhållande till trafikverken genomförs i enlighet med tidigare förslag.

Utredningen har tidigare i detta avsnitt redovisat tre organisatoriska lösningar för inspektionsverksamheten inom transportsektorn.

Avgörande vid val av organisatorisk lösning är, i enlighet med utredningens direktiv, att den skall ge bästa möjliga förutsättningar för ett effektivt och framgångsrikt säkerhets- och skyddsarbete med inriktning att nå nollvisionens målsättningar inom de fyra transportslagen luftfart, järnväg, sjöfart och vägtrafik. Frågan är hur arbetet bäst skall organiseras för att det skall vara möjligt att dra största möjliga nytta av varandras arbete, ge synergieffekter i verksamheten och skapa förutsättningar för ett effektivt och rationellt resursutnyttjande, såväl vad gäller ekonomi som kompetens.

Inom luftfart, sjöfart och järnväg har man idag nått en hög säkerhetsnivå och man ligger nära nollvisionens målsättningar. För att denna höga nivå skall kunna upprätthållas, krävs ett fortsatt systematiskt och framåtsyftande säkerhetsarbete. I samband med genomförandet av ev. organisatoriska förändringar, omorganisationer eller andra strukturella förändringar, uppstår alltid vissa störningar i verksamheten. Även om en ändrad organisationsstruktur på sikt bedöms vara till gagn för inspektionsverksamheten inom hela transportsektorn, är det angeläget att omstruktureringen kan genomföras utan oacceptabelt stora störningar i säkerhets- och skyddsarbetet.

Den mest påtagliga störningen i verksamheten är en ökad personalrörlighet, med risk att inte klara den kompetensförsörjning verksamheten kräver, särskilt när det gäller olika typer av expertkompetens. I organisationslösningarna med två respektive fyra myndigheter kan denna problematik helt undvikas om verksamheterna får finnas kvar på nuvarande orter.

Organisationsalternativet med en gemensam och samlokaliserad myndighet innebär att hela eller delar av verksamheten måste omlokaliseras. Utredningen bedömer det inte som meningsfullt att slå samman verksamheten organisatoriskt, men behålla den på nuvarande orter eftersom man då inte når de eftersträlvade effekterna i form av en integrerad verksamhet, med målet om en framtida gemensam säkerhetskultur.

Effekterna av en omlokalisering kan begränsas genom valet av lokaliseringsort. En ort med goda förbindelser och hög tillgänglighet med allmänna färdmedel innebär sannolikt att fler väljer att flytta med till den nya orten, alternativt att pendla från nuvarande bostadsort. Målsättningen bör givetvis vara att kunna behålla så många experter som möjligt.

Vidare kan ett medvetet planeringsarbete och tillräckligt med tid för förberedelser och genomförande bidra till att begränsa kompetensförluster och produktionsbortfall. Utredningen bedömer att två år kan vara en rimlig övergångsperiod för förberedelser och flytt.

En samlad lösning för alla fyra inspektionerna skapar enligt utredningens mening de bästa förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande på sikt, framför allt avseende OH-kostnader, vilket skulle ge utrymme för besparingar och/eller kvalitetshöjningar i verksamheten. Under uppbyggnaden av en ny myndighet uppstår dock betydande merkostnader avseende personal, flytt m.m.

Även om effektiviseringspotentialen är betydande, anser utredningen inte att de ekonomiska aspekterna i sig är en tillräcklig anledning till en sammanslagning.

Att de olika inspektionerna har olika finansieringskällor för sina verksamheter bedömer utredningen som en begränsning, främst genom att det inte är möjligt att fritt omdisponera resurser mellan transportslagen utifrån övergripande prioriteringar. Genom en modell med fyra fristående myndigheter skulle det inte uppstå några svårigheter i den ekonomiadministrativa hanteringen och i alternativet med två myndigheter skulle problemet vara mindre.

Samtidigt innebär alternativet med fyra myndigheter ingen resursbesparing i förhållande till nuläget medan lösningen med två myndigheter begränsar rationaliseringspotentialen.

Även om verksamheternas olika finansieringskällor innebär begränsningar och en del bekymmer såväl redovisningstekniskt som styrningsmässigt, framför allt inledningsvis, bedömer utredningen att förekomsten av olika finansieringskällor går att hantera. Utredningen kan också konstatera att blandfinansiering redan förekommer hos ett antal myndigheter.

De tre redovisade organisationslösningarna innebär olika långtgående samordning av de fyra trafikinspektionernas verksamhet. Alternativet med fyra fristående inspektionsmyndigheter innebär ingen organisatorisk samordning i egentlig mening medan det i alternativet med två myndigheter skapas förutsättningar för en samverkan mellan landtransporter å ena sidan och sjö- och luftfartstransporter å den andra.

Det har framförts att en bredare samverkan skulle kunna utvecklas även inom nuvarande organisationsstruktur genom en tydligare styrning med anvisningar, mål och resultatkrav i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Som utredningen tidigare konstaterat är den samverkan som de fyra inspektionerna nu bedriver av mycket begränsad omfattning. Utredningen bedömer att en samlad organisation, med gemensam ledning och en samlokaliserad och integrerad verksamhet, skapar bättre förutsättningar för att nå synergier i verksamheten och åstadkomma en gemensam utveckling inom en rad områden.

Säkerhetsarbetet inom transportsektorn är till stora delar integrerat inom i EU och i internationella fora genom internationella överenskommelser och åtaganden, i synnerhet inom luftfartens och sjöfartens område. Detta innebär att vi i många avseenden är bundna av olika regelverk och att utrymmet för nationella särbestämmelser är begränsat. Kraven är i vissa fall långtgående och ställer t.ex. inom luftfartens område krav på att säkerhetsarbetet utförs enligt vissa givna processer. Vidare ställer det europeiska och internationella samarbetet krav på deltagande från myndigheten, ofta på ledande nivå.

Med fyra fristående inspektionsmyndigheter kan de olika regelverken hållas isär och komplexiteten i arbetet för en myndighetsledning blir mer begränsad liksom det obligatoriska deltagandet i olika internationella möten. Även alternativet med två

myndigheter innebär ett mer begränsat arbete i EU och internationellt, i synnerhet för inspektionen för landtransporter.

För att åstadkomma en gemensam säkerhetskultur krävs, enligt utredningens bedömning, en så långtgående integrering som möjligt av de olika inspektionsverksamheterna. Även inom en gemensam myndighet, måste dock säkerhetsarbetet bedrivas utifrån de särskilda förutsättningarna och villkoren inom respektive transportslag, vilket sätter en gräns för hur långt samordningen av de olika inspektionsverksamheterna kan nå.

Samtidigt är de samlade erfarenheterna av att driva svenska ståndpunkter i EU och i internationella fora betydande, vilket bör vara en tillgång i den fortsatta utvecklingen av säkerhetsarbetet inom transportsektorn.

Utredningen anser även att det samlade säkerhetsarbetet inom transportsektorn och läget i förhållande till nollvisionens målsättningar blir lättare att överblicka för främst regering och riksdag om inspektionsverksamheten finns samlad i en organisation och kontakterna kan begränsas till en myndighetsledning. Därmed kan den politiska styrningen och uppföljningen underlättas, samordnas och vidareutvecklas.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att av de organisationsalternativ som redovisats är det endast alternativet med en samlad inspektionsmyndighet som helt fyller kravet på en transportslagsövergripande organisation i enlighet med direktiven för utredningen. En rad invändningar och farhågor kan föras fram mot att inrätta en samlad inspektionsmyndighet. Som utredningen tidigare konstaterat kan orsaken till att man pekar på olika hinder för en lösning av det slaget till en del sökas i organisatoriska förhållanden. Det tyngsta argumentet mot en sammanläggning är de risker en omlokalisering innebär för kompetensflykt och därmed för säkerhetsarbetet under uppbyggnadsperioden, som kan pågå under ett antal år. Riskerna för kompetensflykt kan dock delvis mildras genom valet av lokaliseringsort (en fråga som ligger utanför utredningens uppdrag) och ett successivt genomförande av en ny organisation. Andra invändningar är att transportslagen arbetar med olika regelverk och har olika finansieringskällor, vilket sätter gränser för hur långt verksamheterna kan integreras. Mot allt detta står att en sammanslagning skapar de bästa förutsättningarna för att på sikt nå en gemensam kultur och åstadkomma synergier i arbetet med säkerhet och skydd. Vidare är en sammanslagning ett

effektivare sätt att utnyttja OH-resurserna. En annan fördel är att statsmakternas styrning och uppföljning underlättas.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att fördelarna med att inrätta en samlad inspektionsmyndighet inom transportområdet överväger. Den nya myndigheten bör kallas Trafikinspektionen.

14 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

14.1 Inledning

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller kommittéförordningens (1998:1474) bestämmelser. Enligt 14 § kommittéförordningen gäller, att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa konsekvenser också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och inkomstminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

Av 15 § nämnda förordning framgår att om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, skall konsekvenserna i de avseendena anges i betänkandet.

Av utredningsdirektiven för denna utredning (dir. 2005:108) framgår att samråd skall ske med Näringslivets nämnd för regelgranskning om konsekvenserna för små företag av förslag som läggs fram.

I det följande går de konsekvenser igenom som utredningen, mot bakgrund av det ovan anförda, finner relevanta i sammanhanget.

14.2 Statsfinansiella konsekvenser

14.2.1 Författningar avseende vägtrafik

Utredningen föreslår för vägtrafik vissa författningsändringar i väglagen (1971:948), kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor, vägkungörelsen (1971:954), förordningen (1990:719) om undersökning av olyckor, förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., körkortsförordningen (1998:980) och trafikförordningen (1998:1276).

I sak innebär författningsändringarna att länsstyrelserna i samband med sin granskning av miljökonsekvensbeskrivningar i arbetsplaner får en ny uppgift att granska en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas vid vägbyggnation. Utredningen har vid kontakter med företrädare för en länsstyrelse fått uppgift om att en sådan granskning inte skulle vara betungande för verksamheten. Visserligen kan kompetensen för trafiksäkerhetsfrågor inom länsstyrelserna variera, men enligt utredningens uppfattning, vilken också stärkts vid kontakterna med länsstyrelsen, bör det inte innebära något problem att få tillgång till behövlig kompetens. Cirka 100 arbetsplaner upprättas årligen i Sverige.

Förslagen leder också till att verksamheten i Vägtrafikinspektionen, som i dag är en enhet inom Vägverket, skall brytas ut från verket och läggas i den nya myndigheten, Trafikinspektionen. På vägtrafikområdet får den nya myndigheten några nya uppgifter som varken Vägverket eller Vägtrafikinspektionen har i dag. Dessa nya uppgifter är tillsyn över väghållningen och kontroll av att föreskrifter om tekniska egenskapskrav avseende trafiksäkerhet vid byggande av nya allmänna vägar och gator följs samt utfärdande av föreskrifter om beskrivningar avseende trafiksäkerhet vid byggande av väg. Uppgifterna förväntas inte leda till några ytterligare kostnader för staten eftersom kompetens finns inom Vägverket och kan överföras till den nya myndigheten. Inte heller övriga förslag, dvs. att vidta olycksutredningar och att utfärda föreskrifter om tekniska egenskapskrav för allmänna vägar och gator avseende trafiksäkerhet kan antas leda till några nya utgifter för staten. Kompetens kan överföras från Vägverket till den nya myndigheten utifrån behovet. Samma sak gäller för överflyttningen av tillsynsansvaret över förarprovningen från Vägverket till Trafikinspektionen.

Det föreskriftsarbete som Trafikinspektionen åläggs och som inte utförs av Vägverket i dag är utfärdande av föreskrifter om beskrivning av trafiksäkerhet vid byggande av allmän väg. Inledningsvis kommer föreskriftsarbetet att medföra ett visst merarbete för Trafikinspektionen men när regelverket väl är på plats kommer det att kunna hanteras med relativt små resurser.

Vägtrafikinspektionen har uppskattat att samtliga de materiella förslag som utredningen presenterar skulle innebära att ytterligare 15 personer behöver tillföras verksamheten, vilket ungefär innebär en fördubbling av nuvarande personalstyrka.

14.2.2 Konsekvenser för väghållarna

Förslagen omfattar de offentliga väghållarna, dvs. Vägverkets regioner och kommunerna. Den nya uppgiften att upprätta en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas vid byggande av ny väg gäller enbart för allmänna vägar och påverkar därför Vägverkets regioner. Den uppgiften förväntas inte medföra annat än marginella kostnader. Att följa de nya föreskrifterna om vägar avseende tekniska egenskapskrav på byggnadsverk kommer inte att leda till någon merutgift för väghållarna eftersom regelverket redan finns.

Kommunerna är väghållare för gator och vissa allmänna vägar och träffas av föreskrifterna om tekniska egenskapskrav för vägar och gator som Trafikinspektionen får utfärda med stöd av förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. samt kontrollen över att föreskrifterna följs. De tekniska egenskapskraven finns redan i dag. Utredningens förslag innebär den skillnaden att det är en oberoende tillsynsmyndighet som får utfärda föreskrifterna och ha kontroll över att de efterlevs. I dag utfärdar Vägverket föreskrifterna och någon kontroll av en tillsynsmyndighet sker inte.

14.2.3 Det förordade alternativet för organisation av en gemensam myndighet

I utredningens uppdrag ingår att bedöma vilka konsekvenser som olika alternativa organisationsformer för transportslagsövergripande organisation kan medföra. Detta redovisas i avsnitt 13.

Det organisationsförslag som utredningen förordar är en gemensam tillsynsmyndighet för de fyra transportslagen väg, järnväg, luftfart och sjöfart. I den nya myndigheten skall ingå verksamhet i den befintliga Luftfartsstyrelsen, befintliga Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen samt Vägtrafikinspektionen med de nya uppgifter som föreslås tillföras Vägtrafikinspektionen. Utredningen kan inte i dagsläget överblicka vad inrättandet av den sammanslagna myndigheten i sig medför i fråga om kostnader. Klart är emellertid att på sikt kommer den nya myndigheten att medföra effektivare arbetsformer avseende tillsyn och föreskriftsarbete över lag och lägre kostnader för administration m.m. jämfört med dagens organisation. Det är ett av skälen till att utredningen förordar detta alternativ.

14.3 Konsekvenser för trafiksäkerheten

Förslagen som utredningen lägger fram har som målsättning att i förlängningen öka trafiksäkerheten och de skall ses som ett led i arbetet för nollvisionen. Det är främst inom vägtrafikområdet som säkerheten inte uppfyller de mål som ställts av riksdagen och regeringen. Att tydliggöra väghållarnas ansvar för säkerheten i väghållningen är ett led i att göra deras uppgifter och skyldigheter mer synliga och att införa tillsyn av ett från väghållningen oberoende organ över den statliga väghållningen är ett sätt att garantera en granskning av att trafiksäkerhetsbestämmelser följs. Det är svårt att beräkna de positiva konsekvenserna av detta. Att granska trafiksäkerheten i planeringsprocessen vid byggande av väg ingår i ett förslag till EG-direktiv som kommissionen nyligen har lagt fram, KOM(2006)569 slutlig. I anslutning till förslaget redovisas beräknade vinster till följs härav. För vägar som ingår i TEN-vägnätet beräknades en minskning av 12–16 procent av antalet dödade i vägtrafikolyckor.

Den förordade organisationen med en myndighet som skall fungera som tillsynsmyndighet för frågor som rör trafiksäkerhet m.m. kommer enligt utredningens uppfattning också att ha positiv inverkan på trafiksäkerheten för samtliga transportslag genom att organisationsformen gynnar effektiva former för tillsyn, utbyte av erfarenheter, utbildningsmöjligheter avseende tillsynsmetodik etc. Genom att de administrativa kostnaderna blir lägre för en sådan myndighet jämfört med flera fristående myndigheter kan

myndigheten öka sitt fokus på kärnverksamheten, vilket bör öka den totala säkerheten.

14.4 Samhällsekonomiska konsekvenser m.m.

Förslagen förväntas leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser avseende färre dödade och skadade inom samliga transportslag.

Beträffande sammanslagningen av befintliga verksamheter till en myndighet avgör valet av lokaliseringsort vilka samhällsekonomiska konsekvenser förslaget får. Denna fråga ligger utanför utredningens uppdrag.

14.5 Konsekvenser för små företag

De bestämmelser som utredningen föreslår om vägtrafik berör offentliga väghållare, dvs. Vägverkets regioner och kommunerna. De enskilda väghållarna berörs inte. Små företag kan inte enligt utredningens uppfattning anses berörda på något sätt av bestämmelserna, varken i fråga om arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Det förordade alternativet till organisation innebär att såväl stora som små företag inom luftfart, sjöfart och järnväg får vända sig till en annan myndighet än tidigare, Trafikinspektionen. Denna myndighet skall i stället för Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen utfärda tillstånd, licenser, certifikat m.m. samt bedriva tillsynsverksamhet och utfärda föreskrifter. Samma verksamhet som i dag bedrivs av de nuvarande inspektionsverksamheterna skall i stället bedrivas av en enda myndighet. I materiellt hänseende föreslås inte några förändringar i regelverken som skulle kunna vara negativa för de företag som har kontakt med myndigheterna.

Att företag får vända sig till en större sammanslagen myndighet i stället för en myndighet som bara arbetar med ett transportslag kan under en övergångsperiod kräva informationsinsatser och att nya rutiner utarbetas för att lotsa dem rätt som söker kontakt med myndigheten. Utredningen förutsätter att Trafikinspektionen organiserar sin verksamhet så att det inte uppstår några nackdelar för företag som har kontakter med myndigheten. Det är en

ledningsfråga som ankommer på myndigheten Näringslivets nämnd för regelgranskning delar den uppfattningen.

Del E

Författningskommentar

15 Författningskommentar

Allmänt

Trafiksäkerhetsintresset i den statliga väghållningen, dvs. både vid byggande och drift av allmän väg tydliggörs bl.a. genom att ett grundläggande säkerhetskrav tas in i lag. Ansvar för tillsyn över att det grundläggande säkerhetskravet uppfylls ges till en tillsynsmyndighet, Trafikinspektionen. Om en väg inte hålls i säkert skick skall tillsynsmyndigheten kunna förelägga väghållaren att vidta åtgärder. Tillsynsmyndigheten skall kunna besluta om åtgärderna om föreläggandet inte följs.

Vid byggande av allmän väg föreslås att en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas tas in i arbetsplanen. Tillsynsmyndigheten föreslås få utfärda föreskrifter om beskrivningen. Länsstyrelsen föreslås granska beskrivningen innan den tas in i arbetsplanen.

Tillsynsmyndigheten föreslås få utfärda de föreskrifter om tekniska byggnadskrav för allmänna vägar och gator som rör trafiksäkerhet i syfte att minska risken för trafikolyckor på allmänna vägar och kommunala gator. Myndigheten får också kontrollera att föreskrifterna följs.

Trafikinspektionen föreslås få undersöka vägtrafikolyckor och de olyckor som i dag undersöks av Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Järnvägsstyrelsen. Trafikinspektionen föreslås också få ansvar för tillsyn över förarprovningen.

Trafikinspektionen får besluta om grunder efter vilka Vägverket föreskriver högre hastighet än bashastigheten.

En instruktion för en sammanslagen myndighet för tillsyn av säkerhet inom järnväg-, tunnelbana- och spårväg samt luftfart, sjöfart och väg föreslås. Till följd av förslaget om en sammanslagen tillsynsmyndighet måste befintliga instruktioner för Sjöfartsverket och Vägverket ändras samt instruktionerna för Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen upphävas.

I ytterligare ett stort antal författningar måste namnändring ske till följd av att orden Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen samt Sjöfartsverket (i de fall uppgiften har utförts av Sjöfartsinspektionen) ersätts av Trafikinspektionen. Av dessa redovisar utredningen ett trettiotal. Det krävs namnändringar i ytterligare ett antal författningar härutöver. De författningar som enligt vad utredningen funnit bör gås igenom är följande. Tillträdesförordningen (1992:118), förordningen (1992:291) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område, förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, säkerhets-skyddsförordningen (1996:633), förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, förordningen (1997:686) om ansökan och redovisning av ekonomiskt bidrag från Europeiska gemenskapen till den svenska delarna av transeuropeiska transportnätverken, förordningen (1998:1229) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga, förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken, förordningen (1999:1134) om belastningsregister, förordningen (1999:1135) om misstankeregister, förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken, tullförordningen (2000:1306), lagen (2000:151) om marktjänster på flygplatser, förordningen (2001:650) om vägtrafikregister, förordningen (2004:501) om införande av driftsrestriktioner vid flygplatser, förordningen (2004:675) om omgivningsbuller, förordningen (2004:869) om avgift under år 2005 för Luftfartsstyrelsens verksamhet, förordningen (2005:142) om inskrivning av rätt till luftfartyg, förordningen (2005:626) om klimatrapportering, förordningen (2005:810) om restriktioner för luftfart inom vissa områden, förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, förordningen (1998:1709) om avgaskrav för vissa förbränningsmotordrivna mobila maskiner, tullagen (2000:1281) förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor, sjömanslagen (1973:282), förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd, lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, mönstringslagen (1983:929), lagen (1998:293) och förordningen

(1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, förordningen (1984:831) om mönstring av sjömän, sjötrafikförordningen (1986:300), svävarförordningen (1986:305), förordningen (1989:548) om tillstånd för anställning på fartyg, förordningen (1991:1379) om handläggning av sjöfartsärenden vid utlandsmyndigheterna, förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter, sjölagen (1994:1009), förordningen (1994:1279) med bemyndigande att meddela föreskrifter och andra beslut enligt sjölagen (1994:1009), förordningen (1996:53) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar, förordningen (1998:1355) om trafik med höghastighetsfartyg, förordningen (1998:962) om vilotid för sjömän, förordningen (1998:965) om behörigheter för sjöpersonal, förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet, fartygssäkerhetsförordningen (2003:438), förordningen (2003:440) om säkerheten på örlogsfartyg, förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd, lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, förordningen (2005:626) om klimatrapportering och lagen (2006:1213) om hamnskydd.

15.1 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

13 §

I ett nytt andra stycke anges ett grundläggande säkerhetskrav som skall gälla för nybyggnad av väg. Kravet innebär att en väg skall byggas så att skador till följd av dess användning förebyggs. Detta krav är utformat på samma sätt som det krav som ställs enligt 2 kap. 1 § järnvägslagen (2004:519) på järnvägsinfrastruktur m.m. Se vidare i avsnitten 6.8.10 och 11.2.

15 §

Den nya lydelsen av 15 § innebär att det, utöver en miljökonsekvensbeskrivning, i en arbetsplan skall ingå en beskrivning av hur trafiksäkerheten skall beaktas i den planerade vägen. Beskrivningen skall godkännas av berörd länsstyrelse innan den tas in i arbetsplanen. Beskrivningen skall göras utifrån föreskrifter som Trafikinspektionen får utfärda, se förslaget till ändring av 38 § vägkungörelsen (1971:957). Se vidare i avsnitt 6.8.6 och 11.3.

26 §

Tillägget i första stycket innebär att ett allmänt säkerhetskrav införs för drift av väg på samma sätt som vid byggande av väg.

I ett nytt fjärde stycke införs en bestämmelse som tar sikte på det fallet att en väg inte hålls i trafiksäkert skick enligt första stycket. Den myndighet som regeringen bestämmer (Trafikinspektionen) får rätt att förelägga väghållaren att vidta åtgärder när en väg är i sådant skick att det medför risk för allvarliga skador att använda den. Tillsynsmyndigheten får, om föreläggandet inte följs, besluta om åtgärderna. 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. Beslut som avses här bedömer utredningen är av karaktären att de inte skall kunna överklagas. Det rör sig om beslut av säkerhetskaraktär. Se avsnitt 11.2.

29 a §

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen att utse tillsynsmyndighet över efterlevnaden av 13 § andra stycket och 26 § första stycket väglagen (1971:948). Se avsnitt 11.2.

15.2 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor

1 §

Ändringen innebär att Trafikinspektionen på samma sätt som Vägverket skall få vetskap om inträffad vägtrafikolycka varvid någon har skadats. Detta är en förutsättning för att Trafikinspektionen skall kunna fullgöra sina uppgifter i fråga om undersökning av olyckor enligt förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor som utredningen föreslår.

2 §

Ändringen gäller olyckor i vilka någon har avlidit direkt eller inom 30 dagar och likställer Trafikinspektionen med Vägverket avseende polismyndigheternas rapporteringsplikt.

15.3 Förslaget till förordning om ändring i vägkungörelsen (1971:954)

9 §

I paragrafen pekas Trafikinspektionen ut som den myndighet som skall tillse att allmän väg byggs och drivs i enlighet med bestämmelserna i 13 § andra stycket och 26 § första stycket väglagen (1971: 948). Trafikinspektionen ges också rätt att enligt 26 § fjärde stycket väglagen utfärda förelägganden och fatta beslut om åtgärder när en väg inte är i trafiksäkert skick.

38 §

I ett nytt *andra stycke* anges att Trafikinspektionen får meddela föreskrifter om upprättandet av och innehållet i den i 15 § väglagen föreslagna beskrivningen om trafiksäkerheten vid byggandet av ny väg samt följdändringen att samtliga väghållningsmyndigheter och länsstyrelser skall underrättas om föreskrifterna. I stycket föreskrivs också att Trafikinspektionen skall utöva tillsyn över att föreskrifterna efterlevs. Se avsnitt 11.2.

15.4 Förslaget till ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor

3 §

I paragrafen sker ändringar till följd av att verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen förs till Trafikinspektionen.

Dessutom ges Trafikinspektionen uppdraget att undersöka vägtrafikolyckor om det är påkallat från säkerhetssynpunkt, vilket för

närvarande är en uppgift för Statens haverikommission. Se avsnitt 8.5.

4-5 §§

Enbart ändringar till följd av ändringarna i punkterna i 3 §.

15.5 Förslaget till ändring i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

18 §

Bestämmelsen innebär att Trafikinspektionen får utfärda de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 6 § i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. såvitt avser trafiksäkerhet i fråga om allmänna vägar och gator utom vägtunnlar. Bestämmelsen täcker både allmänna vägar och gator. Se avsnitt 6.8.8 och 11.4.

38 a §

Trafikinspektionen skall kontrollera att föreskrifter meddelade med stöd av det nya bemyndigandet i 18 § följs. Paragrafen är utformad i enlighet med bemyndigandet i 23 § lagen (1994: 847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Enligt dagens bestämmelser finns det ingen myndighet som har ansvaret för denna kontroll.

15.6 Förslaget till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)

8 kap.

12 §

Förslaget innebär att Trafikinspektionen tar över tillsynsrollen avseende förarprovningen. Se avsnitt 6.4.2 och 12.5.2. All förarprovning inkluderas, dvs. även den som görs av Försvarsmakten och inom skolväsendet.

15.7 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

3 kap. 17 §

I fjärde stycket görs ett tillägg av innebörd att Vägverkets föreskrifter att den högsta tillåtna hastigheten på väg skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen skall följa de grunder för att bestämma hastighet som Trafikinspektionen bestämmer. Det finns inga sådana grunder utfärdade av en från väghållaren oberoende myndighet i dag. Se avsnitt 6.10.1, 6.10.3 och 12.5.3.

13 kap. 7 §

I bestämmelsen bemyndigas Trafikinspektionen att föreskriva de grunder som avses i 3 kap. 17 § fjärde stycket.

15.8 Förslag till förordning med instruktion för Trafikinspektionen

Instruktionen är uppdelad i olika delar för respektive transportslag.

Avsikten med instruktionen är att den skall täcka de områden som de nuvarande instruktionerna täcker.

9 §

Jämfört med det mandat som Vägtrafikinspektionen har i dag innebär förslaget i tredje punkten en skärpning. Se avsnitt 12.5.4.

15.9 – 15.38 Följändringar

15.9 och 15.10

Vägverkets och Sjöfartsverkets instruktioner ändras till följd av att verksamheten vid Vägtrafikinspektionen respektive Sjöfartsinspektionen bryts ut.

15.11–15.38

Följändringar på grund av namnbyte från Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket till Trafikinspektionen. Författningsändringar aktualiseras också i ytterligare lagar och förordningar varav ett trettiotal avseende Luftfartsstyrelsen, ett tiotal avseende Järnvägsstyrelsen och ett femtiotal avseende Sjöfartsinspektionen.

Del F

Särskilda yttranden och bilagor

Särskilt yttrande

av Lena Byström Möller, Johan Franson, Marianne Ullvén och Håkan Östlin

Några synpunkter på hur arbetet i utredningen har bedrivits

Kommittédirektiven för översynen av inspektionsverksamheten tar sikte på hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav ifråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda. Förutom att belysa och analysera förutsättningarna för en sådan organisation anges i direktiven också att effekterna och konsekvenserna av olika överväganden i organisatoriskt och arbetsmässigt hänseende skall belysas och analyseras med avseende på de mål som finns för verksamheten. Utredningsuppdraget är omfattande och rör många aspekter.

Motiv för en gemensam organisationsform skulle enligt direktiven t.ex. kunna vara höjd säkerhet, bättre skydd, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet 2004/05:TU4. Det sätt på vilket direktiven formulerats vittnar om en betydande osäkerhet om vilka potentialer i form av ökad effektivitet och produktivitet som andra organisationsformer kan innehålla. Ett inslag i utredningen borde därför ha varit att på ett annat sätt än som skett i ett tidigt skede samla in fakta, djupare analysera och värdera det bearbetade materialet för att få en uppfattning om den aktuella och i detta fall specifika potentialens storlek i de hänseenden som framgår av direktiven.

Det förhållande att det kan finnas en potential är inte liktydigt med att den går att realisera till rimliga kostnader. För att realisera en potential krävs insatser och åtgärder vars kostnader kan överstiga de vinster som kan beräknas. Det måste finnas en kalkylerbar lönsamhet i de åtgärder som man lägger förslag om. Några sådana kalkyler finns inte genomförda. Det är därför svårt att värdera de förslag som lämnas.

Några viktiga aspekter som inte har tagits upp och belysts av utredningen

Verksamheternas utveckling

De fyra transportslag, som behandlas i utredningen, är mycket olika i fråga om utveckling och drift/användning av infrastruktur och fordon och i fråga om förarens utbildning och användning av fordon och infrastruktur. Systemegenskaperna är olika. Olikheterna i tekniskt, organisatoriskt och administrativt avseende är betydande. De individuella och kollektiva inslagen varierar mellan transportslagen. Allt detta har betydelse också för hur samhället kan och bör bygga upp de institutioner som ser till och övervakar att systemen – var och en för sig och tillsammans – fungerar på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utifrån bl. a. de mål som rör säkerheten.

Det äger för närvarande rum en snabb teknisk och organisatorisk utveckling inom alla transportslagen. Det sker en viktig omreglering inom järnvägens och luftfartens område. Nya tillsynsfunktioner förs in för att övervaka att konkurrensen är fri och att diskriminerande inslag elimineras och motverkas. Inom sjöfarten håller ett av IMO administrerat system för auditering av stater, liknande det som finns inom flyget, på att utvecklas, något som kommer att leda till förutsättningar för en global sjösäkerhetskultur. Den olikhet som finns hos inspektionsmyndigheterna med avseende på roll, ställning och utveckling i utgångsläget är inte tillräckligt belyst med avseende på dess konsekvenser för andra organisatoriska former.

Synergier – kostnadsbesparingar

Det finns en allmän stark tro på att sammanslagningar av organisationer inom likartade områden rymmer stora synergieffekter. Det finns dock åtskilliga studier som visar på betydande svårigheter att realisera synergierna. Tvärtom har många företag fått dras med stora omstruktureringsproblem under lång tid. De antaganden som görs om besparingspotential med den sammanläggning som föreslås är baserade på generella iakttagelser och antaganden från ESV men inte visade i detta specifika fall. Det kan enligt vår uppfattning mycket väl vara så att kostnaderna i stället kan komma att öka. Med större organisationer stiger kostnaderna för att

förmedla och sprida information inom organisationen brant. Beslutsvägarna blir längre och byråkratin med nödvändighet tyngre. Skalfördelarna är inte sällan negativa.

Utredaren har koncentrerat sitt intresse mot kostnaderna för lokaler, administration och IT. Dessa kan och ska hållas nere oberoende av alternativ. Som faktor för att avgöra om det ska vara den ena eller andra organisationsformen spelar de en mycket underordnad roll. Det viktigaste är hur den yttre effektiviteten påverkas. Effektiviteten i de nämnda delarna kan numera tillvaratas genom exempelvis samordning med andra myndigheter eller genom "outsourcing".

Valet av alternativ där tillsynen över landtransporter läggs i en myndighet och tillsynen över luft- och sjötransporter läggs i en annan utgår från enheternas nuvarande lokaliseringar. Därigenom undviks kompetensförluster som uppstår vid en omlokalisering samt att olika finansieringsformer – anslag och avgifter – blandas i en ny organisation. Detta alternativ innebär att expertkompetensen bibehålls. Kulturskillnader kommer dock att finnas och synergier i tillsynsverksamheten kommer inte att vinnas eftersom verksamheterna till stor del är internationellt styrda.

Kultur

Det finns betydande skillnader i kultur i de aktuella organisationerna, som är naturliga med hänsyn till de skillnader som finns mellan transportslagen. Detta innebär dock inte att den humanistiska syn, som finns på säkerhet i transportverksamhet skiljer sig åt; den är grundmurad i Sverige. Men även sådana inslag som skilda finansieringsformer får effekter på personalens värderingar och beteenden. De påverkar självfallet också arbetsätt, arbetsformer och de processer som finns utvecklade för och i verksamheten. Denna problematik har inte tillräckligt ingående belysts i utredningen.

Inte heller är skillnaderna i fokuseringen på den internationella verksamhet och dess påverkan på de berörda organisationernas arbetsätt tydligt analyserade. Betydelsen av exempelvis de kraftiga löneskillnader som finns mellan de olika enheterna synes inte fullständigt analyserad. En utjämning av skillnaderna med hjälp av en ökad personalomsättning innebär inte automatiskt lägre kostnader utan kan med stor sannolikhet komma att innebära högre

genomsnittliga personalkostnader om kompetensen i frågorna skall bibehållas på den nuvarande nivån.

Konsekvenser av olika organisationsformer – bristande riskanalys

Varje organisation rymmer sina brister. Det finns inte en organisation som löser alla problem. Vid en förändrad organisation följer nya gränssnitt med nya problem och nya risker. En del är av övergångskaraktär andra är permanenta. Det är väsentligt att identifiera, analysera och finna åtgärder för att hantera de olika typerna av risker. Särskilt väsentligt är det inom både de områden som nu är aktuella och de övriga områden som de olika inspektionsmyndigheterna också har ansvar för exempelvis marknad och sektor. De genomförda riskanalyserna är inte tillräckligt djupgående, vilket bidrar till svårigheterna att värdera de förslag som utredningen lämnar.

Möjligheterna att dra slutsatser av analyserna i utredningen

Utredaren lägger fram tre alternativa organisationsformer och betygsätter dessa utan mer ingående analyser. Utredaren förutsätter att alla tre formerna går att realisera med på även ganska kort sikt oförändrad effektivitet och bibehållen säkerhetsnivå. De uppgifter som ligger till grund för analysen baseras bl.a. på uppgifter tagna direkt ur de olika enheternas finansiella redovisning. De uppgifter som redovisas i utredningen är enligt vår uppfattning inte jämförbara. Det går inte att utifrån detta underlagsmaterial dra några säkra slutsatser. Uppgifterna skulle ha behövt bearbetas för att jämförbarhet skall uppnås.

Kostnaderna för eventuella omlokaliseringar ökar om förslagen om att föra över hela eller delar av sektorsansvaret och därtill hörande arbetsuppgifter till Järnvägsstyrelsen respektive en fristående Sjöfartsinspektion genomförs samt att etablera en utbyggd och fristående Vägtrafikinspektion. Antalet anställda som berörs ökar kraftigt. Tillsynsverksamheten kan inte ses skild från de övriga verksamheter som bedrivs och kommer att bedrivas av aktuella enheter.

Utredaren konstaterar att farhågor har framförts om att en gemensam organisation skulle leda till krav på en enhetlig säkerhetsnivå, vilket skulle leda till en sänkning av kraven inom de sektorer som idag har kommit närmare nollvisionen. I sammanhanget konstaterar utredaren att en gemensam organisation inte hindrar att de årliga säkerhetsmålen, som de formuleras i regleringsbrev och andra styrdokument, även i fortsättningen kan vara transportslagsspecifika. Vid utarbetandet av de årliga målen är utgångspunkten det aktuella säkerhetsläget och övriga förutsättningar inom respektive sektor. Detta betyder att målen kommer att formuleras olika, vilket sannolikt innebär att insatser, sätt att arbeta och resursfördelningen också påverkas. Möjligheterna att uppnå de synergieffekter i säkerhetsarbetet som på sikt skulle kunna uppstå i en sammanslagen myndighet kan därmed komma att begränsas.

Internationellt

Ett förhållande, som framhävs i utredningen, är att en sammanslagen myndighet skulle leda till en gemensam säkerhetskultur till nytta för säkerhet och skydd inom hela transportsektorn. Detta är inte ett argument som bär. Säkerhetskulturen inom transportslagen skapas när det gäller luftfart, sjöfart och även – om än inte i samma mån – järnväg genom de internationella organisationer, som reglerar säkerhet och skydd. Ingen har tänkt tanken att slå ihop ICAO och IMO eller EMSA, EASA och ERA och ingen kommer heller att tänka den. Däremot diskuteras för närvarande inom luftfarten om de nationella tillsynsmyndigheterna i framtiden skall utgöra regionala kontor till EASA.

Luftfart, sjöfart och i ökad grad järnväg är styrda av internationella organisationer. Utrymmet för statsmakterna att egentligen påverka det som sker är begränsat. Genom medlemskapet i ICAO och IMO och genom medlemskapet i EU har statsmakterna i praktiken lämnat ifrån sig en stor del av inflytandet över utvecklingen av säkerhet och skydd inom sjöfart, luftfart och järnväg. Något behov av att skapa en gemensam säkerhetskultur i Sverige finns inte; alla fyra transportslagen arbetar, som nämnts tidigare, utifrån en gemensam humanistisk grundsyn på säkerhet och skydd.

Särskilt yttrande

av Olof Hedberg

Regeringsformen skiljer tydligt mellan skatter och avgifter. För att en pålaga skall få betraktas som avgift krävs att den som betalar får något som motsvarar avgiften. Man brukar ofta kunna se avgiften och motprestationen i ett större sammanhang. Därför kan man fastställa en avgift till den genomsnittliga kostnaden för en viss prestation. Ibland kan man till och med föra resonemang om att influtna avgifter kan motsvara prestationerna inom en viss bransch. Ungefär så torde man resonera när man ser på den myndighetsavgift som betalas av flygföretagen för varje passagerare för att bekosta Luftfartsstyrelsens verksamhet. Och så resonerar man säkert också inom sjöfarten när olika sjöfartsavgifter används för att bekosta stora delar av Sjöfartsinspektionens verksamhet. Därmed har man också tangerat hur långt det är möjligt att använda sig av avgifter som finansieringsform.

Används en avgift för att bekosta något som faller utanför branschen förlorar avgiften sin egenskap av sådan och blir i stället en skatt. Endast riksdagen får besluta om skatter i Sverige. Influtna skattemedel ingår i statens budget, som sedan får disponeras på sätt som riksdagen bestämmer, regelmässigt som anslag.

Det huvudalternativ som föreslås av utredaren i detta betänkande innebär att två avgiftsfinansierade verksamhetsgrenar slås samman med två skattefinansierade. Detta är en lösning som jag är ytterst tveksam till om den blir hållbar om man inte förändrar finansieringen. Det kommer annars att ställa mycket stora krav på specialredovisning av alla inköp, löner, hyror m.m. så att medel som härrör från sjöfarten endast används för sjöfartsändamål, och likadant med medel som härrör från luftfarten endast används för luftfartsändamål. Personal från avgiftsfinansierad verksamhet kan inte anlitas ens för smärre göromål eller stöd på de skattefinansierade verksamhetsgrenarna väg och järnväg, såvida man inte samtidigt inför ett i det närmaste millimeterrättvist redovisnings-

system med intern debitering av löner, hyror, småavgifter och liknande. Detta kommer att kräva en omfattande byråkratisering vid en gemensam tillsynsmyndighet, och kraftigt motverka den samordning och rationalisering som varit en ledstjärna för den tänkta reformen. De avgiftsfinansierade delarna är dessutom konjunkturkänsliga, vilket de skattefinansierade inte är. Även frågor om lönesättning och liknande kan behöva hanteras olikartat för väg och järnväg å ena sidan och sjöfart respektive luftfart å de andra sidorna.

Det förekommer i dag att myndigheter finansieras av en blandning av avgifter och skattemedel. Som regel ligger dessa myndigheters verksamhet inom samma bransch. Detta blir inte fallet med den föreslagna trafikinspektionen.

Om statsmakterna väljer att följa utredarens förslag måste man enligt min uppfattning också finna en enda gemensam finansieringsform för en sammanslagen verksamhet. Någon annan form än skattefinansiering har jag svårt att se.

Kommittédirektiv



Översyn av inspektionsverksamheten för säkerhets- och skyddsfrågor inom transportområdet

Dir.
2005:108

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda. Motiv för en gemensam organisationsform skulle t.ex. kunna vara höjd säkerhet och bättre skydd, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet 2004/05:TU4.

Utredaren skall kartlägga nuvarande organisation och ansvarsområden inom de myndigheter som bedriver verksamhet av det slag riksdagen avsett i det aktuella betänkandet. Vidare skall utredaren belysa behovet av och förutsättningarna för ytterligare regelverk för tillsyn inom vägtrafiken och bedöma vilka säkerhetsvinster som skulle kunna uppnås med en sådan reglering. Utredaren skall även redovisa hur olycksutredningar genomförs i befintlig verksamhet och vid behov föreslå förändringar. Det ingår i uppdraget att klarlägga vilka fördelar som finns med verksamhet som genomförs trafikslagsövergripande jämfört med separat verksamhet för olika trafikslag. Det ingår även i uppdraget att visa på arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn som helhet och att överväga vilken organisation som är den mest ändamålsenliga för att uppnå en genomgripande hög säkerhets- och skyddsnivå för alla trafikslag. Utredaren skall redovisa kostnader för olika alternativa organisationsformer och beräkna eventuella samordningsvinster. Utredaren skall även belysa konsekvenserna för säkerheten för

trafikslagen av de olika alternativen och även redogöra för hur det internationella säkerhetsarbete som de berörda verksamheterna deltar i skulle kunna påverkas. Möjligheten till samordning och effektivisering av arbetsprocesser skall belysas i olika alternativ till organisationsform. Utredaren skall vid behov föreslå förändringar av gällande regler samt lämna förslag till nya lagar och förordningar som krävs för att genomföra det alternativ som utredaren förordar.

Slutligen skall kopplingen mellan Statens haverikommissionens verksamhet och de berörda myndigheternas egna olycksutredningar belysas.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2006.

Bakgrund

Trafikutskottet anordnade hösten 2004 ett informationsmöte om sådan tillsyn m.m. på transportområdet som vanligen kallas inspektionsverksamhet. Riksdagen behandlade den 16 november 2004 utskottsbetänkandet *Inspektionsverksamheten inom trafikslagen* (bet. 2004/05:TU4). Behandlingen fick som resultat ett tillkännagivande av riksdagen med utgångspunkt att en gemensam trafikinspektion skall tillskapas under första halvåret 2006. Riksdagen anser vidare att frågor om en trafikansvarslag och om olycksutredningar borde aktualiseras. Enligt tillkännagivandet skall regeringen snarast tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur en gemensam trafikinspektion skall vara organiserad.

Dagens organisation

Verk och myndigheter på transportområdet är i dag inte organiserade på ett sådant sätt att jämförbar verksamhet för varje trafikslag lätt kan avskiljas för att bilda en trafikslagsövergripande verksamhet. Berörd verksamhet som i dag bedrivs inom transportområdet består såväl av normgivning som av tillståndsgivning och tillsyn. Verksamheten är uppdelad efter de olika trafikslagen: vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. De transportpolitiska målen är utformade på samma sätt för alla trafikslag. Det har länge förts fram av olika intressenter att det skulle kunna leda till samordningsvinster om myndigheterna ytterligare fördjupar sitt samarbete på transportområdet och då kanske särskilt i fråga om

verksamhet som sker för att upprätthålla säkerheten och skyddet i transportsystemet. Sedan ca 10 år har f.d. Järnvägsinspektionen, f.d. Luftfartsinspektionen och Sjöfartsinspektionen samarbetat enligt en särskild överenskommelse som även Vägtrafikinspektionen år 2003 anslöt sig till. Överenskommelsen har tillkommit på eget initiativ av inspektionerna.

Under viss samordning av Statens räddningsverk samarbetar Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen, inbördes och med andra tillsynsmyndigheter, inom området transport av farligt gods. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket är också föreskrivande myndigheter (transportmyndigheter) på detta område.

Den s.k. inspektionsverksamheten som i olika former bedrivs för de olika trafikslagen är inte organisatoriskt knuten till respektive trafikverk på ett likartat sätt. Den 1 juli 2004 avskiljdes Järnvägsinspektionen från Banverket och ingår nu i den relativt nybildade myndigheten Järnvägsstyrelsen som är helt fristående från Banverket. Den 1 januari 2005 avskiljdes Luftfartsinspektionen och viss annan verksamhet från Luftfartsverket för att bilda den nya myndigheten Luftfartsstyrelsen som också är helt oberoende av Luftfartsverket. De övriga två inspektionerna ingår fortfarande organisatoriskt i trafikverken om än med relativt fristående ställning, vilket särskilt gäller för Sjöfartsinspektionen som har egen myndighetsutövning.

Regeringens åtgärder

Efter riksdagens tillkännagivande har regeringen gett de berörda inspektionerna och myndigheterna i uppdrag att särskilt redovisa pågående samarbete med avseende på erfarenhet, förebyggande verksamhet, metodfrågor, kvalitetsfrågor, tillsynsmetodik m.m. Denna redovisning, som lämnades den 1 mars 2005, tyder på att nuvarande samarbete enligt den befintliga överenskommelsen inte haft några påtagliga effekter. I redovisningarna framhåller samtliga att samarbetet, trots goda intentioner, varit begränsat och att den främsta orsaken till detta är de olikheter som finns mellan verksamheten för olika trafikslag i fråga om ansvar, roller och arbetssätt. Ett visst behov av samordning konstateras dock av Järnvägsstyrelsen för situationer där de olika trafikslagen kommer i konflikt med varandra som t.ex. vid plankorsningar järnväg/väg.

Regeringen har bedömt att de överväganden som förs fram i trafikutskottets betänkande motiverar att de berörda myndigheterna och inspektionerna ser över och fördjupar det samarbete som tidigare förekommit. Därför gav regeringen den 21 april 2005 Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen uppdrag att ytterligare utveckla och dokumentera sin samverkan och beakta vad som sägs i trafikutskottets betänkande 2004/05:TU4.

Uppdraget

Motiv för en gemensam organisationsform

Syftet med uppdraget är att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för de verksamheter som berörs i betänkandet 2004/05:TU4. Motiv för en gemensam organisationsform kan t.ex. vara höjd säkerhet, bättre skydd mot brottsliga handlingar som riktar sig mot transportsystemet, ökad effektivitet och sänkta kostnader samt de ytterligare argument som förts fram av trafikutskottet i betänkandet.

Den verksamhet som pågår i dag inom de befintliga organisationerna består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. Den grundläggande frågan är vad som är gemensamt för de fyra trafikslagen när behöriga myndigheter utövar denna typ av verksamhet. För att ta reda på detta skall utredaren jämföra de uppgifter som de fyra myndigheterna eller verksamheterna har enligt de instruktioner, regleringsbrev m.m. som styr deras verksamhet. Exempelvis har det genom lagstiftning inom EU blivit nödvändigt att lägga vissa uppgifter i fråga om marknadstillsyn och övervakning av konkurrens på Järnvägsstyrelsen. Det har även ansetts lämpligt att Luftfartsstyrelsen och inte Luftfartsverket skall ha det övergripande ansvaret för sektorns utveckling, att vara s.k. sektorsmyndighet.

En annan fråga utredaren skall analysera är om det finns olika uppfattningar om säkerhetsnivåer dels inom de olika trafikslagen, dels i förhållande till andra områden som exempelvis elförsörjning, kärnkraft eller arbetsmiljö.

Särskilda förhållanden för vägtrafiken

Många frågor som rör kontroll och tillståndsgivning hanteras när det gäller sjö- och luftfart och järnvägstrafik av Sjöfartsinspektionen, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. I fråga om sjöfart utövar även Kustbevakningen viss kontroll och tillsyn. Motsvarande verksamhet handhas inom vägtrafikområdet inte av någon central inspektionsmyndighet utan av exempelvis polis, länsstyrelse och aktiebolaget Svensk Bilprovning. Behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn m.m. inom vägtrafiken kan därför behöva utredas särskilt i anslutning till att överväganden görs om en sammanslagen inspektionsverksamhet på transportområdet.

Utredningsarbetet

Utredaren skall under arbetet

- kartlägga de nuvarande myndigheternas och inspektionernas ansvarsområden, inklusive graden av oberoende ställning och överväga om det finns behov av att justera gränsdragningen mellan de berörda verksamheterna och andra myndigheter för att få ett enhetligt ansvar för alla trafikslag,
- belysa vilka som berörs av de nuvarande myndigheternas och inspektionernas verksamhet,
- belysa hur säkerhetsarbetet finansieras hos de olika myndigheterna och inspektionerna,
- göra en genomgång av resultatet av det samarbete mellan de fyra olika inspektionsverksamheterna som tidigare förekommit och studera resultatet av den fördjupade samverkan som inleddes den 1 juli 2005,
- kartlägga de internationella regler som styr säkerhetsarbetet, tillståndsgivningen, standardisering och normgivning för de olika trafikslagen varvid särskild uppmärksamhet bör ges åt de internationella regelverk som styr främst Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsinspektionens verksamheter samt utvecklingen av internationella regelverk som avser säkerheten inom spårbunden trafik och vägtrafik,
- redovisa hur de internationella reglerna omsatts i svensk lagstiftning,

- redovisa och analysera hur inspektionsverksamheten kan beröras av pågående arbete med genomförande av EG-lagstiftning, exempelvis av direktivet om säkerhet i vägtunnlar,
- undersöka konsekvenserna av att vissa uppgifter hos främst Luftfartsstyrelsen, men även Järnvägsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen, kommer att tas över eller behandlas av EU-myndigheter,
- belysa behovet av och förutsättningarna för ändrade eller nya regelverk för tillsyn inom vägtrafiken, vilka säkerhetsvinster som skulle kunna uppnås med en sådan reglering och, om behov av lagstiftning kan konstateras, föreslå hur lagstiftningen skall utformas,
- belysa kopplingen mellan verksamheten hos Statens haverikommission och de olycksutredningar som genomförs i befintlig verksamhet hos trafikmyndigheterna samt vid behov föreslå förändringar,
- undersöka ansvarsförhållanden i fråga om räddningstjänst och vid behov föreslå förändringar,
- belysa beroendet av IT-system och förutsättningarna för informationssäkerhetsarbetet i det övergripande säkerhetsarbetet inom transportsektorn,
- kartlägga de berörda myndigheternas och inspektionernas respektive ansvar när det gäller krisberedskapsfrågor,
- klargöra vilka möjligheter till och fördelar som finns med verksamhet som genomförs trafikslagsövergripande jämfört med verksamhet uppdelad efter trafikslag, och visa på arbetsformer som bättre än i dag bidrar till ökad säkerhet och bättre skydd i transportsektorn som helhet,
- redovisa olika lämpliga alternativ till organisationsform och närmare överväga vilken organisation som är den mest ändamålsenliga för att uppnå en genomgående hög säkerhets- och skyddsnivå för alla trafikslag,
- redovisa kostnader för de olika alternativen och beräkna eventuella samordningsvinster, även från administrativa och ekonomiska utgångspunkter, jämfört med andra lösningar,
- belysa finansieringen av verksamheten i de olika alternativen, samt för de förslag som har statsfinansiella konsekvenser lämna förslag till finansiering,

- bedöma konsekvenserna för säkerheten och skyddet inom de fyra trafikslagen av de olika alternativen,
- bedöma konsekvenserna från säkerhetssynpunkt och från organisatorisk synpunkt för arbetet med att utfärda föreskrifter samt tillsyn inom området transport av farligt gods,
- redogöra för konsekvenserna för det internationella arbetet och hur det kan fullgöras vid val av olika alternativ till organisation och bedöma hur detta påverkar möjligheten till samordning och effektivisering av arbetsprocesser i olika alternativ till organisationsform,
- bedöma konsekvenserna för de delar av verksamheten hos dagens inspektioner och myndigheter som inte kan komma att omfattas av en transportslagsövergripande inspektionsverksamhet, t.ex. viss tillståndsgivning och godkännanden av teknisk utrustning, marknadsövervakning och marknadskontroll,
- bedöma möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal i de olika alternativen,
- vid behov lämna förslag till förändringar i existerande lagstiftning eller till nya lagar och förordningar som krävs för att genomföra det alternativ som utredaren förordar samt
- utforma rutiner och processer till eventuellt nya arbetsformer som följer av utredarens förslag till organisation.

Arbetsmetoder och redovisning

Utredarens arbete skall bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Under arbetet skall utredaren rådgöra med Ansvarskommittén (Fi 2003:02) och beakta förslag om den statliga tillsynsverksamheten. Tillsynsutredningen (Ju 2000:06) har i sitt slutbetänkande *Tillsyn* (SOU 2004:100) bl.a. föreslagit en allmän tillsynslag som slår fast grundläggande principer för statlig tillsyn. Betänkandet har remissbehandlats och beredningen i Regeringskansliet sker med utgångspunkten att ett förslag till lag skall överlämnas till riksdagen under våren 2006. Utredaren skall följa och beakta den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens förslag. Samråd skall ske med Näringslivets nämnd för regelgranskning om konsekvenserna för små företag av

förslag som läggs fram. Vid behov kan utredaren sammankalla arbets- och referensgrupper.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2006.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. N.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.

- + Bilaga. Fördjupningsstudier.
- + Lättläst. Sammanfattning. [2]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

- en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]