

Transportmarknaderna

Transportstyrelsens samlade bedömningar och planerade
åtgärder T1 2014



© Transportstyrelsen

Dnr/Beteckning TSG 2014-1078

Månad År Juni 2014

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Transportstyrelsen bedriver marknadsövervakning för samtliga trafikslag. Marknadsövervakning ingår i Transportstyrelsens myndighetsuppdrag. Syftet är skapa en väl fungerande marknad med konkurrens på lika villkor. I den trafikslagsövergripande rapportserien ”Transportmarknaderna - Transportstyrelsens samlade bedömningar och planerade åtgärder” redovisas utvecklingen inom ett urval av marknader på transportområdet.

Rapporterna publiceras tre gånger per år i anslutning till myndighetens tertialdialoger med näringsdepartementet.

Norrköping den juni 2014

Staffan Widlert

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	6
2	INLEDNING	8
3	KOLLEKTIVTRAFIK	9
3.1	Effekter av marknadsöppningen	10
3.1.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	11
4	JÄRNVÄG	12
4.1	Intensivt utvecklingsarbete på järnvägsområdet	13
4.1.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	14
5	VÄG	14
5.1	Godstransporter på väg	15
5.1.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	15
5.2	Vissa trender inom taxinäringen kan skönjas	16
5.2.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	16
5.3	Marknaden för fordonsbesiktning fortfarande i uppbyggnadsskede.....	17
5.3.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	17
5.4	Marknaden för utbildning – behörigheter för privat bruk.....	17
5.4.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	18
6	LUFTFART	18
6.1	Iraks återkallande av trafikillstånd för Hermes och Germania	19
6.1.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	20
6.2	Flygtrafiktjänstens kostnader – andra referensperioden 2015 – 2019 ..	20
6.2.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	21
6.3	Statsstöd till investeringar och drift på flygplatser	22
6.3.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	23
7	SJÖFART	24
7.1	Sjöfartsverkets framtida lots- och farledsavgifter.....	24
7.1.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	25
7.2	Cabotage	26
7.2.1	Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder	26

1 Sammanfattning

Transportstyrelsen har i sin övervakning av kollektivtrafikmarknaden iakttagit olika svårigheter som uppstår i gränsytan mellan det kommersiella och den allmänna upphandlade trafiken. Det handlar både om möjligheter för kommersiella initiativ att driva verksamhet jämte upphandlad trafik, men även den upphandlade trafikens expansion på den regionala arenan. Vidare stiger kostnaderna mer än resandet inom den offentligt subventionerade trafiken. Med anledning av dessa iakttagelser planerar Transportstyrelsen framöver att bland annat närmare analysera underlagen till olika beslut om allmän trafikplikt.

Inom järnvägsområdet har lagstiftningsarbetet varit intensivt både på den nationella och internationella arenan. Mot bakgrund av ett ökande utbud på vissa sträckor är frågorna om effektiv kapacitetstilldelning och utveckling av olika instrument för att ge incitament till störningsminskningar och ökad punktlighet och tillförlitlighet av stor vikt. Transportstyrelsen arbetar kontinuerligt med dessa frågor. Framöver kommer särskilt frågor rörande samhällsekonomisk effektivitet och kringtjänster på järnvägsmarknaden att uppmärksammas inom ramen för myndighetens marknadsövervakning.

Marknaden för transporter av varor och personer på väg består av en mängd olika delmarknader och segment. Yrkestrafiken på väg har varit i fokus under årets första månader. Både inom godstransporter på väg och inom taxinäringen har regelefterlevnaden uppmärksammas. På båda dessa områden har brister kunnat konstateras och Transportstyrelsen har funnit att kunskapen härom behöver fördjupas ytterligare, inte minst för så kallat cabotage. Myndigheten har också under flera år följt marknaden för fordonsbesiktning som fortfarande är i ett uppbyggnadsskede. Framöver kommer därför en analys genomföras av frågor kopplade till produktivitet utvecklingen på marknaden. Vidare har Transportstyrelsen även kartlagt vissa aspekter kopplade till körkortsbehörigheter för privat bruk. Detta har bland annat gjorts för att lägga grunden för en fortsatt diskussion om hur denna marknad ska hanteras inom övervakningen.

Marknaden för transport av utrikespassagerare till länder utanför EU regleras i de luftfartsavtal som tecknas mellan länder. Iraks luftfartsmyndighet återkallade, utan förvarning, tillstånden för två flygbolag som Sverige utpekade för trafik till Irak. Flygbolagen har nu återfått tillstånden, men Transportstyrelsen och övriga skandinaviska länder följer noga utvecklingen

gällande Irak. Även på EU/ECAC¹ nivå är sund konkurrens på luftfartsmarknaden viktigt och därför driver de även frågan inom ICAO².

Förutom den utestående frågan kring en delvis återreglering av flygtrafikledningstjänst är det även aktuellt att fastställa den svenska flygtrafikledningens kostnader för en femårsperiod (2015-2019). En skillnad mot tidigare referensperiod är att undervägsavgiftssystemet inte längre ger full kostnadsäckning för kostnader som avser flygtrafiktjänst och dessutom ska kostnadsbesparingar göras av alla organisationer som inkluderas i systemet. Ytterligare en faktor som kan komma att påverka några flygplatser i landet är att EU-kommissionen har gjort en översyn av riktlinjerna för statsstöd. I Sverige ges driftbidrag till icke-statliga flygplatser med upphandlad trafik. Utöver det statliga stödet kan kommuner ge bidrag till flygplatser och flyglinjer. De nya riktlinjerna från kommissionen innebär att dessa flygplatser fortsatt kommer att kunna få driftsstöd. Det finns dock anledning för Transportstyrelsen att närmare studera användandet av driftstöd ur ett marknadsövervakningsperspektiv.

En annan aktuell fråga inom luftfart handlar om flygbolag som har delat upp sin verksamhet i flera länder och t.ex. anlitar piloter och kabinanställda från bemanningsföretag. Detta kommer att utvecklas vidare i samband med nästa tertiärrapport.

Precis som inom luftfart finns ett antal marknader inom sjöfartsnäringen. Den svenska sjöfarten verkar i huvudsak på en global marknad, vilket innebär att t.ex. val av avgiftsmodell och tillämpning av regler vad gäller cabotage kan komma att påverka såväl rederiers möjlighet att etablera sig och bedriva sin verksamhet i landet som trafiken i svenska vatten. Ur ett marknadsövervakningshänseende krävs det en gedigen kunskap om sjöfartsnäringen och dess aktörer för att avgöra vilken påverkan en förändring av avgifter eller en harmonisering i fråga om regelverk kommer att få. Därför är utredningar i form av kartläggningar och beskrivningar av rederiers förutsättningar viktiga verktyg för Transportstyrelsen.

¹ ECAC - European Civil Aviation Conference

² ICAO – International Civil Aviation Organisation

2 Inledning

Transportstyrelsens marknadsövervakning har framför allt sitt ursprung i myndighetens instruktion. Myndigheten ska bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt transportsystem, särskilt ansvara för villkor för marknadstillträde, konkurrensvillkor, samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster. Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Konkurrensverket är central myndighet för konkurrensfrågor och övervakar konkurrenslagens efterlevnad såväl genom förhands- som efterhandskontroll.

Transportstyrelsens instruktion pekar särskilt ut järnvägsområdet, där myndigheten utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

Av regleringsbrevet för 2014 framgår att Transportstyrelsen särskilt ska fokusera på att utveckla sina insatser gällande marknadsövervakning, i relation till myndighetens verksamhet vad gäller regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning, i syfte att främja en effektiv konkurrens på marknaderna inom transportområdet.

Marknadsövervakningen utgör även ett underlag för Transportstyrelsens arbete med regler (exempelvis i samband med konsekvensbeskrivningar), tillstånd och tillsyn (som underlag för en riskbaserad tillsyn).

Syftet med övervakningen är att hitta eventuella missförhållanden när det gäller konkurrensen inom transportsystemet. Denna rapportserie har inte för avsikt att ge en heltäckande eller övergripande bild av respektive trafikmarknad, utan har som målsättning att följa utvecklingen på ett antal aktuella och betydelsefulla områden. Den utgör en del i Transportstyrelsens rapportering till näringsdepartementet men riktar sig även till läsare som har ett intresse av att följa transportmarknadens utveckling och myndighetens arbete på området.

För vidare information om rapportens analyser och slutsatser kontakta:

Elin Roos sektionschef, Sektionen för marknad, Luft- och sjöfartsavdelningen
010-49 53763

eller

Åsa Berglind sektionschef Sektion omvärld, Väg- och järnvägsavdelningen
010-49 55 716.

3 Kollektivtrafik

Sverige har sedan år 2012 en ny kollektivtrafiklag³ som bygger på och kompletterar EU:s kollektivtrafikförordning⁴. Den nya lagen är ett trafikslagsövergripande regelverk för den lokala och regionala kollektivtrafiken, och omfattar trafik på väg, järnväg och vatten m.m.

Inom kollektivtrafiken på väg har Transportstyrelsen särskilt granskat frågor kopplade till framtagande och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen sett ur kommersiella trafikföretags perspektiv⁵. Granskningen visar att kommersiella aktörer inte upplever sig bli behandlade som ett nyttigt komplement till den upphandlade trafiken. Bland annat visar sig detta i samrådsfasen inför beslut om trafikförsörjningsprogram. Aktörerna upplever att fasen inte har varit tillräckligt inkluderande mot kommersiella aktörer. Konsekvensen är att det är få trafikförsörjningsprogram som innehåller nya ansatser för att formulera mål och identifiera behov oberoende av trafikform och vad olika kommersiella aktörer skulle kunna bidra med⁶. Bristande tillträde till gemensamma funktioner framhålls av flera kommersiella kollektivtrafikföretag (särskilt mindre) som ett viktigt marknads hinder. Detta hinder har Transportstyrelsen kunnat iaktta inom flera trafikslag, bland annat i samband med etableringen av en ny kommersiell båtlinje till Gotland⁷.

Transportstyrelsen konstaterar att regional och länsgränsöverskridande tågtrafik i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi ökar⁸. De kommersiella aktörerna upplever att samarbeten mellan kollektivtrafikmyndigheter för att etablera regional trafik över länsgränser innebär ett hot för dem och att risken finns för undanträngning av befintlig kommersiell trafik⁹.

Liknande företeelser kan observeras för kollektivtrafik på vatten. Bland annat finns det en oro hos rederier i Stockholms län som bedriver kommersiell linjesjöfart, angående beslut om allmän trafikplikt i Stockholms skärgård. Detta eftersom allmän trafikplikt (och framförallt hur och på vilka grunder upphandlingen sker), riskerar inverka negativt på befintlig trafik

³ lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

⁵ Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen sett från trafikföretagens horisont. Rapport dnr TSG 2014-251, april 2014 samt Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Tillträde till gemensamma funktioner sett från trafikföretagens synvinkel, Rapport dnr TSJ 2014-1614, maj 2014.

⁶ Denna iakttagelse har också förstärkts genom den tillsyn Transportstyrelsen genomfört av trafikförsörjningsprogrammen. Tillsynen har bland annat visat på brister i redovisning av vilken kollektivtrafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund (§10:2)

⁷ Vid etablering av den s.k. Gotlandsbåten har tillgång till kajplats varit ett problem under uppstartsfasen för den nya operatören.

⁸ Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990 – 2013. KTH Järnvägsgrupp. December 2013 (samfinansierad av Trafikanalys och Transportstyrelsen)

⁹ Transportstyrelsen har även utanför ramen för dessa rapporter blivit kontaktad av marknadsaktörer som uttryckt motsvarande oro.

som då inte kan konkurrera på lika villkor. På sikt kan det medföra färre operatörer, försämrad kvalitet och/eller högre priser.

En fortsatt aktuell fråga inom den offentligt subventionerade kollektivtrafiken är att kostnaderna stiger mer än resandet. Bidragande orsaker till detta kan vara en bättre fordonsflotta med avseende på miljö- och tillgänglighetsanpassning, men också ett ökat utbud, och då framförallt av den relativt dyra järnvägstrafiken.¹⁰ Inom kollektivtrafiken på vatten har den körda sträckan i stort sett varit oförändrad över landet. Transportstyrelsen har dock noterat att antalet avgångar förefaller minska. Myndigheten kan i sammanhanget också konstatera att det fortfarande finns en underrapportering av information om utbudet till Samtrafiken. På vissa områden är det därmed svårt att uttala sig om de verkliga effekterna och att ytterligare analys av bakomliggande orsaker till utbudsförändringar kan behövas.

3.1 Effekter av marknadsöppningen

Tidigare har Transportstyrelsen uppmärksammat att etablering av nya kommersiella initiativ hittills har skett i mycket begränsad omfattning. Under det första tertialet syns ingen ökning av kommersiella initiativ. Det finns vissa svårigheter för kommersiella operatörer att etablera trafik jämte den upphandlade offentliga trafiken, särskilt inom kollektivtrafik på väg. Vidare finns även den omvända problematiken. Inom den interregionala trafiken, där det redan idag finns en etablerad kommersiell marknad, ses planerade beslut om allmän trafikplikt med oro av de kommersiella operatörerna¹¹. En del rederier som bedriver kommersiell linjesjöfart hyser liknande farhågor.

Exempelvis aviserade Nobina under mars 2014 att de inte kommer att fortsätta driva den så kallade Djurgårdsbussen mellan Cityterminalen och Djurgården i Stockholm. En av anledningarna till den bristande ekonomin i trafiken vara att Nobina inte har fått tillgång till SL:s reseplanerare eller informationssystem. Därmed har resenärerna haft svårt att hitta Djurgårdsbussen. Linjen har inte heller tillåtits bli en del av det så kallade Stockholmskortet.

Ett annat exempel som till del belyser den motsatta problematiken är beslut om upphandling av skärgårdstrafik i stora delar av Stockholm¹². Dessa förhandlingar avbröts hösten 2013 förutom för Djurgårdslinjen¹³. I och med att upphandlingen av skärgårdstrafiken avbröts beslutade trafiknämnden i Stockholms län att genomföra tillfälliga upphandlingar. Beslutet överklagades av en kommersiell aktör till Förvaltningsrätten i Stockholm. Transport-

¹⁰ SKL 2014 – Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?

¹¹ Bland annat har SJ AB överklagat Stockholms läns landstings beslut om allmän trafikplikt på vissa sträckor.

¹² Norra, mellersta och södra skärgården samt Djurgårdsfärjorna.

¹³ SLL slöt avtal med Strömme Turism & Sjöfart AB tillsammans med det utländska rederiet Serco.

styrelsen har i det aktuella fallet haft kontakt med Konkurrensverket. Trafiknämnden har bedömt att den befintliga kommersiella trafiken inte kan erbjuda tillräcklig trafik i form av en frekvent tidtabell året runt, inte har isbrytande tonnage samt inte är tillräckligt robust för att klara av att avisera förändringar i utbudet minst tre veckor innan förändring i trafiken. Transportstyrelsen menar att det kan finnas anledning att analysera detta ur ett konkurrensperspektiv liksom möjligheten att upphandla trafik enbart under de tider som det är olönsamt för en kommersiell aktör.

För resenärerna underlättar ett gemensamt informations- och biljettsystem. Kollektivtrafiklagen reglerar inte frågan om gemensamma betal- och biljettsystem, men regeringen har i förarbetena uttalat att den särskilt avser att följa utvecklingen och vidta åtgärder om inte branschen själv lyckas få till stånd en acceptabel lösning. Branschen jobbar (främst genom bolaget X2AB) för en gemensam biljett- och betallösning. En första testversion av en nationell reseplanerare med betal funktion att lanserades i juni år 2014¹⁴. Regeringen har även tillsatt en utredning i frågan.

En aktuell fråga av viktig principiell karaktär är *skärgårdstrafiken i Östergötlands län*. Transportstyrelsen har fått en fråga kring lagligheten i en planerad utestängning av resenärer (vintertid då trafiken sker med svävare) genom att personer som är folkbokförda på någon av öarna ska ges förtur till att boka trafik (övriga resenärer får åka med i mån av plats). Frågan bottenar i huruvida lagens definition av kollektivtrafik¹⁵ även kan ställa krav på trafiken i form av att den inte får vara diskriminerande. Transportstyrelsen menar att eftersom trafiken inte uppfyller definitionen enligt kollektivtrafiklagen så är det trafik av annat slag. Därmed har Transportstyrelsen inte något tillsynsmandat då detta enbart sträcker sig till kollektivtrafik. Transportstyrelsen har för avsikt att informera den berörda regionala kollektivtrafikmyndigheten samt Trafikverket i egenskap av ansvarig myndighet för att ge stöd vid utformningen av de regionala trafikförsörjningsprogrammen. Syftet är att uppmärksamma de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om att sådan trafik inte varken kan benämnas eller upphandlas som kollektivtrafik.

3.1.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Transportstyrelsen har påbörjat en kartläggning av i vilken utsträckning de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hittills har genomfört sina marknadsanalyser. Marknadsanalyserna ska utgöra ett underlag till de

¹⁴ Ytterligare ett positivt exempel i sammanhanget är ett initiativ från den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Skåne. I februari 2014 lanserades "ett samlat erbjudande" till den kommersiella kollektivtrafiken i regionen. Erbjudandet innehåller en *basutbuds-nivå* som omfattar tillträde till hållplatser och terminaler. Detta kommer att kunna kompletteras med *"tilläggs tjänster"*, såsom reseplanerare och biljettsamverkan.

¹⁵ Persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

regionala trafikförsörjningsprogrammen. Transportstyrelsen har emellertid inte mandat att utöva tillsyn över att varje regional kollektivtrafikmyndighet offentliggör en samlad rapport om utförd trafik enligt allmän trafikplikt. Detta är ett krav som följer av artikel 7:1 i EU:s kollektivtrafikförordning¹⁶. Transportstyrelsens tillsyn utgår från svensk kollektivtrafiklagstiftning. Myndigheten kommer dock att följa utvecklingen och se om det framöver behöver vidtas några åtgärder.

Vidare arbetar Transportstyrelsen för närvarande med att uppdatera kartläggningen om kollektivtrafik på vatten som påbörjades under 2013. En identifiering av marknadens aktörer är nödvändig för det fortsatta arbetet¹⁷. Transportstyrelsen deltar även i det myndighetsövergripande projektet ”Koll på vatten” som syftar till att vara kunskapshöjande, skapa och bibehålla nätverk samt genomföra potentialbedömningar för kollektivtrafik på vatten såväl nationellt som regionalt. Syftet är att identifiera kritiska faktorer för att bedriva kollektivtrafik på vatten.

Statistiken avseende utbudsdata som rapporteras in till Samtrafiken är bristfällig. Transportstyrelsen kommer inom ramen för tillsynsarbetet att kontakta de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i syfte att höja inrapporteringen av utbudsdata. Arbetet har påbörjades under år 2013 och ska implementeras under innevarande år så att tillsynen kan påbörjas.

4 Järnväg

Under årets första månader har Transportstyrelsen inom järnvägsområdet fokuserat på frågor rörande tillträde till marknaden för långväga persontrafik samt frågor kopplade till fordonsförsörjning både inom den långväga persontrafiken och inom godstransporter på järnväg.

På marknaden för långväga persontrafik upplever nya operatörer ofta vissa svårigheter när det gäller marknadstillträde¹⁸. Tillgång till gemensamma funktioner och tjänster på tillgängliga platser, samordnade biljett- och betal-system och en ineffektiv kapacitetstilldelning nämns av nya operatörer som försvårande faktorer. Svårigheter med biljettdistribution har enligt egen uppgift varit ett tungt vägande skäl till att Citytåg valt att dra sig ur marknaden.

¹⁶ Enligt denna förordning ska varje myndighet årligen offentliggöra en samlad rapport om utförd trafik enligt allmän trafikplikt. Hittills har ingen regional kollektivtrafikmyndighet offentliggjort uppgifter i enlighet med denna.

¹⁷ Arbetet pågår med Skärgårdsredarna, Samtrafiken och egna register (fartygsregistret/SITS/Agresso).

¹⁸ Marknadstillträde för långväga persontrafik på järnväg – Hur upplever tågbolagen konkurrensförutsättningarna? Transportstyrelsen TSJ 2014-1653.

På vissa sträckor har utbudet inom den långväga persontrafiken på järnväg mätt i antal avgångar ökat de senaste åren¹⁹. Som resenär kan val göras mellan att använda en kommersiell aktör för hela resan eller välja en kombination av regional organiserad trafik och kommersiell trafik.²⁰ Denna utbudsökning visar på ökad konkurrens och kan ha vissa positiva effekter för resenärerna. Samtidigt finns det anledning att ställa frågan om utbudet är samhällsekonomiskt effektivt i stort.

En väsentlig faktor på järnvägsmarknaden, både vad gäller person- och godstransporter är tillgången på ändamålsenliga fordon. Transportstyrelsen har i sin fördjupade övervakning av fordonsförsörjningen kunnat notera att offentligt finansierade fordonsägare hyr ut överkapacitet av fordon²¹. Uthyrningen sker till företag som tecknats för att utföra upphandlad trafik, men även för annan användning. Detta medför ett effektivare utnyttjande av befintligt fordonsbestånd, men innebär också en risk för att bolag med vunen upphandling kan använda dessa fordon också för kommersiella ändamål och därmed nå otillåtna fördelar gentemot konkurrenter.

4.1 Intensivt utvecklingsarbete på järnvägsområdet

För närvarande pågår ett intensivt lagstiftningsarbete nationellt och internationellt inom marknadsfrågor på järnväg där Transportstyrelsen deltar och bistår med expertkompetens. Bland de mer aktuella frågorna hör frågan om ramavtal. Denna fråga är viktig eftersom den rör behovet av en tillämpning som tillåter att de kortsiktiga behov, som främst godstrafiken företräder, kan samsas med de mer långsiktiga behov som främst persontrafik företräder i kapacitetstilldelningen. En central fråga är också omarbetningen av järnvägslag (2004:519) med anledning av SERA-direktivet. Inom kort kommer tillträdet till gemensamma tjänster behandlas på internationell nivå.

Behovet av en utvecklad kapacitetstilldelning, styrande banavgifter och tilldelningssystem som medger ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av tillgänglig kapacitet har lyfts av flera aktörer inom branschen. Transportstyrelsen har funnit tecken på att den nuvarande administrativa prioriteringsmodellen inte kan hantera en alltmer komplex kapacitetstilldelning. Det bör utredas vilka samhällsekonomiska effekter som följer av ett allt större utbud samt hur kunskapen på detta område kan ökas.

För att järnvägens konkurrenskraft ska kunna öka krävs bland annat en utveckling av kvalitetsavgifter, avtalsvillkor och andra instrument. Syftet med användningen av dessa olika instrument är att säkerställa att tillräckliga ansträngningar görs av Trafikverket och operatörerna för att minimera stör-

¹⁹ Sedan 2009 har utbudet ökat med 11 procent för sträckorna Stockholm-Sundsvall och Stockholm-Malmö. Mellan storstadsregionerna Stockholm-Göteborg-Malmö har utbudet ökat med 25 procent sedan avregleringen.

²⁰ Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013, KTH.

²¹ Uthyrning av fordon –Transportstyrelsen pågående ärende TSJ 2013-2417.

ningar och skador samt för att öka punktlighet och tillförlitlighet. Dagens kvalitetsavgiftssystem och trafikeringsavtal ses för närvarande över och frågan om regressrätt är under utredning. Utvecklingen på dessa områden kommer att följas av Transportstyrelsen.

Vidare pågår för närvarande införande av det europeiska tågtrafikstyrningssystemet ERTMS. Transportstyrelsen har identifierat ett antal risk- och problemområden med införandet av detta system. Potentiella problemområden är bland annat tillgång och kostnader för installation av ombordutrustning (ETCS) samt kravnivåer på ombordutrustningens driftsäkerhet. Det stegvisa införandet av systemet får också till konsekvens att problem kan uppstå vid t.ex. omledning av trafik²².

4.1.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Transportstyrelsen finner att en rad åtgärder och aktiviteter är nödvändiga för att förbättra förutsättningarna på marknaden. Med anledning av införandet av det s.k. SERA-direktivet finns ett behov av att inventera utbud och efterfrågan av de olika typer av tjänster som finns uppräknade i direktivet. Detta syftar till att identifiera aktörer på denna marknad för att kunna bevaka marknaden ur ett konkurrensperspektiv.

Transportstyrelsen ser vidare ett behov av att ytterligare utreda samhälls-ekonomiska effekter av utvecklingen på olika delmarknader inom transportområdet. Transportstyrelsen planerar därför att granska de samhälls-ekonomiska effekterna av att förändra antalet avgångar på vissa sträckor. Transportstyrelsen har även beslutat om så kallade forsknings- och innovationsmedel för en översyn och kunskapsförstärkning kring frågan om samhälls-ekonomisk effektiv tilldelning av infrastrukturkapacitet.

Under året kommer Transportstyrelsen även att noggrant följa kapacitetstilldelningsprocessen genom ett internt samarbete mellan marknadstillsynen och marknadsövervakningen.

5 Väg

Marknaden för olika typer av transporter av varor och personer på väg består av en mängd olika delmarknader och marknadssegment. Under det första tertialet har Transportstyrelsens marknadsövervakning koncentrerat sig på områden kopplade till yrkestrafik genom en fördjupad bevakning av marknaden för godstransporter på väg samt av regelefterlevnaden inom taxinäringen. Vidare har Transportstyrelsen också följt utvecklingen inom

²² Problem kan uppstå då endast del fordon endast är godkända för äldre system (ATC) samtidigt som banorna endast delvis är utbyggda med ERTMS.

fordonsbesiktningen. Under året har också ett arbete påbörjats för att belysa frågor kopplade till körkortsutbildning och trafikskoleverksamhet.

5.1 Godstransporter på väg

Olika delar av marknaden för godstransporter uppvisar skilda karaktärsdrag. Etableringshindren är ofta större för de specialiserade och mer nischade typerna av transporter som kräver särskild kompetens eller har en mer lokal geografisk etablering. Jämförelsevis uppvisar marknaden för fjärtransporter betydligt mindre begränsningar för etablering och den internationella konkurrensen påverkar tydligt prisbilden. Generellt har utbudssidan (transportsäljare) en stor andel små företag med många enmansföretag och med endast ett fordon.²³ Vinstmarginalerna för svenska åkeriföretag, främst för de små företagen, har under senare år drabbats av den svagare efterfrågan från de europeiska marknaderna.²⁴

Det råder en intensiv debatt om orättvis konkurrens från utländska åkerier med förare som anlitas till betydligt lägre löner än de svenska kollektivavtalsanslutna. Med anledning av detta har Transportstyrelsen förslagit åtgärder som ska lättare möjliggöra kontroller av den utländska cabotage-trafiken. I dagsläget är kontrollmöjligheterna små för polismyndigheter samtidigt som det finns indikationer på reglerna för internationella transporter och cabotage så som de är formulerade i förordning 2009/1072 EG överträds. Det finns idag ingen vetenskapligt grundad bedömning av hur stort problem illegala cabotage transporter utgör. Möjligheten att bryta mot regelverket osanktionerat ska dock motverkas genom att polismyndigheter ges bättre verktyg för att kunna beivra brott, och även vid behov kunna hindra fortsatt färd. Transportstyrelsen räknar med att frågan om bristande regelefterlevnad hos marknadens aktörer kommer att debatteras även framöver, och myndigheten kommer noggrant följa utvecklingen på marknaden.

5.1.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Efter slutrapporteringen av regeringsuppdraget om regelefterlevnad har Transportstyrelsen beslutat att stärka myndighetens omvärldsanalys och marknadsövervakning för godstransportmarknaden på väg. Kunskapen ska breddas såväl som fördjupas om hur marknaden och dess aktörer ser ut. Detta gäller särskilt frågor rörande omfattningen av det illegala cabotaget, men också frågor om förarens situation och s.k. lönedumpning, samt även olika modeller av beställansvar.

²³ Regeringsuppdrag N2013/2816/TE (TSV 2013-2006). Fördjupningen innehöll en längre omvärldsanalys och beskrivning av marknader främst med internationell jämförelse (EU) som utgångspunkt.

²⁴ Ibid.

5.2 Vissa trendbrott inom taxinäringen kan skönjas

Den kostnadsutveckling som tidigare präglat taximarknaden har stannade av något under 2013 och låg då i nivå med föregående år²⁵. Antalet registrerade taxifordon var vid denna tidpunkt cirka 80 fordon färre än år 2012, vilket innebar ett trendbrott. Tidigare har antal fordon sakta ökat. Utvecklingen på marknaden ser ut att följa tidigare mönster med gradvis färre taxiföretag och större fordonsflottor. Andelen miljöfordon inom taxinäringen har ökat snabbt samt att denna trend ser ut att hålla i sig²⁶.

Även inom taxinäringen har regelefterlevnaden varit föremål för omfattande offentlig debatt. Debatten har främst handlat om skatteundandragande och andra ekonomiska oegentligheter. De förslag som utredningen om redovisningscentraler för taxi har redovisat kommer att vara viktiga för Transportstyrelsen ur en rad aspekter om de genomförs²⁷. Enligt ett förslag ska Transportstyrelsen kunna ta emot lagrade taxameteruppgifter i de fall en befintlig redovisningscentral inte kan fullgöra sina uppgifter, t.ex. på grund av återkallat tillstånd eller konkurs. Transportstyrelsen har under våren redovisat en rad förslag på åtgärder för förbättrad regelefterlevnad inom taxinäringen²⁸. Myndigheten bedömer att dessa förslag kommer att kräva uppföljning vare sig de införs eller inte. Regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg kommer fortsatt vara en central del i myndighetens marknadsövervakning.

5.2.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Transportstyrelsens marknadsövervakning av taximarknaden är under uppbyggnad och en kartläggning av delmarknader och indikatorer pågår. Eftersom den relevanta delmarknaden inom taxinäringen sannolikt är en kommun eller region²⁹ behöver också geografiska aspekter analyseras. Transportstyrelsen samverkar också aktivt med andra myndigheter, branscher och arbetsmarknadens parter³⁰.

Vad gäller yrkestrafiken på väg i stort har Transportstyrelsen och Rikspolisstyrelsen föreslagit att återkommande tillståndsmätningar ska göras, dels tillståndsmätning av regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg, dels tillståndsmätning av skatter och avgifter för innehavare av yrkestrafiktillstånd

²⁵ Svenska Taxiförbundet, Branschläget 2013.

²⁶ Transportstyrelsens marknadsövervakning, TSG 2012-172.

²⁷ Redovisningscentraler för taxi, Ds 2013:66.

²⁸ Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg, 3. Taxiverksamheten som helhet, TSV 2013-2006.

²⁹ Konkurrensverket 1996:4, Konkurrens på avreglerade marknader, 1996.

³⁰ Riktlinje för samverkansstrategi yrkestrafik på väg, TSV 2013-3889.

och taxitrafiktillstånd. Enligt förslaget ska tillståndsmätningarna genomföras vart tredje år³¹.

5.3 Marknaden för fordonsbesiktning fortfarande i uppbyggnadsskede

Transportstyrelsen följer i sin marknadsövervakning löpande utvecklingen på marknaden för fordonsbesiktning. Under perioden januari till och med april 2014 öppnade 21 nya besiktningstationer för lätta fordon vilket motsvarar en ökning av 6,4 procent. Samtidigt stängdes en station. Marknaden domineras av tre aktörer med följande marknadsandelar³²: AB Svensk Bilprovning (34 procent), Opus Bilprovning AB (29 procent) och Besikta Bilprovning i Sverige AB (25 procent). Marknadskoncentrationen har minskat. HH-Index³³ var 2654 under perioden vilket ska jämföras med 2901 under samma period förra året.

Fordonsbesiktning är en obligatorisk regelstyrd verksamhet vilket gör att besiktningföretagen inte kan påverka det totala antalet besiktningar utan är hänvisade till att enbart konkurrera om andelar av totalvolymen. Totalvolymen varierar år från år beroende på att exempelvis antalet nyregistrerade fordon varierar. Under perioden januari t.o.m. april 2014 genomfördes 2,10 miljoner besiktningar. Detta ska jämföras med 2,06 miljoner under samma period 2013. Priserna har under perioden legat relativt stilla.

5.3.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Marknaden för fordonsbesiktning är fortfarande i ett uppbyggnadsskede. Under 2014 kommer Transportstyrelsen att genomföra en studie av produktivitet utvecklingen på marknaden. Studien är ett komplement till den enkätundersökning om etableringshinder som riktade sig till besiktningföretagen under 2012.

5.4 Marknaden för utbildning – behörigheter för privat bruk

I Sverige finns cirka 800 trafikskolor som sysselsätter drygt 2 000 trafiklärare. Varje år utbildar dessa ca 110 000 körkortstagare och ca 10 000 yrkesförare.³⁴ Den som vill driva trafikskola ska ansöka om tillstånd hos Transportstyrelsen, vilket bland annat innebär godkännande av trafikskole-

³¹ Transportstyrelsen och Rikspolisstyrelsen. Uppdrag om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg. Redovisning av regeringsuppdrag N2012/1374/TE. 2013-02-19. TSV 2012-1207. POA-337 2016/12.

³² Marknadsandelarna är baserade på antalet inrapporterade besiktningar till Transportstyrelsen under perioden januari-april 2014.

³³ Herfindahl-Hirschmans Index.

³⁴ Sveriges Trafikskolors Riksförbund, <http://www.str.se/sv/>, 2014-01-15.

chef och trafiklärare. För vissa behörigheter är det även tillåtet att övningsköra ”privat” med en av Transportstyrelsen godkänd handledare.³⁵

Det inte skett någon större översyn av den föreskrift som är styrande för trafikskoleverksamheten sedan 2006 då nuvarande föreskrift trädde kraft (VVFS 2006:65). Myndigheten har därför inlett ett arbete med att se över föreskriften. Ett av målen med översynen är att utveckla incitament för branschen att höja verksamhetskvaliteten genom t.ex. ökad självreglering. Syftet är också att analysera vilka förändringar som är nödvändiga med anledning av förändrade körkortsbestämmelser och samhällsförändringar i övrigt, t.ex. Sveriges EU-medlemskap.

5.4.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Behovet av ändringar på området är större än vad Transportstyrelsen själv har mandat att genomföra. Arbetet på detta område kommer att inriktas på att ta fram en problembeskrivning av området med de förändringar som myndigheten anser vara nödvändiga. Problembeskrivningen ska ge ett underlag till en vidare diskussion om hur Transportstyrelsen ska arbeta vidare på området, både inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten men även inom marknadsövervakningen.

6 Luftfart

Luftfartssektorn kan delas in i en rad olika marknader, bl. a passagerartrafik in- och utrikes, frakt av post och gods, flygplatser, marktjänster på flygplatser, lokal flygtrafikledningstjänst och olika utbildningar inom luftfart.

Transportstyrelsen övervakar passagerarmarknaden och marknaden för lokal flygtrafiktjänst kontinuerligt. Passagerarmarknaden är störst till omfattningen och har störst påverkan på Sveriges ekonomi och tillgänglighet. Tillväxten är som störst inom passagerartillväxten sker inom utrikestrafiken. Marknaden för flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats är avreglerad sedan september 2010. Den är för närvarande föremål för en eventuell partiell återreglering³⁶. Trafikutskottet presenterade en lagrådsremiss med ett tillägg i luftfartslagens 6 kap 13 § om att flygplatser som ägs eller drivs av staten, eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande inte får upphandla flygtrafikledningstjänst. Beträffande regler för samfälliga terminalområden föreslogs att de skulle hanteras genom förordningsändringar, om behov finns. Under samma period pågick dessutom arbetet

³⁵ En uppskattning gjord av Sveriges Trafikskolors Riksförbund säger att ca 80 procent av utbildningen beträffande de vanligaste behörigheterna sker genom privathandled övningskörning. Muntlig uppgift från Berit Johansson, ordförande STR, 2014-01-09.

³⁶ Riksdagen har antagit beslut om ändring i luftfartslagen och att inte konkurrensutsätta flygplatser som ägs eller drivs av staten i juni 2014.

med att ta fram flygtrafikledningstjänstens kostnadsramar för perioden 2015 – 2019. Dessutom är marknaden för flygplatser aktuell att genomlysas i och med att nya förslag till riktlinjer för statsstöd har presenterats av Kommissionen.

Ett annat aktuellt område inom luftfarten är skillnader i fråga om arbetsvillkor. Inom EU höjs röster för att vidta åtgärder mot bolag som splittrar upp sin verksamhet i flera länder genom att t.ex. anlita piloter eller kabinanställda från bemanningsföretag runt om i världen eller outsourca underhållsverksamheten. Detta område kommer att belysas ytterligare i kommande rapport.

6.1 Iraks återkallande av trafik tillstånd för Hermes och Germania

För att bedriva internationella flygtransporter krävs tillstånd av de stater som berörs. De flesta stater ingår luftfartsavtal med varandra för att ge den internationella regelbundna trafiken stabila förutsättningar. Bilateral avtal är vanligast. I avtalen finns bestämmelser om mellan vilka orter som trafiken får bedrivas. Det finns också bestämmelser om vilka eller hur många flygbolag som kan få tillträde till marknaden, och ibland begränsningar när det gäller antalet flygningar eller kapacitetsinsatsen i övrigt. Den skandinaviska linjen i dessa frågor är en strävan efter luftfartsavtal med få restriktioner, som öppnar luftfartsmarknaden för sund konkurrens. Resultatet av de avtalsförhandlingar som Sverige hade 2009 med Irak innebär en begränsning att endast två flygbolag får utpekats av respektive land. Sedan 2012 har Sverige utpekat det tyska bolaget Germania samt det grekiska bolaget Hermes. Irak har utpekat de irakiska bolagen Iraqi Airways och Zagros Air Co. Marknaden för flygresor mellan Sverige och Irak har vuxit kraftigt under den senaste tioårsperioden, under år 2013 reste närmare 70 000 passagerare mellan länderna. Över 90 procent av dessa reste för övrigt med de av Sverige utpekade bolagen år 2013.

I mitten av februari uppenbarades att Iraks luftfartsmyndighet (Irak CAA) med omedelbar verkan återkallat trafik tillstånden för de två flygbolag som Sverige utpekade. Någon motivering till åtgärden lämnades inte från irakisk sida. I ett antal skrivelser till Irak CAA påpekade då Transportstyrelsen avtalsbrottet och markerade att tillstånden för de irakiska bolagen inte skulle förnyas inför sommarsäsongen om situationen inte löstes. Transportstyrelsen fick dock inget svar från Irak CAA på någon av sina skrivelser. Näringsdepartementet och UD informerades om ärendet och ambassaden i Bagdad agerade på plats i samverkan med den grekiska och tyska ambassaden.

I mitten av mars fick Germania och Hermes klartecken från Irak att återuppta trafiken mellan länderna. Bolagen har också fått tillstånd för sommarsäsongen 2014. Irakiska myndigheten har kommunicerat direkt med bolagen och inte med Transportstyrelsen. Efter denna händelse har Sverige också gett tillstånd till de irakiska bolagen, men lagt till ett krav om reciprocitet; tillstånden återkallas om de av Sverige utpekade bolagen inte tillåts att flyga.

6.1.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Transportstyrelsen följer noga utvecklingen gällande Irak tillsammans med luftfartsmyndigheterna i övriga skandinaviska länder. Inom denna ram kan luftfartskonsultationer med Irak åter bli aktuella. Frågan om sund konkurrens inom internationell luftfart drivs även av EU/ECAC³⁷ som också driver frågan inom ICAO³⁸. Ett arbete med att utveckla rekommendationer för stater pågår där.

6.2 Flygtrafiktjänstens kostnader – andra referensperioden 2015 – 2019

Merparten av de kostnader som leverantörer av flygtrafiktjänster får ersättning för hanteras genom ett gemensamt europeiskt avgiftssystem³⁹. I början av februari presenterade Kommissionen de mål som har beslutats i fråga om kostnadseffektivitet⁴⁰ för *undervägszonen*. De målen ska omsättas i en svensk prestationsplan. Sverige sätter själv mål för enhetskostnaden för *terminalzonen*.

För Sveriges del finns det fyra utnämnda leverantörer av flygtrafiktjänst samt två statliga organisationer som ingår i avgiftssystemet och som är berättigade till ersättning under andra referensperioden (RP2). Förutom de utnämnda leverantörerna är även flygplatserna berättigade till viss ersättning. Stockholm Arlanda är den enda flygplatsen som omfattas av avgiftssystemet med avseende på terminalzonen.

Inför referensperioden föreslogs inte fullt 2 000 MSEK som den totala svenska kostnaden inom systemet med undervägsavgifter per år. Denna ska därefter minskas med mellan 1,5 – 2,5 procent årligen, vilket innebär en genomsnittlig kostnadsminskning på 2,1 procent per år under perioden. Kostnadsminskningen är i överensstämmelse med det europeiska målet för

³⁷ European Civil Aviation Conference.

³⁸ International Civil Aviation Organisation.

³⁹ Läs mer på Eurocontrols webbsida <https://www.eurocontrol.int/articles/route-charges-system>. Avgiften tas ut från lufrummets brukare baserat på flygsträcka och luftfartygets vikt. Avgiften beräknas ur den totala kostnadsbasen för flygtrafiktjänst i Sverige samt aktuell trafikvolym.

⁴⁰ Under den andra referensperioden (år 2015 – 2019) ska enhetskostnaden minska med 3,3 procent per år samtidigt som den totala kostnadsbasen ska minska med 2,1 procent per år. I sina beräkningar har Kommissionen valt att basera sitt trafikantagande under den andra referensperioden på ett scenario med en ökning om 1,2 procent. Andra mål som fastställts inför referensperioden är flygsäkerhetsmål, miljömål och kapacitetsmål. Dessa mål är gemensamma för det svensk-danska lufrumsblocket.

kostnadseffektivitet för RP2. Vad gäller tjänsteleverantörerna i terminalzonen redovisar de inte några kostnadsökningar under referensperioden, vilket är i överensstämmelse med det mål som fastställts för Sverige⁴¹.

Prestationsplanen konsulterades med branschen under maj. Företrädarna för luftrumets brukare förde bland annat fram att den förväntade trafikutveckling som valts i prestationsplanen var för låg, att de gärna skulle se högre effektiviseringskrav på leverantörerna. Vidare ville de gärna se att bildandet av det gemensamma luftrumsblocket (Sverige – Danmark FAB) lett till effektivare nyttjande av resurser. Tjänsteleverantörerna var i första hand bekymrade över hur de skulle kunna hantera differensen mellan den begärda ersättningsnivån och den ersättningsnivå som de kommer att få från systemet under perioden.

Prestationsplanen skickades in till Kommissionen den 30 juni 2014. Därefter komma att bli aktuellt med vissa justeringar med anledning av de synpunkter som har erhållits från luftrumets brukare i samband med konsultationerna och överklaganden.

6.2.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Ett gemensamt avgiftssystem med kostnadseffektivitetsmål som bestäms på europeisk nivå kan göra det komplicerat för länder som medger privata leverantörer av flygtrafiktjänst.

För det första ställs det initialt krav på att leverantörerna är likvida, eftersom det kan dröja innan ersättningarna utbetalas från avgiftssystemet. För det andra har en privat leverantör som regel redan i samband med upphandlingsförfarandet sett över sina kostnader för att kunna lämna en konkurrenskraftig offert. Därefter ska leverantören genomföra ytterligare kostnadseffektiviseringar i enlighet med EU:s kostnadsmål. För det tredje måste ett vinstdrivande företag som regel göra andra bedömningar vad gäller t.ex. avkastning på eget kapital och kapitalkostnader i jämförelse med ett statligt affärsverk.

Under RP 2 kommer ersättningen att minska till nästan samtliga leverantörer, samtidigt som avgiftssystemet inte ger full kostnadstäckning. För ett antal mindre flygplatser kan den lägre ersättningen från avgiftssystemet komma att behöva kompenseras på ett annat sätt.

Transportstyrelsen har till uppgift att administrera systemet och säkerställa kraven enligt EU-regelverket⁴², vilket inkluderar att granska inkomna kostnadsunderlag så att rätt kostnader lyfts in i planen och att en korrekt kost-

⁴¹ För terminalzonen finns inget europeiskt kostnadseffektivitetsmål.

⁴² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 390/2013 om inrättande av ett prestationssystem för flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner; Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 391/2013 om inrättande av ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

nadsbas beslutas. Transportstyrelsen har vidare till uppgift att bevaka att kraven på kostnadseffektivitet inte leder till försämrade flygsäkerhet eller påverkar de övriga transportpolitiska målen på ett negativt sätt. Deltagande i och påverkan inom europeiska sammanhang är här av stor vikt. Ett av många exempel är deltagande i STATFOR⁴³ prognosarbete för att förbättra möjligheterna att tillämpa en träffsäker svensk trafikprognos för att beräkna avgiften. Slutligen är det viktigt att följa utvecklingen av regeringens initiativ kring konkurrensutsättningen och att omhänderta eventuella justeringar under RP2.

6.3 Statsstöd till investeringar och drift på flygplatser

EU-kommissionen har beslutat om ändrade riktlinjer för statsstöd till flygplatser vilka trädde i kraft under mars 2014. I de nya riktlinjerna fastslår EU-kommissionen att statsstöd till investeringar och drift på flygplatser är tillåtet om offentligt stöd är nödvändigt för att säkerställa en regions förbindelse med omvärlden. Stödmöjligheterna är störst för mindre flygplatser. Det finns även särregler som tillåter mer stöd för flygplatser i glesbefolkade och avlägsna områden. Startstöd till flygföretag för nya flyglinjer är tillåtet förutsatt att stödet är tidsbegränsat. Exempel på driftstöd i Sverige är driftbidrag till icke-statliga flygplatser med upphandlad trafik och kommunala bidrag⁴⁴.

⁴³ STATFOR - Statistics and Forecast Service, Eurocontrol

⁴⁴ Driftbidrag till icke-statliga flygplatser betalas till flygplatser med flygtrafik som är upphandlad av staten och transportpolitiskt motiverad. Driftbidraget till flygplatser med trafikupphandling uppgår till cirka 63 miljoner kronor årligen. Utöver detta fördelas ett driftbidrag via de regionala transportplanerna som motsvarar 40 miljoner kronor årligen. Källa: Trafikverkets årsredovisning 2012

Tabell 1 Passagerarutveckling flygplatser med statligt upphandlad flygtrafik samt statligt driftsbidrag (tkr) per flygplats med statligt upphandlad flygtrafik 2009-2013

År/Flygplats	ARVIDSJÄUR	GÄLLIVARE	HAGFORS	HEMAVAN TÄRNABY	LYCKSELE	PAJALA	SVEG	TORSBY	VILHELMINA
Passagerarutveckling									
2009	42 705	36 836	2 564	12 070	21 777	2 695	5 309	3 061	13 332
2010	42 510	34 106	3 405	10 754	21 460	2 663	5 726	2 965	13 915
2011	49 375	42 195	3 110	12 108	24 846	3 333	5 085	2 735	15 012
2012	48 472	42 351	2 517	13 218	21 701	6 580	5 040	2 271	15 062
2013	51 149	40 107	2 312	11 696	19 544	4 810	6 236	2 856	13 972
Förändring 2009-13	8 444	3 271	-252	-374	-2 233	2 115	927	-205	640
Statligt driftsbidrag per flygplats, tkr									
2009	9 629	11 690	3 106	11 142	8 915	4 124	4 361	2 996	9 522
2010	9 854	11 425	3 031	10 984	8 733	4 008	4 252	2 920	9 313
2011	10 373	12 110	3 170	11 577	9 200	3 977	4 465	3 073	9 868
2012	9 462	11 091	3 101	10 175	8 526	4 103	4 318	2 961	9 126
2013	9 004	9 372	3 737	8 946	8 654	5 465	5 481	3 364	8 840

Källa: Transportstyrelsen (passagerarutveckling) och Trafikverket (driftbidrag).

Nästa upphandlingsperiod för flygtrafiken gäller för åren oktober 2015–oktober 2019. Den allmänna trafikplikten, d v s de normkrav som säkerställer ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik, kommer att gälla för följande flyglinjer; Arvidsjaur–Arlanda, Gällivare–Arlanda, Hemavan–Arlanda, Lycksele–Arlanda, Pajala–Luleå, Sveg–Arlanda, Vilhelmina–Arlanda och Östersund-Umeå. Regeringen har också gett Trafikverket i uppdrag att upphandla Arlanda–Torsby–Hagfors under två år. Vid en betydande passagerarutveckling finns möjlighet för Trafikverket upphandla linjerna i ytterligare två år.

Utöver det statliga stödet kan kommuner ge bidrag till flygplatser och flyglinjer. När kommissionen först flaggade för nya finansieringsregler befarade flera regionala flygplatser att det offentliga ekonomiska stödet skulle vara i fara. De nya riktlinjerna innebär dock att systemet med driftsstöd får vara kvar.

6.3.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

De föreskrifter som Transportstyrelsen beslutade om med anledning av kommissionens ursprungliga riktlinjer från 2005 (TSFS 2010:154) kommer att ses över och eventuellt uppdateras. Beroende på förekommande ändringar bör berörda aktörer förses med information.

Information om potentiellt olagligt statsstöd har inkommit till myndigheten. Ansvariga har heller inte meddelat Transportstyrelsen om stödet i linje med gällande föreskrifter. Under året kommer Transportstyrelsen därför att titta närmare på driftsstöd till flygplatser och flyglinjer. Det är troligt att detta kan leda till kontakter med andra myndigheter, exempelvis Konkurrensverket.

7 Sjöfart

Inom Transportstyrelsens pågår för närvarande ett arbete med att identifiera vilka marknader inom sjöfart som bör övervakas. Arbetet innefattar bland annat att definiera marknaden för hamnar som en del av sjöinfrastrukturen. Definition och avgränsning krävs även för delmarknader inom sjötransporter av exempelvis passagerare (där kollektivtrafiken är en delmarknad) och olika typer av gods. Marknaderna kan också segmenteras utifrån det geografiska område där fartygen är verksamma, så som inrikes, närsjöfart inom Europa, och utanför Europa.

Avgiftssystemet för de svenska lots- och farledsavgifterna påverkar sjöfarten såväl inom som till och från Sverige, vilket gör det nödvändigt att följa den fortsatta utvecklingen av detta. En annan aktuell fråga inom sjöfarten handlar om cabotage, eller friheten att tillhandahålla tjänster.

Den svenska sjöfartsnäringsen verkar på en i huvudsak global marknad, varför den internationella konkurrensen har stor påverkan och detta har bland annat lett till att andelen svenskflaggade fartyg har minskat. I november 2014 kommer en särskild utredare redovisa ett förslag⁴⁵ till hur Sverige skulle kunna införa ett system med tonnageskatt⁴⁶. Detta system kan vara ett sätt att stärka konkurrenskraften inom den svenska sjöfarten, eftersom bland annat stater nära Sverige har infört systemet.

7.1 Sjöfartsverkets framtida lots- och farledsavgifter

Sjöfartsverket har tagit fram ett förslag på ett nytt avgiftssystem omfattande farleds- och lotsavgifter och. I samband med översynen Sjöfartsverket etablerade en referensgrupp med branschrepresentanter för att kommunicera de nya förslagen⁴⁷. Syftet med översynen var att Sjöfartsverkets arbete skulle bli mer transparent för kunderna samt bidra till att intäkterna blir mindre konjunkturkänsliga för Sjöfartsverket.

Vid referensgruppsmötena framkom att branschen önskar konkurrera på samma villkor som övriga trafikslag (vad gäller infrastruktur-investeringar, drift, underhåll och service)⁴⁸, exempelvis råder en rad avgifter inom sjöfarten som saknar motsvarighet på väg- och järnvägssidan. Branschen menar att förändrade krav såsom SECA⁴⁹ och NECA⁵⁰, IVV⁵¹ m fl. regelverk tillsammans med avgiftshöjningar medför att sjöfarten får svårare att klara sig i såväl den internationella konkurrensen som i den nationella kon-

⁴⁵ Kommittédirektiv Dir. 2013:6.

⁴⁶ Tonnagebeskattning innebär att inkomsten bestäms schablonmässigt utifrån fartygets nettodräktighet.

⁴⁷ Första mötet hölls i november 2013.

⁴⁸ Branschen lyfter även fram att kostnaden för isbrytning borde finansieras på samma sätt som vägar, dvs. genom skattefinansiering.

⁴⁹ SECA – Sulphur Emission Control Area.

⁵⁰ NECA - NOx Emission Control Area.

⁵¹ IVV – inrevaltevägar.

kurrensen med övriga trafikslag . Branschen anser också att Sjöfartsverket inte ska använda avgiftssystemet för konjunkturutjämning. Dessutom förordar branschen att transportmyndigheterna bör få uppdraget att koordinera sina olika avgiftshöjningar.

I slutet av april presenterade Sjöfartsverket ett reviderat förslag efter att ett antal synpunkter från branschen hade hanterats. Branschföreträdarna bedömer att påverkan på de olika segmenten kommer att bli något mindre i jämförelse med det första förslaget. Innan sommaren presenterades ett slutligt förslag som remitterades under sensommaren 2014.

Sjöfartsverket har enligt gällande reglering rätt att kräva in lots- och farledsavgifter. Detta innebär att om rederiet inte betalar sin avgift kan verket kräva betalning från agenten. Sett ur Sjöfartsverket synvinkel är detta en trygghet att avgiften kommer dem tillhanda. Men, bland Skeppsmäklareföreningens medlemmar, dvs. agenter (fartygsagenter, hamnagenter, linjeagenter och befракtningsmäklare) kan regleringen innebära ett problem. Det finns fall då utländska rederier inte betalar sina avgifter som är förenade med att anlöpa en svensk hamn.

Totalt sett rör det sig om ganska stora belopp som agenten får erlägga. Skeppsmäklarna föreslår istället en princip med förskottsbetalning tillsammans med någon form av tillstånd/certifikat för agenten. Detta föreslås även kombineras med att Transportstyrelsen får möjlighet att agera i form av tillsynsåtgärder, exempelvis vid utebliven överrenskommen förskottsbetalning.

7.1.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Idag har inte Transportstyrelsen något utpekad ansvar för att utöva tillsyn över Sjöfartsverket avgifter, varför Transportstyrelsen enbart bevakar området ur ett marknadsövervakningsperspektiv. Transportstyrelsen deltar inte aktivt i referensgruppen, ger inte förslag till hur avgiftssystemet ska utformas och utreder inte hur de olika segmenten kommer att påverkas. Vad gäller sjöfartsmarknaderna står det klart att de olika segmenten att påverkas olika.

Sjöfartsverket har förhållandevis god kännedom om fartygen som antingen debiteras av farledsavgifter eller som anlöper till svenska hamnar. Sjöfartsverket har dock mindre kunskap om de enskilda rederierna som bedriver verksamheten. Transportstyrelsen har därför initierat ett arbete som syftar till att kunna beskriva rederiernas verksamhet och deras förutsättningar.

Inom sjöfarten blir många frågor av politisk karaktär. Sjöfartsverket skulle dock med fördel kunna beskriva hur förändrade avgifter påverkar de olika segmenten ur ett längre tidsperspektiv med hjälp av exempelvis prognoser om förväntad trafikutveckling och allmänna ekonomiska förutsättningar.

7.2 Cabotage

Från och med den 1 januari 1993 råder frihet att tillhandahålla tjänster på sjöfartsområdet inom en medlemsstat (cabotage) för rederier inom gemenskapen vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat och förs under denna stats flagg. Frihet råder under förutsättning att fartygen uppfyller de villkor för att få utföra cabotage som gäller i flaggstaten.⁵²

Generellt är svensk kustfart förbehållen svenskflaggade fartyg. Undantag från denna regel kan ske i tre fall:

- Trafik med EU-flaggade fartyg och fartyg i godkända register (cabotage enligt rådets förordning (EEG) nr 3577/92)⁵³.
- Trafik med fartyg från länder där bilaterala avtal om ömsesidigt tillträde finns.
- Trafik med fartyg som har fått kustfartstillstånd för enstaka resa (s.k. ad hoc-tillstånd).

7.2.1 Transportstyrelsens bedömning och planerade åtgärder

Transportstyrelsen menar att det finns flera utestående frågor kring cabotagefrågan. Rätten till cabotage baseras inte på harmoniserade krav på områdena säkerhet, miljö och arbetsmiljö och ska i ett flertal fall bedrivas enligt flaggstatens regler, vilket kan medföra stora svårigheter för behörig myndighet. Det framgår heller inte i vilken omfattning en flaggstat kan ha rätt att reglera fartyg från en annan stat som utövar cabotage inom flaggstatens territorium. Om Transportstyrelsen i egenskap av behörig myndighet ska tillämpa förordning (EEG) nr 3577/92 kommer myndigheten att behöva åsidosätta andra bestämmelser⁵⁴. Som en följd av att Sverige implementerar direktivet om inre vattenvägar behöver det utredas vilka författningsändringar som kan behöva föras in på cabotageområdet

Avsaknad av harmoniserade regler och nationella skillnader avseende tillämpningen av regler vad gäller cabotage, avgifter, sjöfartsstöd, etc. råder. En icke enhetlig tillämpning skapar olika förutsättningar för marknadens aktörer som verkar på den globala marknaden och det kan inte uteslutas att även den svenska flottan i nationell trafik kan komma att flaggas ut framöver. En fortsatt kartläggning av sjöfartsmarknaden är därför nödvändig. Transportstyrelsen förordar att ett helhetsgrepp tas i cabotagefrågan. Ett lämpligt sätt för detta kan vara att en utredning startas av regeringen som ser över regelverk, ansvar och roller på området.

⁵² Inberäknat fartyg registrerade i Euros (ett EU gemensamt register) så snart detta godkänts av rådet.

⁵³ Cabotage som sker enligt rådets förordning (EEG) nr 3577/92 utförs med nationella mindre fartyg som är godkända av flaggstaten för trafik i denna stat, men som alltså används uteslutande på en annan stats vatten. Sådana mindre nationellt reglerade fartyg omfattas inte av merparten av de internationella standarder som finns på sjöfartsområdet. Det är i stället upp till varje flaggstat att avgöra kravnivån.

⁵⁴ T.ex. fartygssäkerhetslagen.