

Riktlinje för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom järnvägsområdet

Förord

Transportstyrelsen är en myndighet som har ett samlat ansvar för järnvägs-, luftfarts-, sjöfarts- vägtrafik-, körkorts- och yrkestrafikfrågor. Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, registerhållning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.

Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Hur Transportstyrelsens olika ansvarsområden bidrar till de transportpolitiska målen framgår av mål framtagna för respektive område. Med detta som utgångspunkt har följande riktlinje tagits fram för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom järnvägsområdet.

Inledning

När järnvägsmarknaden successivt avreglerats och konkurrensutsatts har det införts bestämmelser i järnvägslagen (2004:519) om hur offentligt stöd ska särredovisas, hur kapacitet ska tilldelas, hur avgifter får tas ut och hur järnvägstjänster ska tillhandahållas. Skyldigheter och rättigheter för branschens aktörer framgår av bestämmelserna och ska leda till mer likvärdiga villkor och sund konkurrens.

För att tydliggöra Transportstyrelsens roll och arbetsmetoder för branschens aktörer har nu en riktlinje för Transportstyrelsen marknadstillsyn och marknadsövervakning tagits fram. Riktlinjen syftar till att förtydliga vilken typ av marknadstillsyn och marknadsövervakning Transportstyrelsen bedriver, dels för att öka en självreglering på marknaden, dels för att påvisa skillnaderna mellan marknadstillsyn och marknadsövervakning. Riktlinjen visar den inriktning Transportstyrelsen avser bedriva inom marknadstillsyn och marknadsövervakning.

Riktlinjen består av två olika delprocesser, marknadstillsyn och marknadsövervakning. Uppdragen ges till Transportstyrelsen via förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, via järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526) samt via regleringsbrev. Målet för delprocesserna marknadstillsyn och marknadsövervakning är gemensamt.

Uppdrag inom marknadstillsyn

Järnvägslagen (2004:519)

8 kap. 1 § Tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Regleringsbrev 2011

Organisationsstyrning

Transportstyrelsen ska särskilt fokusera på att utveckla en väl fungerande marknadstillsyn för att därigenom bidra till en effektiv konkurrens på marknaderna inom sitt tillsynsområde.

Uppdrag inom marknadsövervakning

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

3 § 5:e punkten: Transportstyrelsen ska särskilt ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor.

3 § 6:e punkten: Transportstyrelsen ska särskilt ansvara för frågor om villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster

8 § Transportstyrelsen ska utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

12 § Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

Järnvägsförordning (2004:526)

3 kap. 11 a § Transportstyrelsen ska följa marknaden för järnvägsutbildningar och snarast möjligt underrätta ansvarigt departement i Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om det finns risk för att det kommer att saknas

1. utbildning som är nödvändig för att järnvägsföretag ska kunna få säkerhetsintyg enligt 3 kap. 3 § järnvägslagen (2004:519), eller
2. utbildning för infrastrukturförvaltare och personal hos infrastrukturförvaltare som utför uppgifter med betydelse för säkerheten enligt artikel 13.1 i direktiv 2004/49/EG. Förordning (2008:1287).

6 kap. 1 a § /Ersätts sannolikt av nytt bemyndiganden enligt DS 2011:19/ Transportstyrelsen ska samla in de uppgifter som behövs för att följa och utvärdera utvecklingen av marknaden för persontrafik enligt 4 kap. 1 a § järnvägslagen (2004:519).

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om företagens skyldighet att lämna sådana uppgifter som avses i första stycket. Förordning (2008:692).

Järnvägslagen (2004:519)

4 kap. 1 a § /Upphör att gälla 2012-01-01 genom lag (2010:1071)./

Den som utför eller organiserar persontrafik enligt denna lag ska till den myndighet som regeringen bestämmer lämna de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna följa och utvärdera utvecklingen av marknaden för persontrafik. Lag (2009:694).

Gemensamt mål

Transportstyrelsens marknadsmål är att verka för en effektiv marknad med sund konkurrens och likvärdiga villkor.

Marknadstillsyn

Transportstyrelsen ska kontrollera om tillsynsobjekt (organisation eller person) uppfyller krav enligt lagar och föreskrifter samt vid behov åstadkomma rättelse, med stöd av föreläggande eller föreläggande förenat med vite.

Med riskbaserad marknadstillsyn menas att Transportstyrelsen ska prioritera resurser för insatser mot missförhållanden som bedöms få en märkbar betydelse för marknadens funktionssätt. Som ett illustrerande exempel är Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess av mer märkbar betydelse än en kommuns kapacitetstilldelningsprocess. Ett annat exempel är att tillträdet till kapacitet och tjänster i hamnar, terminaler eller underhållsanläggningar som är centrala för järnvägssystemet, är av större intresse än enskilda företeelser vid mer perifera och marginella anläggningar. Ett tredje exempel är att det är mer angeläget att granska hur medel förs och redovisas mellan olika verksamheter (särredovisning) för aktörer som erhållit offentligt stöd, som kan användas för korssubventionering, än för de aktörer som inte kan tillförskansa sig konkurrensfördelar på detta sätt.

Marknadsövervakning

Marknadsövervakning innebär att Transportstyrelsen ska övervaka marknaden för järnvägstransporter och järnvägstjänster ur ett konkurrensperspektiv. Vidare ska Transportstyrelsen följa marknaden för järnvägsutbildningar ur ett tillgänglighetsperspektiv. Transportstyrelsen ska rapportera om marknadsövervakningen varje år. Dessa rapporter offentliggörs på Transportstyrelsens hemsida.

Transportstyrelsens marknadsövervakning syftar till få en uppfattning om järnvägsföretagens förutsättningar, dess konkurrensmiljö och ekonomiska förhållanden. Vi gör en analys av branschstrukturen och en beskrivning av ägarförhållanden, marknadskoncentration, företagsrörlighet samt ekonomiska nyckeltal. Den bild av konkurrenssituationen på järnvägsmarknaden som Transportstyrelsen erhåller genom analyserna och dess slutsatser kan leda till förslag på åtgärder för att uppnå effektivare konkurrens på den svenska järnvägsmarknaden.

Transportstyrelsen har ett informationsutbyte med Konkurrensverket genom regelbundna träffar.

Inriktning och omfattning

Marknadstillsynen ska styras av följande principer:

- Insatser som ökar graden av självreglering ska prioriteras. De ska vara:
 - förutsägbara och präglade av öppenhet
 - riskbaserade och i huvudsak planlagda.
- Marknadstillsynen ska uppnå styrande effekter snarare än detaljreglering.
- Planerade marknadstillsynsaktiviteter har lägre prioritet än ärenden initierade av extern part, exempelvis prövning av tvist och fastställande av villkor.

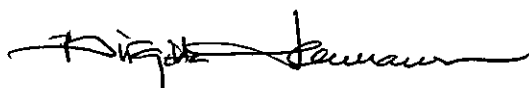
Marknadsövervakningen ska styras av följande principer:

- Den ska i huvudsak vara planlagd men med möjlighet att övervaka, analysera och rapportera konkurrensbegränsande företeelser som uppkommit under verksamhetsåret.
 - Transportstyrelsen ska vara proaktiv och utifrån iakttagelser och analyser inom marknadsövervakningen föreslå förbättringsförslag för en god utveckling av järnvägsmarknaden. Dessa iakttagelser rapporteras sedan vidare till Näringsdepartementet. Detta kan till exempel gälla:
 - järnvägsutbildningar där fokus ska ligga på identifiering av trender
 - tecken på att nya aktörer/operatörer har svårt att ta sig in på marknaden p.g.a. t.ex. dålig tillgång till fordon.
 - misstankar om att dominerande aktörer missbrukar sin ställning
 - Transportstyrelsen tänker noggrant igenom vilken data och information myndigheten behöver, när i tiden och på vilken detaljeringsnivå, dels för att få en långsiktig kunskap kring järnvägsmarknadens alla dimensioner och dels för att inte i onödan belasta företagen med administrativa kostnader.
 - Slutsatser från marknadsövervakningen tas tillvara för tillstånd, tillsyn och regelutveckling.
 - Slutsatser från marknadsövervakningen kan leda till behov av att uppdatera denna riktlinje.
-

Övrigt som kan påverka Transportstyrelsens arbete

Trafikanalys har tilldelats ett tidsbegränsat särskilt uppdrag att utvärdera effekterna av öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnvägen. I detta ingår även att utvärdera berörda myndigheter och övriga aktörers agerande med anledning av reformerna. Transportstyrelsen skall därför bistå Trafikanalys med underlag och annat stöd i deras uppdrag. Trafikanalys uppdrag ska slutredovisas senast 1 dec. 2014. Det är viktigt att betona att Transportstyrelsens långsiktiga ansvar för marknadsövervakningen vad gäller underlag för regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning inte påverkas av uppdraget till Trafikanalys.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningsdirektör Birgitta Hermansson. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetschef Heléne Jarefors och Anders Mattson, den senare föredragande.


Birgitta Hermansson