

Datum
2015-10-26Version
01.00Dnr/Beteckning
TSG 2015-1602Upprättad av
Anders Lidell
Väg- och järnvägsavdelningen
Enhet trafikföretag
Sektion järnvägsföretag

Strategi för väg- och järnvägsavdelningens säkerhetstillsyn mot järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare



Datum
2015-10-26Version
01.00Dnr/Beteckning
TSG 2015-1602**Versionshistorik**

Version	Datum	Beskrivning	Ansvarig
00.01	2015-05-27	Förslag till första utgåva av tillsynsstrategin.	Anders Lidell
00.02	2015-09-15	Förslag till första utgåva för föredragning	Anders Lidell
01.00	2015-10-26	Fastställd utgåva	Anders Lidell

Innehåll

1	SYFTE OCH BAKGRUND.....	4
1.1	Syfte och omfattning	4
1.2	Varför behövs en tillsynsstrategi för säkerhetstillsyn över järnvägssystemet?	4
2	MÅL OCH ÖVERGRIPANDE STRATEGIER.....	6
2.1	Transportpolitikens övergripande mål	6
2.1.1	Övergripande mål	6
2.1.2	Funktionsmål	6
2.1.3	Hänsynsmål.....	6
2.2	Transportstyrelsens övergripande mål och strategi för tillsyn	7
2.2.1	Transportstyrelsens definition av tillsyn.....	7
2.2.2	Transportstyrelsens mål för tillsynsverksamheten	7
3	STYRANDE BESTÄMMELSER	8
3.1	Säkerhetsintyg, nationellt trafiksäkerhetstillstånd och säkerhetstillstånd	8
3.2	EU:s bestämmelser om tillsyn	9
3.3	Nationella bestämmelser om tillsyn	9
3.3.1	Transportstyrelsens uppgift och mandat som tillsynsmyndighet	9
3.3.2	Sanktioner: förelägganden och förbud	10
4	METODER FÖR TILLSYN PÅ JÄRNVÄGOMRÅDET	12
4.1	Övergripande metodbeskrivning.....	12
4.2	Riskbaserad tillsyn	13
4.2.1	Allmänt om riskbaserad tillsyn	13
4.2.2	Övergripande beskrivning av riskbaserad tillsyn.....	14
5	STRATEGISK INRIKTNING FÖR SÄKERHETSTILLSYEN 2016-2020	16
5.1	Utveckling av tillsynen	16
5.2	Information om säkerhetstillsynen och dess resultat.....	17
5.3	Tillsyn mot utbildningsanordnare och examinatorer	17
5.4	Tillsyn mot farligt gods	17
5.5	Säkerhetsstyrningssystemhjulet	17
5.6	Särskilt prioriterade områden för tillsynen 2016-2020	19
5.6.1	Tillsyn mot säkerhetskultur	19
5.6.2	Övriga prioriterade områden för tillsynen 2016-2020.....	20

1 Syfte och bakgrund

1.1 Syfte och omfattning

Syftet med denna riktlinje är att klargöra och beskriva väg- och järnvägsavdelningens strategi för säkerhetstillsynen inom spårtrafikområdet. Denna första utgåva av strategin omfattar säkerhetstillsynen över de järnvägsföretag som har säkerhetsintyg och de infrastrukturförvaltare som har säkerhetstillstånd.

Strategins målgrupp är dels interna intressenter och dels externa intressenter, i första hand de verksamhetsutövare inom spårtrafikområdet som omfattas av Transportstyrelsens tillsyn.

1.2 Varför behövs en tillsynsstrategi för säkerhetstillsyn över järnvägssystemet?

Även om det redan finns en myndighetsgemensam strategi för Transportstyrelsens tillsyn behövs det en nedbruten strategi för säkerhetstillsynen över järnvägssystemet. Detta beror på att det finns ett behov att konkretisera och bryta ner den myndighetsgemensamma strategin utifrån de specifika krav som ställs på tillsynen inom järnvägsområdet.

I EU-kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012¹ (CSM Tillsyn) finns det krav på att det medlemsstaterna ska ta fram en tillsynsstrategi. Denna strategi ska tillsammans med en eller flera planer beskriva hur den nationella säkerhetsmyndigheten inriktar sin verksamhet och fastställer sina prioriteringar för tillsynen. Strategin ska regelbundet ses över mot bakgrund av de erfarenheter som säkerhetsmyndigheten får och de data som samlas in genom bland annat tillsynen.²

Tillsyn definieras i kommissionens förordning (EU) nr 1158/2010³ och kommissionens förordning (EU) nr 1169/2010⁴ (i fortsättningen hänvisas till dessa förordningar under samlingsnamnet "CSM CA") som "de förfaranden som den nationella säkerhetsmyndigheten inför för att övervaka säkerhets-

¹ Kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012 av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för nationella säkerhetsmyndigheters tillsyn efter utfärdande av ett säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd.

² Artikel 3 i kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012.

³ Kommissionens förordning (EU) nr 1158/2010 av den 9 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetsintyg för järnväg.

⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 1169/2010 av den 10 december 2010 om en gemensam säkerhetsmetod för bedömning av överensstämmelse med kraven för att erhålla säkerhetstillstånd för järnväg.

nivån efter att den har beviljat ett säkerhetsintyg eller ett säkerhetstillstånd”.⁵

Sammantaget innebär ovanstående att denna strategi för närvarande utgår från kravet i CSM Tillsyn och primärt är inriktad mot järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare med säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd. Ambitionen är dock att strategin ska utvecklas på så sätt att den på sikt även ska omfatta andra tillsynsobjekt. Detta avser

- trafikutövare och spårinnehavare inom spårvägs- och tunnelbaneområdet
- järnvägsföretag med nationellt trafiksäkerhetstillstånd
- underhållsansvariga enheter som certifierats av Transportstyrelsen
- lokförarbevis, utbildningsanordnare och examinatorer.

Strategin kommer på sikt också att utvecklas så att den omfattar tillsyn över lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Avsikten är alltså att strategin ska komma att omfatta all säkerhetstillsyn inom spårtrafikområdet som bedrivs av väg- och järnvägsavdelningen.

⁵ Artikel 2 kommissionens förordning (EU) nr 1158/2010 och artikel 2 kommissionens förordning (EU) nr 1169/2010.

2 Mål och övergripande strategier

2.1 Transportpolitikens övergripande mål

2.1.1 Övergripande mål

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet har regeringen också satt upp funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.⁶

2.1.2 Funktionsmål

Tillgänglighet

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.⁷

2.1.3 Hänsynsmål

Säkerhet, miljö och hälsa

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. De är viktiga aspekter som ett hållbart transportsystem måste ta hänsyn till. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljö kvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.⁸

För järnvägsområdet har hänsynsmålet preciseras med att antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet ska minska fortlöpande.⁹

⁶ Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/2372/a/229619> (2015-04-29)

⁷ Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/2372/a/229619> (2015-04-29)

⁸ Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/2372/a/229619> (2015-04-29)

⁹ Regeringens informationsblad *Transportpolitikens mål*. Tillgänglig på regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/96/19/b2cccd6a.pdf> (2015-04-29)

2.2 Transportstyrelsens övergripande mål och strategi för tillsyn

2.2.1 Transportstyrelsens definition av tillsyn

Enligt Transportstyrelsens definition av tillsyn är tillsyn kontroll om

- organisationer eller personer, juridiska eller fysiska, utövar verksamhet enligt krav
- föremål, anläggningar, transportmedel eller varor uppfyller krav.

De krav som ska uppfyllas finns dels i den nationella rätten, i lagar förordningar och myndighetsföreskrifter, och dels i EU-rätten i EU-kommissionens förordningar och beslut.¹⁰

Transportstyrelsens definition av tillsyn grundar sig på vad som anges i regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*¹¹. I regeringens skrivelse anges att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.¹²

Transportstyrelsens mandat att ställa krav och använda sanktioner behandlas i avsnitt 3.3.

2.2.2 Transportstyrelsens mål för tillsynsverksamheten

Enligt Transportstyrelsens måldokument för åren 2016-2020 ska riskvärdering vara en självklar utgångspunkt för kärnverksamhetens planering och utförande. Riskvärdering ska vara utgångspunkten vid urval av tillsynsobjekt och vid utformningen av tillsynen. Vidare ska tillsynen vara effektiv och stringent samt vara baserad på olycksfallsdata och riskvärderingsmetoder. Tillsynen ska också bidra till hög regelefterlevnad och vara väl avvägd i förhållande till kostnaden för samhället i stort.¹³

¹⁰ Transportstyrelsen (2012), *Definition av tillsyn och tillståndsprövning*, version 2.0 (TSG 2010-716)

¹¹ *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Regeringens skrivelse 2009/10:79)

¹² *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Regeringens skrivelse 2009/10:79)

¹³ Transportstyrelsen (2015), *Transportstyrelsens måldokument 2016-2020*, version 01.00

3 Styrande bestämmelser

3.1 Säkerhetsintyg, nationellt trafiksäkerhetstillstånd och säkerhetstillstånd

Säkerhetsintyg, nationellt trafiksäkerhetstillstånd och säkerhetstillstånd¹⁴ beviljas av Transportstyrelsen efter att vi har gjort en prövning av järnvägsföretagets eller infrastrukturförvaltarens ansökan.¹⁵ Denna prövning ska göras enligt CSM CA. Fokus för prövningen är en kontroll av att det finns ett säkerhetsstyrningssystem som gör att järnvägsföretaget eller infrastrukturförvaltaren har förutsättningar för att kunna bedriva en säker verksamhet. Krav på att ett järnvägsföretag eller infrastrukturförvaltare ska ha ett säkerhetsstyrningssystem finns i 2 kap 5 § järnvägslagen (2004:519).

Bakgrunden till bestämmelserna om säkerhetsstyrningssystem, säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd finns i järnvägssäkerhetsdirektivet¹⁶. Enligt artikel 9 i järnvägssäkerhetsdirektivet ska säkerhetsstyrningssystemet inrättas för att järnvägssystemet ska uppfylla åtminstone de gemensamma säkerhetsmålen¹⁷ inom EU. Säkerhetsstyrningssystemet ska också stämma överens med nationella krav. Vidare ska järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna genom inrättandet av säkerhetsstyrningssystem bland annat se till att de säkerhetskrav som fastställs i TSD uppfylls.¹⁸ Med hjälp av säkerhetsstyrningssystemet ska hanteringen av alla de risker som verksamheten ger upphov till tryggas, däribland underhåll och materieförsörjning samt anlåtande av entreprenörer.¹⁹ Ett järnvägsföretag kan beviljas ett säkerhetsintyg av den nationella säkerhetsmyndigheten om

¹⁴ Säkerhetsintyg och nationellt trafiksäkerhetstillstånd gäller för järnvägsföretag medan säkerhetstillstånd gäller för infrastrukturförvaltare. Ett nationellt trafiksäkerhetstillstånd kan beviljas ett järnvägsföretag som uppfyller angivna kriterier i 3 kap. 4 § järnvägslagen (2004:519). Det nationella trafiksäkerhetstillståndet omfattas inte av EU:s regelverk.

¹⁵ Bestämmelser om tillstånd för järnvägsverksamhet finns i 3 kap. 1-13 §§ järnvägslagen (2004:519)

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 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 utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet)

¹⁷ De gemensamma säkerhetsmålen inom EU finns i kommissionens beslut 2012/226/EU av den 23 april 2012 om andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet. Detta beslut är ändrat genom kommissionens genomförandebeslut 2013/753/EU av den 11 december 2013 om ändring av beslut 2012/226/EU om andra uppsättningen gemensamma säkerhetsmål för järnvägssystemet.

¹⁸ Artikel 9.1 järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG

¹⁹ Artikel 9.2 järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG

företaget har inrättat ett säkerhetsstyrningssystem. Motsvarande gäller för infrastrukturförvaltare med avseende på beviljande av säkerhetstillstånd.²⁰

3.2 EU:s bestämmelser om tillsyn

I CSM Tillsyn finns de grundläggande kraven på Transportstyrelsens tillsynsmetod när det gäller säkerhetstillsyn. Enligt CSM Tillsyn avses med tillsyn de förfaranden som den nationella säkerhetsmyndigheten inför för att övervaka säkerhetsnivån efter att den har beviljat ett säkerhetsintyg eller ett säkerhetstillstånd.²¹ Som framgår av avsnitt 3.1 ska ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare använda ett säkerhetsstyrningssystem för att säkerställa hanteringen av alla de risker som deras verksamhet kan ge upphov till, däribland underhåll och materialförsörjning samt anlåtande av entreprenörer. Den nationella säkerhetsmyndigheten ska i sin tillsyn bevaka att järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna hanterar dessa risker. För detta ändamål ska den gemensamma säkerhetsmetoden enligt CSM Tillsyn användas.²²

Enligt CSM Tillsyn omfattar metoderna vanligen bland annat intervjuer med personer på olika nivåer i en organisation och granskning av dokumentation. Tillsynen ska innefatta kontroll av säkerhetsstyrningssystemets effektivitet samt effektiviteten hos fristående eller integrerade delar av säkerhetsstyrningssystemet, inklusive verksamheter vid drift.²³

3.3 Nationella bestämmelser om tillsyn

3.3.1 Transportstyrelsens uppgift och mandat som tillsynsmyndighet

Transportstyrelsen är, enligt 1 kap. 2 § järnvägsförordningen (2004:526), tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen (2004:519). Enligt 8 kap. 1 § järnvägslagen ska tillsynsmyndigheten bedriva tillsyn över efterlevnaden av järnvägslagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Transportstyrelsens befogenheter att bland annat få ta del av handlingar, få de upplysningar som krävs, få tillträde till anläggningar och fordon samt lokaler och andra utrymmen regleras i 8 kap. 3 § järnvägslagen.

²⁰ Artiklarna 10 och 11 järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG

²¹ Ingresspunkt 6 i kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012. Se även definitionen av ”tillsyn” i artikel 2 kommissionens förordning (EU) nr 1158/2010 och artikel 2 kommissionens förordning (EU) nr 1169/2010 samt avsnitt 1.2 ovan.

²² Artikel 1(2) i kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012

²³ Artikel 4 i kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012

3.3.2 Sanktioner: förelägganden och förbud²⁴

I de fall där Transportstyrelsen vid en tillsyn upptäcker brister i säkerheten kräver vi att den som ansvarar för verksamheten vidtar åtgärder för att eliminera bristen. Transportstyrelsens mandat att använda sanktioner finns i 8 kap 4-5 §§ järnvägslagen där det framgår att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och de förbud som behövs för att järnvägslagen eller de föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Det framgår också att förelägganden och förbud får förenas med vite. Vidare finns det bestämmelser om när tillsynsmyndigheten får återkalla ett tillstånd. Vilken åtgärd som Transportstyrelsen väljer att vidta baseras på en helhetsbedömning där olika aspekter ska vägas in.

Ett *föreläggande* innebär att företaget måste redovisa vilka åtgärder de planerar att genomföra för att rätta till en brist. Föreläggande ska användas om den upptäckta bristen har betydelse för trafiksäkerheten och det finns stöd i lag, förordning eller föreskrift för att den måste åtgärdas. Föreläggande används även om tidsintervallet för ett begärt svar har överskridits.

Ett *förbud* innebär att verksamheten inte får bedrivas förrän en brist är åtgärdad. Förbud ska användas när en brist är av den arten att riskerna med bristen bedöms som oacceptabla. Förbud kan gälla en hel verksamhet eller en del av verksamheten. Det kan även riktas mot t.ex. rullande materiel eller infrastruktur.

Ett föreläggande eller ett förbud kan också kombineras med *vite*, vilket innebär att den som är ansvarig kan tvingas betala ett penningbelopp om han eller hon inte rättar till bristerna. Ett vite kan övervägas om ett föreläggande eller ett förbud inte efterlevs, eller om Transportstyrelsen bedömer att det finns fara för att de inte kommer att efterlevas. Vite kan också användas om begärda svar uteblir trots påminnelser.

Är säkerhetsbristen allvarlig, kan Transportstyrelsen komma att återkalla tillståndet för infrastrukturförvaltaren eller järnvägsföretaget. Detta är ett stort ingrepp för den det berör och används alltid med försiktighet. Exempel på situationer som kan leda till återkallelse av ett tillstånd är om brister visar att ett företag inte har en fungerande säkerhetsstyrning eller om förelägganden och förbud konsekvent inte beaktas.

²⁴ Innehållet i detta avsnitt är i sin helhet hämtat från Transportstyrelsens styrande dokument *Rutinbeskrivning för när sanktioner ska tillämpas*, version 02.00 (TSG 2013-377).

Brott mot bestämmelserna i järnvägslagen, lagen om säkerhet vid spårväg och tunnelbana och lagen om transport av farligt gods kan också anmälas till åklagare.

4 Metoder för tillsyn på järnvägsområdet

4.1 Övergripande metodbeskrivning

En förutsättning för att ett effektivt säkerhetsarbete ska kunna bedrivas är att det finns ett fungerande och dokumenterat säkerhetsstyrningssystem.

Tillsynen görs genom bedrivande av systemtillsyn genom säkerhetsrevisioner. Säkerhetsrevisionerna har en gemensam grund i kontrollen av säkerhetsstyrningssystemet och de säkerhetspåverkande aktiviteter som krävs för att leda och styra verksamheten. En säkerhetsrevision kan riktas mot hela säkerhetsstyrningssystemet eller mot något eller några ämnesområden, t.ex. trafik, personal eller olycks- och tillbudshantering. Säkerhetsrevisionerna kommer alltmot att inriktas mot kraven på säkerhetsstyrningssystemet som finns i CSM CA²⁵ och utgå från det s.k. *SMS-hjulet*²⁶.

Det finns tre grundläggande revisionsmetoder, R1, R2 och R3. Dessa skiljer sig åt i omfattning och syfte:

- En säkerhetsrevision **R1** omfattar endast några få förutbestämda punkter inom ett eller flera ämnesområden. Säkerhetsrevisionerna genomförs brevlades och det finns inga krav på möten eller verifiering hos verksamhetsutövaren.
- En säkerhetsrevision **R2** omfattar ett eller flera ämnesområden. Tillståndshavaren besöks och revisionsfrågorna ställs till ansvariga för de reviderade områdena. Verifieringar med operativ personal ska göras om inte särskilda skäl ger anledning att utelämna denna del. Verifieringar kan även göras hos underentreprenörer.
- En säkerhetsrevision **R3** omfattar hela säkerhetsstyrningssystemet, vilket innebär att samtliga relevanta ämnesområden går igenom med ansvariga för områdena. Verifieringar med operativ personal görs för att kontrollera att det praktiska arbetet utförs i enlighet med hur det beskrivs i styrande dokument.²⁷

Utöver dessa tre revisionsmetoder har Transportstyrelsen också *Företagsmöten* som en tillsynsform. Företagsmöte är en tillsynsform där Transportstyrelsen övergripande kontrollerar säkerhetsstyrningssystemets tillämpning och effekt samt säkerhetsutvecklingen hos en tillståndshavare. För de större

²⁵ Se avsnitt 1.2

²⁶ Förkortning för beskrivningen av säkerhetsstyrningssystemet som ett hjul (*SMS-wheel*).
Se avsnitt 5.5

²⁷ Transportstyrelsen (2014), *Rutinbeskrivning för säkerhetsrevisioner inom järnväg, tunnelbana och spårväg*, version 04.00 (TSG 2012-454)

tillståndshavarna sker detta årsvis medan det för mindre tillståndshavare sker mer oregelbundet utifrån en risk- och händelsevärdering.²⁸

4.2 Riskbaserad tillsyn

4.2.1 Allmänt om riskbaserad tillsyn

Transportstyrelsens tillsyn ska så långt som möjligt vara riskbaserad. För säkerhetstillsynen inom järnvägen innebär detta två saker: För det första att vi identifierar risker och värderar dessa för att sedan använda dem som en del av underlaget för att planera och prioritera tillsynsaktiviteter. För det andra är tillsynen riskbaserad genom att själva tillsynen som genomförs innebär en bedömning av riskerna hos det eller de företag som tillsynen riktar sig mot.

För att bedöma vilka företag eller områden som ska prioriteras i tillsynen finns det flera olika typer av data som används. Exempel på sådana data är inträffade händelser, brister som upptäckts vid tillsynen, uppgifter från vår omvärldsbevakning, erfarenheter från tillståndsprövningar och uppgifter från godkännandet av tekniska system. Den samlade analysen av dessa, och andra data, ger vägledning för prioriteringen av tillsynen. Data från händelser kan också leda till en direkt prioriterad händelsebaserad tillsynsaktivitet, även i detta fall tillämpas en riskbedömning utifrån den anmälda händelsen och t.ex. kunskap om det inblandade företagets verksamhet och andra risker.²⁹

Riskbedömningarna görs enligt en riskmodell som är framtagen för sektion infrastruktur och sektion järnvägsföretag. Sektionernas riskmodell är baserad på Transportstyrelsens övergripande riktlinje för riskbaserad tillsyn.³⁰

²⁸ Transportstyrelsen (2011), *Rutinbeskrivning för företagsmöten*, version 01.00 (TSG 2011-505)

²⁹ Transportstyrelsen (2014), *Rutinbeskrivning för säkerhetsrevisioner inom järnväg, tunnelbana och spårväg*, version 04.00 (TSG 2012-454)

³⁰ Transportstyrelsen (2014), *Riktlinje för riskhantering och riskbaserad tillsyn*, version 01.00 (TSG 2014-1394)

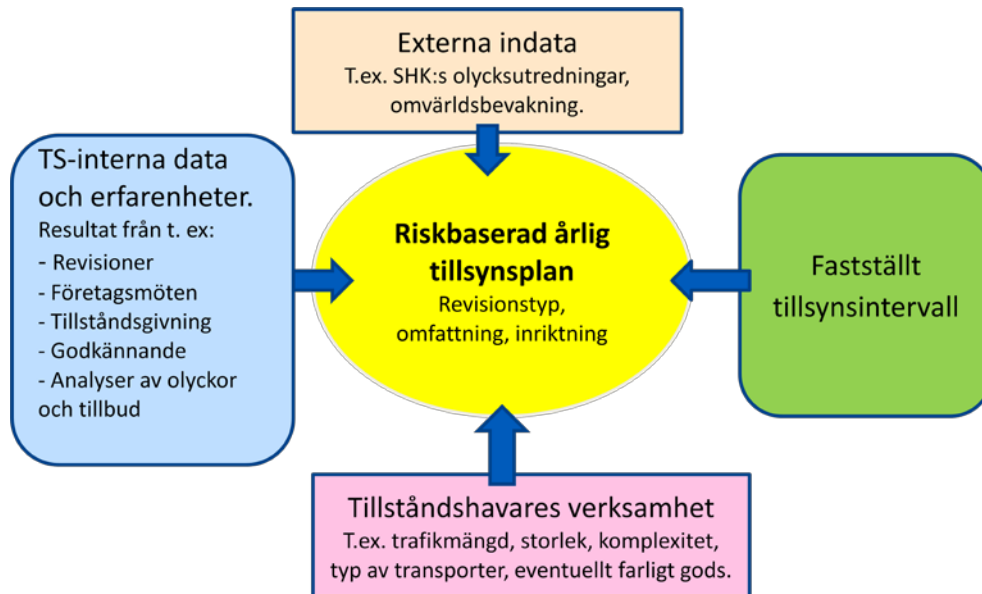


Bild 1. Schematisk presentation av underlag för riskbaserad tillsyn

4.2.2 Övergripande beskrivning av riskbaserad tillsyn

Tillsynsprocessen innehåller följande moment:

1. initiering
2. förberedelse
3. genomförande
4. beslut
5. avslut
6. erfarenhetsåterföring.³¹

Det riskbaserade angreppssättet genomsyrar alla delar av tillsynsprocessen. När det gäller att initiera en tillsyn används olika underlag för att besluta om tillsynen ska genomföras. Den bedömning av risker som ligger till grund för ett sådant beslut baserar sig på olika data, t.ex. inrapporterade händelser, resultat av tidigare tillsyner och erfarenheter från tillståndsgivning. Vid förberedelse av tillsynen bedöms mer i detalj vad tillsynen ska fokuseras på ur ett riskperspektiv. Genomförandet av tillsynen innebär formellt en kontroll av säkerhetsstyrningssystemet baserat på de krav som ställs på detta. Detta är också en del av en riskbedömning eftersom de delar som bedöms är knutna till företagets riskhantering genom säkerhetsstyrnings-

³¹ Transportstyrelsen (2013), *Processbeskrivning för tillsynsprocessen vid väg- och järnvägsavdelningen*, version 01.00 (TSG 2013-549)

systemet och huruvida denna riskhantering är effektiv. I sitt beslut kan Transportstyrelsen ställa krav på åtgärder för att riskerna med företagets verksamhet ska kunna hanteras på ett effektivt sätt. Tillsynen kan avslutas när företaget har visat att så är fallet. Till sist används erfarenheterna från tillsynen för att skapa nya tillsynsförslag eller som indata för kommande, redan planerade, tillsyner.³²

³² Se även Karlsson (2012), *Systemutveckling för riskbaserad tillsyn*, Linköpings universitet, s 131 ff.

5 Strategisk inriktning för säkerhets- tillsynen 2016-2020

5.1 Utveckling av tillsynen

Transportstyrelsen fick i december 2013 i uppdrag av regeringen att redovisa hur tillsynen mot järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet kunde effektiviseras och vid behov skärpas. De åtgärder som redovisades för regeringen innebär att den verksamhet som redan bedrivs av Transportstyrelsen kommer att förstärkas och förbättras. Åtgärderna innebär i stora delar att förutsättningar skapas för att göra ett bra arbete ännu bättre genom att utveckla det arbete som bedrivs i Transportstyrelsens tillsyns- och analysverksamhet. Effekterna av Transportstyrelsens åtgärder är främst följande:

1. Genom en förbättrad hantering av data med en utvecklad analysverksamhet skapas förutsättningar för förbättringar av den riskbaserade tillsynen. Genom den riskbaserade tillsynen kontrolleras att allvarliga brister tas om hand av tillståndshavarna i spårtrafiksystemen. Transportstyrelsen bör kunna skapa sig en övergripande bild av de risker och brister som finns i spårtrafiksystemen för att vägleda tillsynen. Målet är att Transportstyrelsen ska få en mer heläckande och fördjupad kunskap än idag om risker och brister i spårtrafiksystemen. Detta skapar ännu bättre möjligheter än idag för att i den riskbaserade tillsynen utföra de tillsynsaktiviteter som är nödvändiga.
2. Genom en tillsynsverksamhet som i större omfattning än idag undersöker bakomliggande orsaker till brister hos tillståndshavarna, följer upp att dessa vidtar åtgärder och att åtgärderna får avsedd effekt, gör Transportstyrelsen sin tillsyn över järnvägssystemets säkerhet ännu bättre. En bedömning måste dock alltid göras om en mer omfattande, djupgående tillsyn är lämplig eller inte. Kriterier ska utvecklas för när en tillsyn ska vara mer omfattande, och när den ska vara av mindre omfattning. Detta skapar förutsättningar för att på ett mer systematiskt sätt än idag bedöma vilken omfattning en specifik tillsynsaktivitet ska ha. Målet med dessa åtgärder är att Transportstyrelsen ännu bättre än vad som är fallet idag, och utan att ta över det ansvar för säkerhet och riskhantering som åligger

tillståndshavarna, genom tillsynen ska kontrollera att allvarliga brister i spårtrafiken hanteras effektivt av tillståndshavarna.³³

5.2 Information om säkerhetstillsynen och dess resultat

Enligt CSM Tillsyn³⁴ ska den nationella säkerhetsmyndigheten kommunicera sin strategi och sina planer för tillsynen. Den nationella säkerhetsmyndigheten ska också kommunicera utfallet av tillsynen till berörda.³⁵ För att delge information som kan vara av allmänt intresse kommer Transportstyrelsen att arbeta aktivt med att se över vilken information om säkerhetstillsynens resultat som ska offentliggöras och på vilket sätt. Kravet på att kommunicera strategin uppfylls genom offentliggörandet av denna tillsynsstrategi.

5.3 Tillsyn mot utbildningsanordnare och examinatorer

Tillsynen riktad mot utbildningsanordnare och examinatorer enligt lagen (2011:725) om behörighet för lokförare har startats upp och ska utvecklas ytterligare. Denna utveckling omfattar bland annat förbättrade metoder för tillsyn och utvecklade kriterier för val av tillsynsobjekt. På sikt kommer detta arbete leda till att tillsynsstrategin även kommer att omfatta denna tillsyn.

5.4 Tillsyn mot farligt gods

Transportstyrelsen bedriver tillsyn över lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Tillsynen ska utvecklas genom att ett ökat fokus sätts på kontroll av järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas system för styrning av hanteringen av transporter av farligt gods. Avsikten är att denna systemtillsyn ska kompletteras med kontroller av t.ex. lastbärare. På sikt kommer tillsynen mot farligt gods att ingå i tillsynsstrategin.

5.5 Säkerhetsstyrningssystemhjulet

Som framgår av avsnitt 4.1 utförs tillsynen inom järnvägsområdet riktad mot företagets säkerhetsstyrningssystem som också är grunden för ett järnvägsföretags säkerhetsintyg eller en infrastrukturförvaltares säkerhetstillstånd. Europeiska järnvägsbyrån (ERA) har tagit fram en vägledning för säkerhetsstyrningssystemets innehåll och SMS-hjulet, en grafisk presentation av säkerhetsstyrningssystemet och dess delar.

³³ Transportstyrelsen (2014), *Transportstyrelsens åtgärder för att effektivisera och skärpa tillsynen mot järnvägsföretagens och infrastrukturförvaltarnas underhållsverksamhet*, daterad 2014-03-26 (TSJ 2013-2649)

³⁴ Se avsnitt 1.2 för det fullständiga namnet

³⁵ Punkt 2 och punkt 4 i bilagan till CSM Tillsyn

Transportstyrelsen kommer att utveckla tillsynen utifrån att fler tillsyner ska utföras mot delar av säkerhetsstyrningssystemet och utgångspunkten är de delar som presenteras i SMS-hjulet. Denna tillsyn inkluderar även järnvägsföretagets eller infrastrukturförvaltarens övriga säkerhetsbestämmelser enligt 2 kap 5 § järnvägslagen. Anledningen är att vi bedömer att det ofta är effektivare att göra en fördjupad tillsyn mot en eller flera delar av säkerhetsstyrningssystemet än att göra tillsyn mot hela säkerhetsstyrningssystemet. Transportstyrelsen kommer dock även i fortsättningen att göra tillsyner av typen R3 riktade mot hela säkerhetsstyrningssystemet. En bedömning om vilken omfattning varje tillsyn ska ha, och om den ska göras som en tillsyn av typen R2 eller typen R3, görs för varje enskilt fall (se avsnitt 5.1).

Tanken är att använda SMS-hjulet som grund för att, vid en tillsyn av typen R2, kunna plocka ut större eller mindre "tårtbitar" ur hjulet och göra tillsyn mot dessa. Den grafiska framställningen i hjulet underlättar för oss att få en överblick över vilka delar som vi har gjort tillsyn mot och hur delarna hänger ihop i helheten. SMS-hjulet är för detaljerat för att kunna återges på ett bra sätt i detta dokument varför endast en övergripande bild presenteras nedan. En närmare presentation av hjulet med en detaljerad beskrivning av de olika delarna finns på ERA:s hemsida (se fotnot i texten till bild 2).

SMS-hjulet

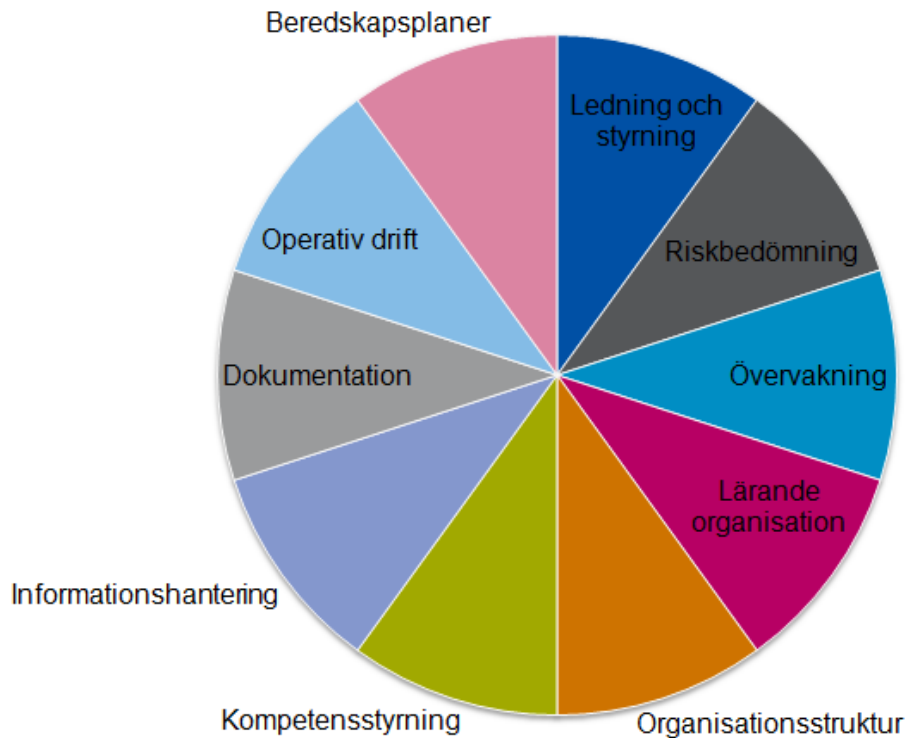


Bild 2. Övergripande förenklad bild av SMS-hjulet.³⁶

5.6 Särskilt prioriterade områden för tillsynen 2016-2020

5.6.1 Tillsyn mot säkerhetskultur

Ett prioriterat område för tillsynen både mot järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare är att tillsynen även ska omfatta säkerhetskultur. Säkerhetskultur handlar, enligt Transportstyrelsens definition, om en organisations gemensamma sätt att tänka och agera i förhållande till risk och säkerhet, dvs. hur en organisation prioriterar och faktiskt arbetar med risker och säkerhet kopplat till sin verksamhet.³⁷ Bild 3 visar de viktigaste aspekterna som påverkar en organisations möjligheter till att uppnå en god säkerhetskultur:

³⁶ Baserat på beskrivning enligt Europeiska järnvägsbyråns hemsida: <http://www.era.europa.eu/tools/sms/Pages/SMS.aspx> (2015-04-29)

³⁷ Transportstyrelsen (2013), *Säkerhetskultur – Definition och en beskrivning av viktiga aspekter för att kunna skapa en god säkerhetskultur* (TSG 2013-818)

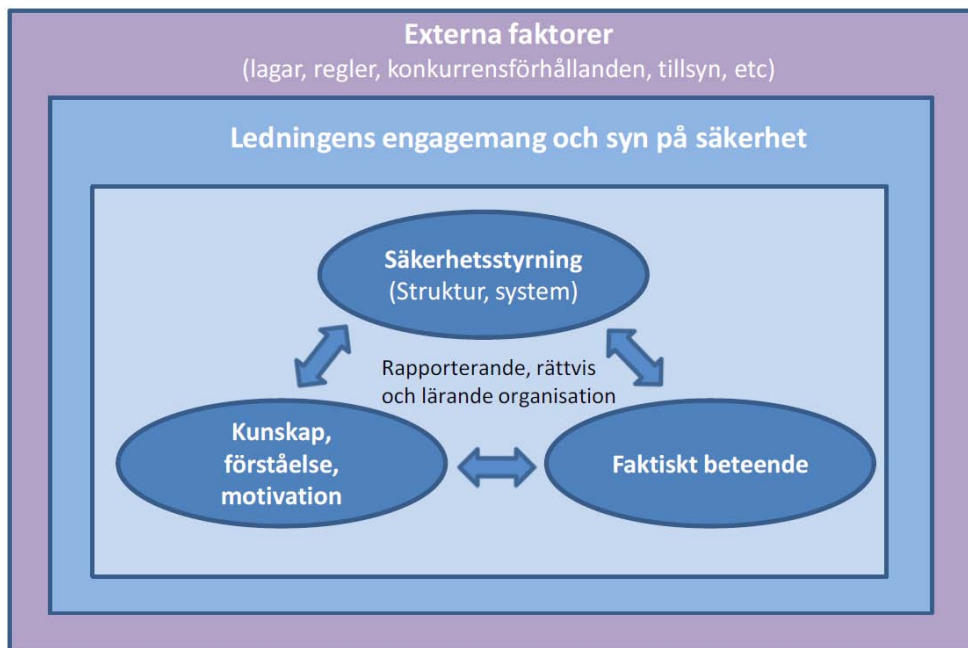


Bild 3. De viktigaste aspekterna som påverkar en organisations möjligheter att uppnå en god säkerhetskultur.³⁸

Transportstyrelsen har antagit en handlingsplan som syftar till att ge förutsättningar för en utökad och förbättrad tillsyn mot säkerhetskultur. Detta ligger också inom ramen för den redovisning av Transportstyrelsens utveckling av tillsynen som beskrivs i korthet i avsnitt 5.1. Ett ökat fokus på tillsyn mot säkerhetskultur kommer att bli aktuellt de närmaste fem åren och det kommer att vara en viktig del av tillsynen på längre sikt.

5.6.2 Övriga prioriterade områden för tillsynen 2016-2020

När det gäller tillsynen över infrastrukturförvaltare kommer de infrastrukturförvaltare som förvaltar huvudspår och infrastruktur med komplex lokaltrafik att prioriteras. Ett prioriterat område är underhåll av infrastruktur inklusive säkerhet vid arbeten i spåret. När det gäller tillsynen mot järnvägsföretag kommer tillsyn inriktad mot fordonshantering och fordonunderhåll att prioriteras.

Gemensamt för både tillsynen mot infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag är, förutom utveckling av tillsynen enligt föregående avsnitt, prioritering av tillsynen över hur de harmoniserade reglerna inom EU tillämpas. Tillsynen kommer att inriktas mot de gemensamma säkerhets-

³⁸ Transportstyrelsen (2013), *Säkerhetskultur – Definition och en beskrivning av viktiga aspekter för att kunna skapa en god säkerhetskultur* (TSG 2013-818)

metoderna för övervakning (CSM Övervakning³⁹) samt riskvärdering och riskbedömning (CSM RA⁴⁰). Tillsyn mot införandet och tillämpningen av TSD Drift och trafikledning⁴¹ kommer också att prioriteras samt hur infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag samverkar om gemensamma trafiksäkerhetsregler. Transportstyrelsen kommer också att utveckla tillsynen mot godkända tekniska delsystem och tillsynen över förordningen⁴² om passagerares rättigheter.

Ändringar kan visa sig bli nödvändiga om Transportstyrelsen inom ramen för den risk- och händelsebaserade tillsynen kommer fram till att tillsyn mot ett annat område måste prioriteras.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetscheferna Petra Wermström och Anders Sileborg. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionscheferna Claes Elgemyr och Anders Ullvén samt handläggaren Anders Lidell, den senare föredragande.

Anders Sileborg
Chef för Enheten för teknik och trafik

Petra Wermström
Chef för Enheten för trafikföretag

³⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 1078/2012 av den 16 november 2012 om en gemensam säkerhetsmetod för övervakning som ska tillämpas av järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare efter erhållande av säkerhetsintyg eller säkerhetstillstånd, samt av enheter som ansvarar för underhåll

⁴⁰ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 402/2013 av den 30 april 2013 om den gemensamma säkerhetsmetoden för riskvärdering och riskbedömning och om upphävande av förordning (EG) nr 352/2009

⁴¹ Kommissionens beslut (2012/757/EU) av den 14 november 2012 om teknisk specifikation för driftkompatibilitet avseende delsystemet ”Drift och trafikledning” i järnvägssystemet i Europeiska unionen och om ändring av beslut 2007/756/EU

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer