



DATUM  
2009-09-09  
ERT DATUM  
2009-05-11

DIARIENR  
2009/118-4  
ER BETECKNING  
N2009/4523/TR

Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39)

Utredaren lämnar med sitt delbetänkande ett förslag till ny kollektivtrafiklag på en allt för övergripande nivå för att det ska vara möjligt att i alla delar pröva förslaget, som utredaren föreslår ska ligga till grund för en ny reglering år 2012. Statskontoret tar i detta yttrande upp några områden där vi anser att det finns behov av att utveckla och precisera de förslag utredaren för fram. Vidare för vi fram en idé om en alternativ övergångslösning om regeringen väljer att gå vidare med en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken. Statskontoret avråder också från utredarens förslag att hänföra frågan om statliga bidrag för kollektivtrafik till den kommunalekonomiska kommittén.

### Det offentliga åtagandet

Utredaren har haft i uppgift att analysera det offentliga åtagandet på kollektivtrafikområdet, innehållet och hur långt åtagandet bör sträcka sig. Utredaren nämner olika motiv för att kollektivtrafiken även fortsättningsvis ska vara ett offentligt åtagande. Däremot förs inget resonemang kring syftet med kollektivtrafiken och de problem kollektivtrafiken idag brottas med. I det lokala arbetet ska de nationella transportpolitiska målen vara en viktig utgångspunkt och en nationell myndighet ska följa upp i vilken utsträckning målen nås. Statskontoret saknar däremot en diskussion kring behovet av ett nationellt perspektiv på lokal och regional kollektivtrafik. En sådan diskussion hade förtjänat att föras, t.ex. utifrån de transportpolitiska målen och även som problematiserade gränsdragningen mellan den lokala eller regionala kollektivtrafiken och den nationella kollektivtrafiken.

Utredarens utgångspunkt är att kollektivtrafikföretagen skulle ha bättre förståelse än det offentliga att snabbare uppmärksamma och anpassa sig till resenärernas behov. Statskontoret saknar en redogörelse för de argument och erfarenheter som ligger till grund för utredarens utgångspunkt. En sådan beskrivning hade kunnat fungera som utgångspunkt och stöd för förslaget om hur det offentliga åtagandet ska definieras och avgränsas.

Utredaren menar att åtagandet ska preciseras av kommuner och landsting i den trafikförklaring om trafikutbudet som respektive kollektivtrafikansvarig myndighet ska ta fram på lokal nivå. Grundprincipen ska vara att marknaden öppnas för privata och offentliga kollektivtrafikföretag och att den lokala myndigheten endast ingriper på marknaden när det behövs tätare trafik eller trafik av bättre kvalitet, än vad marknaden kan erbjuda. Då upphandlar den lokala kollektivtrafikmyndigheten det kompletterande trafikutbudet.

För att utredarens grundprincip ska kunna realiserats måste den lokala myndigheten ha stöd i sin bedömning av om trafikutbudet når upp till en rimlig nivå. I nuvarande system finns möjlighet att precisera kvalitetskrav i de förfrågningsunderlag som länstrafikhuvudmännen upprättar vid offentlig upphandling. Statskontoret menar att det på en omreglerad marknad är nödvändigt att fastställa någon form av miniminivå i det offentliga åtagandet där en lägsta kvalitetsnivå ska uppfyllas i det trafikutbud som trafikföretagen erbjuder. Syftet med att staten reglerar en lägsta kvalitetsnivå är att tillgodose medborgarnas behov av en i huvudsak tillfredsställande service och kvalitet i hela landet. Statskontoret bedömer att den föreslagna nationella kollektivtrafikmyndigheten bör utforma föreskrifter som garanterar någon form av lägsta service- och kvalitetsnivå för den lokala kollektivtrafiken.

Ett område som utredaren endast översiktligt behandlar rör frågan om sanktioner. Vilka blir de ekonomiska konsekvenserna för medborgarna i egenkap av resenärer och skattebetalare om de kommersiella aktörerna inte lever upp till kraven i trafikplanerna? Det är därför viktigt för enskilda resenärer och för samhället att det finns en beredskap att såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt hantera situationer som uppkommer då kollektivtrafikföretag inte driver den kollektivtrafik de åtagit sig att driva.

Enligt förslaget så undantas den kollektivtrafikansvariga myndigheten från vissa skyldigheter och kan även vidta särskilda s.k. nödåtgärder i samband med trafikavbrott. Kollektivtrafikföretagen är vidare skyldiga att delta i ett samarbete för att hantera störningar i trafiken. Men någon närmare precisering innehåller inte förslaget. Statskontoret saknar en tydligare beskrivning av de offentliga aktörernas uppgifter och företagets skyldigheter i en situation då kollektivtrafiken inte erbjuder de tjänster som förväntas. Dessa uppgifter och skyldigheter borde, enligt Statskontoret, regleras tydligare.

### **De offentliga aktörernas roller och uppgifter**

Betänkandet saknar en samlad beskrivning och problematisering av förslaget konsekvenser för de statliga och kommunala myndigheternas uppgifter. Utredaren föreslår att Rikstrafiken, vars uppgifter till följd av andra aktuella utredningsförslag kommer att minska, tilldelas uppgiften att fungera som

nationellt ansvarig myndighet för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Nya uppgifter tillkommer och vissa uppgifter försvinner i samband med att uppgifter flyttas över från offentliga till privata aktörer, i första hand från kommunala och landstingskommunala kollektivtrafikföretag till privata kollektivtrafikföretag.

Utredaren tar bl. a. upp att de lokala kollektivtrafikansvariga myndigheternas uppgift att formulera mål för trafikförsörjningen kommer att bli svårare. Statskontoret instämmer i utredarens bedömning att de kollektivansvariga myndigheterna kommer att ha en svår uppgift när det gäller att formulera mål för trafikförsörjningen. VTI tar i en färsk rapport, om nya former för ekonomisk ersättning i kollektivtrafiken, upp problemet med att sammanställa och analysera nuvarande mål för kollektivtrafiken.<sup>1</sup>

De lokala kollektivtrafikansvariga myndigheterna har enligt Statskontoret en central uppgift när det gäller att se till att målen för kollektivtrafiken infrias. Statskontoret hade därför gärna sett att utredaren gått vidare i sitt resonemang kring dessa svårigheter. Det hade t.ex. varit värdefullt om betänkandet hade behandlat vilka förutsättningar de kollektivtrafikansvariga myndigheterna har idag att ta sig an de svårare uppgifter som följer av förslaget, vilka eventuella förändringar och vilket stöd som måste till för att myndigheterna ska nå en acceptabel nivå med sitt arbete.

### **Uppföljning och tillsyn**

Uppföljning och tillsyn är många gånger en försummad uppgift när marknadslösningar förs in för att svara för offentliga åtaganden. Utredaren menar också att ett öppnare marknadstillträde behöver tydliga och höjda krav i kombination med ökad tillsyn över de kollektivföretag som får ett trafikstillstånd i Sverige. Utredaren pekar på behovet av att kontinuerligt följa upp och utvärdera reformen för att komma till rätta med problem som kan uppstå efter en marknadsöppning.

Utredaren kopplar kravet på ökad tillsyn till behovet av en säker kollektivtrafik. Statskontoret menar att det även utifrån andra aspekter än säkerhet finns skäl att öka tillsynen över kollektivtrafikföretagen. Det kan t.ex. gälla att kollektivtrafiken håller tidtabellen, att kollektivtrafiken fungerar som ett sammanhängande trafiksystem för resenärerna, att det finns en beredskap att hantera konsekvenser då kollektivtrafikföretag inte lever upp till sina åtaganden eller går i konkurs så att inte ytterst resenärer drabbas. Statskontoret förutsätter att även de här och liknande aspekter som är centrala ur ett resenärsperspektiv kommer att regleras och därmed kunna bli föremål för tillsyn.

---

<sup>1</sup> Nya former för ersättning i kollektivtrafiken, VTI-rapport nr 625 år 2009.



Utredaren föreslår att Rikstrafiken tilldelas rollen som nationellt ansvarig myndighet för kollektivtrafiken. Denna roll innebär bl. a. att svara för viss rådgivning, uppföljning och utvärdering. Det är uppgifter som idag sköts av Banverket och Vägverket inom ramen för sektorsansvaret för kollektivtrafiken. Utredaren tar inte upp om det finns behov av att förändra eller utveckla det arbete som hittills bedrivits eller om det endast handlar om att uppgiften förs över till ny huvudman.

Ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn kommer med utredarens förslag att fördelas på flera parter. Det ställer höga krav på samordning och Statskontoret ställer sig tveksamt till om den föreslagna lösningen är den bästa. Järnvägsutredningen 2 föreslog att Transportstyrelsen skulle ha en sammanhållande funktion för uppföljning och utvärdering. Utredaren anser att Transportstyrelsen inte är en lämplig myndighet eftersom den har ett ansvar för vissa delar av reformen, t.ex. tillståndsgivning och tillsyn. Motsvarande resonemang skulle, enligt Statskontoret, kunna anföras mot att ge Rikstrafiken ett sammanhållande ansvar för uppföljning och utvärdering eftersom Rikstrafiken ska föreskriva normer inom vissa delar av kollektivtrafikområdet (samordnade informations-, boknings- och betalssystem). En avvägning av de fördelar respektive nackdelar som följer av att sammanföra dessa uppgifter vid en och samma myndighet kräver en mer utförlig beskrivning av myndighetens samlade uppgifter än de utredaren presenterar. Normalt vill man emellertid undvika de dubbla roller och lojaliteter som riskerar att uppstå vid en myndighet då rådgivande och normerande uppgifter kombineras med utvärderande uppgifter. Statskontoret ifrågasätter därför lämpligheten i utredarens förslag.

Regeringen har dessutom, efter att utredaren lämnade sitt betänkande, beslutat att en särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet (Trafikanalys) för utvärderingar och analyser inom hela transportområdet. Statskontoret utgår från att regeringen i detta sammanhang prövar möjligheten av att låta Trafikanalys uppgifter även omfatta uppföljning och utvärdering av det lokala kollektivtrafikområdet.

### **Den statliga finansieringen**

Utredaren tar upp frågan om den statliga finansieringen av interregional trafik. Förslaget innebär att finansieringen av den trafik som idag sker via Rikstrafiken i stället ska skötas av de lokala kollektivtrafikansvariga myndigheterna. Överföring av statliga medel till kommunerna föreslås antingen ske via kostnadsutjämningsystemet eller via specialdestinerade bidrag. Utredaren föreslår att frågan ska behandlas av den parlamentariska kommitté som för närvarande ser över systemet för kommunalekonomisk utjämnings. Regeringen skulle, enligt utredaren, lämna tilläggsdirektiv till kommit-

tén för att behandla frågan med förtur, vilket skulle krävas för att den nya kollektivtrafiklagen skulle kunna träda i kraft 1 januari 2012. Statskontoret anser inte att det finns anledning att hänskjuta frågan om statlig finansiering av interregional trafik till kommittén innan beslut fattats om kollektivtrafikens framtida reglering. De alternativ för finansiering som utredaren presenterar borde dessutom vara tillräckliga för regeringen om man vill gå vidare med andra delar av utredarens förslag.

### **En försöksverksamhet**

I en analys som utredningen låtit göra bedöms förslaget till en ny marknads-tillträdesmodell innebära en omfattande förändring i förhållande till nuläget och som kan väntas ge upphov till många och komplicerade effekter. En viktig utgångspunkt om en ny kollektivtrafiklag instiftas är att kvaliteten för resenärerna inte får riskeras med den nya regleringen. Statskontoret delar därför utredarens bedömning att det skulle vara värdefullt om modellen introducerades successivt för att på så sätt ge möjlighet att korrigera modellen utifrån erfarenheter och insikter bland berörda aktörer.

Statskontoret vill i detta sammanhang lyfta fram ytterligare en möjlighet till övergångslösning som inte tas upp i betänkandet. Nämligen att pröva modellen i form av en försöksverksamhet som omfattar ett större men avgränsat geografiskt område. Med en sådan övergångslösning skulle det bli möjligt att utvärdera och revidera den föreslagna modellen innan en ny lag träder i kraft med rikstäckande verkan. Jämförbara områden utanför försöksverksamheten skulle kunna utgöra jämförelsegrupper vid en utvärdering. Då modellen utvidgas skulle aktörer som inte deltar i försöksverksamheten också kunna få stöd och dra lärdom av erfarenheter aktörerna gjort i försöksverksamheten. De ekonomiska kostnader som följer av att på nationell nivå administrera två parallella system för den lokala och regionala kollektivtrafiken måste ingå ifall idén om en försöksverksamheten prövas.

Statskontoret anser att en försöksverksamhet är värd att uppmärksamma då regeringen prövar olika övergångslösningar. Även denna form kan, i likhet med den utredaren presenterar, ses som en gradvis övergång till ett öppnare marknadstillträde. I nationellt perspektiv skulle det bli fråga om en gradvis övergång men i full skala inom försöksområdet.

Ytterligare skäl för en gradvis övergång är den pågående avregleringen av järnvägstrafiken. Det ligger visserligen utanför utredarens uppdrag att belysa men frågor väcks kring hur den avreglerade kollektivtrafikmarknaden kommer att fungera jämsides med den nyligen presenterade omregleringen av järnvägstrafiken. Hur påverkas det statliga ansvaret för järnvägstrafiken av att det kommunala ansvaret för kollektivtrafiken kan komma att omfatta



allt större regioner? Kommer problem kring oklarheter i gränsdragningen att uppstå? Omregleringen inom järnvägstrafiken är, enligt Statskontoret, ytterligare ett argument för regeringen att avvakta en omreglering av den lokala kollektivtrafiken i hela landet och först pröva en försöksverksamhet i mindre skala.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Forsknings- och utredningschef Laura Hartman och utredare Rebecca Hort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Rebecca Hort