



DATUM
2010-02-18
ERT DATUM
2010-02-11

DIARIENR
2010/27-4
ER BETECKNING
N2010/1026/TE

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av utkast av lagrådsremissen Ny kollektivtrafiklag

I regeringens utkast till lagrådsremiss ombeds remissinstanserna att särskilt överväga

- vad konsekvenserna – främst med avseende på kommersiell järnvägs- trafik – blir av att den s.k. länsgränsrestriktionen för persontrafik på järnväg avskaffas, och
- hur regelverket avseende regionala kollektivtrafikmyndigheters befogenhet utformas för att inte offentligt finansierad trafik ska tränga undan kommersiell interregional trafik.

I detta remissvar kommenterar Statskontoret i första hand dessa två frågor men kommenterar också frågor om tillsyn och marknadsövervakning samt om reglering av resenärsrättigheter.

Avskaffad länsgränsrestriktion och avgränsningen av det offentliga åtagandet

Länsgränsrestriktionen avskaffas men befogenheten är avgränsad till ”regional kollektivtrafik”. Linjetillstånd för huvudmännen slopas och myndigheten får befogenhet att besluta om att införa allmän trafikplikt inom länet och över länsgräns så länge den kan anses som ”regional” i enlighet med en viss definition¹. I de fall sådan allmän trafikplikt gäller trafik som körs i mer än ett län ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fatta beslut efter överenskommelse med varandra.

¹”Trafik som med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose behov av arbetskraftspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till faktiskt utnyttjande tillgodoser sådant behov.”



Beslut om allmän trafikplikt som överskrider befogenhet för regionaltrafik får överklagas till länsrätten av kommersiella aktörer som berörs av beslutet. Prövning i kammarrätt kräver enligt förslaget prövningstillstånd. Till stöd för domstolens bedömning av vad som är regional kollektivtrafik enligt definitionen anges ett antal kriterier eller tumregler.²

Statskontorets kommentar

Utan en förutsägbar gräns för det regionala åtagandet riskerar samhällsköpt regional trafik att tränga undan kommersiell trafik

Statskontoret instämmer i att länsgränsen har kommit att tappa i betydelse för folks faktiska resande. Dock är den alltjämt den enda gräns som går att definiera administrativt och som också används i andra lagsammanhang, t.ex. i kommunallagen. Av det skälet hade det varit bättre att behålla länsgränsen som gräns för de kommunala myndigheternas befogenheter och komplettera med möjlighet till undantag efter särskild prövning. Om man som nu föreslås ändå väljer att avskaffa länsgränsrestriktionen måste de regionala myndigheternas befogenhet avgränsas från varandra. Det är då bättre, men inte bra, att dessa knyts till den regionala kollektivtrafiken än att inte ha någon avgränsning alls. Den i lagrådsremissen föreslagna ordningen (se nedan) innebär dock att det först i efterhand, genom möjligheten till domstolsprövning, är möjligt att få veta vad begreppet regional kollektivtrafik faktiskt innebär. Statskontoret ifrågasätter om detta är en tillräckligt tydlig och förutsägbar ordning för att marknaden ska vara villig till etablering.

Enligt förslaget finns ingen formell eller bindande koppling mellan det trafikbehov som anges i trafikförsörjningsprogrammen och myndigheternas beslut om att organisera samhällsköpt trafik. Det går därför inte heller att förutsäga hur och i vilken grad myndigheterna faktiskt kommer att agera, särskilt när det gäller att satsa på olika former av långväga trafiklösningar. Eftersom det sannolikt är främst i den långväga, länsgränsöverskridande trafiken som det finns potential för kommersiella trafiklösningar vore det olyckligt om särskilt den trafiken kom att ges alltför otydliga förutsättningar. Statskontoret menar därför att utan en förutsägbar administrativ gräns för det regionala åtagandet riskerar samhällsköpt regional trafik att tränga undan främst långväga kommersiell trafik.

² Kriterier ställs upp för bedömning av utbudet (turutbud, stoppfq, taxevillkor, fordonstyp) och av resandet (ärendet, reslängd och tid, skillnader hög/lågtrafik).

Behovet av att utveckla vägledande rättspraxis talar emot prövningstillstånd

Möjligheten att överklaga ett beslut om allmän trafikplikt är bra. Det är också bra att den kommunala kompetensen/befogenheterna förtydligas och avgränsas i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen. Erfarenheterna av att fastställa gränser för det kommunala åtagandet genom prövning i domstol är dock inte särskilt goda, (inte minst därför att många drar sig för att inleda en domstolsprocess mot myndigheter). Behovet av att det utvecklas sådan vägledande rättspraxis på kollektivtrafikområdet talar dock emot kravet på prövningstillstånd för prövning i kammarrätt. Enligt Statskontoret bör kravet på prövningstillstånd inte införas och man bör istället uppmuntra att domar tas till prövning i högre distans för att få fram prejudicerande domar.

Regelverket kring de regionala kollektivtrafikmyndigheternas befogenheter

Regeringen föreslår att trafikansvaret ska utövas i myndighetsform. Befogenheter ges till regional kollektivtrafikmyndighet (kommunalförbund). Myndigheten ska utforma trafikförsörjningsprogram, fatta beslut om allmän trafikplikt och avtala om trafik. Den sista uppgiften, liksom andra ekonomiska uppgifter får överlåtas på ett bolag.

Kommersiell trafik som uppfyller grundläggande krav får etableras efter ett anmälningsförfarande och linjetillståndsprövningen (för buss) upphör. Kollektivtrafikmyndigheterna får föreskriva om tidsintervall för när anmälan om start och stopp av trafik ska ske. Etableringen av den kommersiella trafiken ska således som förslaget måste förstås kunna ske oberoende av i vilken omfattning och var myndigheterna fattat eller kommer att fatta beslut om allmän trafikplikt.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska enligt förslaget ha stora möjligheter och befogenheter (att ge ersättning) eftersom det behövs mer trafik och den måste samordnas. Myndigheternas åtgärder för att åstadkomma detta ska vara "proportionerliga" och myndigheterna ska föra dialog med trafikföretag.

Statskontorets kommentar

Otydliga befogenheter och avsaknad av skydd för kommersiell trafik

De regionala myndigheternas mandat är både omfattande och på flera punkter otydligt. Vi saknar särskilt närmare regler eller direktiv som styr upp och gör processen för marknadstillträdet (trafikförsörjningsprogram,

beslut om allmän trafikplikt, avtal om trafik) mer transparent och rättssäker. I vilken ordning tillåts nu kommersiella trafikföretag anmäla intresse för att etablera trafik och i vilka former ska myndigheternas trafikförsörjningsprogram offentliggöras? När och hur fattar myndigheterna beslut om att organisera samhällsköpt trafik? Framförallt saknas reglerade gränser mellan vad som är samhällsköpt och kommersiell trafik i syfte att skydda den kommersiella trafiken mot skattesubventionerad konkurrens. Utöver möjligheter att i efterhand överklaga ett beslut om att införa allmän trafikplikt behövs också rimliga möjligheter att i förhand kunna veta om ett kommersiellt trafikupplägg kan komma att, nu eller senare, mötas av konkurrens från subventionerad trafik. Utöver den faktiska undanträngningsrisken för redan etablerad trafik kommer sannolikt osäkerheter kring detta att inverka negativt på kommersiella företags vilja att etablera sig över huvud taget.

Åtgärder som ska se till att de regionala myndigheternas ingrepp i marknaden inte sker i onödan eller blir oproportionellt stora är enligt förslaget helt frivilliga. Att trafik, oberoende av om den är kommersiell eller organiserad och subventionerad av det offentliga, skulle kunna bedrivas helt oberoende av varandra förefaller som ett orimligt antagande. Utan ett sådant reglerat skydd riskerar enligt Statskontoret den kommersiella trafiken att trängas ut av samhällsbetalad trafik vilket sannolikt negativt påverkar den kommersiella trafikens etableringslust.

Sammantaget menar Statskontoret därför att otydliga befogenheter till kollektivtrafikmyndigheterna gör att det saknas ett skydd mot att kommersiell trafik trängs undan av skattesubventionerad trafik.

Övriga synpunkter

Vem ska ansvara för marknadstillsyn och följa upp att marknaden fungerar i resenärernas intresse?

Som Statskontoret påpekade i sitt remissvar till Kollektivtrafikutredningen är uppföljning och tillsyn ofta en försummad uppgift efter genomförandet av marknadsreformer. Statskontoret vill understryka vikten av att en framtida omreglering av den regionala kollektivtrafiken följs upp och utvärderas så att negativa konsekvenser av förändringarna kan åtgärdas i ett tidigt skede. Det är viktigt inte minst mot bakgrund av att många frågor ännu inte klargjorts i lagrådsremissen. Utöver det generella tillsynsansvar över marknaden och resenärernas intresse som Konkurrensverket och Konsumentverket redan har förefaller det något oklart hur ansvaret för marknadstillsynen ska fördelas mellan myndigheterna på transportområdet. Är det Transportstyrelsen, Trafikverket eller de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som ska

ansvara för marknadstillsyn och följa upp att marknaden fungerar i resenärernas intresse?

I lagrådsremissen föreslås att den myndighet regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över att regionala kollektivtrafikmyndigheter och kollektivtrafikföretag efterlever kollektivtrafiklagen och dess föreskrifter. I lagrådsremissen föreslås vidare att den myndighet regeringen bestämmer (samma myndighet?) bör ges i uppdrag att följa utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden. Myndigheten får meddela de föreskrifter som behövs avseende skyldigheten att lämna uppgifter. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har också i uppdrag att följa upp och utvärdera förändringar i trafiken. Samtidigt kan dessa knappast ses som oberoende aktörer, eftersom de också agerar på marknaden som organisatörer av trafik.

När det gäller marknadstillsynen över hela kollektivtrafiken och ansvaret för uppföljningen av omregleringen hade Statskontoret gärna sett ett mer utvecklat förslag som undviker att tillsynsansvaret blir alltför splittrat och att ansvar faller mellan stolarna.

Varför tar lagrådsremissen inte upp förslagen till lagstiftning om passagerarrättigheter?

Lagrådsremissen om en ny kollektivtrafiklag omfattar inte frågor som rör Kollektivtrafikutredningens förslag till förstärkta passagerarrättigheter. Uppdraget gavs i en samlad form där utgångspunkten var att sätta resenären i centrum. Men nu delas arbetet upp och man går vidare när det gäller regleringen av kollektivtrafiken innan det finns ett färdigt förslag från regeringen om hur passagerarrättigheterna ska stärkas. Statskontoret saknar här motiv för varför regeringen väljer att göra på det sättet. Passagerarrättigheterna, liksom frågan om vem som ska ha tillsynsansvaret här, borde rimligen vara en viktig dimension för att försäkra sig om ett tydligt resenärsperspektiv, vilket var en viktig utgångspunkt i direktiven till Kollektivtrafikutredningen.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredare Pia Bergdahl, föredragande, och utredare Rebecca Hort var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Pia Bergdahl