

Näringsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Utkast av lagrådsremissen Ny kollektivtrafiklag

N2010/1026/TE

### Sammanfattning

Konkurrensverket har allmänt sett inga invändningar mot den föreslagna omregleringen av och nya myndighetsstrukturen för kollektivtrafiken. I sammanhanget är det positivt att föreslagna åtgärder har ett tydligt resenärs- och konsumentperspektiv.

En central del av omregleringen i ett konkurrensperspektiv är att en regional kollektivtrafikmyndighet ska kunna besluta om att en viss trafik ska omfattas av allmän trafikplikt. Ett sådant beslut föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som berörs av trafikplikten. Men här föreslås att ett överklagande av beslut av förvaltningsrätten ska kräva prövningstillstånd för att tas upp av kammarrätten. Frågan är om förslaget i denna del är optimalt för att främja etablering av berörd trafik utifrån givna syften.

Den senare slutsatsen ska ses i ljuset av att de nya reglerna i denna del är relativt ingripande och ger delvis nya marknadsförutsättningar för interregional eller länsöverskridande linjetrafik och här finns inga erfarenheter av föreslagna regler. Det är också angeläget att hindra att offentligt finansierad trafik tränger undan bl.a. lönsam interregional trafik. Konkurrensverket saknar i lagrådsremissen en fördjupad konsekvensanalys av förslaget i denna del.

Det är viktigt att ett företag, som satsat på att utföra viss linjetrafik och riskerar eget och lånat kapital, kan få en snabb och rättssäker prövning när en kollektivtrafikmyndighet har beslutat om nämnda trafikplikt. Vidare bör beaktas att olika marknader för persontrafik såsom bussbranschen har ett stort inslag av små företag som inte alltid har ekonomiska resurser, juridisk kompetens etc. för att argumentera för sin sak i domstol.

Adress 103 85 Stockholm  
Besöksadress Torsgatan 11  
Telefon 08-700 16 00  
Fax 08-24 55 43  
konkurrensverket@kkv.se

Konkurrensverket anser att det finns goda skäl för att ytterligare stärka rättssäkerheten för berörda företag utöver vad som följer av föreslagen ordning för överklaganden. Här kan t.ex. övervägas att det i regeringens kommande proposition ytterligare förtydligas när sådan trafik kan omfattas av allmän trafikplikt och att berörd tillsynsmyndighet får i uppdrag att ta fram föreskrifter på området.

I förslaget till lag om kollektivtrafik föreslås en bestämmelse med innebörd att en offentlig aktör, bl.a. en kommun, vid offentlig upphandling av t.ex. skolskjutsar får beakta åtaganden av anbudsgivaren att svara för en taxiservice åt allmänheten. Konkurrensverket föreslår att bestämmelsen utgår eller omformuleras då den kan ge upphov till ett upphandlingsförfarande som strider mot upphandlingslagstiftningen och bl.a. den EU-rättsliga principen om likabehandling av leverantörer. Bestämmelsen stödjer även ett upphandlingsförfarande som begränsar konkurrensen vid upphandling av berörda transporter. Effekten kan bli att den upphandlande myndigheten får höga kostnader för transporterna. Dessa merkostnader kan överstiga de kostnader som följer av att taxiservice åt allmänheten hade ordnats på annat sätt.

Konkurrensverket vill framhålla vikten av att den föreslagna uppföljningen av omregleringen ges hög prioritet. Därmed ökar garantin för att omregleringen ska nå givna mål genom att oönskade effekter snabbt kan rättas till.

### **Inledning**

Konkurrensverket har allmänt sett inga invändningar mot den föreslagna regelreformen eller omregleringen och nya myndighetsstrukturen som gäller kollektivtrafiken och där bl.a. konkurrensbegränsande regleringar tas bort. De redovisade förutsättningarna för att utveckla kollektivtrafiken måste generellt sett anses vara relevanta och det är positivt att föreslagna åtgärder har ett tydligt resenärs- och konsumentperspektiv.

### **Tillsynen bör ges en central roll och innebära hög rättssäkerhet för företagen**

Regelutredningen har i ett betänkande utvärderat ett flertal omreglerade marknader.<sup>1</sup> Utredningen konstaterade att de reglerande och kontrollerande institutionerna inte har utvecklats i samma takt som marknader har fått ökade inslag av konkurrens. Erfarenheterna visade, menade utredningen, att behovet av tillsyn av omreglerade eller liberaliserade marknader har underskattats. Konkurrensverket vill understryka vikten av att lagrådsremissens föreslagna myndighetstillsyn av kollektivtrafiken och marknadsaktörerna ges en central roll, vilket ökar förutsättningarna för en framgångsrik omreglering.

Det är angeläget att företagen har tydliga, långsiktigt stabila och inte minst ändamålsenliga regler som rör företagens verksamhet och förutsättningar för mark-

---

<sup>1</sup> Betänkandet Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4)

nadstillträde m.m. Det minskar företagets risktagande, vilket underlättar etablering och kan skapa en väl fungerande konkurrens till nytta för det allmänna och konsumenterna. I sammanhanget är det viktigt att hindra att offentligt finansierad trafik tränger undan bl.a. lönsam interregional eller länsöverskridande trafik.

En central del av omregleringen i ett konkurrensperspektiv är att en regional kollektivtrafikmyndighet ska kunna besluta om att en viss trafik ska omfattas av allmän trafikplikt. Ett sådant beslut föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som berörs av trafikplikten. Men här föreslås att ett överklagande av beslut av förvaltningsrätten ska kräva prövningstillstånd för att tas upp av kammarrätten. Frågan är om förslaget i denna del är optimalt för att främja etablering av berörd trafik utifrån givna syften.

Den senare slutsatsen ska ses i ljuset av att de nya reglerna i denna del är relativt ingripande och ger delvis nya marknadsförutsättningar för bl.a. interregional linjetrafik. Här finns av naturliga skäl inga erfarenheter av föreslagna regler. Konkurrensverket är medvetet om att det i och för sig är rätt många måltyper som kräver prövningstillstånd i kammarrätten och att detta numera får betraktas som huvudregeln inom förvaltningsprocessen.<sup>2</sup>

Men Konkurrensverket saknar i lagrådsremissen en fördjupad konsekvensanalys av förslaget i denna del. Det är viktigt att ett företag, som satsat på att utföra viss linjetrafik och riskerar eget och lånat kapital, kan få en snabb och rättssäker prövning när en kollektivtrafikmyndighet har beslutat om allmän trafikplikt enligt ovan. Det bör även beaktas att olika marknader för persontrafik såsom bussbranschen har ett stort inslag av små företag som inte alltid har ekonomiska resurser, juridisk kompetens etc. för att argumentera för sin sak i domstol.

Konkurrensverket har inte underlag för att föreslå en annan ordning som rör företagets möjligheter att få beslut om allmän trafikplikt prövade i domstol. Men verket anser att det finns goda skäl för att ytterligare stärka rättssäkerheten för berörda företag utöver vad som följer av föreslagen ordning för överklaganden. Här kan t.ex. övervägas att det i regeringens kommande proposition ytterligare förtydligas när sådan trafik kan omfattas av allmän trafikplikt och att även berörd tillsynsmyndighet får i uppdrag att ta fram föreskrifter på området.

### **Offentlig upphandling och taxiservice för allmänheten**

Konkurrensverket vill därutöver uppmärksamma en bestämmelse (7 §) i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Bestämmelsen, som i princip

---

<sup>2</sup> Enligt 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska prövningstillstånd i kammarrätt meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

oförändrad har överförts till den föreslagna nya lagen om kollektivtrafik (2 kap. 12 §), kan enligt Konkurrensverkets uppfattning numera ifrågasättas med hänsyn till upphandlingslagstiftningen.<sup>3</sup> Denna bygger främst på EU-regler.

Den aktuella bestämmelsen innebär att en upphandlande myndighet vid t.ex. upphandling av skolskjutsar ska kunna väga in vid val av leverantör att denna, förutom att utföra skolskjutsarna, erbjuder sig att upprätthålla en viss taxiservice åt allmänheten. Konkurrensverket är medvetet om att det i glesbygd kan finnas ett dåligt utbud av taxiresor och som enligt lagrådsremissen (avsnitt 6.2) skulle motivera bestämmelsen.<sup>4</sup>

Men det bör uppmärksammas att om en upphandlande myndighet vid val av anbudsgivare eller leverantör avser att beakta förhållanden, som inte är direkt kopplade till föremålet för upphandlingen, kan detta strida mot EU-rättsliga principer såsom proportionalitetsprincipen (ett samband mellan ställda krav och det som upphandlas), icke-diskriminering och likabehandling av anbudsgivare och leverantörer.

En dom av Regeringsrätten 1996 innebär att en kommun vid upphandling kunde göra den nämnda kopplingen vid köp av färdtjänst där vinnaren av anbudet skulle upprätthålla en taxiservice åt allmänheten.<sup>5</sup> Enligt domen skulle dock servicenivån ha preciserats i förfrågningsunderlaget. Men därefter har det kommit en dom av EU-domstolen som måste anses innebära att Regeringsrättens dom har förlorat i praxisvärde.<sup>6</sup> EU-domstolens beslut innebär bl.a. att det inte gick att ställa krav på ett företags produktion som inte var föremål för själva upphandlingen och att detta var i strid med bl.a. likabehandlingsprincipen enligt ovan.

Det är lätt att inse att anbudsgivare som kan erbjuda de efterfrågade skolskjutsarna, men inte bedriver taxitrafik, diskrimineras eller inte likabehandlas jämfört med företag som erbjuder båda typerna av transporter, dvs. lokala taxiföretag. Därmed minskar förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid upphandling av berörda transporter med sannolikt oförmånliga inköpsvillkor som följd. Men det är givetvis inget som hindrar att en t.ex. en kommun gör en särskild upphandling av en förutbestämd servicenivå som rör taxitrafik (utbud av taxiresor m.m.), vilket för övrigt har skett.

---

<sup>3</sup> Enligt bestämmelsen gäller att "När en kommun eller ett landsting eller en regional kollektivtrafikmyndighet upphandlar taxitjänster får även beaktas åtaganden av anbudsgivaren att hålla en god taxiservice åt allmänheten."

<sup>4</sup> Se Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige 2007 (2007:4) där taxitrafiken inkl. taxiresor i glesbygd behandlas.

<sup>5</sup> RÅ 1996 ref. 100

<sup>6</sup> C-448/01, Wienstrom GmbH mot republiken Österrike

Det bör även nämnas att enligt kommunallagen (1991:900) får en kommun ge stöd till ett företag när det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis handla om kommersiell service (dagligvaruhandel, bensinstationer m.m.) i glesbygd.<sup>7</sup>

En slutsats blir att den berörda bestämmelsen kan ge upphov till eller legitimerar ett upphandlingsförfarande som kan strida mot upphandlingslagstiftningen. En sammankoppling av skilda typer av transporter kan också leda till att den upphandlade myndigheten får ökade kostnader för berörda transporter (främst färdtjänst och skolskjutsar) på grund av en minskad (anbuds)konkurrens. Dessa merkostnader kan överstiga de kostnader som följer av att taxiservice åt allmänheten hade ordnats på annat sätt. Konkurrensverket föreslår därför att bestämmelsen utgår eller omformuleras.

### **Prioritera uppföljningen av omregleringen**

Förslagen enligt lagrådsremissen innebär allmänt sett stora förändringar för den regionala kollektivtrafiken och även för interregional linjetrafik. Konkurrensverket vill därför framhålla vikten av att den föreslagna uppföljningen av omregleringen ges hög prioritet. Därmed ökar garantin för att omregleringen når givna mål genom att oönskade effekter snabbt kan rättas till.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Dan Sjöblom

Per-Arne Sundbom

### **Kopia till**

Näringsdepartementet (Enheten för marknad och konkurrens)  
Finansdepartementet (Enheten för upphandlingsrätt)  
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

---

<sup>7</sup> Se Konkurrensverkets rapport Vårda och skapa konkurrens (2002:2) där frågor med koppling till kommunal stödgivning till näringslivet och berörda konkurrensfrågor behandlas. (Denna rapport liksom rapport enligt fotnot 4 finns på [www.kkv.se](http://www.kkv.se).)