

# Kommittédirektiv



## Översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet

Dir.  
2008:55

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2008.

### Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att med utgångspunkt ur ett tydligt resenärsperspektiv se över och ge förslag till ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken, inklusive förstärkta passagerarrättigheter för resenärerna. Utredaren ska lämna förslag till en samlad och överskådlig lagstiftning som är anpassad till EG-rätten och övriga relevanta förändringar i samhället.

Regleringen ska definiera de kollektivtrafikansvarigas ansvar och skapa goda förutsättningar för att organisera kollektivtrafiken på ett flexibelt sätt. Utredaren ska därför överväga om det offentliga åtagandet på området bör omformuleras med fokus på vad de kollektivtrafikansvariga ska göra och hur långt deras mandat ska sträcka sig. I syfte att öka konkurrensen i kollektivtrafiken ska utredaren överväga avgränsningen mellan delvis offentligt finansierad respektive kommersiell trafik. Utredaren ska också överväga hur lagstiftningen kan kopplas till de transportpolitiska målen och hur resultatuppföljningen bör ske. I uppdraget ingår att överväga hur lagstiftningen kan utformas för att underlätta en flexibel samordning mellan allmän och särskild kollektivtrafik. I uppdraget ingår även att överväga former för en långsiktig strategisk planering.

Utredaren ska också ge förslag på lagstiftning som stärker passagerarnas rättigheter. Utredaren ska i det sammanhanget särskilt beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även genomföra en översyn av regelverket om

administrativa sanktioner mot resenärer som bryter mot skyldigheten att betala avgift i kollektivtrafiken.

Utredaren ska analysera vilka kostnads- och konkurrens-effekter utredningens förslag kan förväntas få för de olika transportslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Vidare ska utredaren särskilt beakta nu gällande och kommande gemenskapsreglering på området.

Utredaren ska samråda med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, marknadens aktörer, Järnvägsutredningen 2 (N 2007:11) samt Transportstyrelseutredningen (N 2007:05).

Utredningen ska till regeringen redovisa förslag till offentligrättslig reglering av kollektivtrafiken senast den 30 april 2009. Förslag om stärkta passagerarrättigheter ska redovisas senast den 30 september 2009.

## **Övergripande utgångspunkter**

### *En effektiv och flexibel kollektivtrafik*

Kollektivtrafiken, såväl den allmänna som den särskilda, utgör ett viktigt medel för att uppfylla de transportpolitiska målen och därigenom åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet. För att nå bästa möjliga resultat måste dock kollektivtrafiken anpassas till de förändringar som äger rum i samhället.

Sedan den s.k. trafikhuvudmannareformen 1978 har samhället förändrats på många sätt. Strukturomvandlingen i näringslivet samt bättre vägar och järnvägar har lett till större arbetsmarknadsregioner. Högre hushållsinkomster har bidragit till ökad biltäthet. Som en följd av detta reser människor allt längre, både till och från arbetet och på fritiden. Länet som administrativ gräns för kollektivtrafikens organisation framstår inte längre som lika relevant.

Det tilltagande resandet leder samtidigt till ytterligare belastning på klimatet. Att komma till rätta med de ökande utsläppen av klimatgaser kräver stora insatser i alla delar av samhället, inte minst i transportsektorn. Att resa kollektivt är

oftast mer energieffektivt än att använda bil. En del av transportsektorns svar på klimathotet är följaktligen att ge bra förutsättningar för en ökad användning av kollektiva färdmedel vid persontransporter.

Ett ökat kollektivt resande sätter större fokus på behovet av en ny och trafikslagsövergripande samordning av kollektivtrafiken. En sådan måste tillgodose resenärernas behov av geografisk tillgänglighet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning samt samhällets krav på ett effektivt utnyttjande av resurserna. Det talar för ett fortsatt offentligt engagemang på kollektivtrafikområdet. Förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik varierar dock kraftigt mellan å ena sidan glesbygd och å andra sidan storstadsregionerna. I storstadsregionerna utgör ofta kapacitetsbristen ett problem snarare än turtätheten. I glesbygden finns däremot ett relativt litet utbud av allmän kollektivtrafik. Att det sker en samordning med särskild kollektivtrafik är i de sistnämnda områdena extra viktigt, speciellt för att tillgodose äldre och ungdomars behov av att resa. De olika förutsättningarna för bedrivande av kollektivtrafik medför behov av en flexibel kollektivtrafiklagstiftning som möjliggör att verksamheten utformas efter lokala och regionala önskemål. Ansvar för att sörja för lokal och regional kollektivtrafik ska därför även i fortsättningen ligga på lokal och regional nivå. Ambitionen är också att lagstiftningen ska medge ett ökat inslag av konkurrens i syfte att stimulera utveckling och ökad effektivitet. Vidare bör det utredas hur staten kan ges utökade möjligheter att på ett enkelt sätt följa upp hur väl kollektivtrafiken bidrar till att uppfylla de uppställda transportpolitiska målen.

Lagstiftningen ska sammanfattningsvis underlätta och stimulera såväl samordning som konkurrens i syfte att öka attraktiviteten hos och effektiviteten i kollektivtrafiken.

#### *En serviceinriktad kollektivtrafik tillgänglig för alla*

En utgångspunkt för en kommande lagstiftning är att den ska skapa incitament för kollektivtrafikföretagen att i förhållande till resenärerna upprätthålla en hög servicenivå och en hög grad

av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kollektivtrafikföretagen måste ges incitament att bli mer resenärorienterade, det vill säga mer inriktade på att göra kollektivtrafiken attraktiv för fler resenärer. Därmed kan kollektivtrafiken komma att utgöra ett gott alternativ till bilen.

Ett kraftfullt incitament för kollektivtrafikföretagen att upprätthålla en hög servicenivå är att stärka passagerarrättigheterna. Det kan exempelvis gälla rätten till information, tillgång till biljetter och rätt till kompensation vid förseningar och andra störningar i trafiken. Det kan också gälla rätten för personer med funktionsnedsättning att resa med kollektivtrafik och på så sätt kunna ta aktiv del i samhällslivet.

En förstärkning av passagerarrättigheterna i kollektivtrafiken ligger också väl i linje med utvecklingen inom den Europeiska gemenskapen. Rådet och Europaparlamentet har på såväl luftfarts- som järnvägsområdet antagit flera rättsakter som väsentligt stärker skyddet av resenärerna. Det gäller särskilt i fråga om resenärer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.

## **Nuvarande lagstiftning**

### *Den offentligrättsliga regleringen av kollektivtrafiken*

Regleringen av kollektivtrafiken är i dag spridd på ett antal olika lagar och blir därmed svåröverskådlig. Den grundläggande regleringen av den allmänna kollektivtrafiken utgörs i dag av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Den bygger på de principer för organisering av kollektivtrafiken som etablerades genom den s.k. trafikhuvudmannareformen år 1978. Den grundläggande lagstiftningen har därefter kompletterats med särskilda lagar om bl.a. handikappanpassning av kollektivtrafiken, vissa kommunala befogenheter inom kollektivtrafiken rörande rätten att ta ut tilläggsavgifter i kollektivtrafiken samt krav på ersättningsystem. Under senare tid har också vissa gemenskapsbestämmelser på området moderniserats, det gäller framförallt Europaparlamentets och

rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på väg och järnväg. I förordningen, som ersätter en förordning från 1969, regleras hur behöriga myndigheter kan ingripa för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse.

Vid sidan av regleringen av den allmänna kollektivtrafiken har det utvecklats en separat reglering av s.k. särskild kollektivtrafik: färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjutsning och sjukresor. Hit hör bl.a. lagen (1997:736) om färdtjänst.

Dessutom finns det ett antal lagar som delvis berör kollektivtrafiken. Till dessa hör yrkestrafiklagen (1998:490), som bl.a. reglerar utfärdande av tillstånd till yrkesmässig trafik med buss och taxi.

### *Passagerarrättigheter*

När det gäller lokal och regional kollektivtrafik finns det i dag endast en viss grundläggande reglering av kollektivtrafikföretagens ansvar i förhållande till resenärerna. Trafikskadelagens (1975:1410) bestämmelser om ersättning vid person- och sakskador i följd av trafik är tillämpliga även i fråga om busspassagerare. Järnvägstrafiklagen (1985:192) innehåller vissa bestämmelser om ansvar och ersättning för dödsfall och skador som drabbar passagerare samt förlust av och skador på bagage.

Kollektivtrafikföretagen har enligt lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m. skyldighet att lämna viss information till resenären rörande resan och vid förseningar. Företagen måste också ha ett system för kompensation vid förseningar och störningar i trafiken. Förutsättningarna för att resenärerna ska få kompensation och storleken på denna varierar dock mellan olika kollektivtrafikföretag eftersom ingenting sägs i lagen om innehållet i ett sådant system. Bestämmelserna är inte heller sanktionerade. Frågan om vilka krav resenärer med funktionsnedsättning kan ställa på kollektivtrafikföretagen har heller inte reglerats på ett heltäckande sätt i lag. Enligt lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik gäller ett allmänt krav att trafiken ska planeras och genomföras på ett sådant sätt att

funktionsnedsattas behov beaktas. Någon reglering av vad en enskild resenär med funktionsnedsättning kan ställa för krav på tillgänglighet finns däremot inte.

Den 3 december 2009 träder emellertid Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer<sup>1</sup> i kraft (järnvägspassagerarförordningen). Förordningen innehåller bland annat regler om rätt till assistans och kompensation vid förseningar och inställda tåg. Den innehåller även bestämmelser om resenärers med funktionsnedsättning rätt till assistans ombord på tåg och på stationer. Förordningen omfattar såväl internationell som inrikes tågtrafik. Dock finns möjlighet för enskilda medlemsstater att undanta viss stads-, lokal- och regionaltrafik från förordningens tillämpningsområde. Undantaget motiveras av att bestämmelserna i förordningen inte är anpassade till förhållandena inom den lokala kollektivtrafiken. Ett utnyttjande av undantaget medför ett behov av att överväga om lokaltrafikresenärerna i stället bör omfattas av nationella bestämmelser om passagerarrättigheter. Frågan om och i vilken mån Sverige ska utnyttja undantaget övervägs för närvarande i Justitiedepartementet.

## **Uppdraget**

### *Allmänt*

En utredare ges i uppdrag att med utgångspunkt i ett tydligt resenärsperspektiv se över och lämna förslag till ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken, inklusive stärkta passagerarrättigheter. Utredaren ska lämna förslag till en samlad och överskådlig lagstiftning som är anpassad till EG-rätten och övriga relevanta förändringar i samhället.

### *Det offentliga åtagandet*

<sup>1</sup> EUT L 315, 3.12.2007, s. 14 (Celex 32007R1371).

Utifrån dagens samhälleliga och rättsliga förutsättningar ska utredaren analysera vilken roll de kollektivtrafikansvariga bör ha, det vill säga vad det offentliga åtagandet på kollektivtrafikområdet bör innehålla och hur långt det bör sträcka sig. I detta ligger även att lämna förslag till en lämplig avgränsning mellan den trafik som är föremål för ekonomisk ersättning från det allmänna och den trafik som bedrivs kommersiellt.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken är inte bara av betydelse för förverkligandet av de lokala och regionala målen om t.ex. geografisk tillgänglighet och tillväxt utan även för att de nationella transportpolitiska målen ska kunna uppnås. De transportpolitiska målen kommer till uttryck i propositionen Moderna transporter (prop.2005/06:160 s. 25–41, se även bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308). Utredaren ska därför ta ställning till om det bör finnas en tydligare koppling mellan de transportpolitiska målen och de kollektivtrafikansvarigas ansvar. Om så är fallet ska utredaren lämna förslag till lagstiftning samt förslag till hur resultaten ska kunna följas upp i förhållande till målsättningarna.

Den samordning som var syftet med trafikhuvudmannareformen på 1970-talet har i huvudsak fungerat väl inom respektive län. Däremot uppvisar samordningen mellan länen vissa brister som är svårare att komma till rätta med. Det medför problem när en funktionell arbetsmarknadsregion berör mer än ett län. Det kan handla om sämre utbud av linjetrafik över länsgränserna och att olika län tillämpar olika resevillkor. Utredaren ska därför överväga om ansvaret fortsatt ska gälla inom ett visst administrativt område eller om det bör kompletteras med funktionella krav. Förslagen till ny lagstiftning ska vara ändamålsenliga oavsett hur den framtida indelningen av landet i regioner och län kan komma att se ut.

Den 1 januari 1998 trädde nya regler för färdtjänst och riksfärdtjänst i kraft. Syftet med dessa regler är bl.a. att underlätta samordning av dessa anropsstyrda transportformer med den vanliga linjetrafiken för att skapa en attraktivare service och en effektivare användning av offentliga medel. Av olika skäl har denna samordning inte genomförts i någon större omfattning, delvis på grund av att lagarna hamnar i konflikt

med vissa upphandlingsregler. Dessutom finns det nu önskemål om att även kunna föra in sjukresorna i ett integrerat kollektivtrafiksystem. Samordning av olika former av samhällsbetald kollektivtrafik är särskilt viktig i glesbygd. I dag samordnas ofta den allmänna linjetrafiken och skolskjutsar, men en integrerad lagstiftning för allmän och särskild kollektivtrafik kan ytterligare underlätta samordningen mellan olika typer av kollektivtrafik. Utredaren ska beakta förutsättningarna för samordning mellan kollektivtrafik och gods-transporter, vilket i dag är relativt omfattande och viktiga i vissa delar av landet. Det är även angeläget att taxi ges möjligheter att i högre utsträckning medverka i kollektivtrafiken. Utredaren ska ge förslag till förändringar som underlättar önskad samordning.

Det stora antalet lagar gör regleringen av kollektivtrafiken svåröverskådlig. Utredaren ska analysera om det är möjligt att de olika transportformerna, såväl allmän som övrig offentligt finansierad kollektivtrafik, samlas i en och samma lag.

### *Dynamisk marknad*

I Banverkets och Vägverkets rapport Koll Framåt framförs kritik mot att många kollektivtrafikansvariga i alltför liten utsträckning sätter resenärernas behov i fokus. Utredarens förslag till ny lagstiftning ska ta sin utgångspunkt i ett resenärsperspektiv.

Trafikhuvudmännen har en rättslig särställning eftersom de, utan särskilt tillstånd, kan bedriva linjetrafik med buss inom respektive län. Detta har bidragit till att trafikhuvudmännen kommit att inta en monopolliknande position. Utredaren ska baserat på en analys av hur marknadstillträdet kan underlättas för andra aktörer, lämna förslag till hur förutsättningarna för kommersiell trafik bättre kan tas tillvara. Utredaren ska vidare redovisa de konsekvenser som en öppning av marknaden kan medföra för geografisk tillgänglighet, samordning, kommunal ekonomi m.m. Utredaren ska i denna del samråda med Järnvägsutredningen 2 (N 2007:11).

I propositionen 2005/06:160 Moderna transporter s. 64–66 föreslås att de kollektivtrafikansvariga ska utarbeta långsiktiga



och strategiska planer för kollektivtrafikens utveckling. En strategisk plan ger bättre förutsättningar för samordning mellan kollektivtrafikplaneringen och den fysiska planeringen i kommuner och regioner. Samordningen bidrar till både en attraktiv och samhällsekonomiskt effektiv bebyggelsestruktur och en kostnadseffektiv kollektivtrafik. En strategisk plan kan även minska andra marknadsaktörers osäkerhet när det gäller de kollektivtrafikansvarigas långsiktiga intentioner i fråga om exempelvis utbud, priser och kvalitet. Det kan underlätta för taxi-, buss- och järnvägsföretag att värdera möjligheter och risker i samband med investeringar på marknaden. Utredaren ska överväga möjligheterna att införliva krav på långsiktig strategisk planering och, om sådana krav anses vara lämpliga, föreslå hur de bör vara utformade.

Det snabbt ökande flygresandet genererar allt fler resor till och från flygplatserna, framför allt med bil. För att främja en långsiktigt hållbar utveckling och för att flygplatserna ska kunna hålla sig inom de utsläppsramar som regleras i deras miljötillstånd behöver kollektivtrafiken till och från flygplatserna göras mer attraktiv. Utredaren ska analysera om det finns behov av att i lag tydliggöra att även trafikförsörjningen till och från våra flygplatser ingår i de kollektivtrafikansvarigas ansvar.

Resecenter är betydelsefulla för kollektivtrafikens förmåga att attrahera nya resande. Det kan vara ett problem att inte all kollektivtrafik, inklusive kommersiell busstrafik, regelmässigt angör dessa knutpunkter. Det är viktigt att stärka resecentrens attraktivitet och att konkurrensneutrala villkor tillämpas vid upplåtelsen av resecentra till olika operatörer. Utredaren ska bedöma om det finns ett behov av lagstiftning om dessa frågor och föreslå lämplig reglering.

#### *Passagerares rättigheter och skyldigheter*

I propositionen Moderna transporter (prop. 2005/06:160 s. 228) konstateras att resenärernas ställning inom kollektivtrafiken behöver stärkas. De försök som hittills har gjorts av Konsumentverket/KO att förhandla fram generella resevillkor med kollektivtrafikföretagen har inte lett till några resultat. I

propositionen konstateras vidare att det krävs ytterligare utredning och fördjupade analyser av förhållandena inom de olika trafikslagen innan det är möjligt att lämna förslag till en civilrättslig reglering av passagerarnas rättigheter i kollektivtrafiken.

Utredaren ska lämna förslag till hur passagerarrättigheterna i kollektivtrafiken, inklusive färdtjänst och annan särskild kollektivtrafik, kan stärkas i den svenska lagstiftningen. I det sammanhanget ska särskild vikt fästas vid behoven hos resenärer med funktionsnedsättning. I arbetet med utformningen av passagerarrättigheterna ska utredaren ta hänsyn till de ekonomiska och andra förutsättningar som råder inom kollektivtrafiken. Utredaren ska därför kartlägga och analysera vilka kostnads- och konkurrens effekter förslaget kan förväntas få för de olika transportslagen. Utredaren ska särskilt beakta gällande och föreslagna gemenskapsreglering på området.

Utredaren ska överväga om lagstiftningen bör vara transportslagsövergripande eller om varje transportslag ska regleras var för sig. Utredaren ska belysa för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniska lösningar. Oberoende av valet av lagstiftningsteknisk lösning bör regleringen allmänt bidra till konkurrensneutralitet mellan transportslagen. Samtidigt kan det finnas behov av att anpassa reglerna till de specifika förutsättningar som råder inom respektive transportslag.

Utredaren ska också ta ställning till vilka transportslag och typer av transporter den föreslagna lagstiftningen bör omfatta. Ett skäl till att ett visst transportslag bör undantas kan exempelvis vara att det redan omfattas av lagstiftning och att denna anses tillräcklig för att skydda resenärerna samt att lagstiftningen kan förväntas fungera väl tillsammans med utredningens förslag gällande andra transportslag. Ett annat skäl kan vara att vissa typer av transporter inom en nära framtid kan förutses komma att omfattas av gemenskapslagstiftning.

I förekommande fall ska utredaren lämna förslag till vilka rättigheter resenärerna ska ha gentemot transportörerna. I ett resenärsperspektiv är det önskvärt att trafikutbudet med tillhörande tjänster uppfattas som en helhet med god kvalitet. Detta gäller även om konkurrensen och antalet transportörer

ökar. Utredaren ska föreslå hur det kan säkerställas att trafikutbudet med tillhörande tjänster, som till exempel informations-, boknings- och biljettsystem, samordnas oavsett vem som bedriver eller ansvarar för kollektivtrafiken. Utredaren ska i denna del samråda med Järnvägsutredningen 2 (N 2007:11). Vidare ska utredaren lämna förslag till bestämmelser om kompensation och assistans vid förseningar och störningar i trafiken. Utredaren ska också ta ställning till om rättigheterna även bör sanktioneras på marknadsrättslig väg.

Trots att det sedan år 1979 har funnits en lag som anger att kollektivtrafiken ska vara handikappanpassad finns det fortfarande brister på området. Eftersom målet, att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning senast år 2010, inte ser ut att uppnås behöver nya styrmedel införas (jfr prop. 2005/06:160 s. 216–218). I propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95, s. 95) betonar regeringen också att det i fråga om tillgänglighet är viktigt, inte minst för den som har en funktionsnedsättning, att vägledning ges om vilka krav som kan ställas på den som bedriver en viss verksamhet. Det sagda får sägas vara särskilt viktigt i kollektivtrafiken. Utredaren ska därför lämna förslag på hur särskilda rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör utformas. Det kan exempelvis gälla rätten att resa, handikappanpassning av stationer och terminaler samt rätten till information och assistans på stationer och terminaler samt ombord på de olika transportmedlen. I det arbetet ska utredaren ta hänsyn till förekomsten av ekonomiska och andra typer av styrmedel för att öka kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Resenärerna har även vissa skyldigheter. Till dessa hör skyldigheten att betala avgifter för sitt resande. Det är viktigt att konsekvensen av utebliven betalning är tillräckligt kännbar för att ha en avskräckande funktion. Samtidigt måste den dock framstå som rimlig i förhållande till andra liknande regelöverträdelse. Utredaren ska därför även genomföra en översyn av regelverket om administrativa sanktioner mot resenärer som bryter mot skyldigheten att betala avgift i kollektivtrafiken.

Översynen ska dock inte omfatta det straffrättsliga sanktions-systemet för underlåtelse att betala för resan.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

För det fall förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga, exempelvis när det gäller frågan om tillsyn eller kommuners och landstings verksamhet, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

#### **Arbetsformer m.m.**

Utredaren ska samråda med berörda departement, myndigheter, kommuner, landsting, Järnvägsutredningen 2 (N 2007:11) samt Transportstyrelseutredningen (N 2007:05). Utredaren ska även samråda med de organisationer och delar av näringslivet som berörs av frågan. Vidare ska utredaren uppmärksamma hur motsvarande frågor hanterats i andra länder inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, främst Danmark, Norge och Finland. Utredaren får för det ändamålet samråda med departement och myndigheter i dessa länder.

Uppdraget ska redovisas till regeringen i två omgångar. Förslaget till offentligrättslig reglering ska redovisas senast den 30 april 2009. Förslaget till stärkta passagerarrättigheter ska redovisas senast den 30 september 2009.

(Näringsdepartementet)