

Lagrådsremiss

Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 mars 2005

Sven-Erik Österberg

Lilian Wiklund
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att den försökslagstiftning som ger kommunala trafikföretag möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken permanentas i en ny lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. I lagen preciseras och utvidgas även kraven på redovisning av de kommunala trafikföretagens uppdragsverksamhet.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006 och skall tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Försöksverksamheten inom kollektivtrafiken	5
4.1	Införandet av försökslagstiftningen	5
4.2	Fortsatt giltighet av försökslagstiftningen	6
5	Överväganden och förslag	7
5.1	Försökslagen permanentas	7
5.2	Tillämpningsområdet	12
5.3	Redovisningskraven utvidgas och preciseras.....	14
5.4	Konkurrensutsatt hemmamarknad	18
6	Konsekvenser och ikraftträdande	19
6.1	Konsekvenser av förslaget	19
6.2	Ikraftträdande	19
7	Författningskommentar	19
Bilaga 1	Sammanfattning av Statskontorets rapport. Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken (2004:24)	22
Bilaga 2	Förslag till ändring av lagen (1996:637) om rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)	28
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	30

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik.

2 Förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Ett kommunalt aktiebolag får ingå avtal med en trafikhuvudman om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss enligt yrkestrafiklagen (1998:490) samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn, utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

2 § Uppdragsverksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder.

Som underlag för en bedömning av uppdragsersättningen skall dels en ekonomisk anbudskalkyl, dels en uppföljning av denna upprättas. Kalkylen och uppföljningen skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. Avvikelser mellan anbudskalkylen och uppföljningen skall redovisas och förklaras för styrelsen.

3 § I aktiebolagets årsredovisning skall intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt.

Av denna särredovisning skall framgå

1. omsättning och resultat efter finansnetto för uppdragsverksamheten,
2. borgensförbindelser och övriga ansvarförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget och för uppdragsverksamheten samt kostnaderna för förbindelserna,
3. kapital som kommunen eller landstinget tillskjutit uppdragsverksamheten, och
4. kapital som sysselsätts i uppdragsverksamheten.

För aktiebolagets årsredovisning i övrigt gäller vad som är föreskrivet i årsredovisningslagen (1995:1554).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Försökslagstiftningen avseende kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken infördes genom lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses i lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik. Försökslagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1996 och gällde ursprungligen till utgången av 2002. Giltighetstiden förlängdes senare till utgången av 2005 genom lagen (2001:545) om fortsatt giltighet av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Den 15 april 2004 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att utreda och utvärdera tillämpning, konkurrens effekter m.m. av försöksverksamheten (dnr Fi2004/1754). I september 2004 överlämnade Statskontoret sin rapport Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken (2004:24). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2004/4361).

4 Försöksverksamheten inom kollektivtrafiken

4.1 Införandet av försökslagstiftningen

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m. (prop. 1995/96:167) föreslog regeringen bl.a. att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala aktiebolag inom området för kollektivtrafik. Till grund för propositionen låg bl.a. departementspromemorian Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13). Försökslagen trädde i kraft den 1 juli 1996 och gällde ursprungligen till utgången av 2002.

I propositionen till försökslagen konstaterade regeringen att det fanns behov av vidgad kommunal kompetens för kommunala trafikaktiebolag och anförde bl.a. följande. En stor del av kollektivtrafiken upphandlades i konkurrens men bussföretagen hade sinsemellan inte samma förutsättningar att agera på en konkurrensutsatt marknad. Av hänsyn till den kommunalrättsliga lokaliseringprincipen var de kommunala företagen, till skillnad mot övriga bussbolag, förhindrade att erbjuda sina tjänster utanför sitt geografiska område. En annan skillnad mot privat företagsverksamhet var att de kommunala företagen inte fick ha som syfte att bedriva sin verksamhet med vinst. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling medförde att kommunerna och landstingen inte kunde anlita sina egna företag direkt utan upphandling för att bedriva kollektivtrafik. Detta förhållande hade inneburit att när de kommunala

bussföretagen förlorat en anbudstävlig som trafikhuvudman, kommunen eller landstinget anordnat, hade de ingen rättslig möjlighet att kompensera sig genom att söka sig till andra marknader.

Regeringen anförde vidare att kollektivtrafiken agerar på en konkurrensmarknad. De största aktörerna blev dock allt större. Det fanns en uppenbar risk för att de kommunala företag som fanns kvar på marknaden och som även framöver skulle kunna utgöra reella konkurrenter antingen köptes upp eller tvingades samarbeta med varandra i större bolag för att på så sätt öka möjligheterna att stanna kvar på marknaden. Vidare fanns en risk för att branschen inom en snar framtid kunde komma att karaktäriseras av bristande konkurrens. Förutom behovet av ökad konkurrens talade även den höga graden av skattefinansiering av kollektivtrafiken för att de kommunala bolagen skulle ges ökade möjligheter att utvecklas till konkurrenskraftiga aktörer under samma villkor som privata aktörer genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra kommuner och landsting.

4.2 Fortsatt giltighet av försökslagstiftningen

Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken

I propositionen till försökslagen angav regeringen att den avsåg att efter tre år göra en uppföljning av hur försöket så långt hade utfallit. Denna utvärdering skulle sedan ligga till grund för om den kommunala kompetensen skulle utvidgas permanent på området (prop. 1995/96:167 s. 28). I februari 1999 beslutade därför regeringen att en särskild utredare skulle göra en uppföljning och utvärdering av verksamheten (dir. 1999:12). I oktober 1999 överlämnade utredningen sitt betänkande Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118).

Utredningen konstaterade att omfattningen och effekterna av försöksverksamheten hade varit ytterst marginella och att det därför var svårt att dra slutsatser när det gäller effekter på konkurrensen eller andra förhållanden. Utredning bedömde emellertid att det råde fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster. Vidare ansåg utredningen inte att det förelåg behov av att låta kommunala trafikbolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Försökslagstiftningen borde därför varken förlängas eller permanentas. Gällande avtal mellan å ena sidan de kommunala bolag som bedrev uppdragsverksamhet och å andra sidan länstrafikhuvudmännen borde emellertid få löpa ut i enlighet med villkoren i respektive avtal. Med tanke på den viktiga roll som trafikhuvudmännen har när det gäller upphandling av kollektivtrafik föreslog utredningen att de länstrafikansvarigas och därmed trafikhuvudmännens roller och uppgifter närmare skulle utredas.

Propositionen Kommunal uppdragsverksamhet

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet (prop. 2000/01:84) föreslog regeringen att den försöksverksamhet som pågick enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) skulle pågå i ytterligare tre år, dvs. till utgången av 2005.

Regeringen anförde i propositionen att det fanns flera skäl som talade för att försöksverksamheten borde pågå i ytterligare några år. Att omfattningen av verksamheten varit marginell gjorde det svårt att dra några bestämda slutsatser vad gäller kollektivtrafikområdet enbart utifrån den utvärdering som utredningen gjort. En förlängning av försöksverksamheten skulle kunna ge ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande om det behövdes en permanent lagstiftning på området eller inte. Regeringen pekade på att flera remissinstanser ansåg att försökslagstiftningen borde förlängas för att ge ytterligare erfarenheter och ett bättre beslutsunderlag. Regeringen menade vidare att mycket tydde på att de kommunala trafikaktiebolag som bedrev uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skulle drabbas mycket hårt om försökslagstiftningens giltighetstid inte förlängdes. Detta gällde inte minst inom Göteborgsområdet.

Regeringen föreslog i propositionen även att lagens krav på särredovisning skulle preciseras genom att upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skulle lämnas i årsredovisningen på det sätt som angavs i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Regeringen pekade på att syftet med kraven på särredovisning i försökslagen, att det enkelt skulle gå att utläsa resultat samt de kostnader och intäkter som hänför sig till uppdragsverksamheten, inte hade uppnåtts. Utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken visade att inget av de trafikbolag som bedrivit uppdragsverksamhet med stöd av lagen hade särredovisat uppdragsverksamheten i sin årsredovisning. Villkoret för särredovisning borde därför enligt regeringen preciseras.

Riksdagen beslutade i maj 2001 att anta regeringens förslag (bet. 2000/01:KU24, rskr. 2000/01:244).

5 Överväganden och förslag

5.1 Försökslagen permanentas

Regeringens förslag: Försökslagen med kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken skall permanentas.
--

Rapportens förslag: Försöksverksamheten skall avvecklas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget om avveckling och anser i stället att försökslagen bör förlängas eller permanentas. Ett stort antal av dessa remissinstanser delar inte bedömningen i rapporten att konkurrensen på marknaden är god. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att försökslagen skall

permanentas för att främja mångfald av bussbolag inom kollektivtrafikområdet och skapa en beredskap för att motverka minskad konkurrens. Sveriges Kommuner och Landsting delar inte slutsatsen att konkurrensen är tillfredställande utan ser i stället med oro på utvecklingen mot den företagskoncentration som beskrivs i rapporten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att slutsatsen att konkurrensen i dag fungerar tillfredsställande är förhastad eftersom koncentrationstendenserna inom den regionala busslinjetrafiken inte är avslutade. Vidare visar erfarenheten att konkurrensen är begränsad i de norra delarna av landet, i t.ex. Västerbotten uppgår antalet anbudsgivare till en – fem. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att rapporten ger en något förenklad bild av konkurrenssituationen. Nära tre fjärdedelar av bussparken ägs av tre utlandsägda företag, varför marknaden kännetecknas av en oligopolliknande situation. I vissa delar av Västra Götalands län har det i bästa fall kommit in ett eller två anbud. I rapporten framställs dock konkurrenssituationen i området som god. *Länstrafiken i Norrbotten AB* anför att även om konkurrenssituationen för närvarande är tillfredställande vore det oklokt att avhända sig möjligheter till framtida konkurrens genom att avveckla försökslagen. *Svenska Lokaltrafikföreningen*, som inte tar ställning till frågan om försökslagens avveckling, anför att det är en väsentlig förutsättning vid trafikupphandlingarna att det finns ett tillräckligt antal företag vilka kan lämna kraftfulla anbud samt att det troligen föreligger stora regionala skillnader samt skillnader mellan trafiken i storstadsområdena och i mer utpräglad glesbygd. *Kommunala Företagens Samorganisation (KFS)* anför att bussmarknaden är präglad av starka koncentrationstendenser till skada för konkurrensen i trafik huvudmännens upphandlingar. Till skillnad från vad som framkommit i rapporten har KFS erfarit att det i flera upphandlingar endast inkommit anbud från ett fåtal anbudsgivare. Det finns också tydliga tecken på att de större privatägda aktörernas intresse av att lämna anbud begränsas till regioner där de redan är starka, vilket är de mer tätbefolkade delarna av landet och att risken för uppdelning av leverantörsmarknaden därmed ökar.

Av de remissinstanser som anser att försöksverksamheten skall avvecklas anger *Konkurrensverket* att Statskontoret väl har dokumenterat att det inte finns behov av lagen utifrån det redovisade syftet. *Kommerskollegium* anser att kommunala bolags verksamhet i andra kommuner inte är nödvändig för att säkra en bra konkurrens. *Svenskt Näringsliv* pekar på att det finns en tillfredställande konkurrens på marknaden och att fördelarna med kommunala bolag inte överväger medborgarnas ökade risktagande. Organisationen anför vidare att de kommunala bolagen inte har följt uppställda redovisningskrav och att lagen inte fungerar som statligt styrmedel.

Bakgrund

Försökslagen ger rätt att utföra lokal och regional linjetrafik

Enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) får ett kommunalt aktiebolag driva

verksamhet som avses i 2 kap. 1 § andra stycket yrkestrafiklagen även om verksamheten bedrivs utanför bolagets geografiska område.

Den verksamhet i yrkestrafiklagen som försökslagen hänvisar till är linjetrafik inom länet. Enligt 1 kap. 3 § 1 punkten yrkestrafiklagen avses med linjetrafik sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som är tidtabellsbunden och där ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig. En förutsättning är vidare att trafiken inte ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten.

Omfattningen av försöksverksamheten

Det finns i dag elva kommunala trafikföretag. Endast fyra av dessa företag har använt sig av möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. Dessa fyra företag är Göteborgs Spårvägar AB, Uddevalla Omnibus AB, AB Mariestads busstrafik och Skelleftebuss AB. Av en enkätundersökning som Regeringskansliet (Finansdepartementet) genomförde under sommaren 2003 framgick att fyra av de övriga sju kommunala trafikföretagen hade för avsikt att i framtiden bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen (dnr Fi2003/3419). Som skäl för att dessa bolag inte använt försökslagstiftningen angavs att de upphandlingar som varit aktuella inte hade passat bolaget samt att upphandlingarnas avtalsperioder varit längre än försökslagens tidsbegränsning. De kommunala trafikföretag som inte hade utnyttjat möjligheterna i försökslagen och inte heller avsåg att göra det angav som skäl för detta att styrelsen eller ägarna tagit ett principbeslut att inte använda sig av lagen, att bolaget inte såg något behov av att använda lagstiftningen eller att verksamheten i huvudsak drevs i egen regi.

Aktörerna på marknaden

Enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik skall det i varje län finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter skall handhas av en trafikhuvudman. Länstrafikansvariga är landstinget och kommunerna i länet gemensamt. I Stockholms län är landstinget länstrafikansvarigt och i Gotlands län är kommunen länstrafikansvarig. Landstinget och kommunerna i övriga län kan komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna skall vara länstrafikansvariga. Ett landsting eller en kommun som ensamt respektive ensam är länstrafikansvarig, skall också vara trafikhuvudman. I övriga fall skall trafikhuvudmannen vara ett kommunalförbund, eller om de länstrafikansvariga är överens om det, ett aktiebolag.

Det finns 21 länstrafikhuvudmän i landet. I några av länen har de länstrafikansvariga överlåtit en del av sina uppgifter till en kommun. För närvarande är de flesta trafikhuvudmän aktiebolag. Bolagsstyrelsen, som består av företrädare för kommuner respektive landsting, har det övergripande ansvaret för länets trafikförsörjning, biljettpriser, tidtabeller, drivmedel och kontraktstider m.m.

Under 1980-talet omreglerades marknaden för linjetrafik, vilket innebar att trafikhuvudmännen gavs rätt att driva linjetrafik inom länet utan krav på särskilt tillstånd. Detta innebar att upphandling under konkurrens var möjlig. I dag upphandlar trafikhuvudmännen mer än 95 procent av den lokala och regionala linjetrafiken i konkurrens. De totala kostnaderna för upphandlad lokal och regional kollektivtrafik uppgick till ca 20,8 miljarder kronor 2002. Samtidigt var de totala intäkterna 12,1 miljarder kronor. Det innebär att driftsbidragen från landsting, kommuner och stat uppgick till 8,7 miljarder kronor. Verksamheten är således skattefinansierad till ca 42 procent.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken innefattar såväl buss som tunnelbana, spårväg, tåg och fartyg. Majoriteten av den lokala och regionala kollektivtrafiken i landet utgörs dock av bussresor och bortser man från Stockholms län utgör bussresor en stor majoritet av det kollektiva resandet.

Den lokala och regionala linjetrafiken med buss i Sverige bedrivs med ca 7 800 bussar fördelade på ca 200 privata och kommunala trafikföretag. Sedan upphandlingarna av kollektivtrafik inleddes på 1980-talet har en strukturomvandling skett av bussbranschen. Marknaden har successivt utvecklats mot en tilltagande koncentration. De stora företagen har vuxit genom förvärv och tagit större marknadsandelar. Bussmarknaden domineras i dag av de privata företagen Swebus, Connex och Busslink som har ca 3 000, 1 600 respektive 1 300 bussar vardera. De tre stora företagen är alla utlandsägda och svarar tillsammans för ca 70 procent av antalet bussar i den lokala och regionala busslinjetrafiken. Efter de 25 största företagen på marknaden minskar företagsstorleken relativt snabbt. Av de ca 200 trafikföretag som bedriver lokal och regional linjetrafik i Sverige är omkring 150 mindre företag som är verksamma på lokala marknader och som har begränsade resurser att själva konkurrera i större upphandlingar.

I början av 1980-talet och fram till mitten av 1990-talet fanns det i Sverige ett 40-tal kommunala trafikföretag. Härefter minskade antalet företag och det finns i dag endast elva sådana företag. De kommunala trafikföretagen hade 2003 tillsammans 1 249 bussar. Sammanfattningsvis kan konstateras att ägarbilden drastiskt har förändrats. Under början av 1990-talet var ca 80 procent av antalet bussar i offentlig ägo och resterande i privat ägo. I dag råder omvända proportioner.

När upphandlingarna av kollektivtrafiken i Sverige inleddes uppskattades upphandlingsprocessen medföra kostnadsänkningar. I de senaste upphandlingarna har dock nivåerna på anbuden höjts och kostnaderna för trafikkontrakten ökat.

Konkurrensförhållandena

Regeringen ansåg i förarbetena till försökslagen att det fanns risk för en situation med bristande konkurrens inom kollektivtrafiken (prop. 1995/96:167). I Statskontorets rapport görs uppskattningen att det i normalfallet är fem till sju företag som lämnar anbud vid upphandlingar av lokal och regional linjetrafik. Enligt rapporten är det tillräckligt med fem företag på en marknad för att skapa en tillfredställande konkurrens. Statskontoret gör därför bedömningen att den lokala och regionala

busslinjemarknaden präglas av en tillfredställande konkurrenssituation även utan kommunala trafikföretag. Enligt Statskontoret är trafikhuvudmännens upplägg av upphandlingen och avtalen viktigast för att konkurrensen skall fungera i framtiden.

Ett stort antal av remissinstanserna har i sina remissvar över rapporten dock uppgett att konkurrenssituationen på marknaden enligt deras uppfattning inte kan anses tillfredställande. Av några yttranden framgår att det vid vissa upphandlingar endast förekommit ett fåtal anbudsgivare.

Skälen för regeringens förslag

Försökslagen bör permanentas

Försöksverksamheten som ger kommunala trafikföretag möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken har pågått sedan 1996. Efter en förlängning gäller försökslagen nu till utgången av 2005. Det kan inledningsvis konstateras att regeringen gör bedömningen att det inte är aktuellt med någon ytterligare förlängning av försökslagstiftningen. Frågan är i stället om lagen bör permanentas eller inte. Om lagen inte permanentas kommer försöksverksamheten således att avslutas vid utgången av 2005.

I regeringens proposition Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) uttalades att det övergripande målet för regeringens transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Kollektivtrafikens uppgift är att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås i hela landet.

Det finns enligt regeringens mening ett antal faktorer som påverkar en bedömning av om det, för att målet för transportpolitiken skall uppnås i hela landet, finns ett behov av en lagstiftning som utvidgar kommunala trafikföretags befogenheter att bedriva lokal och regional kollektivtrafik.

Den svenska marknaden för linjetrafik avgränsas av trafikhuvudmännens verksamhetsområden. Det innebär att den svenska marknaden inte är en geografisk marknad utan utgörs av ett antal olika geografiska marknader som i stort följer länsindelningen. Varje geografisk marknad har sina särdrag och förutsättningar för konkurrens. Konkurrenssituationen kan därför se olika ut i olika delar av landet. Ett stort antal av remissinstanserna ger också uttryck för detta då de i sina yttranden anför att konkurrenssituationen på deras geografiska marknad inte kan anses tillfredställande.

Marknaden för busslinjetrafik, som utgör en stor del av den totala lokala och regionala kollektivtrafiken, har successivt utvecklats mot en tilltagande koncentration. De stora företagen har vuxit genom förvärv och tagit större marknadsandelar och bussmarknaden domineras i dag av endast tre stora privata företag. Flera av trafikhuvudmännen har också uttalat sin oro över vad detta kan innebära på sikt.

Till skillnad från tidigare har nivåerna på anbuderna vid de senaste upphandlingarna höjts och kostnaderna för trafikkontrakten ökat. I den nya marknadssituationen med ett fåtal stora och i många upphandlingssituationer klart dominerande företag kan det vara så att dessa kalkylerat med högre marginaler än tidigare. Detta skall ställas i

relation till det faktum att den lokala och regionala kollektivtrafiken till stor del är skattefinansierad.

Resa mellan bostad och arbete och mellan boende och utbildning sker i ökad utsträckning oberoende av administrativa gränser. Regional och lokal linjetrafik blir allt mer integrerad och verksamheten upphandlas, planeras och bedrivs över kommungränser.

Regeringen anser att ovan nämnda faktorer – de skilda förutsättningarna för konkurrens på de olika huvudmännens geografiska marknader, den ökande koncentrationen på marknaden, de ökade kostnaderna för kollektivtrafiken i kombination med den höga graden av skattefinansiering av verksamheten, samt det faktum att en effektiv lokal och regional kollektivtrafik i dag kräver att trafikföretag, oavsett ägare, ges möjlighet att verka över kommungränser – sammantaget gör att kommunala trafikföretag bör få bedriva uppdragsverksamhet utanför sitt geografiska område. Det kan även konstateras att en majoritet av remissinstanserna förordar att försökslagen permanentas. Detsamma uttalade de kommunala trafikföretagen vid en tidigare undersökning. Försökslagstiftningen bör således enligt regeringens mening permanentas.

5.2 Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Ett kommunalt trafikföretag får med stöd av den nya lagen bedriva tidtabellsbunden lokal och regional kollektivtrafik med olika färdmedel såsom buss, tunnelbana, pendeltåg och spårvagn, utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Rapportens förslag: Lagförslaget avseende denna del överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I rapporten framförs dock att det finns behov av precisering av lagens omfattning och förhållande till kommunallagen.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna anser att de kommunala trafikföretagen i lagen skall ges rätt att bedriva beställningstrafik, långväga expressbusstrafik, interregional/länsöverskridande busstrafik och kringtjänster. *Göteborgs Spårvägar AB* anför att det finns samproduktions fördelar mellan linjetrafik och kringtjänster till linjetrafiken eftersom det finns fördelar med att kunna fördela lednings- och administrationskostnader på fler uppdrag. *Uddevalla Omnibus AB* och *Uddevalla kommun* anför att försökslagstiftningens tillämpningsområde är för snävt. Den tillåtna trafiken ger viss överskottskapacitet varför en viss beställningstrafik bör tillåtas. Långväga expressbusslinjer som utförs med fordonstyper som finns i bolaget bör ingå samt även kringtjänster. *Kommunala Företagens Samorganisation* anser att lagstiftningen skall förtydligas så att det framgår att långväga expressbusslinjer som upphandlas av annan än trafikhuvudman eller kommun också innefattas i de kommunala trafikföretagens befogenheter. *Svenska Bussbranschens Riksförbund* anser det vara angeläget att det klargörs vilken verksamhet som ingår i

lagens tillämpningsområde. *Buss i Väst AB* anser att kommunala bussföretag skall begränsa sin verksamhet till linjetrafik och inte driva expressbusstrafik i egen regi eller beställningstrafik i någon större omfattning.

Bakgrund

Den kommunala kompetensen anger gränserna för den kommunala verksamheten, det vill säga kommuners och landstings behörighet att befatta sig med olika slags angelägenheter.

I kommunallagen (1991:900) finns regler om kommunernas och landstingens kompetens, den s.k. allmänna kompetensen. Enligt den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I denna grundläggande bestämmelse ligger således bl.a. ett krav på att en kommunal åtgärd skall ha ett allmänt till kommunen eller landstinget knutet intresse. Bestämmelsen ger också uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen. Den principen innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets eget område eller dess invånare.

Förutom kommunallagens regler om kommunernas och landstingens kompetens finns den s.k. specialreglerade kompetensen. Den består av bestämmelser i olika specialförfattningar och ett antal kompetensutvidgande lagar (de s.k. smålagarna). Bestämmelserna i specialförfattningarna innehåller både kommunala skyldigheter och befogenheter. Smålagarna, t.ex. lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd, lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet och lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer, utökar kommunernas och landstingens kompetens i förhållande till den allmänna kompetensen i kommunallagen.

Bestämmelsen i 3 kap. 16 § kommunallagen innebär att verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ, t.ex. aktiebolag, skall falla inom den kommunala kompetensen. Ovan nämnda regler om den kommunala kompetensen gäller således även kommunala trafikföretag.

Skälen för regeringens beslut

I den nuvarande försökslagen anges att de kommunala aktiebolagen, i enlighet med bestämmelserna i lagen, får driva verksamhet som avses i 2 kap. 1 § andra stycket yrkestrafiklagen (1998:490). Den verksamhet i yrkestrafiklagen som försökslagen hänvisar till är linjetrafik inom länet, vilket inte innefattar kollektivtrafik med tunnelbana, pendeltåg och spårvagn. Nuvarande lagstiftning har dock tolkats som att kommunala trafikföretag kan bedriva lokal och regional kollektivtrafik med såväl buss som tunnelbana, pendeltåg och spårvagn. Regeringen anser därför att ett förtydligande bör göras i den nya lagen på så sätt att ett kommunalt aktiebolag med stöd av lagen får bedriva lokal och regional

kollektivtrafik inte endast med buss utan även med tunnelbana, pendeltåg och spårvagn.

Enligt den föreslagna lagen får, i likhet med vad som gäller idag, ett kommunalt trafikföretag bedriva sådan verksamhet som avtalet gäller utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Bestämmelsen innebär således ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Någon geografisk begränsning till bolagets möjliga verksamhetsområde att bedriva lokal och regional kollektivtrafik föreslås inte i bestämmelsen.

Lagen föreslås således bli tillämplig på tidtabellsbunden lokal och regional kollektivtrafik. Den föreslagna lagen ger därmed inte stöd för att bedriva verksamhet i form av beställningstrafik, långväga expressbusstrafik, länsöverskridande trafik eller s.k. kringtjänster. Befogenheten att bedriva sådan verksamhet eller inte får i stället bedömas utifrån de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen.

5.3 Redovisningskraven utvidgas och preciseras

Regeringens förslag: Nuvarande redovisningskrav i försökslagen avseende ekonomiska kalkyler och särredovisning skall utvidgas och preciseras.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att låta utreda hur redovisningskraven uppfylls.

Rapportens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag med undantag för hur information om uppdragsverksamheten skall redovisas till styrelsen och hur styrelsen skall hantera denna information.

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna, däribland *Västtrafik AB*, *Svenska Bussbranschens Riksförbund*, *Göteborgs kommun*, *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, instämmer i rapportens förslag om en ökad reglering och precisering av redovisningskraven i lagen. Flera av remissinstanserna som är positiva till en skärpt reglering, bland annat *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Göteborgs Spårvägar AB*, *Malmö kommun* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, understryker dock att redovisningskraven måste vara rimliga och inte så detaljerade att de hämmar konkurrensen till de kommunala trafikföretagens nackdel.

Bakgrund

Nuvarande villkor om redovisning

Av 2 § första stycket lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490), nedan kallad försökslagen, framgår att uppdragsverksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder. Detta innebär ett undantag från den så kallade självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). Principen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre

avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Undantaget från självkostnadsprincipen infördes för att inte marknaden skulle hämmas eller snedvridas till följd av en underprissättning av de kommunala företagens tjänster (prop. 1995/96:167 s. 32).

Enligt 2 § andra stycket försökslagen skall som underlag för uppdragsersättningen en ekonomisk kalkyl upprättas. Kalkylen skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter.

Av 3 § första stycket försökslagen framgår att i aktiebolagets årsredovisning skall uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Upplýsningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen. Av 3 § andra stycket försökslagen framgår att av årsredovisningen skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Kravet på särredovisning av uppdragsverksamheten infördes för att tillse att konkurrensneutralitet råder och för att kommuner och landsting inte med skattemedel subventionerar verksamheten. Regeringen anförde i propositionen till försökslagen att det borde säkerställas att den verksamhet som bedrivs åt annan ges en sådan utformning att det går att utläsa resultat samt de kostnader och intäkter som hänför sig till uppdragsverksamheten (prop. 1995/96:167 s. 30). Hänvisningen till årsredovisningslagen innebär en precisering av kravet på särredovisning i förhållande till försökslagens ursprungliga lydelse och tillkom vid försökslagens förlängning 2002 som en följd av bristande särredovisning av uppdragsverksamhet hos de kommunala trafikföretagen (prop. 2000/01:84).

Har de kommunala trafikföretagen uppfyllt redovisningskraven?

I rapporten redovisas hur de fyra trafikföretag som bedriver uppdragsverksamhet enligt försökslagen uppfyller de redovisningskrav som ställs i lagen. Vad avser kravet på redovisning av ekonomiska kalkyler har tre av bolagen redovisat sina kalkylmodeller. Ett bolag kunde inte ta fram begärda kalkyler. I rapporten dras slutsatsen att redovisade kalkyler i huvudsak fungerar tillfredställande. Det finns dock vissa behov av förbättringar, främst avseende ägarnas avkastningskrav på eget kapital samt att restvärdesrisker skall beaktas i kalkylerna. Vad avser kravet på särredovisning har endast ett trafikföretag lämnat uppgifter i sin årsredovisning som i huvudsak motsvarar kraven i lagen. Övriga tre företag har således inte uppfyllt kravet på särredovisning i årsredovisningen. Vad slutligen gäller kravet på att ansvarsförbindelser skall framgå av årsredovisningen dras i rapporten slutsatsen att bolagen förefaller leva upp till kraven i försökslagen. Tre av trafikföretagen har redovisat att sådana förbindelser förekommer.

Skälen för regeringens förslag

Precisering av redovisningskraven

Regeringen gör bedömningen att det på grund av ett antal faktorer, vilka redovisats i avsnitt 5.1, finns skäl att ge de kommunala trafikföretagen möjlighet att driva verksamhet utanför sitt geografiska område. Den lokala och regionala kollektivtrafiken är dock en konkurrensutsatt marknad, varför det är av yttersta vikt att alla aktörer på marknaden agerar med likartade förutsättningar.

Ett sätt att åstadkomma mer neutrala spelregler är att undanta uppdragsverksamheten från den s.k. självkostnadsprincipen. En tillämpning av självkostnadsprincipen skulle innebära att kommunala trafikföretag inte skulle kunna ta ut ett pris som var högre än kostnaderna för tjänsten, vilket skulle kunna leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna. Ett sådant undantag från självkostnadsprincipen finns i försökslagen och regeringen anser att detta undantag även bör finnas kvar då lagen permanentas.

Ett annat sätt att åstadkomma mer neutrala spelregler på marknaden är att uppställa krav på de kommunala trafikföretagen på en tydlig redovisning av uppdragsverksamheten. En sådan redovisning är viktig för att ge insyn i verksamheten, vilket i sin tur minskar riskerna för korssubventionering och underprissättning. En sådan redovisning är även viktig för att tillgodose medborgarnas krav på tydlighet avseende användningen av skattemedel i de kommunala bolagen.

I försökslagen finns olika krav på redovisning av uppdragsverksamheten. Av den genomgång som finns i rapporten huruvida de kommunala trafikföretagen uppfyller kraven i lagen kan konstateras att det finns brister avseende redovisningen. Regeringen anser att detta naturligtvis inte är tillfredsställande. Flera av remissinstanserna har hävdat att det i rapporten inte är visat att bristerna i redovisningen har inneburit mer gynnsamma villkor för de kommunala bolagen. Enligt regeringens mening är det dock tillräckligt att det finns en risk för tveksamheter vad gäller frågan om offentliga företag konkurrerar ut privata med stöd offentliga medel. Regeringen anser därför att det finns behov av att ytterligare precisera och utvidga redovisningskraven i lagen.

Som nämnts ovan finns det i försökslagen krav på att en ekonomisk kalkyl upprättas som underlag för uppdragsersättningen. Denna kalkyl skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader. I rapporten anförs att det för att kunna följa upp och stämma av de direkta och indirekta kostnaderna i anbuds-kalkylen även krävs efterkalkyler som kan ställas i relation till anbuds-kalkylerna. Vidare anförs i rapporten att avvikelser mellan anbuds-kalkyler och efterkalkyler skall redovisas. Regeringen instämmer i dessa bedömningar, varför en precisering av kravet på kalkyler bör införas i 2 § andra stycket i den föreslagna lagen.

I försökslagen finns i dag ett krav på att redovisa uppdragsverksamheten särskilt och att upplysningarna skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen. I rapporten anförs att det, i stället för en hänvisning till årsredovisningslagen, i den nya lagen bör preciseras vilka krav som uppställs på särredovisning i den externa redovisningen. Regeringen instämmer i denna bedömning.

Såsom påpekas i rapporten samt av flera av remissinstanserna är det viktigt att beakta vilken typ och mängd av information som kan lämnas för att ge externa parter möjlighet att bedöma verksamheten, utan att detta är till nackdel för de berörda bolagen. Regeringen anser mot bakgrund härav att det är rimligt att ställa krav på att redovisa uppgifter om omsättning och resultat efter finansnetto för uppdragsverksamheten, vilka ansvarförbindelser som ingåtts för bolaget respektive uppdragsverksamheten och kostnaderna för dessa, kapitaltillskott samt kapital som sysselsätts i verksamheten. Dessa uppgifter skall alltid ingå i den särredovisning avseende uppdragsverksamheten i årsredovisningen som enligt den föreslagna lagen skall upprättas. Det är således, liksom i den nuvarande försökslagen, inte förenligt med den föreslagna lagen att särredovisa uppdragsersättningen på något annat sätt, exempelvis internt i bolaget.

Till skillnad från förslagen i rapporten gör regeringen bedömningen att det efter precisering av vilka uppgifter som skall framgå av särredovisningen i årsredovisningen inte längre finns något behov av att även ställa krav på att upplysningarna skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen. Behovet av förtydligande av kravet på särredovisning är enligt regeringens mening tillgodosett.

Utöver de preciseringar som avser kalkyler och särredovisning föreslogs i rapporten även att det uttryckligen i lagtext skulle införas krav på att bolagets uppdragsverksamhet löpande skulle redovisas för styrelsen samt att styrelsen i årsredovisningen skulle intyga att den tagit del av information angående uppdragstrafiken. Regeringen anser att dessa förslag rimligtvis ligger inom ramen för vad som är normalt uppföljningsarbete inom ett aktiebolag, varför en uttrycklig bestämmelse med krav på sådant informationsutbyte inte är nödvändig.

De krav som ställs i den nya lagen på särredovisning i årsredovisningen avser endast den uppdragsverksamhet som de kommunala trafikaktiebolagen bedriver med stöd av den nya lagen. För årsredovisningen av det kommunala trafikaktiebolaget som helhet gäller självfallet vad som är föreskrivet i årsredovisningslagen (1995:1554). En erinran härom tas därför in i lagen.

Redovisningskravens efterlevnad utreds

Av Statskontorets rapport framgår att det finns brister avseende huruvida de kommunala trafikföretagen har uppfyllt kraven i försökslagen. Regeringen har därför, som ovan redovisats, föreslagit att redovisningskraven preciseras och utvidgas i samband med att försökslagen permanentas. Det är mycket angeläget att de kommunala trafikföretagen följer dessa nya redovisningskrav. Regeringen avser därför att snarast låta utreda huruvida redovisningskraven i den nya lagen efterlevs.

5.4 Konkurrensutsatt hemmamarknad

Regeringens bedömning: Den nya lagen påverkar inte kommuners och landstings skyldigheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Rapportens bedömning: I rapporten, där något lagförslag i denna del inte lämnats, anförs att det bör ställas krav på konkurrensutsättning av det kommunala bolagets hela verksamhet på hemmamarknaden för att bolaget skall få bedriva uppdragsverksamhet utanför det egna geografiska området.

Remissinstanserna: Ett flertal av remissinstanserna, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Trollhättans kommun, Buss i Väst AB* och *Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenskt Näringsliv* och *Västtrafik AB* instämmer i rapportens förslag. *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)* anför att då kommunalägda bolags möjligheter att konkurrera med privata bolag på en annan marknad än sin egen inte i sig påverkar tillämpningen av lagstiftningen om offentlig upphandling har NOU från upphandlingssynpunkt inget att erinra mot att försökslagen permanentas.

Skälen för regeringens bedömning: Av 2 kap. 1 § yrkestrafiklagen (1998:490) följer en rätt för trafikhuvudmännen att anlita någon annan att utföra den lokala och regionala linjetrafik som trafikhuvudmannen har ansvar för. Trafikhuvudmannen är en upphandlande enhet enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och skall därför upphandla den linjetrafik man väljer att inte driva i egen regi. Andelen upphandlad trafik har successivt ökat och uppgår nu till 95 procent av all lokal och regional linjetrafik.

När det gäller upphandling av lokal och regional linjetrafik är det således kommunerna eller landstinget som i egenskap av trafikhuvudmän anordnar upphandlingen. De kommunala trafikföretagen uppträder som anbudsgivare. De kommunala trafikföretagen ägs helt eller delvis av kommuner och landsting i länet. Vad gäller frågan om köp mellan kommuner respektive landsting och deras bolag finns ett vägledande avgörande av EG-domstolen (C-107/98, Teckal Srl, REG 1999 s. I - 08121) av vilket framgår i vilka fall köp får ske utan upphandling. Regeringen har i propositionen *Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.* (prop. 2001/02:142) anført att frågan bör beredas ytterligare. Enligt svensk rättspraxis omfattas dock köp mellan kommuner respektive landsting och deras bolag av lagen om offentlig upphandling. Den nu föreslagna lagen innebär ingen förändring för trafikhuvudmännen avseende denna skyldighet. Detta innebär således att samma krav på upphandling ställs på de kommunala trafikföretagens hemmamarknad som på övriga marknader.

6 Konsekvenser och ikraftträdande

6.1 Konsekvenser av förslaget

Ekonomiska konsekvenser

Genom förslaget ges kommunala trafikföretag en möjlighet att bedriva viss uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken. Förslaget skall ses som en möjlighet för de kommunala trafikföretag som ser förutsättningar att driva sådan verksamhet. Det innebär därmed inga ekonomiska åligganden för kommunsektorn. Inte heller de föreslagna reglerna om krav på särredovisning av uppdragsverksamhet bedöms medföra några kostnadskonsekvenser för kommunsektorn. För staten innebär förslaget inga kostnadskonsekvenser.

Konsekvenser för näringslivet

Vad gäller förslagets konsekvenser för det privata näringslivet kan konstateras att förslaget innebär att driften av lokal och regional kollektivtrafik i förekommande fall skall kunna överlämnas genom ett privaträttsligt avtal mellan en trafik huvudman och ett kommunalt trafikföretag. Ett sådant avtal omfattas av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, vilket innebär att även privata utförare skall kunna delta i upphandlingen. Förslagen att verksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder samt kraven på särredovisning innebär krav på att de kommunala trafikföretagen skall bedriva uppdragsverksamheten på ett konkurrensneutralt sätt. Privata aktörer kommer även fortsättningsvis att kunna utföra lokal och regional kollektivtrafik för trafik huvudmännens räkning. Förslaget bedöms därför inte innebära några förändringar för det privata näringslivet.

6.2 Ikraftträdande

Lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktieföretag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) gäller till utgången av 2005. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2006 och skall tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2006.

7 Författningskommentar

1 § Ett kommunalt aktieföretag får ingå avtal med en trafik huvudman om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss enligt yrkestrafiklagen (1998:490) samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn, utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Förslaget har behandlats i avsnitten 5.1 och 5.2.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). I paragrafen har dock förtydligats att kommunala aktiebolag med stöd av lagen kan bedriva lokal och regional kollektivtrafik inte endast med buss utan även med tunnelbana, pendeltåg och spårvagn.

Av paragrafen följer att ett kommunalt aktiebolag får ingå avtal om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss enligt yrkestrafiklagen (1998:490) samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn. För begreppet linjetrafik används den definition som finns intagen i 1 kap. 3 § 1 punkten yrkestrafiklagen, dvs. sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som är tidtabellsbunden och där ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig. En förutsättning är vidare att trafiken inte ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten.

Lagen är således endast tillämplig på tidtabellsbunden lokal och regional kollektivtrafik. Utanför lagens tillämpningsområde faller därför exempelvis beställningstrafik, långväga expressbusstrafik, länsöverskridande trafik och s.k. kringtjänster.

Av paragrafen följer vidare att ett kommunalt aktiebolag får bedriva sådan verksamhet som avtalet gäller utan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Bestämmelsen innebär således ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Någon geografisk begränsning till bolagets möjliga verksamhetsområde att bedriva lokal och regional kollektivtrafik finns inte i bestämmelsen.

Med begreppet trafikhuvudman avses sådan huvudman som anges i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. I denna lag anges i 1 § att det i varje län skall finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter skall handhas av en trafikhuvudman.

Med begreppet kommunalt aktiebolag avses sådana aktiebolag som anges i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen. Det innebär bl.a. att såväl helägda som delägda aktiebolag omfattas av begreppet.

2 § Uppdragsverksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder.

Som underlag för en bedömning av uppdragsersättningen skall dels en ekonomisk anbuds kalkyl, dels en uppföljning av denna upprättas. Kalkylen och uppföljningen skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. Avvikelser mellan anbuds kalkylen och uppföljningen skall redovisas och förklaras för styrelsen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 2 § första stycket i lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

För att skapa ett underlag för en bedömning av om uppdragsersättningen är bestämd på affärsmässiga grunder finns i *andra stycket* krav på att såväl en anbuds kalkyl som en uppföljning av denna upprättas. I anbuds kalkylen skall de kommunala aktiebolagen redovisa

beräknade kostnader och intäkter för uppdraget. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader skall finnas med i anbudskalkylen, t.ex. avkastning på eget kapital och eventuella restvärdesrisker på fordon. För att kunna följa upp och stämma av uppgifterna i anbudskalkylen skall bolagen även göra en uppföljning av anbudskalkylen där de faktiska kostnaderna och intäkterna för uppdragsverksamheten redovisas. Avvikelser mellan anbudskalkylen och uppföljningen skall redovisas och förklaras för styrelsen, lämpligen årligen i samband med att årsredovisningen behandlas.

3 § I aktiebolagets årsredovisning skall intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt.

Av denna särredovisning skall framgå

*1. omsättning och resultat efter finansnetto för uppdragsverksamheten,
2. borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget och för uppdragsverksamheten samt kostnaderna för förbindelserna,*

3. kapital som kommunen eller landstinget tillskjutit uppdragsverksamheten, och

4. kapital som sysselsätts i uppdragsverksamheten.

För aktiebolagets årsredovisning i övrigt gäller vad som är föreskrivet i årsredovisningslagen (1995:1554).

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.

I paragrafens *första stycke* uppställs ett krav på att uppdragsverksamheten skall redovisas särskilt i årsredovisningen. Det är således, liksom i den nuvarande försökslagen, inte förenligt med lagen att särredovisa uppdragsersättningen på något annat sätt, exempelvis internt i bolaget. Av redovisningen skall framgå intäkter, kostnader och resultat av den uppdragsverksamhet som bedrivs med stöd av lagen.

Av paragrafens *andra stycke* framgår vilka uppgifter som skall ingå i särredovisningen. Vad avser punkt två gäller fortsatt det krav som uppställdes i försökslagstiftningen att det av årsredovisningen skall framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget. Punkt två har dock kompletterats med ett krav att det även skall anges om ansvarsförbindelserna särskilt kommit uppdragsverksamheten till godo. Vidare skall även de kostnader som är förknippade med dessa ansvarsförbindelser redovisas. I de fall kommunen eller landstinget inte begärt någon ersättning för ansvarsförbindelserna skall även detta redovisas i årsredovisningen.

Punkt fyra i andra stycket innebär en skyldighet för bolaget att redovisa allt kapital som sysselsätts i verksamheten. Denna skyldighet innebär t.ex. att investeringar och upptagna lån som avser verksamheten samt värdet av fordon inhyrda via operationell leasing skall redovisas. En sådan redovisning möjliggör en bedömning av om ett marknadsmässigt avkastningskrav uppnås i bolaget.

I paragrafens *tredje stycke* erinras om att för årsredovisningen av det kommunala trafikföretaget som helhet gäller reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554).

Sammanfattning av Statskontorets rapport. Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken (2004:24)

Försökslagen bör avvecklas

Vi föreslår att försökslagen avvecklas mot bakgrund av att

- den lokala och regionala busslinjemarknaden präglas av en tillfredsställande konkurrenssituation även utan kommunala bolag.
- dagens kommunala funktion som beställare är viktigare för kommunens inflytande än etableringen av kommunala utförare.
- fördelarna med egen kommunal kompetens och en effektivare kommunal verksamhet inte överväger skattebetalarnas ökade risktagande i kommunal uppdragsverksamhet eller de risker för underprissättning som kan följa av att en verksamhet är direkt eller indirekt skattefinansierad.
- uppställda särredovisningskrav inte har följts av de kommunala bolagen vilket gör att kommunerna inte kan garantera att ingen korssubventionering eller underprissättning sker.
- vissa kommuner inte har konkurrensutsatt bolagens hela hemmaverksamhet trots omfattande uppdragsverksamhet i annan kommun.
- försökslagen inte fungerat som statligt styrmedel för att skapa jämnare villkor på marknaden.
- trafikhuvudmännens upplägg av upphandlingen och avtalen är mer avgörande för den framtida konkurrenssituationen än etableringen av kommunala bolag.

Vi bedömer att trafikhuvudmännen och operatörerna bör fortsätta sitt samarbete för att utveckla upphandlingar och avtal så att anbudssituationen stimuleras och kostnaderna kan hållas nere. Vi redovisar därför i kapitel 7 ett antal åtgärder som kan ge impulser för fortsatt utvecklingsarbete.

Bakgrund

Försökslagen (1996:637) ger kommunala aktiebolag rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom viss busslinjetrafik utanför de egna geografiska områdena. Trafiken får endast bedrivas åt kommuner, landsting eller trafikhuvudmän. Bakgrunden till försökslagens tillkomst är att regeringen befarade att företagskoncentrationen på busslinjemarknaden skulle öka. Idag finns det elva kommunala trafikaktiebolag och fyra av dessa har använt sig av försökslagen.

Försökslagen gör undantag från de allmänna kommunalrättsliga principerna om lokalisering och självkostnad och ålägger den bolagsägande kommunen eller landstinget att se till att verksamheten drivs på affärsmässiga grunder. Lagen förutsätter dock inte att det

kommunala bolagets hemmaverksamhet först konkurrensutsätts innan företaget säljer sina tjänster utanför kommunen eller landstinget. Bilaga 1

Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att utvärdera konkurrenssituationen, konkurrensvillkor och effekter till följd av försökslagen. Uppdraget innefattar vidare att utreda om försökslagens krav på särskild redovisning har följts och att tolka hur Europeiska kommissionens transparensdirektiv kommer att påverka de kommunala trafikaktiebolagen.

I utvärderingen besvarar vi tre frågor.

- Hur ser konkurrenssituationen ut idag?
- Sker konkurrensen på lika villkor?
- Finns det behov av en särskild reglering?

Hur ser konkurrenssituationen ut idag?

Utifrån de intervjuer vi har genomfört med länstrafikhuvudmännen bedömer vi att konkurrenssituationen på den lokala och regionala busslinjemarknaden är god. Vår studie visar att antalet anbud i normalfallet är fem till sju. Detta gäller oberoende av om det finns kommunala bolag etablerade på marknaden eller inte. Ett antal företag har växt till sig och blivit större eller medelstora aktörer på busslinjemarknaden.

Trafikhuvudmännen är angelägna om att skapa konkurrens på marknaden och det gäller särskilt i glesbygd där man försöker stimulera till attraktiva anbud för att kompensera för glest befolkade områden med långa avstånd. I större tätorter behöver inte trafikhuvudmännen anstränga sig i lika hög grad för att erhålla tillräckligt många konkurrenskraftiga anbud.

Vi har genomfört fallstudier på två geografiska marknader där de kommunala bolag som har utnyttjat försökslagen har lagt anbud utanför de egna kommunerna. Fallstudierna tydliggör att trafikhuvudmannens agerande är centralt för konkurrenssituationen. Trafikhuvudmännen har många goda idéer om hur konkurrensen ska stimuleras, vissa lyckade och andra mindre lyckade.

Kraven i upphandlingarna i båda de undersökta områdena bedömer vi vara högre än kraven hos den genomsnittlige trafikhuvudmannen. Uppföljningen av trafiken är i vissa delar inte tillfredsställande. Sammantaget är konkurrenssituationen god på dessa marknader och skiljer sig inte från situationen i övriga landet trots att det här finns kommunala bolag etablerade. Vi bedömer att trafikhuvudmännen på dessa undersökta marknader skulle kunna få in ytterligare anbud om kraven i upphandlingarna sänktes.

En av de mest betydelsefulla faktorerna för en fortsatt bra konkurrenssituation är trafikhuvudmännens beställarkompetens och uppföljning av trafiken. Upphandlingarnas och avtalens upplägg är mer

avgörande för konkurrenssituationen än etableringen av kommunala bolag. Bilaga 1

Vi har kompletterat vår empiriska studie med en samhällsekonomisk analys av kommunala bolags uppdragsverksamhet utanför de egna geografiska områdena. En eventuell positiv samhällsekonomisk effekt på kostnadseffektivitet, anbudsersättning, biljettpriser och kvalitet får bedömas vara högst marginell i praktiken eftersom antalet kommunala bolag idag är få. En förändring av spelreglerna som däremot har haft stor samhällsekonomisk betydelse är omregleringen av marknaden för busslinjetrafik. Denna omreglering ger fortfarande positiva effekter och bör inte underskattas när bedömningar görs av den framtida konkurrenssituationen på busslinjemarknaden.

Sker konkurrensen på lika villkor?

Konkurrensen sker idag på ojämna villkor. De kommunala bolagen har inte följt redovisningskraven i försökslagen på tillfredsställande sätt vilket innebär att de kommunala ägarna inte kan säkerställa att ingen korssubventionering sker eller att uppdragsverksamheten inte hämmar konkurrensen på annat sätt. Två av de kommunala bolagen som har utnyttjat försökslagen är inte heller konkurrensutsatta i hela sin verksamhet på hemmamarknaden vilket medför en ytterligare ökad risk för korssubventionering.

Uppfyllelse av redovisningskraven

I situationer när privata och offentliga aktörer konkurrerar med varandra uppstår ofta diskussioner om konkurrensen verkligen sker på lika villkor.

I syfte att så långt som möjligt neutralisera den ekonomiska fördel som ett kommunalt bolag kan ha på marknaden ska särskilda krav i försökslagen uppfyllas. Kraven ska ge jämnare konkurrensförutsättningar mellan kommunala och privata företag. Kraven omfattar en redovisning av ekonomiska kalkyler och ansvarsförbindelser samt en särredovisning av uppdragsverksamheten i årsredovisningen.

Vi har anlitat en konsult för att analysera hur de kommunala trafikaktiebolagen följer kraven på särskild redovisning av uppdragsverksamheten. Vår bedömning är att de kommunala bolagen inte på ett tillfredsställande vis har följt kraven enligt försökslagen. De största bristerna som kan noteras i de redovisade anbudskalkylerna är att kalkylerna saknar direkt koppling till avkastningskravet på verksamheten och att restvärdesrisken på fordon inte medför någon direkt merkostnad i anbudskalkylerna. Externredovisningen har i flera fall varit undermålig. Internredovisningen är inte utformad på ett sådant sätt att de kommunala ägarna kan säkerställa att korssubventionering inte sker. Det innebär att kommunerna inte heller kan garantera att uppdragsverksamheten inte hämmar konkurrensen.

En särskild fråga som vi har utrett är om Europeiska kommissionens transparensdirektiv påverkar de kommunala trafikaktiebolagen så att de omfattas av de särredovisningsregler som finns angivna i direktivet. Reglerna ska säkerställa insyn i dels de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, dels vissa företags ekonomiska förhållanden.

Vi har konstaterat att endast ett kommunalt bolag, Göteborgs Spårvägar, kommer att omfattas av direktivet. Det innebär att Göteborgs Spårvägar ska följa direktivets regler om öppen och separat redovisning. Det bör särskilt observeras att den slutliga utformningen av den svenska transparenslagen fortfarande bereds och att den redovisade bedömningen därför är preliminär.

Konkurrensutsättning av hemmaverksamheten

I försökslagen ställde statsmakterna inte upp något krav på konkurrensutsättning av hemmaverksamheten innan det kommunala företaget fick bedriva uppdragsverksamhet utanför det egna geografiska området. Lagen om offentlig upphandling skulle successivt börja tillämpas när kontrakten med de egna bolagen löpte ut.

Det finns idag en risk för korssubventionering och underprissättning på busslinjemarknaden genom att två av de kommunala bolagen som bedriver uppdragsverksamhet idag inte är helt konkurrensutsatta på hemmamarknaden. Göteborgs Spårvägar är bl.a. inte konkurrensutsatt i den egna spårvagnstrafiken men bedriver busstrafik i andra kommuner. Skelleftebuss är inte konkurrensutsatt i stadstrafiken inom Skellefteå men har en omfattande uppdragsverksamhet.

Vi bedömer att en konkurrensutsättning av hela verksamheten på hemmamarknaden säkerställer en mer konkurrensneutral behandling av privata och kommunala aktörer. En konkurrensutsättning av verksamheten inom den egna kommunen ger det kommunala bolaget incitament att agera affärsmässigt både i hemkommunen och i uppdragsverksamheten. En sådan konkurrensutsättning via offentlig upphandling följer också kraven enligt lagen om offentlig upphandling och gällande svensk rättspraxis och EG praxis.

Försökslagens omfattning

De fyra kommunala bolagen som har utnyttjat försökslagen anser att de har konkurrensnackdelar eftersom de inte kan bedriva all den bussverksamhet som de privata konkurrenterna kan göra.

Omtvistade tjänster omfattas inte enligt nuvarande försökslag. Vi har gjort en prövning gentemot kommunallagen för att bedöma om denna trafik kan bedrivas med stöd i kommunallagen och dess rättspraxis. Vi bedömer att den enda trafik som skulle kunna vara kompetenslig är pendeltrafik till angränsande kommuner eftersom sådan trafik bör kunna betraktas ha anknytning till kommunen och dess medlemmar. Beställningstrafik och långväga expressbusstrafik bedömer vi vara

kommersiell näringsverksamhet som inte som huvudregel bör bedrivas av kommuner eller landsting. Kringtjänster till linjetrafiken och upphandlad interregional trafik/länsöverskridande trafik har inte ett kvalificerat naturligt samband eller naturlig anknytning till kommunen eller landstinget.

Vi har vidare provat om motiv finns för att nämnda tjänster i framtiden bör omfattas av försökslagen. Syftet med försökslagen är enligt vår bedömning inte att vidga den kommunala kompetensen till näringsverksamhet eller till att omfatta den upphandlade trafik för vilken staten särskilt har inrättat Rikstrafiken som upphandlande myndighet.

Utifrån en jämförelse med hur den privata branschen bedriver trafik bedömer vi att det inte finns några entydiga samproduktionsfördelar mellan de olika trafiktyperna eller mellan linjetrafik och kringtjänster till linjetrafiken. Vi menar sammanfattningsvis att de kommunala bolagen inte har några konkurrensnackdelar i förhållande till de privata företagen.

De flesta provade tjänster har således varken stöd i kommunallagen eller några entydiga samordningsfördelar som skulle kunna motivera en utökning av försökslagen. Pendeltrafik till angränsande kommuner bedömer vi däremot har stöd i kommunallagen.

Verksamhet som underentreprenör

Ett bolag kan varken kringgå kommunallagen eller försökslagen genom att bedriva verksamhet som underentreprenör till ett annat bolag. I vilken form verksamheten bedrivs har enligt vår bedömning ingen betydelse eftersom bolagen fortfarande är ägda av kommuner. Det innebär att underentreprenörsverksamhet omfattas av båda lagarna.

Finns det behov av en särskild reglering?

Brister i regelverket

Vi förordar att försökslagen avvecklas. I vårt uppdrag har det dock ingått att uppmärksamma regeringen på behov av ändringar i försökslagen. Vi har observerat att lagen har brister som behöver rättas till och att andra åtgärder behöver vidtas. En skärpning av reglerna är nödvändig för att så gott det går minimera riskerna för ojämna villkor mellan privata och kommunala bolag i det fall statsmakterna bedömer en särskild reglering bör gälla också fortsättningsvis.

Vi konstaterar att

- lagens omfattning och förhållande till kommunallagen bör preciseras
- en utvidgning av försökslagens omfattning inte är nödvändig för att skapa jämnare villkor mellan kommunala och privata aktörer
- konkurrenslagen inte är något effektivt medel att komma tillrätta med konkurrensnedvridningar vid offentlig affärsverksamhet
- det krävs en kraftfull reglering av både extern- och internredovisningen för att skapa jämnare konkurrensvillkor
- kraven i försökslagen och kraven i transparensdirektivet kan samordnas på ett enkelt sätt då försökslagens särredovisning kan ses som en del i direktivets krav på särskild redovisning

- en effektiv tillsyn över efterlevnaden av lagen är nödvändig för att kraven ska bli verkningfulla

- en sanktionsmöjlighet bör införas mot bakgrund av att de kommunala ägarna inte har sett till att lagens särskilda redovisningskrav har uppfyllts

- regeringen bör ta initiativ till att utreda hur tillsyn och sanktionsmöjligheter bör vara utformade inom de regelverk som styr en kommuns eller ett landstings trafikverksamhet inom och utanför det egna geografiska området.

- ett mer självreglerande krav på konkurrensutsättning av hela det kommunala bolagets verksamhet på hemmamarknaden kan motverka misstankar om korssubventionering och underprissättning. Det bör därför uttryckligen slås fast att en förutsättning för att ett kommunalt bolag ska få bedriva uppdragsverksamhet utanför sitt geografiska område är att kraven i lagen om offentlig upphandling uppfylls genom en konkurrensutsättning av bolagets hela verksamhet på hemmamarknaden.

- en förstärkt lagstiftning och tillsyn kan förbättra men aldrig garantera att jämnare villkor uppkommer mellan marknadens aktörer.

Förslag till ändring av lagen (1996:637) om rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)

Statskontoret föreslår följande ändringar i de fall regeringen avser föreslå en permanent lagstiftning. Tillsyn och sanktionsmöjligheter bör vidare utredas och vara utformade inom de regelverk som styr en kommuns eller ett landstings trafikverksamhet inom och utanför det egna geografiska området.

Nuvarande lydelse

1 § Ett kommunalt aktiebolag får, i enlighet med bestämmelserna i denna lag, driva verksamhet som avses i 2 kap. 1 § andra stycket yrkestrafiklagen (1998:490) utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen.

2 § Uppdragstrafiken skall bedrivas på affärsmässiga grunder.

Som underlag för uppdragsersättningen skall en ekonomisk kalkyl upprättas. Kalkylen skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter.

3 § I aktiebolagets årsredovisning skall uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Upplýsningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Av årsredovisningen skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget.

Föreslagen lydelse

Som underlag för *varje* uppdragsersättning skall en ekonomisk *anbudskalkyl och en efterkalkyl* upprättas. Kalkylerna skall innehålla samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader samt intäkter. *Avvikelse mellan anbudskalkylen och efterkalkylen skall motiveras för styrelsen.*

2a § Bolagets uppdragsverksamhet skall följas upp och redovisas löpande för styrelsen. Redovisningen skall granskas av en revisor.

3 § *Av* aktiebolagets årsredovisning skall *redovisas*

- 1. hela bolagets verksamhet,*
- 2. uppdragsverksamheten,*
- 3. övrig bussverksamhet, och*
- 4. annan verksamhet.*

Upplýsningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av uppdragsverksamheten skall lämnas på det sätt som anges i 5 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554).

Följande uppgifter skall dock alltid framgå

- 1. omsättning och resultat efter finansnetto för respektive verksamhet,*

2. borgensförbindelser och andra ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för *aktiebolaget och för uppdragsverksamheten*,
3. *kostnader som är förknippade med sådana ansvarsförbindelser för uppdragsverksamheten som avses i punkten 2,*
4. *kapital som kommunen eller landstinget tillskjutit uppdragsverksamheten, samt*
5. *antalet fordon eller kapital som sysselsätts i uppdragsverksamheten.*

4 § En kommun eller ett landsting får inte stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas eller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande.

5 § Ett aktiebolag som deltar i försöksverksamheten är skyldigt att till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna de upplysningar och handlingar som behövs för uppföljning av försöksverksamheten.

5 § Styrelsen skall i årsredovisningen intyga att den tagit del av uppdragstrafikens utfall och att korssubventionering inte förekommit.

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttranden över rapporten Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? En utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken (2004:24) avgetts av Riksdagens Ombudsmän (JO), Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Uppsala län, Länsrätten i Göteborg, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Nämnden för offentlig upphandling (NOU), Kommerskollegium, Konkurrensverket, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Danderyds kommun, Eskilstuna kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Lysekils kommun, Skövde kommun, Trollhättans kommun, Lycksele kommun, Robertsfors kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Stockholms läns landsting, Kalmar läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, AB Västerås Lokaltrafik, Buss i Väst AB, Företagarna, Göteborgs Spårvägar AB, Luleå Lokaltrafik AB, Länstrafiken i Norrbotten AB, Länstrafiken i Västerbotten AB, Skelleftebuss AB, Swebus AB, Sveriges Kommuner och Landsting (tidigare Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet), Sveriges Offentliga Inköpare, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Västtrafik AB.

Yttrande har även inkommit från Uddevalla Omnibus AB, Uddevalla kommun, Örnsköldsviks buss AB, Kommunala Företagens Samorganisation och Gamla Uppsala Buss AB.

Riksrevisionen, Länsrätten i Västerbottens län, Ale kommun, Bengtsfors kommun, Borås kommun, Munkedals kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Malå kommun, Arjeplogs kommun, Södermanlands läns landsting, Blekinge läns landsting, Örebro läns landsting, Norrbottens läns landsting, Busslink i Sverige AB, Connex Sverige AB, Jönköpings Länstrafik AB, Länstrafiken i Jämtlands län AB, Länstrafiken Örebro AB, Näringslivets Regelnämnd och Upplands Lokaltrafik AB har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.