

Promemoria

Ändrade regler om direkttilldelning av avtal om kollektivtrafik på järnväg

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i fråga om möjligheten att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg. Det föreslås att Trafikverkets möjlighet att direkttilldela sådana avtal begränsas till avtal vars årliga genomsnittsvärde uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 25 december 2023.

Innehållsförteckning

2	Författningstext.....	3
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	3
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.....	5
3	Ärendet.....	6
4	Kollektivtrafiklagens regler om direkttilldelning av avtal som avser kollektivtrafik på järnväg anpassas till EU:s kollektivtrafikförordning.....	6
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	8
6	Konsekvenser.....	9
7	Författningskommentar.....	10

2 Författningstext

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs att 4 a kap. 4 och 7 §§ lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a kap.

4 §¹

I EU:s kollektivtrafikförordning finns bestämmelser om behöriga myndigheters möjligheter att

1. tilldela avtal om allmän trafik genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande (artikel 5.3),

2. själva tillhandahålla kollektivtrafik eller direkttilldela avtal om allmän trafik till ett internt företag (artikel 5.2),

3. direkttilldela avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg, om det är motiverat av exceptionella omständigheter (artikel 5.3a),

4. tilldela avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg efter ett förhandsmeddelande (artikel 5.3b),

5. direkttilldela avtal om allmän trafik av mindre värde eller omfattning (artikel 5.4),

6. vidta nödåtgärder (artikel 5.5),

7. *direkt*tilldela avtal om allmän trafik som rör järnvägstransporter (artikel 5.6), och

8. begränsa antalet avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg som kan tilldelas ett och samma järnvägsföretag (artikel 5.6a).

I EU:s kollektivtrafikförordning finns bestämmelser om behöriga myndigheters möjligheter att

1. tilldela avtal om allmän trafik genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande (artikel 5.3),

2. själva tillhandahålla kollektivtrafik eller direkttilldela avtal om allmän trafik till ett internt företag (artikel 5.2),

3. direkttilldela avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg, om det är motiverat av exceptionella omständigheter (artikel 5.3a),

4. tilldela avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg efter ett förhandsmeddelande (artikel 5.3b),

5. direkttilldela avtal om allmän trafik av mindre värde eller omfattning (artikel 5.4),

6. vidta nödåtgärder (artikel 5.5),
och

7. begränsa antalet avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg som kan tilldelas ett och samma järnvägsföretag (artikel 5.6a).

¹ Senaste lydelse 2022:378.

En regional kollektivtrafikmyndighet får direkttilldela avtal som avser järnvägstransport enligt artikel 5.6 i EU:s kollektivtrafikförordning endast om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro. Andra behöriga myndigheter får direkttilldela sådana avtal utan begränsning.

Direkttilldelning enligt artikel 5.4 i EU:s kollektivtrafikförordning är tillåten endast om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 500 000 euro och avser annat än kollektivtrafik på vatten.

En behörig myndighet får direkttilldela avtal enligt artikel 5.4 i EU:s kollektivtrafikförordning endast om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst – 7 500 000 euro och avser kollektivtrafik på järnväg, eller – 500 000 euro och avser annat än kollektivtrafik på vatten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 25 december 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för avtal som har tilldelats före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

I artikel 7.2 och 7.3 i EU:s kollektivtrafikförordning finns bestämmelser om offentliggörande av planerade upphandlingar och av uppgifter om direkttilldelade avtal i vissa fall.

I artikel 7.2 i EU:s kollektivtrafikförordning finns bestämmelser om offentliggörande av planerade upphandlingar.

Offentliggörande enligt första stycket ska även ske i en annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.

Denna förordning träder i kraft den 25 december 2023.

¹ Senaste lydelse 2020:566.

3 Ärendet

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 – i det följande EU:s kollektivtrafikförordning – innehåller bl.a. regler om hur avtal om allmän trafik ska tilldelas. I 4 a kap. lagen (2010:1065) om kollektivtrafik – i det följande kollektivtrafiklagen – finns bestämmelser om upphandling av kollektivtrafik som kompletterar EU:s kollektivtrafikförordning. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg, i det följande ändringsförordningen, ändrades reglerna om tilldelning av avtal om allmän trafik för kollektivtrafik på järnväg. Ändringarna innebär bl.a. att den obegränsade möjligheten att direkttilldela sådana avtal upphör att gälla från och med den 25 december 2023.

4 Kollektivtrafiklagens regler om direkttilldelning av avtal som avser kollektivtrafik på järnväg anpassas till EU:s kollektivtrafikförordning

Promemorians förslag: Trafikverkets möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg ska begränsas till avtal vars årliga genomsnittsvärde uppskattas till högst 7 500 000 euro.

Skälen för förslaget

Kollektivtrafiklagen och EU:s kollektivtrafikförordning

Sedan 1990-talets mitt upphandlas merparten av kollektivtrafiken i Sverige i konkurrens. Avtal om allmän trafik ingås enligt EU:s kollektivtrafikförordning av de behöriga myndigheterna. I Sverige utgörs de behöriga myndigheterna av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken, och av Trafikverket, som bl.a. har befogenheter i fråga om interregional och internationell kollektivtrafik.

Sedan den 1 januari 2017 har svenska behöriga myndigheter vissa möjligheter att direkttilldela avtal om allmän trafik (se 4 a kap. 7 och 11 §§ kollektivtrafiklagen). Med direkttilldelning avses tilldelning av avtal utan krav på att tillämpa ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Bestämmelserna i kollektivtrafiklagen som reglerar möjligheten att direkttilldela avtal infördes med stöd av reglerna om avtalstilldelning i EU:s kollektivtrafikförordning. Enligt den förordningen ska en upphandling som huvudregel vara konkurrensutsatt men det finns möjligheter för de behöriga

myndigheterna att direkttilldela vissa avtal, om det inte är förbjudet enligt nationell lagstiftning. Möjlighet att direkttilldela avtal finns bl.a. i fråga om avtal som rör kollektivtrafik på järnväg (artikel 5.6) och avtal som understiger vissa gränsvärden (artikel 5.4). I Sverige får Trafikverket direkttilldela järnvägsavtal utan inskränkningar, medan regionala kollektivtrafikmyndigheter får direkttilldela sådana avtal om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro (4 a kap. 7 § första stycket kollektivtrafiklagen).

Trafikverkets möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg begränsas

Genom det s.k. fjärde järnvägspaketet ändrades EU:s kollektivtrafikförordning bl.a. i fråga om tilldelning av avtal som avser kollektivtrafik på järnväg. I syfte att anpassa de svenska reglerna om avtalstilldelning trädde vissa ändringar i kollektivtrafiklagen i kraft den 1 juni 2022, se propositionen Fjärde järnvägspaketet (prop. 2021/22:83 avsnitt 2.14 och 21). Ändringarna i EU:s kollektivtrafikförordning innebar bl.a. att den obegränsade möjligheten att direkttilldela avtal som rör kollektivtrafik på järnväg enligt artikel 5.6 ska upphöra. Mot bakgrund av att denna möjlighet upphör först den 25 december 2023 uppgav regeringen i propositionen att man har för avsikt att återkomma med ytterligare ändringar i kollektivtrafiklagen med anledning av detta.

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas möjlighet att direkttilldela avtal som rör kollektivtrafik på järnväg är begränsad till avtal vars årliga genomsnittsvärde uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro. Möjligheten infördes för att skapa en ökad flexibilitet för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och bl.a. underlätta samarbeten kring gränsoverskridande trafik och möjliggöra köp av platser ombord på tåg som körs kommersiellt. Regleringen i kollektivtrafiklagen stöder sig på artikel 5.6 i EU:s kollektivtrafikförordning, men beloppsgränsen om 7 500 000 euro valdes med beaktande av att det var det gränsvärde som skulle börja gälla för direkttilldelning av järnvägsavtal enligt artikel 5.4 när ändringarna i fjärde järnvägspaketet trädde i kraft, se propositionen Upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster (prop. 2016/17:28 s. 59 f.). De regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör fortsatt ha möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg upp till det angivna gränsvärdet. Sådan direkttilldelning ska dock framöver alltså ske med stöd av artikel 5.4 i EU:s kollektivtrafikförordning.

Trafikverket har i dag en oinskränkt möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg med stöd av artikel 5.6 i EU:s kollektivtrafikförordning. Enligt artikel 5.4a i förordningen finns möjlighet att direkttilldela avtal för kollektivtrafik på järnväg om detta är motiverat av relevanta strukturella och geografiska särdrag hos marknaden och nätet i fråga. En förutsättning är dock att detta skulle leda till en förbättrad kvalitet eller kostnadseffektivitet jämfört med det tidigare tilldelade avtalet. Det är i dag förbjudet enligt kollektivtrafiklagen att direkttilldela avtal med stöd av den artikeln, eftersom det bedömdes vara ett mer komplicerat och osäkert sätt att direkttilldela järnvägsavtal jämfört med de befintliga möjligheterna (se prop. 2021/22:83 s. 454 f.). I princip alla avtal avseende kollektivtrafik på järnväg som upphandlats av Trafikverket har

ingåtts efter ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Det saknas också skäl att tro att ett direkttilldelat avtal skulle leda till förbättrad kvalitet eller kostnadseffektivitet. Mot den bakgrunden bör direkttilldelning enligt artikel 5.4a fortsatt vara förbjuden. Trafikverket bör dock ha samma möjlighet som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg. Även Trafikverket bör därför kunna direkttilldela sådana avtal om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro. Kollektivtrafiklagen bör därför ändras i enlighet med vad som nu angetts.

Övriga anpassningar

Även artikel 7.3 i EU:s kollektivtrafikförordning upphör att gälla den 25 december 2023. Den artikeln innehåller ett krav på en behörig myndighet som direkttilldelat avtal med stöd av artikel 5.6 att inom ett år offentliggöra vissa uppgifter. Bestämmelser om annonsering av upphandling finns i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik. Den förordningen bör anpassas genom att hänvisningen till artikel 7.3 i EU:s kollektivtrafikförordning tas bort.

Några övriga ändringar i den svenska regleringen är inte nödvändiga.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 25 december 2023. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för avtal som har tilldelats före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Den nuvarande bestämmelsen i EU:s kollektivtrafikförordning (artikel 5.6) som medger oinskränkt möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg upphör att gälla den 25 december 2023, se artikel 8.2 iii. Ändringarna i kollektivtrafiklagen bör därför träda i kraft samma dag.

Regleringen i EU:s kollektivtrafikförordning får förstås så att det inte ska vara tillåtet att tilldela avtal med stöd av artikel 5.6 efter den 24 december 2023. Fram till dess är direkttilldelningar enligt 4 a kap. 7 § kollektivtrafiklagen tillåtna enligt paragrafens nuvarande lydelse. Enligt 4 a kap. 10 § ska vissa bestämmelser i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner tillämpas vid tilldelningar enligt 7 §, bl.a. bestämmelserna om överprövning i 16 kap. i den lagen. Vid en eventuell prövning som rör tilldelningar som har ägt rum före den 25 december 2023 bör en domstol utgå ifrån 4 a kap. 7 § i dess nuvarande lydelse.

6 Konsekvenser

Promemorians bedömning: Förslagen i promemorian innebär att Trafikverkets möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg begränsas till avtal vars årliga genomsnittsvärde uppskattas till högst 7 500 000 euro. I övrigt föreslås inga förändringar jämfört med nuvarande bestämmelser.

I sina upphandlingar av kollektivtrafik på järnväg tillämpar Trafikverket normalt sett ett konkurrensutsatt förfarande. Konsekvenserna av förslaget bedöms därför bli små.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen innebär inte någon förändring av de bestämmelser om upphandling av kollektivtrafik som tillämpas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Förslaget bedöms därmed inte medföra några ekonomiska konsekvenser för dem.

Konsekvenser för företagen

Ökad konkurrensutsättning av kollektivtrafik bedöms leda till större möjligheter för företag att delta i upphandlingar om kollektivtrafik, vilket ökar effektiviteten på marknaden.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Trafikverket är den enda statliga myndighet som upphandlar kollektivtrafik på järnväg. I sina upphandlingar tillämpar man normalt sett ett konkurrensutsatt förfarande, och myndigheten har således sedan lång tid tillbaka etablerat väl fungerande rutiner och arbetssätt i sin upphandlingsverksamhet. Direkttilldelning av avtal om kollektivtrafik på järnväg har skett i en begränsad omfattning där det främsta motivet har varit att en sådan upphandling har kunnat genomföras på kortare tid jämfört med ett konkurrensutsatt förfarande. Direkttilldelningen har således inte varit motiverad utifrån en bedömning om att avtalet skulle leda till en förbättrad kvalitet eller kostnadseffektivitet jämfört med det tidigare tilldelade avtalet.

Förslaget bedöms inte leda till några negativa ekonomiska effekter för Trafikverkets upphandlingsverksamhet. Förslaget medför dock ett ökat behov av att planera upphandlingsverksamheten så att tillräcklig tid ges för att genomföra ett konkurrensutsatt förfarande.

Förslaget innebär också att Trafikverket i likhet med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ges möjlighet att direkttilldela avtal om kollektivtrafik på järnväg om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro. Förslaget innebär således att kraven på upphandlingsförfarandet likställs för alla behöriga myndigheter på kollektivtrafikområdet.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för enskilda. Det bedöms vara förenliga med EU-rätten.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

4 a kap. Upphandling av kollektivtrafik

När kollektivtrafik ska upphandlas enligt EU:s kollektivtrafikförfordning

4 § I EU:s kollektivtrafikförfordning finns bestämmelser om behöriga myndigheters möjligheter att

1. tilldela avtal om allmän trafik genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande (artikel 5.3),
2. själva tillhandahålla kollektivtrafik eller direkttilldela avtal om allmän trafik till ett internt företag (artikel 5.2),
3. direkttilldela avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg, om det är motiverat av exceptionella omständigheter (artikel 5.3a),
4. tilldela avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg efter ett förhandsmeddelande (artikel 5.3b),
5. direkttilldela avtal om allmän trafik av mindre värde eller omfattning (artikel 5.4),
6. vidta nödåtgärder (artikel 5.5), *och*
7. begränsa antalet avtal om allmän trafik som rör kollektivtrafik på järnväg som kan tilldelas ett och samma järnvägsföretag (artikel 5.6a).

Paragrafen innehåller en upplysning om de möjligheter som ges behöriga myndigheter att direkttilldela avtal om allmän trafik enligt EU:s kollektivtrafikförfordning (artikel 5).

Paragrafen ändras genom att hänvisningen till artikel 5.6, som reglerar en möjlighet att direkttilldela avtal om allmän trafik som rör järnvägstransporter (artikel 5.6), tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 3.

Direkttilldelning och nödåtgärder

7 § En *behörig myndighet* får direkttilldela avtal *enligt artikel 5.4* i EU:s kollektivtrafikförfordning endast om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst

- 7 500 000 euro *och avser kollektivtrafik på järnväg, eller*
- 500 000 euro och avser annat än kollektivtrafik på vatten.

Paragrafen reglerar möjligheten för behöriga myndigheter att direkttilldela avtal om allmän trafik.

Paragrafen ändras bl.a. genom att hänvisningen till artikel 5.6 i EU:s kollektivtrafikförfordning tas bort. Behöriga myndigheter har inte längre

möjlighet att direkttilldela avtal som rör järnvägstransporter med stöd av den artikeln. I stället kan avtal i viss utsträckning direkttilldelas med stöd av artikel 5.4 i EU:s kollektivtrafikförordning. Enligt paragrafen får behöriga myndigheter direkttilldela avtal enligt artikeln endast när avtalens värde understiger vissa belopp. Övriga möjligheter att direkttilldela avtal enligt artikel 5.4 får alltså inte utnyttjas. *Första strecksatsen* innebär att ett avtal som avser kollektivtrafik på järnväg får direkttilldelas, om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 7 500 000 euro. För regionala kollektivtrafikmyndigheter innebär detta ingen skillnad mot vad som tidigare gällt. Trafikverkets möjlighet att direkttilldela avtal som avser kollektivtrafik på järnväg begränsas. *Andra strecksatsen* reglerar möjligheten att direkttilldela avtal av mindre värde. Sådana avtal kan avse tjänstekontrakt för kollektivtrafik på järnväg eller med tunnelbana eller tjänstekoncessioner för kollektivtrafik, med undantag för kollektivtrafik på vatten (jfr 5 § första stycket). Ändringen innebär ingen skillnad mot vad som tidigare gällt.

Övervägandena finns i avsnitt 3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 25 december 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för avtal som har tilldelats före ikraftträdandet.

Lagändringarna träder enligt *första punkten* i kraft den 25 december 2023. Enligt *andra punkten* gäller äldre bestämmelser fortfarande för avtal som har tilldelats före ikraftträdandet. Vid direkttilldelningar enligt 4 a kap. 7 § ska enligt 4 a kap. 10 § vissa bestämmelser i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner tillämpas, bl.a. den lagens bestämmelser om överprövning. Vid en eventuell prövning i domstol, t.ex. av giltigheten av ett avtal som har direkttilldelats enligt 4 a kap. 7 § kollektivtrafiklagen innan ikraftträdandet, ska bestämmelsen i dess tidigare lydelse tillämpas.