

Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 25 februari 1999 att tillkalla en särskild utredare för att göra en uppföljning och utvärdering av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Till särskild utredare förordnades f.d. landstingsrådet Kerstin Hardenstedt.

Upphandlingschefen Hans Gum, Umeå kommun, hovrättsassessorn Erik Högdahl, Finansdepartementet, juristen Jens Karlsson, Företagarnas Riksorganisation, departementssekreteraren Pernilla Larsson, Näringsdepartementet, utredaren Sven-Åke Larsson, Landstingsförbundet, informatören Magdalena Meyer, Svenska Bussbranschens Riksförbund, kanslirådet Barbro Rosensvärd, Justitiedepartementet, konkurrensrådet Anita Sundberg, Konkurrensverket, och utredaren Björn Sundvall, Svenska Lokaltrafikföreningen, har såsom experter deltagit i utredningen.

Hovrättsassessorn Cecilia Persson har varit sekreterare.

Utredningen, som påbörjade sitt arbete den 1 maj 1999, har antagit namnet Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken (Ju 1999:05).

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken - utvärdering av försöksverksamheten.

Uppdraget är härmed slutfört.

Malmö i oktober 1999

Kerstin Hardenstedt

/Cecilia Persson

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning.....	9
1 Inledning	11
1.1 Direktiven.....	11
1.2 Gällande ordning.....	12
1.3 Bakgrunden till uppdraget.....	12
1.3.1 Det dåvarande Inrikesdepartementets enkätundersökning.....	13
1.4 Utredningsarbetet.....	13
1.5 Nuvarande former för organisation och ansvarsfördelning inom kollektivtrafiken	14
1.6 Kort om kommunala kompetensregler.....	15
1.6.1 Kommunernas och landstingens allmänna kompetens.....	16
1.6.2 Kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor.....	19
1.7 Kort om offentlig upphandling.....	22
1.7.1 NOU:s rapport 11 mars 1998.....	25
1.8 Frågans tidigare behandling.....	26
1.9 Något om gällande ordning i våra grannländer	29
1.9.1 Danmark	29
1.9.2 Finland	31
2 En närmare presentation av försöksverksamheten.....	33
2.1 De särskilda villkoren för försöksverksamheten	33
2.2 Motiven för införandet av försöksverksamheten.....	35
3 Kartläggning av de kommunala trafikbolagen.....	37
3.1 Utredningens enkät till de kommunala trafikbolagen	37
3.1.1 Göteborgs Spårvägar AB	38
3.1.2 Uddevalla Omnibus AB	39

3.1.3	AB Mariestads Busstrafik.....	40
3.1.4	Skelleftebuss AB	41
3.1.5	Polarbuss Trafik AB.....	42
4	Konkurrenternas och några andra intressenters synpunkter	45
4.1	Några av de större konkurrenterna.....	46
4.1.1	Swebus AB.....	46
4.1.2	AB Linjebuss.....	47
4.1.3	BussLink AB.....	48
4.1.4	Buss i Väst AB.....	48
4.2	Utredningens enkät till några mindre konkurrenter	49
4.3	Trafikhuvudmännen	50
4.4	Företagarnas Riksorganisations samt Svenska Arbets- givareföreningens undersökning.....	51
4.5	Övriga synpunkter	52
5	Överväganden.....	55
5.1	Allmänna utgångspunkter.....	55
5.1.1	Aktörerna på marknaden	55
5.1.2	En vidgad kommunal kompetens	56
5.2	Försöksverksamheten	58
5.2.1	Omfattningen av försöksverksamheten m.m.....	58
5.2.2	Konsekvenser för konkurrensförhållandena.....	59
5.2.3	Utredningens slutsatser och förslag.....	61
5.3	Avslutande synpunkter	62
	Bilagor	65
	<i>Bilaga 1</i> Direktiven (Ju 1999:05)	65
	<i>Bilaga 2</i> Enkäten till de kommunala trafikaktiebolagen.....	69
	<i>Bilaga 3</i> Enkäten till några av konkurrenterna	71
	<i>Bilaga 4</i> Informationsskrift samt sändlista.....	75
	<i>Bilaga 5</i> Sammanställning av enkätsvar - de kommunala trafik- bolagen.....	81

Förkortningar

bet.	betänkande
dir.	direktiv
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
försökslagen	lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490)
HD	Högsta domstolen
KL	konkurrenslagen (1993:20)
KU	Konstitutionsutskottet
LOU	lagen (1992:1528) om offentlig upphandling
mot.	motion
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avd II
NOU	Nämnden för offentlig upphandling
PIST	Privata företag I Samhällets Tjänst
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en uppföljning och utvärdering av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Enligt direktiven, som fogas som *bilaga 1* till betänkandet, har utredningen haft *att* utreda i vilken omfattning rätten enligt försökslagen har använts av kommunala aktiebolag, *att* göra en uppföljning och utvärdering av *dels* den uppdragsverksamhet som bedrivs och har bedrivits i enlighet med lagen, *dels* erfarenheterna från de upphandlingar som har ägt rum innan ett kommunalt aktiebolag har fått bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken, *att* utvärdera hur konkurrensförhållandena har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten på kollektivtrafikområdet genom att bl.a. klarlägga effekterna på kostnader, priser och kvalitet, *att* utvärdera vilka effekterna blivit för konkurrerande företag på kort och om möjligt längre sikt, *samt att* utifrån resultatet av utvärderingen bedöma om försöksverksamheten bör förlängas eller inte eller om kommunala aktiebolag permanent bör få möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken i andra kommuner och landsting. Om utredaren finner att uppdragsverksamheten bör fortsätta i någon form skall utredaren bedöma behovet av ändringar i lagstiftningen och vid behov föreslå de förändringar som kan anses nödvändiga.

Gällande ordning

Kommunala aktiebolag har genom försökslagen getts en möjlighet att på försök bedriva kollektivtrafik i andra kommuner och landsting. I lagen anges bl.a. följande villkor för att sådan uppdragsverksamhet skall få bedrivas. Kommunala aktiebolag får bedriva verksamheten endast på uppdrag av en kommun eller ett landsting eller av sådan trafikhuvudman som avses i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Försöksverksamheten innebär att den kommunala kompetensen utvidgas

inom kollektivtrafiken på så sätt att verksamheten inte behöver ha sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Uppdragsverksamheten skall drivas affärsmässigt och får inte stödjas på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas. En kommun eller ett landsting får inte heller i övrigt tillämpa något annat konkurrensbegränsande förfarande. Försöksverksamheten avser tiden från och med den 1 juli 1996 till och med den 31 december 2002.

En närmare presentation av försökslagstiftningen och motiven för denna återfinns i kapitel 2.

Utredningens förslag

Omfattningen av försöksverksamheten har varit ytterst marginell. Endast fyra av tolv kommunala aktiebolag har använt sig av möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. Endast tre av de kommunala bolag som ännu inte använt sig av möjligheterna i försökslagen kan tänka sig att framöver utnyttja möjligheten. De övriga fem kommunala bolagen har inte för avsikt att framöver utnyttja möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet.

Effekterna av försöksverksamheten har också varit ytterst marginella. Det är därför inte möjligt att dra några mera bestämda - om ens några - slutsatser när det gäller effekter på konkurrens eller andra förhållanden. Utredningen gör dock den bedömningen att det idag finns en fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster.

Utredningen anser inte att det föreligger behov av att låta kommunala trafikbolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Försökslagstiftningen bör därför inte vare sig förlängas eller permanentas. Däremot förutser utredningen att gällande avtal mellan å ena sidan de kommunala bolag som idag bedriver uppdragsverksamhet och å andra sidan läns trafik huvudmännen får löpa ut i enlighet med villkoren i respektive avtal. Härigenom får dessa bolag möjlighet att anpassa sin organisation till kommande förutsättningar.

Med tanke på den viktiga roll som trafik huvudmännen har när det gäller upphandling av kollektivtrafik föreslår utredningen att de läns trafikansvarigas och därmed trafik huvudmännens roller och uppgifter närmare utreds.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 25 februari 1999 att tillkalla en särskild utredare för att göra en uppföljning och utvärdering av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Den nu nämnda lagen benämns i det följande försökslagen. Direktiven är intagna som bilaga 1 till betänkandet.

Uppdraget sammanfattas enligt direktiven enligt följande:

- utreda i vilken omfattning rätten enligt försökslagen har använts av kommunala aktiebolag,
- göra en uppföljning och utvärdering av *dels* den uppdragsverksamhet som bedrivs och har bedrivits i enlighet med lagen, *dels* erfarenheterna från de upphandlingar som har ägt rum innan ett kommunalt aktiebolag har fått bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken,
- utvärdera hur konkurrensförhållandena har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten på kollektivtrafikområdet genom att bl.a. klarlägga effekterna på kostnader, priser och kvalitet,
- utvärdera vilka effekterna blivit för konkurrerande företag på kort och om möjligt längre sikt, samt
- utifrån resultatet av utvärderingen bedöma om försöksverksamheten bör förlängas eller inte eller om kommunala aktiebolag permanent bör få möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken i andra kommuner och landsting. Om utredaren finner att uppdragsverksamheten bör fortsätta i någon form skall utredaren bedöma behovet av ändringar i lagstiftningen och vid behov föreslå de förändringar som kan anses nödvändiga.

Utredaren skall - enligt direktiven - under arbetet samråda med berörda myndigheter och organisationer inom kollektivtrafiken, företrädare för näringslivet samt andra som kan komma att beröras.

1.2 Gällande ordning

Kommunala aktiebolag har genom försökslagen getts en möjlighet att på försök bedriva kollektivtrafik i andra kommuner och landsting. I lagen anges bl.a. följande villkor för att sådan uppdragsverksamhet skall få bedrivas. Kommunala aktiebolag får bedriva verksamheten endast på uppdrag av en kommun eller ett landsting eller av sådan trafikhuvudman som avses i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Försöksverksamheten innebär att den kommunala kompetensen utvidgas inom kollektivtrafiken på så sätt att verksamheten inte behöver ha sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Uppdragsverksamheten skall drivas affärsmässigt och får inte stödjas på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas. En kommun eller ett landsting får inte heller i övrigt tillämpa något annat konkurrensbegränsande förfarande. Försöksverksamheten avser tiden från och med den 1 juli 1996 till och med den 31 december 2002.

En närmare presentation av försökslagstiftningen och motiven för denna återfinns i kapitel 2.

1.3 Bakgrunden till uppdraget

Beträffande frågan om en generell utvidgning av den kommunala kompetensen hänvisas till avsnitt 1.8.

Regeringen angav i sin proposition till den nu gällande försökslagstiftningen (prop. 1995/96:167) att den avsåg att efter tre år göra en uppföljning av hur försöket så långt hade utfallit. Denna uppföljning skulle sedan ligga till grund för en bedömning av om den kommunala kompetensen permanent skulle utvidgas på området för kollektivtrafik. Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 1995/96:KU34, rskr. 1995/96:242).

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet har i sitt betänkande *Kommunal uppdragsverksamhet 1998* (SOU 1998:119) anført att det är angeläget att den av regeringen aviserade utvärderingen av lagen genomförs.

1.3.1 Det dåvarande Inrikesdepartementets enkätundersökning

Det dåvarande Inrikesdepartementet gjorde i juni 1998 en förfrågan till de kommunala aktiebolag som då bedrev kollektivtrafik om de använt sig av rätten enligt försökslagen. Samtliga tillfrågade kommunala trafikbolag (16 stycken) inkom med svar. Sex trafikbolag svarade att de hade lämnat anbud och fem av dessa hade fått sina anbud antagna. Övriga tio trafikbolag hade inte lämnat några anbud. På förfrågan om trafikbolagen hade för avsikt att använda sig av möjligheten i försökslagen att bedriva uppdragsverksamhet svarade sex ja, sex eventuellt och fyra nej. Av förfrågan framgår vidare att av de fem trafikbolag som fått sina anbud antagna hade tre bolag tecknat avtal på tre år och två bolag hade tecknat avtal med varierande längd mellan ett och sju år.

1.4 Utredningsarbetet

Utredningen har i enlighet med direktiven inriktat sitt arbete på en uppföljning och utvärdering av försökslagen.

Utredningsarbetet har bedrivits i huvudsak så att efter en första strukturering av frågeställningarna har *dels* två mindre enkätundersökningar genomförts, *dels* en informationsskrift skickats ut till ett antal intressenter. Vid den första enkätundersökningen har samtliga kommunala trafikaktiebolag fått svara på några olika frågor; enkäten finns fogad som *bilaga 2* till betänkandet. Vid den andra enkätundersökningen har tio konkurrenter i de regioner där det finns ett kommunalt aktiebolag som bedriver uppdragsverksamhet fått svara på några olika frågor; enkäten finns fogad som *bilaga 3* till betänkandet. Enkätsvaren finns redovisade i kapitel 3 resp. 4.

Informationsskriften, som presenterar de medverkande i utredningen samt direktiven, har skickats till ett 80-tal intressenter. Skriften samt en förteckning över vilka den skickats till framgår av *bilaga 4*.

I slutskedet av utredningen har en mindre enkätundersökning skickats ut till landets samtliga länstrafikhuvudmän. En redogörelse för de svar som inkommit återfinns i kapitel 4.3.

Ordföranden eller sekreteraren har besökt och intervjuat företrädare för samtliga de kommunala aktiebolag som använt sig av försökslagen, nämligen Göteborgs Spårvägar AB, Uddevalla Omnibus AB, AB Mariestads Busstrafik och Skelleftebuss AB. Utredningen har också inhämtat och tagit del av samtliga dessa bolags årsredovisningar samt bolagsordningar.

Ordföranden eller sekreteraren har vidare besökt och intervjuat företrädare för Polarbuss Trafik AB, Buss i Väst AB, Swebus AB, AB Linjebuss samt BussLink AB.

Utredningen har hållit fyra sammanträden. Hearing har hållits med företrädare för Konkurrensrådet, Borås kommun, Bussarbetsgivarna, AB Linjebuss, Göteborgs Spårvägar AB, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Uddevalla Omnibus AB, Res och Trafikforum, BussLink AB, Svenska Kommunalarbetsförbundet, Swebus AB, Orusttrafiken AB, Svenska Arbetsgivarföreningen, Ramkvilla Buss, Skånetrafiken och Svenska Kommunförbundet. Till hearingen hade drygt ett hundratal företag, myndigheter m.fl. inbjudits.

Utredningens sekreterare har inhämtat information från Hovedstadsområdet Trafikselskab i Köpenhamn, som är Danmarks största trafikhuvudman, samt trafikministerierna i både Danmark och Finland.

Utredningen har inhämtat upplysningar från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) m.fl. myndigheter och andra.

1.5 Nuvarande former för organisation och ansvarsfördelning inom kollektivtrafiken

Trafikhuvudmannareformen år 1978 hade till syfte att samla det politiska ansvaret för planering och genomförande av såväl lokal som regional kollektivtrafik inom regionen. För detta ändamål skulle det i varje län finnas en huvudman som utgörs av kommunerna och landstinget gemensamt.

Genom tillkomsten av lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik förväntades att samarbetet mellan kommuner och landsting skulle leda till en positiv utveckling av kollektivtrafiken. På så sätt skulle man få en mer ändamålsenligt utformad trafik sett ur resenärens perspektiv med bättre anslutningar mellan olika linjer och enhetliga och samordnade taxor inom länen. Sett ur de trafikansvarigas perspektiv förväntades man få ett effektivare utnyttjande av resurserna. Reformen bedöms allmänt väsentligt ha förbättrat såväl trafikutbud som samordning av trafiken i en sammanhållen tidtabellsplanering. Genom enhetliga och samordnade taxsystem reser kunderna relativt sett billigare. Trafiken har genom samordning blivit effektivare.¹

¹ Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundets skrift Med ägarna vid ratten - roller och ansvar i kollektivtrafiken, 1997.

Lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik ersattes den 1 januari 1998 av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Innehållet i den gamla lagen överfördes i huvudsak till den nya. Vissa terminologiska förändringar genomfördes, t.ex. benämns "huvudman" i stället "länstrafikansvarig" i den nya lagen.

Enligt den nu gällande lagen skall det i varje län finnas *länstrafikansvariga*, som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. De länstrafikansvarigas uppgifter 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 ett regionförbund som ensamt är länstrafikansvarigt eller en kommun som ensam är länstrafikansvarig, skall också vara trafikhuvudman. I övriga fall skall trafikhuvudmannen vara ett kommunalförbund. Om de som är länstrafikansvariga är överens om det, får dock trafikhuvudmannen i stället för ett kommunalförbund vara ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. För närvarande utgörs flertalet av trafikhuvudmännen i landet av för ändamålet bildade aktiebolag.

Omfattningen av den lokala och regionala linjetrafiken samt grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik skall anges i en *trafikförsörjningsplan* som trafikhuvudmannen årligen antar efter samråd med dem som är länstrafikansvariga.

1.6 Kort om kommunala kompetensregler

Kommunernas och landstingens existens, ställning och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen (1991:900), och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar, exempelvis socialvård, skolväsende och sjukvård.

Regeringsformen innehåller regler om hur kommunernas uppgifter skall bestämmas. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen bestäms grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen i lag. I lag skall också enligt samma bestämmelse meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Kommuner innefattar enligt regeringsformens terminologi även landsting, jfr 1 kap. 7 § regeringsformen. För att en verksamhet skall vara obligatorisk i den meningen att en kommun eller ett landsting måste sköta den krävs således att åliggandet finns i lag.

Flertalet av de förvaltningsuppgifter som regleras i speciallagarna är *obligatoriska uppgifter* som en kommun eller ett landsting är skyldiga att sköta. Ekonomiskt sett utgör kommunernas obligatoriska verksamhet den största delen av kommunal verksamhet.

Av grundläggande betydelse för kommunernas och landstingens kompetens är att de utöver sina särskilda åligganden enligt författningar har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja sina egna angelägenheter, *s.k. frivillig verksamhet*. Inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt som är ett mycket väsentligt inslag i det man kallar den kommunala självbestämmanderätten eller självstyrelsen.

I det följande lämnas en redogörelse *dels* för kommunernas och landstingens allmänna kompetens, *dels* för dessas kompetens i näringslivsfrågor.

1.6.1 Kommunernas och landstingens allmänna kompetens

Fram till den nu gällande kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 1992 var kommunernas och landstingens kompetens endast bestämd på det sättet att de själva skulle vårda sina angelägenheter. Den knapphändiga regleringen medförde att flera grundprinciper avseende kommunernas och landstingens kompetens kom att utvecklas i rättspraxis. De viktigaste principerna är

- lokaliseringsprincipen
- förbudet mot att ge understöd åt enskilda
- förbudet mot att driva spekulativa företag
- likställighetsprincipen
- förbudet mot beslut med retroaktiv verkan
- självkostnadsprincipen

Grundprinciperna är numera lagfästa i kommunallagen. Principerna gäller oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller genom särskilda företag.

Gemensamt för dessa principer är att de i rättspraxis behandlats som allmänna målsättningsprinciper, eftersom de till sin karaktär är sådana att det har varit omöjligt att uppnå någon större exakthet i tillämpningen. När det i ett visst fall varit aktuellt för överklagandeinstanserna att tillämpa principerna har i huvudsak endast fall av mer markant åsidosättande av dem lett till att det klandrade beslutet blivit upphävt.

Tanken bakom grundprinciperna är, förutom att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen, att kommunerna respektive landstingen skall dimensionera sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av.

Den allmänna kompetensen

Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens *allmänna kompetens* finns i 2 kap. 1 § kommunallagen. I 2 kap. 7 § återfinns en bestämmelse som berör kommuners och landstings rätt att driva näringsverksamhet, se mera härom under avsnitt 1.6.2. Självkostnadsprincipen regleras i 8 kap. 3 b § kommunallagen.

I 2 kap. 1 § kommunallagen stadgas att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana *angelägenheter av allmänt intresse* som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall skötas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. För att kommunerna och landstingen skall få ta hand om en angelägenhet krävs således att det är av allmänt intresse att så sker. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte kan vara av allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Undantag från förbudet finns dock i viss speciallagstiftning.

Lokaliseringsprincipen

Den *s.k. lokaliseringsprincipen* kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen. Denna princip innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess innevånare för att den skall anses lagenlig. Principen är försedd med viktiga modifikationer som bl.a. sammanhänger med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen.

I rättspraxis har godtagits att undantag från denna princip skett på så sätt att kommuner och landsting får sälja *tillfällig överskotts kapacitet* på marknaden. Det finns emellertid ingen generellt giltig måttstock vare sig för vad som är att betrakta som "tillfälligt" eller vad som är "överskott". I kravet på tillfällighet ligger dock förutsättningen att kommunal verksamhet inte får permanent överdimensioneras i syfte att

skapa utrymme att sälja ett överskott av tjänster till andra. En verksamhet får således inte permanent göra sig beroende av intäkter från externa kunder. Ett exempel på undantag från detta finns inom skolans område [se 4 kap. skollagen (1985:1100)]. Kommunernas och landstingens möjligheter att sälja tillfällig överskottskapacitet belyses ytterligare i avsnitt 1.6.2.

Inom vissa sektorer har det dock i lag tillskapats möjligheter för kommuner och landsting att t.ex. sluta avtal om visst samarbete över kommungränserna. I vissa lagar, såsom skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och räddningstjänstlagen (1986:300) förutsätts dessutom att sådant samarbete sker.

Likställighetsprincipen

Kommunens och landstingets handlingsfrihet begränsas vidare av *likställighetsprincipen*. Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen innebär att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund.

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar. Dessutom krävs för principens tillämplighet att kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap, antingen genom att tillhandahålla dem prestationer av olika slag eller genom att ta ut ekonomiska bidrag av dem. Likställighetsprincipen gäller därför inte när en kommun eller ett landsting anställer personal, gör upphandlingar, köper eller säljer fastigheter etc.

Principen är av stor betydelse när det gäller att fastställa avgifter och taxor. I ett läge där det blir aktuellt att tala om att kommunala tjänster skall prissättas på affärsmässig grund kan likställighetsprincipen utgöra ett hinder mot detta. Principen gäller all kommunal verksamhet, även den som bedrivs inom ramen för de kommunala företagen.

Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen kommer till uttryck i 8 kap. 3 c § kommunallagen. Enligt denna bestämmelse får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Principen innebär att kommuner och landsting inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen eller landstinget en vinst. Syftet med självkostnadsprincipen är att kommuner och landsting inte skall kunna utnyttja den monopolsituation som de ofta befinner sig i.

Det finns inte någonstans närmare angivet hur självkostnaden skall räknas fram. Allmänt kan sägas att i princip alla kostnader som vid normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen (prop. 1993/94:188).

Självkostnadsprincipen gäller inte undantagslöst (se prop. 1993/94:188 s. 83). Undantag från självkostnadsprincipen förekommer bl.a. i ellagen (1997:857) och den försökslag som nu är föremål för utvärdering.

1.6.2 Kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor

Den allmänna kompetensen styr

Kommunerna och landstingens möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet styrs i huvudsak av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen. Vid sidan av denna regel har utvecklats vissa speciella principer som styr tillåtligheten av ett kommunalt näringspolitiskt engagemang.

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet

I 2 kap. 7 § kommunallagen föreskrivs att kommuner och landsting får driva *näringsverksamhet*, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Syftet med den näringsverksamhet som bedrivs skall vara att betjäna de egna kommunmedlemmarna. Det föreligger dock inte något hinder mot att även andra än kommun-

medlemmar i praktiken utnyttjar de anläggningar och tjänster som ställs till förfogande.

Förbud mot spekulativa företag

I nyss nämnda bestämmelse uppställs som en förutsättning för att kommunerna och landstingen skall få driva sedvanlig kommunal affärsverksamhet att denna sker utan vinstsyfte. Detta är ett uttryck för den kommunalrättsliga grundprincipen om *förbud mot spekulativa företag* och som innebär att en kommun eller ett landsting inte får inlåta sig på företag som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst. Genom angivandet av denna förutsättning framträder skillnaden mellan privat näringsverksamhet, som har ett klart uttalat vinstsyfte, och kommunal verksamhet, som uppbärs av ett allmänt, samhälleligt intresse.

Förbudet mot vinstsyfte är emellertid inte liktydigt med ett förbud mot vinst. Tvärtom utgår lagstiftningen på vissa områden från att kommunal verksamhet kan generera vinst, t.ex. såvitt avser hamnverksamhet. Detta får dock inte vara det huvudsakliga ändamålet. Utgångspunkten för det tillåtna är istället allmänintresset.

Sedvanlig kommunal affärsverksamhet kontra det egentliga näringslivet

När det gäller näringslivsbegreppet skiljer man i dessa sammanhang på sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet. Den verksamhet som regleras i 7 § är sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Exempel på sådan verksamhet är bostadsföretag, tvätterier, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar.

Inom det egentliga näringslivet får kommunerna och landstingen inte bedriva verksamhet eller göra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden. Verksamheter med särskild anknytning till befintlig kommunal verksamhet kan vara tillåten trots att den i och för sig är av sådan karaktär att den faller utanför den kommunala kompetensen. Exempel på sådan verksamhet är stuveriverksamhet i kommunala hamnar och försäljning från kommunala grustag. Kommuner och landsting anses också ha rätt att ägna sig åt extern försäljning vid

tillfällig överskottskapacitet och för att undvika kapitalförstöring av redan gjorda investeringar.

Enligt rättspraxis har en kommun eller ett landsting bara i speciella undantagsfall befogenhet att sälja sina tjänster och produkter på den allmänna marknaden och där konkurrera med det enskilda näringslivet (RÅ 1977 ref. 77). Det fordras vägande skäl för att något sådant skall godtas som kompetensenligt. Kommunernas intresse av att fortlöpande kunna sysselsätta egen personal och nyttiggöra eget kapital är omständigheter som beaktas av domstolarna, men som i sig inte kan göra extern verksamhet kompetensenlig.

Tillfällig överskottskapacitet

I enlighet med vad som framförts i avsnitt 1.6.1 har kommuner och landsting enligt rättspraxis vissa möjligheter att sälja *tillfällig överskottskapacitet* utan hinder av lokaliseringsprincipen. Domstolarna har därvid godtagit att en kommun i mindre utsträckning konkurrerar på den allmänna marknaden, så länge det handlar om att överbrygga tillfällig överkapacitet och det inte kan visas att det innebär någon beaktansvärd affärsrisk eller ett brott mot lokaliseringsprincipen. Motiveringen brukar vara att kommunen under en övergångstid undviker onödig kapitalförstöring.

Laglighetsprövning kan endast ske av beslut av fullmäktige eller en nämnd

Domstolarna kan enligt 10 kap. kommunallagen pröva *lagligheten* av protokollförda kommunala beslut av fullmäktige eller nämnd om kommunal näringsverksamhet. *Lämpligheten* av sådana beslut kan däremot inte prövas. Beslut inom kommunala företag faller helt utanför den kommunalrättsliga besvärprocessen. Offentlighetsprincipen gäller dock även hos kommunala bolag.

Andra lagar styr också kommuner och landsting

Kommunernas kompetens bestäms inte bara genom kommunallagen utan också genom särskilda kompetensutvidgande lagar samt lagar som gäller för särskilda förvaltningsgrenar [se mera härom i avsnitten 3.4 och 3.5 i betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119)].

1.7 Kort om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), som trädde i kraft den 1 januari 1994, innehåller bestämmelser om hur den offentliga sektorn skall upphandla. LOU reglerar i det närmaste all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader.

Upphandlande enheter enligt LOU är statliga, kommunala och andra myndigheter, landsting och kyrkliga kommuner, vissa offentligägda bolag, stiftelser, föreningar och samfälligheter samt sammanslutningar av flera upphandlande enheter. LOU är tillämplig när den offentliga aktören köper, leasar, hyr eller hyrköper varor samt på byggtreprenader eller tjänster från privata företag. Det finns emellertid inget juridiskt hinder mot att t.ex. en kommun med egen personal producerar alla tjänster som behövs i den egna verksamheten. Lagen är också tillämplig när den offentliga aktören köper från egna eller andra offentligt ägda företag. När den offentliga aktören köper från andra myndigheter eller landsting gäller också lagen, dock inte om en statlig myndighet "köper" från en annan statlig myndighet. När en enhet inom en myndighet utför uppdrag åt en annan enhet inom samma myndighet gäller inte heller lagen. Detta beror på att samtliga nämnder och resultatenheter inom t.ex. en kommun tillsammans utgör en juridisk person.

Effekten av reglerna i lagen om offentlig upphandling är således bl.a. att kommuner och landsting, inom vissa verksamhetsområden, inte kan genomföra direktköp vare sig av varandra eller andra. De kan inte heller köpa direkt från sina egna företag utan föregående upphandling.

LOU omfattar även företag som flera landsting eller kommuner äger tillsammans. Delägda företag omfattas i den mån kapitalet huvudsakligen har tillskjutits av en myndighet. Bestämmelserna är tvingande.

Grundläggande EG-rättsliga principer

Grundläggande EG-rättsliga principer inom offentlig upphandling är principerna om *likabehandling*, *transparens* (öppenhet och förutsebarhet) och *proportionalitet*. Dessa principer ligger också till grund för LOU.

Av *likabehandlingsprincipen* följer att alla leverantörer skall behandlas lika. De måste alla få samma information. Den upphandlande enheten får t.ex. inte ge ett lokalt företag företräde enbart därför att det är lokaliserat i kommunen. För att anbudsgivarna skall ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara

klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som skall upphandlas.

Principen om transparens innebär att upphandlingsprocessen skall kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. Förutom att annonsering normalt skall ske över de s.k. tröskelvärdena, föreligger krav på att samtliga utvärderingskriterier skall anges i underlaget och om möjligt vara rangordnade. Det är inte tillåtet att lägga till eller dra ifrån några kriterier vid utvärderingen.

Av *proportionalitetsprincipen* följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

EG:s upphandlingsdirektiv gäller offentlig upphandling över vissa tröskelvärden medan LOU anger vissa regler för upphandling även under tröskelvärdena.

Större upphandlingar (dvs. över tröskelvärdena) görs genom *öppen, selektiv* eller *förhandlad upphandling*. Mindre upphandlingar (dvs. under tröskelvärdena) görs genom *förenklad upphandling* eller *direktupphandling*.

Upphandlingsförfarandet

All upphandling enligt LOU skall göras affärsmässigt och med utnyttjande av tillgänglig konkurrens. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas objektivt. Upphandlande enhet måste noggrant planera och formulera underlaget för upphandling, det s.k. *förfrågningsunderlaget*. Ett sådant består normalt av kravspecifikation, kommersiella villkor, administrativa bestämmelser om vad som gäller t.ex. för att lämna anbud, utvärderingskriterier samt kvalifikationskrav avseende leverantören. Det anbud skall antas som antingen är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till de utvärderingskriterier som har angetts, såsom pris, driftskostnader, kvalitet, estetiska och funktionella egenskaper, service och underhåll, miljöpåverkan m.m., eller har det lägsta priset. Endera av dessa två utvärderingsprinciper skall finnas angiven i förfrågningsunderlaget.

Anbud och ansökningar är hemliga under pågående upphandling. Anbud är ovillkorligen hemliga till dess avtal har träffats eller alla anbuden offentliggjorts eller enheten på annat sätt avslutat upphandlingen.

Under pågående upphandling (fram tills dess avtal träffats) kan en leverantör som anser att han lidit eller riskerar att lida skada ansöka om *överprövning* hos länsrätt. Denna kan besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

När upphandlingen är avslutad kan en leverantör som anser sig ha lidit skada föra talan om *skadestånd* mot den upphandlande enheten vid tingsrätt.

LOU innehåller inga bestämmelser om att ett påbörjat upphandlingsförfarande måste avslutas med att den upphandlande enheten antar ett anbud från ett företag. Det krävs inte heller att en upphandling kommer till stånd eller att en utlyst anbudstävling resulterar i en anskaffning.

Översyn av NOU

NOU-kommittén (Översyn av nämnden för offentlig upphandling - Fi 1998:08), som beräknar avsluta sin verksamhet vid utgången av år 2000, har bl.a. i uppdrag *att* utreda organisationen av Nämnden för offentlig upphandling och vilken roll samt vilka uppgifter nämnden bör ha i framtiden med hänsyn till behovet av tillsyn av offentlig upphandling, *att* göra en översyn av bestämmelserna i 6 kap. LOU, som bl.a. avser upphandlingar under de s.k. tröskelvärdena, *att* bedöma vilka närmare avvägningar som en upphandlande enhet bör göra när enheten skall anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, *att* ta fram riktlinjer för det svenska arbetet med upphandlingsfrågor i Europeiska unionen, *att* följa det arbete som bedrivs i fråga om miljökrav vid offentlig upphandling, *att* behandla frågan om möjligheten att upphandla lokalt, *samt att* analysera möjligheterna för en upphandlande enhet att ta in s.k. antidiskrimineringsklausuler i upphandlingsavtal (dir. 1998:58 samt 1999:34).

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

För offentlig upphandling gäller även lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU). Denna lag riktar sig mot beteenden som påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till annat företag eller till verksamhet som den offentlige aktören själv bedriver. Konkurrensverket kan ansöka hos marknadsdomstolen om förbud mot ett sådant beteende.

Konkurrenslagen

Även konkurrenslagen (1993:20) kan i vissa fall bli tillämplig på upphandlingsförfaranden, t.ex. när offentliga aktörer är företag som samarbetar på ett konkurrensbegränsande sätt.

1.7.1 NOU:s rapport 11 mars 1998

Regeringen uppdrog den 26 juni 1997 till nämnden för offentlig upphandling (NOU) att utreda kommuners och landstings möjligheter enligt LOU och gemenskapsrätten att genomföra köp från sina egna företag m.m. Regeringen konstaterade i beslutet att en kommun och ett kommunalt bolag inom kommunen är att betrakta som olika upphandlande enheter enligt lagen om offentlig upphandling, samt att de köp som kommunen önskar göra från bolaget måste föregås av upphandling i enlighet med bestämmelserna i nämnda lag.

Regeringen gav NOU i uppdrag att bl.a. göra en genomgång och redogörelse för de förutsättningar som gäller för kommuner och landsting när det gäller att genomföra köp från sådana företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen respektive från sådan verksamhet som avknoppats från kommunal verksamhet, utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande enligt LOU. Nämnden skulle göra en jämförelse med den EG-rättsliga regleringen för att undersöka om och i så fall på vilket sätt regleringen i LOU avviker från denna. I uppdraget ingick vidare att nämnden skulle föreslå de ändringar i LOU som inom ramen för EG:s upphandlingsdirektiv är rättsligt möjliga att göra i syfte att möjliggöra för kommuner och landsting att genomföra köp från sina företag respektive från avknoppad verksamhet utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande, eller de ändringar som skulle krävas i EG:s upphandlingsdirektiv för det fall de nu gällande direktiven inte tillåter de nyss nämnda förfarandena.

NOU konstaterade i sin rapport av den 11 mars 1998, såvitt gäller frågan om kommuners och landstings rätt att genomföra köp från sina företag utan att upphandla, att rättsläget är oklart. NOU framhöll dock att mycket tyder på att det finns en möjlighet att undanta uppdrag till företag som är helägda av kommunen och enbart utför verksamhet åt ägaren, utan att ändra i direktiven. Frågan är föremål för fortsatt beredning inom regeringskansliet.

1.8 Frågans tidigare behandling

Konkurrenskommittén

Frågan om förutsättningarna och gränserna för kommunal uppdragsverksamhet har diskuterats under hela 1990-talet. *Konkurrenskommittén* föreslog bl.a. i sitt betänkande *Konkurrens inom den kommunala sektorn (SOU 1991:104)*, att kommuner och landsting under vissa villkor skulle tillåtas bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting. I propositionen *Ökad konkurrens i kommunal verksamhet (prop. 1992/93:43)* anförde regeringen, att man inte var beredd att förorda en lagstiftning som skulle ge kommunerna en rätt att sälja tjänster till andra, eftersom regeringen ansåg det svårt att överblicka konsekvenserna av en lagstiftning med den inriktning som Konkurrenskommittén hade föreslagit.

Lokaldemokratikommittén

Regeringen gav i stället *Lokaldemokratikommittén* i uppdrag att utreda förutsättningarna för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet (dir. 1992:88). Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt delbetänkande *Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992:128)* en treårig försöksverksamhet under vilken kommuner och landsting och deras företag, utan hinder av lokaliseringsprincipen, skulle ges rätt att sälja sina tjänster både till varandra och på den allmänna marknaden.

I betänkandet konstaterade Lokaldemokratikommittén att huvudsyftet med att låta kommuner och landsting sälja tjänster var att samhällets resurser skulle användas så effektivt som möjligt. Vidare skulle den verksamhet som fick ingå i uppdragsverksamheten vara kompetensenlig. Kommittén betonade att det var fråga om att inom en allt mer utvecklad kommunal verksamhet ta till vara den kunskap som redan fanns i den kommunala förvaltningen, inte att skapa en helt ny kommersiell verksamhetsgren. Uppdragsverksamhet skulle således endast tillåtas inom verksamhetsområden som redan fanns i den egna verksamheten. Något hinder mot att befintlig verksamhet ökade i omfattning ansåg kommittén dock inte föreligga. Kommitténs förslag var inte begränsat till särskilda verksamhetsområden utan omfattade alla verksamheter. Det uppställdes inget krav på att verksamheten skulle bedrivas i en separat juridisk person. Kommunerna och landstingen kunde enligt förslaget sälja sina tjänster både till varandra, till statliga myndigheter och till företag, organisationer eller enskilda personer.

I propositionen *Lokal demokrati (prop. 1993/94:188)* aviserade den dåvarande regeringen att frågan om uppdragsverksamhet med hänsyn till remissutfallet över Lokaldemokratikommitténs betänkande (SOU 1992:128) skulle beredas vidare. Konstitutionsutskottet angav bl.a. i sitt betänkande över propositionen, att den utgick från att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till en reglering av kommunal uppdragsverksamhet (bet. 1993/94:KU40 s. 50).

Arbetsgrupp med uppdrag att bl.a. analysera behovet av vidgade möjligheter till kommunal uppdragsverksamhet

Inom det dåvarande Civildepartementet inrättades den 1 juli 1994 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att närmare analysera behovet av att ge kommuner och landsting dels vidgade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra, dels att ge dem möjligheter att använda varandras personal för vissa myndighetsuppgifter. Arbetsgruppen behandlade områdena kollektivtrafik och kommunalteknik samt det sociala området. I mars 1995 avlämnade gruppen rapporten *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13)*. Av rapportens sammanfattning (s. 7-8) framgår bl.a. följande.

Vi har diskuterat behovet av ändringar och om en eventuell vidgad kompetens skall åstadkommas genom en generell reglering eller sektorsvis. Enligt vår mening bör en generell reglering användas enbart om behovet av vidgad kompetens är klart och entydigt inom hela den kommunala verksamheten. I annat fall bör man överväga sektorslösningar. Vår slutsats är att det i nuläget inte finns skäl att föreslå någon generell vidgning av den kommunala kompetensen.

Vår bedömning är att behovet av vidgade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet för närvarande är störst inom kollektivtrafikområdet. Här finns i dag också de bästa förutsättningarna för att de kommunala aktörerna skall kunna bidra till en fortsatt fungerande konkurrens. Det är också ett påtagligt samhällsintresse att konkurrensen inom kollektivtrafikområdet inte försvagas. Vidgade möjligheter inom detta område skulle också ge värdefulla erfarenheter som kan ligga till grund för fortsatta överväganden av behovet och utformningen av en vidgad kompetens inom andra områden. Vi föreslår därför att kommuner och landsting får bedriva kollektivtrafik utanför sina geografiska områden.

Regleringen såvitt avser kollektivtrafiken tas in i en lag om rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken. Vi föreslår också att det skall ställas ett antal villkor på det kom-

munala bolaget för att detta skall få bedriva uppdragsverksamhet. Dessa är att uppdragsverksamheten skall drivas av ett kommunalt aktiebolag på affärsmässiga grunder och att verksamheten skall särredovisas. Vidare får en kommun eller ett landsting inte stödja uppdragsverksamheten. Syftet är att ge de kommunala och de privata aktörerna lika konkurrensvillkor.

Som tidigare nämnts föreslog regeringen härefter i sin proposition Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. (prop. 1995/96:167), att uppdragsverksamhet på försök skulle få bedrivas av kommunala aktiebolag inom området för kollektivtrafik (se avsnitt 2).

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet fick enligt sina direktiv (dir. 1997:96) i uppdrag att föreslå inom vilket eller vilka områden och på vilket sätt den pågående försöksverksamheten på kollektivtrafikens område kunde utvidgas. Vidare hade utredningen i uppdrag att kartlägga inom vilket eller vilka verksamhetsområden det fanns ett för flertalet kommuner och landsting mera framträdande behov av en vidgad kompetens att bedriva uppdragsverksamhet åt andra. Utredningen avlämnade i september 1998 betänkandet *Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119)*. Den kartläggning som utredningen gjorde visade inte entydigt på ett behov inom ett särskilt avgränsat verksamhetsområde. Flertalet av de tillfrågade kommunerna uppgav att de kände ett stort behov av att bedriva uppdragsverksamhet för att kunna upprätthålla kompetens och kvalitet och för att kunna utnyttja knappa resurser effektivare. Kommunerna angav härvid en rad olika verksamhetsområden såsom lämpliga för en försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Spridningen mellan vilka verksamhetsområden som respektive kommun angav var stor och flera av verksamhetsområdena var snäva, t.ex. vissa specialtjänster. Utredningen konstaterade att det saknades förutsättningar att - inom ramen för en försöksverksamhet - vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden. Utredningen föreslog att det dåvarande Inrikesdepartementet tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet borde verka för ökade kunskaper hos kommuner och landsting om de möjligheter som redan idag finns till kommunal samverkan i olika former samt om kommunernas och landstingens möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt

andra kommuner och landsting. Betänkandet är föremål för beredning inom regeringskansliet.

1.9 Något om gällande ordning i våra grannländer

1.9.1 Danmark

I det följande redogörs först för hur kollektivtrafiken är organiserad i Danmark. Därefter följer en kort redogörelse för de danska kommunernas och amtskommunernas möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet.

Organisationen av kollektivtrafiken

Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT)² planlägger och utvecklar den kollektiva busstrafiken, fastställer taxor och står för marknadsföring och kommunikation med kunderna. HT ägs av Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner samt Köpenhams, Roskilde och Frederiksborgs amter. Utbyggnaden av kollektivtrafiken sker i enlighet med en gemensam kollektiv trafikplan, som justeras vart fjärde år. Det är HT som - i samarbete med övriga trafiksällskap - har ansvar för att utarbeta denna trafikplan. HT utför ingen trafik självt, utan upphandlar busstjänsterna från olika bussentreprenörer.

Utanför huvudstadsområdet kan kollektivtrafiken organiseras i olika former. Här är det möjligt att bilda gemensamma trafiksällskap, s.k. faelleskommunale trafikselskab. Dessa kan sedan utföra busstjänster inom amtskommunen. Finns det inte något gemensamt trafiksällskap är amtet ansvarigt för den regionala kollektiva trafiken, dvs. den trafik som betjänar flera kommuner, medan kommunerna är ansvariga för den lokala kollektiva trafiken i den egna kommunen. Det finns åtta amter som har ett gemensamt trafiksällskap och tre som saknar sådana. Århus och Odense kommuner är de enda som äger sina egna bussar och dessa kör enbart i den egna kommunen. Trafiksällskapen, amterna eller kommunerna har antingen valt att utföra driften i eget driftbolag eller att agera som ett administrationsföretag, som köper busstjänster av privat- eller offentligägda driftsföretag efter upphandling.

² HT övergår från den 1 juli år 2000 till Hovedstadens Udviklingsråd, som är ett nytt råd, som skall tillvarata de regionala uppgifterna i huvudstadsområdet när det gäller trafik, turism, kultur m.m.

I praktiken har trafiksällskapen, amterna eller kommunerna monopol på den allmänna linjetrafiken. Det är endast i mycket begränsad omfattning som ett privat bussbolag ansöker om och får tillstånd att köra sådan trafik.

Antalet offentligt ägda bussällskap har minskat i takt med att bussverksamhet har blivit föremål för upphandling. De offentliga bussägare som idag finns kvar är dels några kommunala trafiksällskap, dels statsägda COMBUS. Detta företag är numera det största och mest betydande bussällskapet med offentlig ägare. Staten avser dock att avveckla sitt ägande av företaget.

COMBUS utför busstjänster för ett flertal kommunala trafiksällskap på samma villkor som de privatägda bussföretagen. De trafiksällskap som äger sina egna bussar utför inte busstjänster för någon annan kommun.

För att få utföra busstjänster fordras att utövaren har tillstånd. Ett sådant tillstånd utfärdas i de flesta fall av Persontrafikrådet. För att få tillståndet krävs bl.a. att sökanden är bosatt i Danmark, myndig och inte har betydande skuld till det offentliga. I yrkesmässigt hänseende skall sökanden vara kvalificerad för uppgiften.

Kommunernas och amtskommunernas möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet

Kommuner och amtskommuner har sedan år 1995 rätt att bedriva uppdragsverksamhet enligt lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14 juni 1995).³ Rätten innebär att kommuner och amtskommuner kan sälja tjänster till varandra, men även till andra offentliga myndigheter. En kommun kan inte utföra uppgifter åt den privata sektorn med stöd av lagen. Denna medger inte heller att kommuner genom deltagande i t.ex. aktiebolag utför uppgifter åt andra offentliga myndigheter.

För att säkra att avtal sluts i konkurrens och under öppenhet finns det i lagen intaget ett antal villkor. Någon begränsning av vilken typ av kompetenslig verksamhet som får säljas görs inte i lagen. Några krav på att uppdragsverksamheten skall drivas i separata resultatenheter eller att särredovisning skall ske finns inte. Däremot skall en räkenskapsmässig redogörelse upprättas efter kontraktperiodens utgång.

³ En mera utförlig redogörelse för bestämmelserna i denna lag återfinns i betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998 (SOU 1998:119).

Kommunerna och amtskommunerna har använt sig av lagen endast i begränsad omfattning.⁴ Det har i huvudsak varit fråga om försäljning av tjänster. Någon särskild typ av verksamhet synes inte ha varit dominerande och det har företrädesvis varit tal om uppdrag av mindre värde. Exempel på verksamhetsområden är miljöområdet, det sociala området, hälso- och undervisningsverksamhet, ADB-tjänster och varuleveranser. Försäljning av kollektivtrafiktjänster synes inte ha förekommit.

1.9.2 Finland

I den finska lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg infördes den 15 juli 1994 en regel som ger en kommun rätt att producera trafik-tjänster även inom en annan kommuns område (4 §).⁵ I samma stadgande framhålls, att kommuner vid behov kan samarbeta med varandra när de tillhandahåller och köper kollektivtrafiktjänster. De finska bestämmelserna tar särskilt sikte på fall då tjänster produceras för en grannkommun.

Förutom vikten av samarbete framhålls - i förarbetena till de finska bestämmelserna (RP 52/1994) - att konkurrensen främjas av att kommuner ges möjlighet att erbjuda sina trafiktjänster utanför den egna kommunen. Vidare anges att en sådan ordning bidrar till att upprätthålla konkurrensen samtidigt som det motverkar konkurrenshinder i de kommuner som själva tillhandahåller trafiktjänster.

I Finland är det för närvarande endast de tre största kommunerna, Helsingfors, Åbo och Tammerfors, som har kommunal trafikverksamhet. Av dessa är Helsingfors Trafikverk en relativt aktiv anbudsgivare vid offentliga upphandlingar både inom och utanför den egna kommunen. För närvarande bedriver bolaget trafik i grannkommunerna, men har också lagt anbud i t.ex. Åbo kommun. Där har man dock inte vunnit någon upphandling. Helsingfors Trafikverk har således använt sig av möjligheten att sälja sina tjänster till annan kommun, men omfattningen är ännu så länge ganska marginell. De andra två kommunerna, Åbo och Tammerfors, har inte använt sig av möjligheten att sälja sina tjänster till annan kommun.

⁴ Dessa och andra uppgifter finns redovisade i rapporten ”Erfaringerne med anvendelsen af lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder”, som överlämnades till Indenrigsministeriet i februari 1998.

⁵ Samtliga paragrafhänvisningar i det följande avser lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg 15.2.1991/343.

Liksom i Sverige gäller reglerna om offentlig upphandling vid anskaffning av trafiktjänster. I den finska glesbygden brukar antalet anbudsgivare vid ett upphandlingstillfälle vara få och konkurrensen är därmed inte särskilt stor. I storstadsregionerna är situationen den omvända med relativt många anbudsgivare vid varje upphandlingstillfälle och konkurrensen är därmed större där. I dessa områden deltar regelmässigt också utländska trafikbolag i anbudsproceduren.

Kommunerna har till uppgift att fastställa nivån på servicen inom kollektivtrafiken inom sitt område. Kommunerna skall därvid samarbeta med varandra och försöka samordna de tjänster som tillhandahålls inom olika persontrafikformer.

För att få utföra vägbunden persontransport med motorfordon mot ersättning erfordras regelmässigt någon form av trafiktillstånd. Ett *s.k. kollektivtrafiktillstånd* berättigar innehavaren att bedriva beställnings- och köptrafik med buss i hela landet och ett *s.k. linjetrafiktillstånd* berättigar innehavaren att bedriva linjetrafik med buss. Trafiktillstånden beviljas i de flesta fall av länsstyrelsen i det län där sökanden har sitt hemvist.

Ett kollektivtrafiktillstånd skall beviljas den sökande som uppfyller lämplighetskriterier som gäller yrkesskicklighet, gott anseende och solvens (9 §). Någon behovsprövning görs inte. Ett sådant tillstånd är giltigt i tio år.

2 En närmare presentation av försöksverksamheten

2.1 De särskilda villkoren för försöksverksamheten

I försökslagen uppställs en rad villkor för den vidgade kompetensen. Av lagtexten och propositionen (prop.1995/96:167) kan följande villkor utläsas.

Uppdragsverksamheten gäller endast offentliga köpare. Vid försäljning till privata köpare kommer den kommunalrättsliga kompetensen att vara begränsad till möjligheten att sälja tillfällig överskotts kapacitet.

Den vidgade kompetensen avser den svenska marknaden. Kommuners och landstings export av kommunala tjänster till utlandet regleras genom lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport.

Lokaliseringsprincipen gäller inte. Uppdragsverksamheten får således drivas utan att verksamheten har sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen. Någon generell geografisk avgränsning som innebär att uppdragsverksamheten endast får bedrivas i grannkommunerna uppställs inte.

Uppdragsverksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder. Självkostnadsprincipen bryts när det gäller prissättningen av uppdragsverksamheten. I priset skall inräknas en viss vinstmarginal om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall vägleda uppdragsverksamheten. Som skäl för kravet på affärsmässighet anförde regeringen att det låg ett ekonomiskt risktagande i att bedriva uppdragsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Regeringen konstaterade vidare att det på en konkurrensutsatt marknad är av stor vikt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar. I annat fall är risken uppenbar att tjänsterna kan underprissättas och konkurrensen snedvridas.

En kommun eller ett landsting får inte stödja uppdragsverksamheten på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas eller i övrigt tillämpa annat konkurrensbegränsande förfarande. De åtgärder som avses är sådana som kan angripas med stöd av konkurrenslagen

(1993:20). Det är främst konkurrensbegränsande förfarande som har sin grund i missbruk av en dominerande ställning. Hit hör också underprissättning.

Det krävs inte att den egna verksamheten måste ha varit utsatt för konkurrens på hemmamarknaden innan kommunen eller landstinget får sälja sina tjänster. Regeringen ansåg att det var att kräva för mycket och hänvisade till att kravet inte finns i rättspraxis när det gäller möjligheterna att sälja tillfällig överskottskapacitet. Vidare påpekade regeringen att en kommun kan ha behov av att sälja sina tjänster vid en viss tidpunkt och inte vid den tid då en upphandling i den egna kommunen avslutats. Verksamheter som bedrivs i bolagiserad form kommer, enligt regeringen, förr eller senare att bli utsatt för konkurrens, beroende av när befintliga kontrakt löper ut. När kontraktstiden har gått ut och sålunda upphandling måste göras, skall detta göras enligt lagen om offentlig upphandling.

Den kommunala uppdragsverksamheten skall bedrivas i bolagsform. Regeringen ansåg att det fanns flera skäl för att verksamheten skulle bedrivas i bolagsform. Ett skäl var att verksamhet som bedrivs i bolagsform måste upphandlas enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Kommunerna och landstingen får då inte automatiskt köpa direkt från sina egna företag. De egna företagen och de privata konkurrenterna ges därigenom likvärdiga spelregler. Vidare påpekade regeringen att den ekonomiska redovisningen automatiskt blir avskild från övrig kommunal verksamhet. Möjligheterna att kontrollera om, hur och när företaget får ekonomiskt stöd från ägarna eller andra ökar därmed.

Verksamheten skall drivas i form av aktiebolag, såväl helägda som delägda bolag. Delägarna kan vara antingen offentliga eller privata juridiska eller enskilda personer. Regeringen konstaterade att de flesta kommunala trafikföretagen i Sverige drevs i aktiebolagsform, samt att aktiebolaget också är den associationsform som är särskilt väl ägnad för affärsverksamhet.

Uppdragsverksamheten skall särredovisas. I aktiebolagets årsredovisning skall kostnaderna, intäkterna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Regeringen ansåg att resultat samt de kostnader och intäkter som hänför sig till uppdragsverksamheten skall kunna utläsas för att tillse att konkurrensneutralitet råder, samt att kommuner och landsting inte med skattemedel subventionerar en verksamhet som bedrivs åt annan. Möjligheterna till underprissättning försvåras. Vidare konstaterade regeringen att särredovisning behövs för att kunna upprätta och följa upp de ekonomiska kalkyler som skall göras. Genom särredovisningen säkerställs medborgarnas insynsmöjligheter i

verksamheten. De får möjlighet till insyn vad gäller användningen av skattemedel i det kommunala bolaget.

Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget har ingått för bolaget *skall framgå av bolagets årsredovisning.*

En ekonomisk kalkyl skall upprättas. Den skall innehålla samtliga för kalkylobjektet relevanta direkta och indirekta kostnader och intäkter. Kalkylen skall göras för hela perioden som uppdraget avser.

Ett aktiebolag som deltar i försöksverksamheten är skyldigt att till regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer lämna upplysningar och handlingar som behövs för uppföljning av försöksverksamheten. Det förutsätts att avtal som ingås med stöd av försökslagen inte sträcker sig längre än t.o.m. utgången av år 2002.

2.2 Motiven för införandet av försöksverksamheten

Försöksverksamheten syftar som tidigare nämnts till att ge erfarenhet av kommunal uppdragsverksamhet. Utredningens uppföljning skall ligga till grund för en bedömning av om den kommunala kompetensen permanent skall utvidgas på området för kollektivtrafik.

I förarbetena (prop. 1995/96:167) konstaterade regeringen att det fanns behov av vidgad kommunal kompetens för kommunala trafikaktiebolag och anförde bl.a. följande (s. 26-27).

En stor del av kollektivtrafiken upphandlas i dag i konkurrens. Bussföretagen har dock sinsemellan inte samma förutsättningar att agera på en konkurrensutsatt marknad. De kommunala företagen är till skillnad mot de övriga, av hänsyn till den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen, förhindrade att erbjuda sina tjänster utanför sitt eget geografiska område. En annan skillnad mot privat företagsverksamhet är att de kommunala företagen inte får ha som syfte att bedriva sin verksamhet med vinst.

Efter den 1 januari 1994, när lagen (1992:1528) om offentlig upphandling trädde i kraft, kan kommunerna och landstingen inte anlita sina egna företag direkt utan upphandling för att bedriva kollektivtrafik. Detta förhållande har lett till att när de kommunala bussföretagen förlorar i en anbudstävling som trafik huvudman, kommunen eller landstinget anordnat, har de ingen rättslig möjlighet att kompensera sig genom att söka sig till andra marknader.

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

Regeringen angav som utgångspunkt för lagstiftningen att nya kommersiella verksamhetsgrenar inte var tillåtna och anförde sammanfattningsvis följande (prop. 1995/96: 167 s. 27 f.).

Den kommunala verksamheten skall fortfarande ha som främsta mål att tillgodose de egna medlemmarnas behov. Verksamheten måste vara kompetensnlig i den egna kommunen eller i det egna landstinget. Externa kommunala engagemang bör begränsas av hänsyn till de egna kommunala skattebetalarnas intressen. Kommuner och landsting skall inte bygga upp nya kommersiella verksamhetsgrenar som enbart eller till sin huvuddel är inriktade på att sälja tjänster utanför det egna geografiska området. Syftet är istället att ge kommunala trafikaktiebolag en möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafik om det är motiverat av effektivitetsskäl. Det bör således finnas ett verksamhetsmässigt samband med den inom kommunen eller landstinget bedrivna verksamheten. Som huvudregel bör således uppdragsverksamheten kunna fullgöras inom befintliga resurser. Något absolut hinder mot att verksamheten ökar i omfattning uppställs inte. I vissa fall måste en ökning av verksamhetens totala volym komma till stånd för att en verksamhet i den egna kommunen eller i det egna landstinget skall kunna effektiviseras och upprätthållas.

3 Kartläggning av de kommunala trafikbolagen

I början av 1980 och fram till mitten av 1990-talet fanns det i Sverige ett 40-tal kommunala trafikbolag. Härefter minskade antalet bolag och vid tidpunkten för det dåvarande Inrikesdepartementets enkätundersökning i juli 1998 fanns det endast 16 sådana bolag. Idag finns det 12 kommunala trafikaktiebolag kvar i hela landet.

I de följande avsnitten presenteras först den enkät som utredningen skickat ut till de 12 kommunala trafikbolag som finns kvar. Därefter följer en redogörelse för vart och ett av de bolag som använt sig av möjligheterna att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. I avsnitt 3.1.5 presenteras det kommunala trafikbolaget Polarbuss Trafik AB och dess synpunkter. Detta bolag har visserligen inte använt sig av lagen men är av särskilt intresse eftersom bolagets ägare Umeå kommun, liksom kommunerna Luleå och Västerås, valt att inte konkurransutsätta det egna trafikbolaget.

3.1 Utredningens enkät till de kommunala trafikbolagen

Utredningen skickade på ett tidigt stadium ut en enkät till samtliga 12 kommunala trafikaktiebolag. Frågorna i enkäten finns fogade som bilaga 2 till betänkandet. Bolagens svar på denna enkät finns sammanställda i *bilaga 5*.

Av sammanställningen kan man utläsa att det bara är fyra bolag som använt eller använder sig av försökslagen. Av de återstående åtta är det tre som har uppgett att de framöver har för avsikt att utnyttja den möjlighet som ges enligt lagen. Ett av bolagen har därvid uppgett att man redan lagt anbud men inte vunnit någon sådan upphandling.

Övriga fem kommunala trafikaktiebolag har uppgett att de inte har för avsikt att framöver utnyttja möjligheten enligt försökslagen. Som skäl härför har ett av bolagen angett att försöksperioden är för kort med hänsyn till de avtalstider som råder i bussbranschen. Ett annat bolag har

angett att bolagets affärsidé är formulerad så att verksamheten skall bedrivas inom den egna kommunen.

Utredningen har också haft personliga sammanträffanden med företrädarna för de kommunala bolag som använt sig av lagen. Nedan följer en redogörelse för vart och ett av dessa bolag och deras inställning till försökslagen. Förutom de uppgifter som framkom vid intervjuerna har också uppgifter inhämtats från bolagens årsredovisningar samt bolagsordningar för år 1998.

3.1.1 Göteborgs Spårvägar AB

Göteborgs Spårvägar AB ägs av Göteborgs kommun. Helägda dotterbolag till moderbolaget är Göteborgs Trafik AB och Opema AB. Det senare bolaget skall fusioneras med moderbolaget under 1999.

Göteborgs Spårvägar har till föremål för sin verksamhet att inom Göteborgs kommun och angränsande områden bedriva kollektivtrafik samt annan därmed jämförlig verksamhet.

Styrelsen skall bestå av lägst sju och högst elva ledamöter med högst sex suppleanter, vilka utses av Göteborgs kommunfullmäktige.

Verksamheten bedrivs huvudsakligen genom moderbolaget. Den övervägande delen av tjänsterna utförs åt länstrafikhuvudmannen Västtrafik AB.

Bolaget har knappt 1 500 anställda och cirka 160 bussar.

Affärsområde Spårvagn har som huvudsaklig uppgift att bedriva linjetrafik med spårvägar i Göteborg. Dessutom har detta affärsområde till uppgift att samordna kommunens trafikledning. All linjetrafik säljs till Trafikkontoret i Göteborg, som för kommunens räkning beslutar om trafikutbud och taxa.

Affärsområde Buss arbetar med persontransporter på entreprenad. Man utför linjetrafik med bussar och färdtjänsttransporter med så kallad rullstolstaxi och i viss mån utförs beställningstrafik. Beställarna av dessa tjänster är i huvudsak länstrafikhuvudmannen Västtrafik AB. Verksamheten bedrivs i huvudsak inom Göteborgs kommun och i slutet av år 1998 svarade bolaget för 60 procent av denna marknad. Vidare utförs tjänster i de angränsande kommunerna Lerum, Alingsås, Ale och Kungsbacka med stöd av bestämmelserna i försökslagen.

Affärsområde Banteknik arbetar med banläggningar och fastigheter. I banarbetet ingår drift och underhåll av spårvägsbanan, kontaktlednings- och signalanläggningar samt underhåll av hamn- och industrispår. Vidare utförs även projektering och byggnation av nya och kompletterande anläggningar. Arbetet med fastigheter omfattar underhåll

av de fastigheter bolaget självt disponerar samt av stationer och vänthallar.

Affärsområde Trafikantservice är ett serviceorgan för trafikhuvudmännen. Verksamheten omfattar trafikantinformation, biljettkontroll och trafikreklam och har till syfte att med olika åtgärder underlätta kollektivresandet och bidra till ökade intäkter.

Affärsområde GSK (Göteborgs Stads Kommunikationsradio) driver ett flertal radionät. Kunderna är i huvudsak kommunala förvaltningar och bolag.

Göteborgs Spårvägars lönsamhet har ökat under senare år på grund av möjligheten att kunna bedriva trafik utanför den egna kommunen. Lönsamheten är större för de externa uppdragen eftersom det getts möjlighet att bygga upp en helt ny verksamhet i det nya området. Bolaget särredovisar buss-, spårvägs- och banverksamhet. I bolagets årsredovisning finns inte någon särredovisning av uppdragsverksamheten. Enligt uppgift finns varje uppdrag redovisat separat i bolagets ekonomiska system. Någon kommunal borgen förekommer inte.

Koncernens intäkter för år 1998 uppgick till 797 miljoner kronor. Resultatet efter finansiella intäkter och kostnader för samma år uppgick för koncernen till minus 7,6 miljoner kronor och moderbolagets till 2,1 miljoner kronor.

3.1.2 Uddevalla Omnibus AB

Uddevalla Omnibus AB ägs sedan år 1977 av Uddevalla kommun genom koncernbolaget Uddevalla Utvecklingsbolag AB.

Uddevalla Omnibus har till föremål för sin verksamhet att utföra person- och godstransporter, verkstadsrörelse för fordon och annan verksamhet som sammanhänger med kollektivtrafiken. Bolagets syfte är att utföra linjetrafik och beställningstrafik med buss med anknötning till norra och mellersta Bohuslän, Dalsland och Fyrstadsområdet (Uddevalla, Lysekil, Trollhättan och Vänersborg) eller dess invånare.

Styrelsen i bolaget skall bestå av lägst fem och högst nio ledamöter jämte högst fem suppleanter, som utses av kommunfullmäktige i Uddevalla kommun.

Uddevalla Omnibus har cirka 120 anställda och 50 bussar. Bolaget har också en egen tvättanläggning.

Bolagets verksamhet består av linje- och skolskjutstrafik samt beställningstrafik med buss. Bolaget tillhandahåller också - i mindre utsträckning - andra tjänster såsom tvätt och ramp till andra mindre bolag, som själva saknar sådan utrustning.

I Bohuslän omfattar trafikområdet tätorten Uddevalla. Dessutom trafikeras i samarbete med Buss i Väst AB - i vilket bolag Uddevalla Omnibus är en av 42 delägare - nya lokallinjer i Uddevalla ytterområde med sju bussar. Trafik i Munkedals kommun omfattar tre bussar. En buss trafikerar Uddevalla-Tanumshede. Från och med juni månad 1998 bedriver bolaget expressbusstrafik i Bohuslän och Fyrstad i samarbete med Buss i Väst AB med tretton bussar.

Bolaget har sedan försökslagens tillkomst lagt anbud även i Orusts och Stenungsunds kommuner men har inte lyckats få anbuden antagna.

Enligt bolagets resultaträkning för år 1998 uppgick rörelsens intäkter till drygt 40 miljoner kronor, rörelsens kostnader till drygt 43 miljoner kronor och resultatet efter finansiella poster för samma år minus knappt 5 miljoner kronor. Enligt balansräkningen för samma år uppgick värdet av bolagets tillgångar till cirka 79 miljoner kronor. I bolagets årsredovisning förekommer ingen särredovisning av uppdragsverksamheten. Enligt uppgift finns intäkterna på de olika linjerna intagna i bolagets redovisning. Däremot är kostnaderna inte fördelade på de olika linjerna i redovisningen. Någon kommunal borgen förekommer inte.

3.1.3 AB Mariestads Busstrafik

AB Mariestads Busstrafik ägs av Mariestads kommun sedan år 1972.

Bolaget har till föremål för sin verksamhet att bedriva busstrafik samt annan därmed förenlig verksamhet. Beslut som har stor ekonomisk betydelse eller som är av principiell innebörd skall godkännas av kommunfullmäktige.

Styrelsen skall bestå av tre till fem ledamöter med högst fem suppleanter, som utses av kommunfullmäktige i Mariestads kommun.

Mariestads Busstrafik har 60 anställda och 45 bussar. Företaget är delägare i samverkansbolaget Buss i Väst AB.

Bolagets verksamhet består huvudsakligen av linjetrafik på uppdrag av Västtrafik Skaraborg. Mariestads Busstrafik bedriver trafik - förutom i Mariestads kommun - i Skövde, Götene, Falköpings och Gullspångs kommuner. Intäkterna från linjetrafiken uppgår till 70 procent av de totala intäkterna i bolaget. Bolaget bedriver också färd-tjänst-, beställnings- samt turisttrafik i egen regi.

Enligt bolagets resultaträkning för år 1998 uppgick nettoomsättningen till drygt 25 miljoner kronor och årets resultat till knappt 150 000 kronor. Enligt balansräkningen för samma år uppgick värdet av bolagets tillgångar till knappt 35 miljoner kronor.

I bolagets årsredovisning förekommer ingen särredovisning av uppdragsverksamheten.

Kommunal borgen föreligger för ett äldre lån om cirka 4 miljoner kronor. Uppgift om detta saknas i årsredovisningen.

3.1.4 Skelleftebuss AB

Skelleftebuss AB är ett trafikföretag som ägs av Skellefteå kommun. Bolaget ingår i kommunens koncernbolag Skellefteå Stadshus AB. Skelleftebuss är i sin tur moderbolag i en koncern med dotterbolagen Lövångers Trafik AB, Continentbus AB, Continentflytt AB samt 64 procent av andelarna i Skellefteå Lastbilstation Ekonomisk förening. Skelleftebuss har 143 anställda och 113 fordon, varav 87 bussar.

Föremålet för Skelleftebuss' verksamhet är att bedriva tätortstrafik inom Skellefteå centrum samt att äga och förvalta fast och lös egendom. Bolaget ska dessutom som entreprenör till bl.a. Länstrafiken i Västerbotten AB bedriva busstrafik på marknadsmässiga villkor. Bolagets ändamål är att skapa en god trafikförsörjning i kommunen.

Styrelsen i bolaget skall bestå av högst fem ledamöter och tre ersättare. Styrelsen utses av styrelsen för Skellefteå Stadshus AB.

Verksamheten i Skelleftebuss spänner över ett brett register. På entreprenad för länstrafikföretagen i Norr- och Västerbotten utför bolaget en omfattande linjetrafik i regionen. Skellefteå kommun är huvudman för tätortstrafiken i centrala Skellefteå. Kommunal skolskjutstrafik och färdtjänst med specialfordon är andra trafikuppgifter för bolaget. En särskild avdelning inom företaget svarar för beställnings- och turisttrafiken. Godslinjetrafik med lastbil särredovisas.

Service och underhåll av fordonsparken sker vid egna verkstäder i Skellefteå och Burträsk. Busstationsverksamhet bedrivs på entreprenad i Burträsk, Jörn och Byske.

Linjetrafiken utanför Skellefteå tätort utgör cirka 65 procent av bolagets produktion. Linjetrafiken upphandlas av länstrafiken genom etappvisa anbud enligt en plan för fyra år framåt. Under år 1998 vann bolaget trafik på Skelleftehamnslinjen där det nya avtalet började löpa 1 december 1999. Avtalet gäller i sju år och ersättningen är kopplad till arbetskostnads- och konsumentprisindex.

Bolaget har också avtal med Skellefteå kommun om färdtjänst med specialfordon.

Bolagets intäkter för år 1998 uppgick till knappt 85 miljoner kronor. Resultatet för år 1998 utgjorde drygt 500 000 kronor.

I bolagets årsredovisning särredovisas inte uppdragsverksamheten. Enligt uppgift finns alla intäkter och kostnader inom de olika trafikverksamheterna redovisade i bolagets interna avdelningsredovisningar.

3.1.5 Polarbuss Trafik AB

Umeå Lokaltrafik AB (Ultra) utgör moderbolag i Ultrakoncernen. Ultra ägs i sin helhet av Umeå kommun genom dess holdingbolag UKF AB. I Ultrakoncernen ingår förutom moderbolaget de två helägda dotterbolagen Polarbuss Trafik AB och Umeå Bussgarage AB.

Ultras verksamhet består i att med utgångspunkt i kommunens trafikpolitiska målsättning upprätta en trafikeringsplan och genomföra därtill hörande uppgifter som tillgodoser allmänhetens behov av kollektivtrafik i centralorten.

Polarbuss' verksamhet omfattar i huvudsak entreprenörskapet för tätorts- och flygbusstrafiken i Umeå. Därutöver bedrivs beställnings- trafik, färdtjänsttrafik med specialfordon samt drift av egen bussverkstad. Bolaget är ett renodlat driftföretag med cirka 200 anställda och drygt ett femtiotal bussar.

Genom avtal med länstrafikhuvudmannen är Umeå tillsammans med Lycksele och Skellefteå kommuner primärkommunala trafikhuvudmän.

Umeå har valt en speciell lösning när det gäller kollektivtrafiken. Man bedriver trafik i vad man kallar "egen regi verksamhet" och har valt att inte konkurrensutsätta den egna verksamheten. Någon upphandling av trafik sker således inte utan denna bedrivs genom Polarbuss. Bolaget har inte lämnat anbud i någon annan kommun och har således inte heller använt sig av de möjligheter som ges enligt försökslagen. Skälen härtill är i huvudsak politiska och inte affärsmässiga. Man vill inte äventyra kontrollen över kollektivtrafiken genom att lägga anbud i andra kommuner. I detta sammanhang kan nämnas att inte heller Luleå och Västerås kommuner utsätter sin trafik för konkurrens, dvs. upphandlar sin trafik.

Polarbuss lägger endast anbud i Umeå kommun.

Företrädare för Polarbuss har framfört bl.a. följande synpunkter till utredningen.

Det innebär en risk om uppdragsverksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder, vilket är ett av villkoren i försökslagen. I detta hänseende föreligger en konflikt mellan försökslagen och kommunallagen. Den senare tillåter inte affärsmässiga risker i en sådan omfattning som kan uppkomma vid tillämpning av försökslagen.

De avtal som ingås när det gäller kollektivtrafik är ofta på lång tid. Med hänsyn härtill är försökslagens tillämpningstid alldeles för kort. Vidare är försökslagen diskriminerande för de kommunala bolagen såtillvida att den inte tillåter ett agerande som är jämförbart med övriga aktörers. Ett borgensåtagande eller ett aktieägartillskott från kommunen är sålunda inte tillåtet. Vidare riskerar dessa bolag att affärshemligheter

blottas genom kravet på särredovisning. De kommunala bolagen är också begränsade när det gäller verksamheten såtillvida att denna endast får drivas på uppdrag av en kommun eller ett landsting eller av en trafikhuvudman. Färdtjänst, skolskjuts- och beställningstrafik är därmed undantagna från det kommunala bolagets verksamhet enligt försökslagen. Genom alla dessa restriktioner för de kommunala bolagen kan inte marknadskrafterna användas fullt ut. Några skäl att förlänga eller permanenta försökslagen finns därmed inte. I sin förlängning kan en lagstiftning av detta slag leda till att ett kommunalt bolag bedriver hela sin verksamhet i annan kommun än den egna. Detta är inte förenligt med kommunallagens bestämmelser.

Kommunallagen och definitionen av vad som ingår i den kommunala kompetensen bör göras tydligare.

4 Konkurrenternas och några andra intressenters synpunkter

Enligt Svenska Bussbranschens Riksförbunds (nedan kallat Bussbranschen) matrikel för år 1999 har förbundet sammanlagt 469 medlemsföretag. 85 procent av den totala vagnparken i yrkesmässig trafik finns hos Bussbranschens medlemsföretag. Även kommunala bussföretag är medlemmar i Bussbranschen. Medlemsföretagen och antalet bussar hos dessa fördelar sig på förbundets länsavdelningar enligt följande:

<i>Förening</i>	<i>Antal medlemsföretag</i>	<i>Antal bussar</i>
Stockholms läns BF	37	2 307
CWUX BF	73	1 528
Sörmland-Östergötlands BF	35	876
Småland-Blekinge BF	41	1 000
Gotlands BF	7	52
Skånes BF	28	1 100
Västra Sveriges BF	90	1 966
Örebro/Värmlands BF	30	675
Mittsveriges BF	40	599
Västerbottens BF	40	465
Norrbottens BF	48	444
<i>Summa</i>	<i>469</i>	<i>11 012</i>

Medlemsföretagens storlek varierar från företag med endast ett fordon till de allra största bussbolagen, som t.ex. Swebus AB och AB Linjebuss, som har flera tusen fordon i sin fordonspark.

I det följande redogörs först för några av de större bussföretagen och deras synpunkter på försökslagen. Därefter följer en redovisning för den mindre enkätundersökning som utredningen genomfört hos några av de mindre bussbolagen på de orter där ett kommunalt bolag använt sig av

försökslagen. I avsnitt 4.3 redogörs för några av trafikhuvudmännens synpunkter. I avsnitt 4.4 redogörs för den undersökning som på uppdrag av Företagarnas Riksorganisation och SAF genomförts under sommaren 1999 hos ett hundratal bussföretag i landet. I det avslutande avsnittet 4.5 redogörs för de övriga synpunkter från olika håll som utredningen tagit del av. De flesta av dessa kom fram vid utredningens hearing i Stockholm den 23 juni 1999.

4.1 Några av de större konkurrenterna

4.1.1 Swebus AB

Swebus AB ägs av ett skotskt bolag vid namn Stage Coach. Swebus har 3 000 bussar och 6 500 anställda. Omsättningen var 2,9 miljarder kronor år 1998. Av bolagets verksamhet utgör 85 procent linjetrafik åt länstrafikhuvudmännen.

Företrädare för Swebus har framfört bl.a. följande synpunkter till utredningen.

Swebus har i olika upphandlingssituationer kommit i kontakt med de kommunala trafikbolagens verksamhet enligt försökslagen. Det råder idag en stor osäkerhet på marknaden genom att de kommunala bolagen bedriver verksamhet utanför den egna kommunen. Denna osäkerhet beror på att det inte går att förutsäga hur ett kommunalt bolag tänker agera, medan man i princip vet hur ett privat bolag lägger upp sin strategi. De kommunala bolagens medverkan på marknaden har troligtvis inte - på grund av att de är så få till antalet - påverkat pris och kvalitet i någon större utsträckning under den nu aktuella treårsperioden.

Konkurrensen inom bussbranschen har sedan år 1996 varit fortsatt hård. Det hade förmodligen funnits en fungerande konkurrens även utan de kommunala bolagens medverkan på marknaden. I t.ex. södra Sverige har det vid upphandlingstillfällen där alltid funnits fem eller sex aktörer, trots att det där inte finns något kommunalt bolag. Antalet s.k. busspooler har också ökat under senare år. Eftersom det således finns en fungerande marknad finns det inte att skäl att förlänga eller permanenta försöksverksamheten. Dessutom är det tveksamt om skattebetalarnas pengar ska riskeras vid affärer utanför den egna kommunen. Vidare är konkurrensvillkoren olika för kommun respektive privatägda företag. Det kommunala bolaget behöver endast täcka sina kostnader, medan det privata bolaget måste gå med vinst.

Upphandlingsförfarandet inom kollektivtrafiken har medverkat till mer effektiva bussföretag. Det har vidare bidragit till att kostnaderna har sänkts med cirka 25 procent.

4.1.2 AB Linjebuss

Linjebuss Sverige AB är ett dotterbolag till AB Linjebuss, som sedan år 1998 ägs av det franska persontrafikföretaget CGEA Transport. AB Linjebuss bedriver kollektivtrafik på entreprenad i Sverige, Danmark, Norge, Finland och Belgien. Koncernen räknar med en omsättning på 4,5 miljarder kronor år 2000. Koncernen har 5 500 anställda och 3 000 bussar.

I Sverige bedriver Linjebuss kollektivtrafik på entreprenad åt sammanlagt 15 av landets 24 länstrafikbolag samt åt ett antal kommuner. Linjebuss har i Sverige 3 600 anställda och 1 800 bussar. Omsättningen uppgår till 1 750 miljoner kronor.

Företrädare för Linjebuss har framfört bl.a. följande synpunkter till utredningen.

Vid försökslagens tillkomst år 1995 hade de stora bussbolagen sammanlagt cirka 35 procent av marknaden. Idag har Linjebuss, Swebus och BussLink tillsammans 75 procent av den svenska marknaden. De stora bolagens marknadsandelar har således ökat under den tid försökslagen varit i kraft och de kommunala bolagen haft möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet.

Det föreligger risk med att låta personer som inte är insatta i affärsdrivande verksamhet att bedriva sådan. En del kommunala bolag förfogar över medel som härrör från en verksamhet som inte varit konkurrensutsatt. Dessa bolag har också kommunen som ett slags garant, som kan skjuta till pengar om det kommunala bolaget går dåligt. Denna möjlighet finns inte för de privata bolagen. Konkurrensvillkoren är därmed inte lika för de olika typerna av bolag. Det innebär otillbörliga konkurrensfördelar för de bolag som har en offentlig ägare. Det är vidare tveksamt om en kommun på detta sätt skall göra affärer med skattemedel. Det är inte godtagbart ur konkurrenssynpunkt.

Konkurrensförhållandena har påverkats av de kommunala bolagens inträde på marknaden och priserna har påverkats mycket. En del kommunala bolag har dumpat priserna och vunnit anbud till mycket låga priser. Kvaliteten har blivit bättre under senare år. Detta förhållande torde hänga samman med att det är trafikhuvudmännen som ställer kraven när det gäller komfort, säkerhet, miljö m.fl. faktorer.

Det finns en fungerande marknad och av detta skäl behövs inte försökslagen. En lagstiftning av detta slag bevarar dessutom de skillnader som finns mellan de olika typerna av företag. Försökslagen bör därför inte förlängas.

4.1.3 BussLink AB

Näckrosbuss AB och SL Buss AB har genom fusion gått upp i ett nybildat bolag vid namn BussLink AB. Bolaget ägs till 40 procent av AB Storstockholms Lokaltrafik, 25 procent av vardera Atle och KF Invest samt 5 procent av vardera Länstrafiken i Sörmland respektive Örebro. Det nybildade bolaget kommer efter fusionen att bli ett av de tre största bolagen i Sverige med cirka 5 500 anställda och 1 900 bussar.

Företrädare för BussLink har framfört bl.a. följande synpunkter till utredningen.

Det positiva med försöksverksamheten är att man fått fler aktörer på marknaden. På grund av att de kommunala bolagen numera är så få till antalet innebär det dock ingen större skillnad ur konkurrenssynpunkt. Det finns därför ingen anledning att låta kommuner bedriva den här typen av verksamhet.

Trafikhuvudmännens roll och uppgifter borde ses över eftersom det är dessa som styr verksamheten. Även målsättningen med kollektivtrafiken borde prövas närmare.

4.1.4 Buss i Väst AB

Buss i Väst AB är ett av de samverkansbolag som bildats i landet under senare år. Bolaget bildades år 1992 och har 43 företag som delägare. Buss i Väst har sammanlagt 625 bussar till sitt förfogande. Två av delägarna är de kommunala trafikbolagen Uddevalla Omnibus AB och AB Mariestads Busstrafik.

Buss i Väst har enligt bolagsordningen att antingen direkt eller indirekt genom sina aktieägare bedriva trafikrörelse företrädesvis med buss, lämna anbud på trafik/träffa trafikeringsavtal åt aktieägarna, anskaffa produkter/tjänster för verksamheten samt i övrigt bedriva annan därmed jämförlig verksamhet. Bolaget bedriver trafik på uppdrag av samtliga trafikhuvudmän i västsverige.

Skälen till att man låtit två kommunala bolag ingå i samverkansbolaget är *dels* att man anser att dessa bedriver i huvudsak samma verksamhet som de privata trafikbolagen, *dels* att om de inte blivit

delägare hade de blivit uppköpta av något annat bolag och därmed försämrat samverkansbolagets totala affärsförhållande.

Företrädare för Buss i Väst har till utredningen framfört bl.a. följande synpunkter.

De kommunala bolagen måste ha rätt att konkurrera utanför den egna kommunen när de utsätts för konkurrens i den egna kommunen. Genom de kommunala bolagens möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet har större effektivitet uppnåtts i branschen. Konkurrens och mångfald har ökat. Någon dumpning av priserna har inte skett. Man bör dock fråga sig om en kommun över huvudtaget behöver äga ett trafikföretag och om detta ligger inom den kommunala kompetensen. Om en kommun skall ha rätt att driva ett sådant företag skall detta ske på samma villkor som för de privata bolagen. De kommunala bolagen får inte gynnas i något avseende.

Trafikhuvudmännen har idag pressat priserna till en nivå vid vilken trafikbolagen har svårt att uppnå någon lönsamhet. Det vore värdefullt att närmare utreda huvudmännens roll och uppgifter.

4.2 Utredningens enkät till några mindre konkurrenter

Utredningen har skickat ut en enkät till tio av de mindre privata bussbolagen i de regioner där det idag finns ett kommunalt trafikbolag som bedriver uppdragsverksamhet. Enkäten återfinns i bilaga 4. Sju av bolagen har besvarat enkäten.

Flertalet av de tillfrågade konkurrenterna uppgav i sina svar att de hade kommit i kontakt med försökslagen i samband med ett anbudsförfarande. Flertalet uppgav också att de på olika sätt är negativa till att de kommunala bolagen getts möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet. Vidare uppgavs att konkurrensen blivit större, men några av de tillfrågade ifrågasätter om det råder lika konkurrensvillkor för de privat- respektive offentligägda bolagen. En annan synpunkt som framkom var, att kvaliteten blivit sämre eftersom priserna pressats mycket hårt av bl.a. de kommunala bolagen. Ett privat bolag ansåg att det inte får föreligga ens en misstanke om att ett kommunalt bolag täcker kostnader med medel från annat håll.

En annan synpunkt som framkom vid undersökningen var att kraven från trafikhuvudmannen på bl.a. bussparkens ålder är för stränga för den företagare som endast har ett eller två fordon. Ett större bolag som har flera fordon har lättare att klara kravet på en viss genomsnittsålder på fordonsparken.

4.3 Trafikhuvudmännen

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 handhas av en *trafikhuvudman* (se mera härom i avsnitt 1.5).

Det finns 21 länstrafikhuvudmän i landet. I några av länen har de länstrafikansvariga överlåtit en del av sina uppgifter till en kommun eller ett kommunalt trafikbolag. Dessa s.k. primärkommunala trafikhuvudmän är för närvarande nio till antalet.

Utredningen har tillskrivit samtliga länstrafikhuvudmän och har därvid ställt följande frågor:

1. Hur många anbudsgivare brukar det finnas vid de olika upphandlings-tillfällena?
2. Kan man se någon tendens att antalet anbudsgivare har blivit färre under senare år?
3. Har Ni några speciella erfarenheter när det vid upphandlingar har funnits med ett kommunalt trafikbolag som utnyttjat sig av möjligheterna i försökslagen?

Drygt hälften av trafikhuvudmännen har inkommit med svar.

När det gäller antalet anbudsgivare varierar detta ganska kraftigt från län till län. I de norra delarna av landet är antalet färre jämfört med andra delar av landet. Inte i något län uppges antalet understiga fyra eller fem. I många fall finns 10-15 anbudsgivare i en upphandlings-situation.

Så gott som samtliga av dem som svarat på utredningens förfrågan anser, att antalet anbudsgivare inte har blivit färre under senare år. En trafikhuvudman svarade att han anser att antalet har minskat, men tror att detta beror på att bussbolag gått samman.

Av de som besvarat utredningens frågor och som har erfarenhet av att ett kommunalt trafikbolag varit med och lämnat anbud har ingen redovisat några speciella erfarenheter från en sådan situation.

4.4 Företagarnas Riksorganisations samt Svenska Arbetsgivareföreningens undersökning

Under sommaren 1999 uppdrog Företagarnas Riksorganisation och Svenska Arbetsgivareföreningen åt Demoskop AB att genomföra en undersökning om hur företagsledare i privata bussbolag uppfattar konkurrensen från kommunala trafikbolag. Undersökningen genomfördes med hjälp av telefonintervjuer under tiden 12 juli till 6 augusti 1999.

Urvalet hämtades från SAF:s delägarregister. Av ett sammanlagt urval på 139 företag genomfördes intervjuer med 100, vilket motsvarar en svarsfrekvens om 72 procent.

Av sammanfattningen till rapporten framgår följande.

Anbud på linjetrafik/kollektivtrafik

Sju av tio bussbolag har under senare år lämnat anbud på linjetrafik/kollektivtrafik. Detta är vanligast bland de större företagen. 97 procent av dem som gett anbud anser att konkurrensen på detta område är mycket eller ganska hård.

Konkurrensen från kommunala trafikbolag

För 30 procent av bussbolagen händer det att man konkurrerar med kommunala trafikbolag om uppdrag när det gäller linjetrafik/kollektivtrafik. För nästan två av tio (cirka 19 procent) gäller att de mer eller mindre regelbundet konkurrerar med kommunala trafikbolag om uppdrag som gäller linjetrafik/kollektivtrafik.

Många av de bussbolag som har erfarenhet av att konkurrera med kommunala trafikbolag anser att denna konkurrens visserligen leder till lägre kostnader, men att detta sker till priset av lägre kvalitet i verksamheten.

Bland dem som har erfarenhet av sådan konkurrens uppger sex av tio att de har egen erfarenhet av att kommunala trafikbolag lämnar anbud utanför den egna kommun- eller landstingsgränsen, vilket dock är tillåtet vid vissa villkor i särskild lagstiftning.

Snedviden konkurrens

Nästan tre av tio (27 procent) bussbolag har erfarenhet av att kommunala trafikbolag snedvider konkurrensen på ett eller flera olika sätt. Det innebär att nästan alla privata bussbolag som konkurrerat med kommunala trafikbolag har denna erfarenhet.

Oftast handlar det om underprissättning eller att kommunala trafikbolag gynnas av stödpengar och bidrag. En något mindre andel har erfarenhet av att kommunala trafikbolag får uppdrag trots att de inte lämnat bästa anbudet eller att anbudstävlingar avbryts.

Nästan sex av tio bland dem som utsatts för snedvidande konkurrens anser att denna konkurrens hindrat det egna företaget från att växa.

Anmälan av snedviden konkurrens

Åtta av tio bland dem som utsatts för snedvidande konkurrens uppger att de inte anmäler detta. Bara knappt två av tio anmäler till Konkurrensverket etc.

4.5 Övriga synpunkter

Förutom de synpunkter som redovisats i de föregående avsnitten har synpunkter på försökslagen också inhämtats vid en hearing. Denna hölls i Stockholm den 23 juni i år. Till hearingen hade inbjudan skickats ut till drygt ett hundratal olika myndigheter, bolag etc.

Nedan följer en kort redogörelse för de synpunkter som framkom vid hearingen och som inte tidigare redogjorts för i detta kapitel.

Svenska Bussbranschens Riksförbund uppgav att förbundet vidhåller sina tidigare framförda krav när det gäller försökslagstiftningen. Kraven är dels att ett kommunalt bolag inte skall ha möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet förrän man konkurrensutsatt sin egen hemmamarknad, dels att avkastningskraven för de kommunala bolagen skall vara tydliga. Ytterligare ett krav är att kommunal borgen - med undantag för pensionsförpliktelser - inte får lämnas för det kommunala bolaget. Om dessa krav uppfylls har förbundet ingenting emot att permanenta försöksverksamheten.

SAF ställer sig frågande till hur de små företag som är verksamma i bussbranschen har påverkats av försöksverksamheten och efterlyser en konsekvensanalys beträffande dessa. I övrigt anser *SAF* att försöksverksamheten bör avvecklas.

Svenska Kommunalarbetsförbundet är positivt till att det finns kommunala trafikbolag. Förbundet efterlyser en översyn av trafik-
huvudmännens roll eftersom det är dessa som styr verksamheten.

5 Överväganden

5.1 Allmänna utgångspunkter

5.1.1 Aktörerna på marknaden

Den lokala och regionala kollektiva persontrafiken med buss i Sverige bedrivs idag med cirka 7 100 bussar fördelade på knappt 500 privata och kommunala företag.

Sedan upphandlingarna av kollektivtrafik i Sverige inleddes på 1980-talet har cirka 85 procent av bussmarknaden utsatts för konkurrens. Inom bussbranschen omsätter den kontraktbundna trafiken mellan 9 och 10 miljarder kronor per år. Skattebetalarna står för ungefär 55 procent av denna kostnad.¹ Motsvarande siffra för år 1993 var 47 procent.² Av den totala kollektivtrafikkostnaden står landstingen för 75 och kommunerna för resterande 25 procent.³

I hela landet finns det för närvarande cirka 300 gällande avtal mellan en trafik huvudman och ett bussföretag. Motsvarande siffra för år 1994 var 400.

Marknaden domineras idag av de privata bussföretagen Swebus AB, AB Linjebuss och BussLink AB, som har 3 000, 1 800 respektive 2 000 bussar vardera. Av dessa körs 2 500, 1 600 respektive 1 950 på uppdrag av en trafik huvudman. De 12 kommunala bussföretag som finns kvar har tillsammans drygt 1 100 bussar. Dessa bolags andelar, om man utgår från den totala vagnparken i yrkesmässig trafik, har minskat från 39 procent år 1994 till cirka 15 procent år 1999. De mindre privata bussföretagens andelar av den totala vagnparken i yrkesmässig trafik har under motsvarande period legat i stort sett stilla.

Under de tre år som försöksverksamheten pågått har de tre största bussbolagen således ytterligare stärkt sina marknadspositioner. De s.k.

¹ Se ytterligare fakta om busstrafiken i SAF-tidningen Näringsliv nr 7, 5 mars 1999.

² Prop. 1995/96:167 s. 25.

³ Procentsatserna utgör ett genomsnitt för hela landet. Fördelningen mellan landsting och kommun varierar kraftigt från län till län. I t.ex. Stockholms län står landstinget för 100 procent av den totala kostnaden för kollektivtrafiken. Se mera härom i Landstingsförbundets EkonomiNytt nr 15/99:R.

samverkansbolagen har blivit flera och även dessa har stärkt sina marknadspositioner. Buss i Väst AB t.ex. har drygt 600 bussar till sitt förfogande.

Tendensen när det gäller kommunala bolag är däremot den motsatta. Deras andelar av marknaden fortsätter att minska; det ena bolaget efter det andra säljs. Lönsamhetsutvecklingen inom hela bussbranschen är dålig och detta förhållande gäller naturligtvis även de kommunala bolagen. Dålig lönsamhet torde utgöra en förklaring till att kommunala bussföretag sålts under senare år. En annan förklaring kan vara att kommunerna velat "rensa upp" i sina organisationer och då valt att inte längre bedriva denna typ av verksamhet. Såvitt utredningen kan bedöma fortsätter denna "utförsäljning" av de kommunala bolagen. Det är utredningens bedömning att det inom en ganska snar framtid finns kvar endast ett fåtal sådana bolag.

5.1.2 En vidgad kommunal kompetens

En förutsättning för en utvidgning av den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom ett verksamhetsområde bör enligt utredningens mening vara, att det kan påvisas ett påtagligt behov som kan förväntas vara gemensamt för ett större antal kommuner eller landsting. Fördelarna med att låta ett kommunalt företag ta uppdrag utanför den egna kommunen måste dock vägas mot riskerna med att göra avsteg från huvudprinciperna i kommunallagen. Vidare anser utredningen att ett grundläggande krav för att en kommun eller ett landsting skall ha rätt att bedriva uppdragsverksamhet skall vara att den aktuella typen av verksamhet finns i den egna kommunen och att den är förenlig med den kommunala kompetensen.

Den nu pågående försöksverksamheten motiverades i prop. 1995/96:167 - förutom av intresset att ge kommunala trafikföretag möjlighet att kompensera förlorade anbudstävlingar i hemkommunen med verksamhet i andra områden på motsvarande sätt som privata företag - främst av behovet av ökad konkurrens inom kollektivtrafiken. Utredningen finner det vara tveksamt om otillräcklig konkurrens kan utgöra ett bärande motiv för att frångå gällande rättsprinciper på det kommunalrättsliga området. Kommuner och kommunala bolag skulle därmed få en roll som de inte tidigare haft i någon större utsträckning och konsekvenserna härav är svåra att överblicka.

Motiven för ett offentligt åtagande när det gäller produktion av kollektivtrafik är inte heller helt givna. Däremot finns det enligt utredningens mening ett mera uttalat motiv för ett offentligt åtagande beträffande både planering och finansiering av kollektivtrafiken.

En risk med att låta kommunala bolag bedriva uppdragsverksamhet är att en sådan verksamhet kan komma att subventioneras med skattemedel och att därmed konkurrensen mellan kommunala och privata företag snedvrids. Möjligheten för det kommunala bolaget att erhålla kommunal borgen innebär också en klar konkurrensfördel för detta bolag.

Det är av stor vikt att konkurrensen inte snedvrids eller hämmas på marknader där kommunal verksamhet tillåts. Konsekvenserna av en snedvriden konkurrens är dessutom svåra att överblicka.

Om man inom något område tillåter kommunal uppdragsverksamhet måste villkoren för en sådan verksamhet regleras noggrant. Utredningen ifrågasätter om de krav på affärsmässighet, särredovisning etc. som för detta ändamål ställts upp i försökslagen är tillräckliga. Tydliga avkastningskrav och konkurrensutsättning på hemmaplan är exempel på andra förhållanden som närmare bör diskuteras och övervägas.

Det måste enligt utredningens mening finnas tillfredsställande garantier för att den kommunala verksamheten inte subventioneras vare sig direkt eller indirekt. Frågan är om dessa olika åtgärder är tillräckliga för att uppnå konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga aktörer. Det är omsorgen om en fungerande konkurrens samt att samtliga aktörer ges så lika villkor som möjligt som bör vara vägledande.

Utredningen har inte funnit det ligga inom uppdraget att närmare ange och ta ställning till vilka villkor som skall gälla för uppdragsverksamhet på kollektivtrafikens område när jag - som framgår av det följande - har funnit att det saknas skäl att förlänga eller permanenta den försöksverksamhet som nu pågår.

5.2 Försöksverksamheten

5.2.1 Omfattningen av försöksverksamheten m.m.

Utredningens bedömning: Omfattningen av försöksverksamheten har varit ytterst marginell. Endast fyra av tolv kommunala bolag har använt sig av möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen.

Bolagens användning av försökslagen

Som tidigare redogjorts för finns det idag 12 kommunala trafikaktiebolag i Sverige. Av dessa är det endast fyra som har använt sig av möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen. Dessa bolag är Göteborgs Spårvägar AB, Uddevalla Omnibus AB, AB Mariestads Busstrafik samt Skelleftebuss AB. Bolagen har tillsammans 380 bussar i sin busspark och deras andel av den totala vagnparken i yrkesmässig trafik uppgår till drygt fem procent. En närmare presentation av bolagen och deras verksamhet återfinns i avsnitten 3.1.1 - 3.1.4.

Tre av de kommunala bolag som ännu inte använt sig av möjligheterna i försökslagen kan tänka sig att framöver utnyttja möjligheten. Ett av dessa bolag har redan varit med och lagt anbud vid några tillfällen, men har inte lyckats vinna någon trafik.

De övriga fem kommunala bolagen har inte för avsikt att framöver utnyttja möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet. Ett skäl härför har uppgetts vara att försöksperioden är för kort med hänsyn till de avtalstider som råder i bussbranschen. Ett annat skäl har uppgetts vara, att bolagets affärsidé är att verksamheten skall bedrivas inom den egna kommunen.

Särredovisning av uppdragsverksamheten

Ett av villkoren för att få bedriva uppdragsverksamhet enligt försökslagen är att kostnaderna, intäkterna och resultatet av uppdragsverksamheten redovisas särskilt. Inte i någon av de fyra bolagens årsredovisningar finns någon sådan särredovisning. Enligt uppgifter från bolagen har dessa på olika sätt särredovisat uppdragsverksamheten i sina ekonomiska system. Dessa har utredningen emellertid inte tagit del av. Utredningen kan därför inte göra någon bedömning av hur stor andel

av det kommunala bolagets verksamhet som belöper på uppdragsverksamheten eller hur utfallet har blivit. Det är inte heller möjligt för utredningen att göra en bedömning av om det kommunala bolaget - för det fall att möjligheten att bedriva uppdragsverksamhet tas bort - kan klara sig genom att enbart ha uppdrag i den egna kommunen.

Motiven för att bedriva uppdragsverksamhet i annan kommun har från samtliga bolags sida varit rent affärsmässiga. Bolagen har således inte väntat på att först förlora ett anbud i den egna kommunen innan de lagt anbud i en annan kommun. Detta utgör heller inte ett krav enligt försökslagen.

Kommunal borgen

Kommunal borgen förekommer endast hos ett av de bolag som bedriver uppdragsverksamhet och detta borgensåtagande ingicks enligt uppgift före försökslagens tillkomst.

5.2.2 Konsekvenser för konkurrensförhållandena

Utredningens bedömning: Effekterna av försöksverksamheten har varit yttersta marginella. Det är därför inte möjligt att dra några mera bestämda - om ens några - slutsatser när det gäller konkurrens- och andra förhållanden. Utredningen gör dock den bedömningen att det idag finns en fungerande konkurrens vid upphandling av kollektivtrafiktjänster.

Som utredningen konstaterat i föregående avsnitt är bussbranschens bedömning att *lönsamhetsutvecklingen* i branschen är dålig. Denna utveckling torde dock inte ha att göra med att fyra kommunala trafikbolag bedriver eller har bedrivit uppdragsverksamhet. Troliga förklaringar är istället det system för upphandling som finns samt att trafikhuvudmännen i princip är de enda köparna av kollektivtrafiktjänster. Enligt uppgifter från företrädare för bussbranschen har priserna pressats till ett minimum och många bolag har inte längre några marginaler.

Kvaliteten inom kollektivtrafiken har enligt samstämmiga uppgifter blivit bättre under senare år; större trafikutbud, modernare vagnpark och teknik, nya informationssystem och bättre samordning mellan buss och andra kollektiva färdmedel inom trafiksystemet. Förbättringarna i

kvalitetshänseende torde hänga samman med trafikhuvudmännens interna kvalitetsarbete samt de detaljerade föreskrifter som ställs upp av trafikhuvudmännen när de upphandlar trafiktjänster. Dessa föreskrifter har sedan de olika bussbolagen att rätta sig efter när de lämnar sina anbud. Exempel på sådana föreskrifter är typsnett på texter, destinationsskyltens utformning, hur ofta bussen ska städas, avstånd mellan stolar, färg på stolar, ryggstödens höjd och hur lång tid före avgång bussen ska vara framkörd till starthållplatsen.

Att de fyra kommunala bolagens medverkan på marknaden skulle ha inverkat på *investeringsbenägenheten* hos andra bolag har inte heller kunnat beläggas. När det gäller entreprenörer som fått avtal med trafikhuvudman är det denne som ställer kraven på antal bussar, dessas livslängd etc. och därmed indirekt bestämmer vilka investeringar som bolagen måste göra. Inga konkreta exempel har framkommit på att företag - med hänvisning till de kommunala bolagens möjligheter att ta uppdrag - skulle ha avstått från att göra de investeringar som krävts för att kunna delta i konkurrensen om uppdrag.

Såvitt utredningen har kunnat erfara har något privat bussbolag inte slagits ut på grund av att ett kommunalt bolag fått möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet i annan kommun än den egna. De mindre privata företagens andelar av den totala vagnparken i yrkesmässig trafik har som utredningen tidigare konstaterat varit oförändrad.

Enligt den undersökning som utförts på uppdrag av Företagarnas Riksorganisation och SAF och som redogjorts för i avsnitt 4.4, anser 97 procent av de privata bolag som lämnat anbud på linjetrafik/kollektivtrafik att konkurrensen är mycket eller ganska hård. Enligt samma undersökning har tre av tio privata bussbolag erfarenhet av att kommunala trafikbolag snedvrider konkurrensen på ett eller flera olika sätt. Dessa bolag anser att det oftast handlar om underprissättning eller att ett kommunalt bolag gynnas av stödpengar el. dyl.

De farhågor som uttalades i prop. 1995/96:67 för en situation med bristande konkurrens tycks inte ha besannats. Trots att antalet kommunala bolag fortsätter att minska verkar konkurrenssituationen vid upphandling av kollektivtrafik i de allra flesta fall vara god. Av en rundfrågning till landets trafikhuvudmän framgår, att det vid flertalet upphandlingstillfällen finns i regel minst fem anbudsgivare, oftast ännu fler. Av naturliga skäl varierar förhållandena beroende på i vilken del av landet upphandlingen äger rum. Så råder det t.ex. i de norra delarna av landet mindre konkurrens än i övriga landet. Inte någon av trafikhuvudmännen har noterat några skillnader när det i en upphandlingssituation bland anbudsgivarna har funnits respektive inte funnits med ett kommunalt bolag som bedriver uppdragsverksamhet. Inte heller tycks antalet anbudsgivare ha förändrats i nämnvärd utsträckning under

försöksperioden (en närmare redogörelse för trafikhuvudmännens erfarenheter återfinns i avsnitt 4.3).

Samverkan mellan bussföretag

En tendens som utredningen noterat är att små och medelstora bussföretag gått samman i s.k. busspooler under senare år. En busspool är ett samverkansbolag bestående av ett antal bussföretag av olika storlek som delägare. Genom att bilda ett sådant bolag får de enskilda delägarna större möjligheter att hävda sig i konkurrensen. Inte heller denna utveckling torde ha så mycket att göra med de fyra kommunala bolagens medverkan på marknaden. Dessutom ingår två av dessa fyra bolag själva i ett sådant samverkansbolag.

Mot bakgrund av det som redovisats enligt ovan är det utredningens bedömning att det idag finns en fungerande konkurrens på kollektivtrafikens område.

5.2.3 Utredningens slutsatser och förslag

Utredningens bedömning: Det föreligger inte behov av att låta kommunala trafikbolag få bedriva uppdragsverksamhet. Försökslagstiftningen bör därför varken förlängas eller permanentas.

Omfattningen av uppdragsverksamheten med stöd av försökslagen har varit ytterst begränsad. Intresset från de kommunala trafikaktiebolag som inte använt sig av möjligheterna i försökslagen har också varit mycket sparsamt. En första och viktig förutsättning för en utvidgning av den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet är att det finns ett påtagligt behov av en utvidgad sådan. Så kan inte sägas vara fallet på kollektivtrafikens område om man ser till *dels* det totala antalet kommunala trafikbolag, *dels* hur många av dessa som idag använder sig av möjligheterna i försökslagen. Redan på grund härav anser utredningen att det inte finns skäl att vare sig förlänga eller permanenta den nu pågående försöksverksamheten.

Marknaden har förändrats. Nya aktörer har tillkommit, både svenska och utländska. Ett efter ett säljs de kommunala bolagen ut. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.2. är det utredningens uppfattning att det idag finns en fungerande konkurrens när det gäller upphandling av

kollektivtrafik. De marknadsmässiga skäl som anfördes när man införde försöksverksamheten får således numera anses ha bortfallit.

Finns det då några andra skäl att låta kommunala bolag bedriva uppdragsverksamhet på kollektivtrafikområdet? De kommunala bolag som idag bedriver uppdragsverksamhet är naturligtvis angelägna om att möjligheten permanentas. Utredningens uppfattning är emellertid att detta förhållande inte utgör tillräckliga skäl för att föreslå att verksamheten skall permanentas. Det är därför uteslutet att lägga ett sådant förslag.

Inte heller anser utredningen att den nuvarande försöksperioden bör förlängas. Visserligen har något eller några kommunala bolag ingått avtal med stöd av försökslagen som sträcker sig längre än till den 1 januari år 2002. Dessa bolag har dock ingått sina avtal med vetskap om försökslagens tidsbegränsning. Det får därför ligga på vart och ett av dessa bolags ansvar att ta eventuella konsekvenser härav. Att föreslå en förlängning av försöksverksamheten för att legitimera redan ingångna avtal finner utredningen inte vara lämpligt, om ens möjligt. Utredningen förutser dock att gällande avtal mellan å ena sidan de kommunala bolag som idag bedriver uppdragsverksamhet och å andra sidan länsstrafikhuvudmännen normalt får löpa ut i enlighet med villkoren i respektive avtal. Härigenom får dessa bolag möjlighet att anpassa sin organisation till kommande förutsättningar.

Enligt förarbetena till försökslagen ville man genom försöksverksamheten få erfarenheter som skulle ligga till grund för fortsatta överväganden när det gäller behov och utformning av vidgad kompetens inom andra områden. Omfattningen av verksamheten enligt försökslagen har som framgår av det föregående varit ytterst marginell. Det är därför utredningens uppfattning att man inte kan dra några bestämda slutsatser vare sig på kollektivtrafikens eller något annat område enbart utifrån uppföljningen och utvärderingen. Ett frångående av de kommunalrättsliga principerna torde ytterligare behöva övervägas och konsekvenserna härav att ytterligare belysas. Kommunernas och landstingens affärsdrivande roll behöver också diskuteras mera ingående.

5.3 Avslutande synpunkter

Utredningens uppdrag har varit väl avgränsat och i de föregående avsnitten har redogjorts för de slutsatser som varit möjliga att dra på vart och ett av de områden som omfattas av direktiven. Utredningen har också i det föregående redovisat sin uppfattning beträffande försöksverksamhetens fortsättning. Utredningen har under resans gång gjort en

del iakttagelser som är värda att notera. Nedan följer en kort redogörelse för dessa.

Vid åtskilliga av kontakterna med olika företrädare för bussbranschen har man pekat på trafikhuvudmännens roll och uppgifter när det gäller kollektivtrafiken. Trafikhuvudmännen och deras ägare har genom nuvarande lagstiftning stort inflytande i flera olika avseenden, bl.a. när det gäller de små bolagens möjligheter att vara med och konkurrera.

Det är trafikhuvudmännen som i sina upphandlingar bestämmer storleken på de trafikpaket som skall upphandlas vid varje tillfälle. Genom att ha flera och mindre trafikpaket får fler mindre företag möjlighet att vara med och lämna anbud. Detta i sin tur gynnar konkurrensen. Ju större upphandlingsenheter som huvudmännen bestämmer sig för desto större risk är det att ett litet bolag slås ut.

Trafikhuvudmännen bestämmer de avtalstider som ska gälla vid varje upphandlingstillfälle. Avtalstiderna inom branschen tenderar att bli allt längre. Frågan är hur detta påverkar de mindre bolagens möjligheter att vara med och lämna anbud. Kanske bidrar även detta till att försvåra för de små bolagen att vara med och konkurrera? Onödigt långa avtalstider kan, liksom förlängning av avtal utan konkurrensupphandling, överhuvudtaget innebära att konkurrensmöjligheterna inte utnyttjas på bästa sätt.

En annan aspekt är den detaljstyrning av trafiken som görs av trafikhuvudmännen. Är denna kanske rentav för hård och därmed hämmande för kreativiteten inom branschen? En alltför hård detaljstyrning kan också inverka negativt på de små bolagens möjligheter att vara med och lämna anbud. Detta är i sin tur ofördelaktigt för konkurrensen.

Under senare år har dock allt fler trafikhuvudmän infört s.k. nettoavtal och incitament, vilket gör att transportören får ett ökat inflytande på trafikens genomförande.

Samtliga trafikhuvudmän har på ett tidigt stadium tillskrivits och informerats om utredningen. De har också inbjudits till utredningens hearing. Till denna infann sig emellertid endast en företrädare. Huvudmännens synpunkter i ett större perspektiv finns därför inte med i utredningens underlag. Utredningen har dock i slutskedet av sitt arbete gjort en rundfrågning till samtliga länstrafikhuvudmän för att få en uppfattning om deras syn på den nu rådande konkurrenssituationen (se mera om detta i avsnitt 4.3).

Det har också till utredningen framförts, att man genom förändringar på olika sätt, *dels* när det gäller trafikhuvudmännens roll, *dels* när det gäller upphandlingssystemet, kanske skulle kunna åstadkomma ytterligare sänkningar av kostnaderna för kollektivtrafiken. Av nu

anförda skäl anser jag att det vore av intresse att närmare utreda och följa upp lagstiftningen på området och därmed trafikhuvudmännens roll och uppgifter.

Avslutningsvis noterar utredningen att i vart fall tre kommuner i landet för närvarande inte konkurrensutsätter sin trafik, utan direktupphandlar från eget bolag. Detta är naturligtvis diskutabelt, men ligger inte inom ramen för uppdraget att närmare undersöka eller ta ställning till. Det kan i detta sammanhang noteras att den NOU-rapport som redogjorts för i avsnitt 1.7.1. är föremål för fortsatt beredning inom regeringskansliet.

Kommittédirektiven

Uppföljning och utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken.

Dir
1999:05

Beslut vid regeringssammanträde den 25 februari 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall tillkallas för att göra en uppföljning och utvärdering av lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Bakgrund

Kommunala aktiebolag har genom lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) getts en möjlighet att på försök bedriva kollektivtrafik i andra kommuner och landsting. I lagen anges följande villkor för att sådan uppdragsverksamhet skall få bedrivas. Kommunala aktiebolag får bedriva verksamheten endast på uppdrag av en kommun eller ett landsting eller av sådan trafikhuvudman som avses i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Försöksverksamheten innebär att den kommunala kompetensen utvidgas inom kollektivtrafiken på så sätt att verksamheten inte behöver ha sådan anknytning till kommunen, landstinget eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Uppdragsverksamheten skall drivas affärsmässigt och får inte stödjas på ett sådant sätt att konkurrensen hämmas. En kommun eller ett landsting får inte heller i övrigt tillämpa något annat konkurrensbegränsande förfarande. Försöksverksamheten avser tiden fr.o.m. den 1 juli 1996 t.o.m. den 31 december 2002.

Regeringen angav i sin proposition Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m. (prop. 1995/96:167) att den avsåg att efter tre år göra en uppföljning av hur försöket så långt har utfallit.

Denna uppföljning skulle sedan enligt regeringens mening ligga till grund för en bedömning av om den kommunala kompetensen permanent skulle utvidgas på området för kollektivtrafik. Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 1995/96:KU34, rskr. 1995/96:242).

Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet har i sitt betänkande Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1998:119) anförts att det är angeläget att den av regeringen aviserade utvärderingen av lagen genomförs.

Det dåvarande Inrikesdepartementet gjorde i juni 1998 en förfrågan till de kommunala aktiebolag som bedriver kollektivtrafik, s.k. kommunala trafikbolag, om de använt sig av rätten enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Samtliga kommunala trafikbolag (16 stycken) inkom med svar. Svaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju1999/122/K). Sex trafikbolag har svarat att de har lämnat anbud och fem av dessa har fått sina anbud antagna. Övriga tio trafikbolag har inte lämnat några anbud. På frågan om de kommunala trafikbolagen avsåg att använda sig av möjligheten i lagen att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken svarade sex ja, sex eventuellt och fyra nej. Av de fem trafikbolag som fått sina anbud antagna hade tre bolag tecknat avtal på tre år och två bolag tecknat avtal med varierande längd mellan ett och sju år.

Uppdraget

Den särskilde utredaren ges i uppdrag att

- utreda i vilken omfattning rätten enligt lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) har använts av kommunala aktiebolag,
- göra en uppföljning och utvärdering av dels den uppdragsverksamhet som bedrivs och har bedrivits i enlighet med lagen, dels erfarenheterna från de upphandlingar som har ägt rum innan ett kommunalt aktiebolag har fått bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken,
- utvärdera hur konkurrensförhållandena har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten på kollektivtrafikområdet genom att bl.a. klargöra effekterna på kostnader, priser och kvalitet,
- utvärdera vilka effekterna blivit för konkurrerande företag på kort och om möjligt på längre sikt, samt

- utifrån resultatet av utvärderingen bedöma om försöksverksamheten bör förlängas eller inte eller om kommunala aktiebolag permanent bör få möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken i andra kommuner och landsting. Om utredaren finner att uppdragsverksamheten bör fortsätta i någon form skall utredaren bedöma behovet av ändringar i lagstiftningen och vid behov föreslå de förändringar som kan anses nödvändiga.

Utredaren skall under arbetet samråda med berörda myndigheter och organisationer inom kollektivtrafiken, företrädare för näringslivet samt andra som kan komma att beröras.

Redovisning av uppdraget

Den särskilde utredaren skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 oktober 1999.

Enkät till de kommunala trafikbolagen

**Utredningen om utvärdering av den kommunala
uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken**
(Ju 1999:05)

ENKÄT

Kerstin Hardenstedt
ordförande

Telefon 040 - 40 22 57 eller 0706 - 97 42 98

Cecilia Persson
utredningssekreterare
Telefon 040 - 35 58 74

1. Har Ni använt Er av lagen om försöksverksamhet och bedriver uppdragsverksamhet åt annan kommun, annat landsting eller annan trafik huvudman enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik?

Ja

Nej

2. Om Ni svarat Nej på fråga 1: Har Ni för avsikt att framöver utnyttja den möjlighet som ges enligt försökslagen?

Ja

Nej

3. Om Ni svarat Nej på fråga 1 eller 2: Vilka är skälen till att Ni inte använt Er av försökslagen? (Skriv gärna på baksidan om utrymmet inte räcker till!)

.....
.....
.....
.....

4. Har Ni synpunkter på försökslagen och frågor som har samband med denna som Ni tror skulle kunna vara värdefulla för utredningen att ta del av?

Ja

Nej

5. Om Ni har svarat Ja på fråga 4: Är Ni intresserad av att framföra synpunkterna vid ett personligt sammanträffande med företrädare för utredningen?

Ja

Nej

Tack för Er medverkan! Var vänlig och återsänd enkäten i bifogat svarskuvert snarast och **senast måndagen den 17 maj 1999.**

Enkät till konkurrenter

**Utredningen om utvärdering av den kommunala
uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken**
(Ju 1999:05)

ENKÄT
Namn:

Kerstin Hardenstedt
ordförande
Telefon 040 - 40 22 57 eller 0706 - 97 42 98

Cecilia Persson
utredningssekreterare
Telefon 040 - 35 58 74

1. Har Ni någon erfarenhet av lagen om försöksverksamhet?

Ja

Nej

2. Om Ni svarat Ja på fråga 1; På vilket sätt eller vi vilket
sammanhang har Ni kommit i kontakt med försökslagen?

I samband med anbudsförfarande

I annat sammanhang; vilket?

.....
.....
.....
.....

3. Har Ert företag påverkats av att de kommunala trafikbolagens
möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner
än den egna beträffande *kostnader, priser och kvalitet* och i så
fall på vilket sätt?

Kostnader:

.....
.....
.....
.....

Priser:

.....
.....
.....
.....

Kvalitet:

.....
.....
.....
.....

4. Anser Ni att *konkurrensförhållandena* på något annat sätt har påverkats av de kommunala trafikbolagens inträde på marknaden i annan kommun än den egna för Er del och i så fall på vilket sätt?

Nej

Ja

På vilket sätt?:

.....
.....
.....
.....

5. Har Ni ytterligare synpunkter på försökslagen och frågor som har samband med denna som Ni tror skulle kunna vara värdefulla för utredningen att ta del av?

Ja

Nej

Tack för Er medverkan! Var vänlig och återsänd enkäten i bifogat svarskuvert snarast och **senast måndagen den 21 juni 1999!**

Information om en ny utredning, Se sändlista

Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken (Ju 1999:05)

Kerstin Hardenstedt
ordförande
Telefon 040 - 40 22 57 eller 0706 - 97 42 98

Cecilia Persson
utredningssekreterare
Telefon 040 - 35 58 74

Ny statlig utredning om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken

Genom lagen (1996:637) om försöksverksamhet (se *bilaga*) med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) gavs de kommunala bolagen möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken. Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1996, infördes på försök under en period om drygt sex år.

Regeringen har nu beslutat att tillsätta en särskild utredare för att göra en uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten (se *bifogade* direktiv). Till särskild utredare har regeringen förordnat landstingsrådet Kerstin Hardenstedt. - Av direktiven till utredningen framgår att utredaren bl.a. skall utvärdera hur konkurrensförhållandena har påverkats av den kommunala uppdragsverksamheten på kollektivtrafikområdet samt vilka effekterna blivit för konkurrerande företag på kort och om möjligt längre sikt. Anledningen till att vi skriver till Er är att vi vill *dels* informera om utredningens existens, *dels* tala om att vi eventuellt kommer att ta kontakt med Er längre fram för att ta del av Era synpunkter i frågan.

Utredningen planerar att ha en s.k. hearing i Stockholm *onsdagen den 23 juni 1999*. Om Ni är intresserad av att delta ber vi Er att tills vidare reservera eftermiddagen den dagen. Särskild inbjudan kommer att skickas ut till de närmast berörda intressenterna under vecka 22. Om Ni inte skulle få någon inbjudan men är intresserad av att ändå delta går det bra att ta kontakt med undertecknad.

Har Ni redan nu några synpunkter eller frågor när det gäller de frågor utredningen har att behandla går det bra att ta kontakt med undertecknad.

Med vänlig hälsning

Cecilia Persson

SÄNDLISTA Information om en ny utredning 1999-05-19

Länstrafikhuvudmän

1. Blekingetrafiken, Järnvägsstationen, 371 34 KARLSKRONA
2. Dalatrafik AB, Box 924, 781 29 BORLÄNGE
3. Gotlands kommun, Kollektivtrafiken, 621 81 VISBY
4. Hallandstrafiken AB, Box 269, 311 23 FALKENBERG
5. Jönköpings länstrafik AB, Box 372, 551 15 JÖNKÖPING
6. Kalmar Läns Trafik AB, Box 54, 579 22 HÖGSBY
7. Länstrafiken i Jämtlands Län AB, Hamngatan 14, 831 34 ÖSTERSUND
8. Länstrafiken i Norrbotten AB, Box 183, 956 23 ÖVERKALIX
9. Länstrafiken i Västerbotten AB, Box 134, 921 23 LYCKSELE
10. Länstrafiken Kronoberg, V Esplanaden 1, 352 30 VÄXJÖ
11. Länstrafiken Örebro AB, Box 8013, 700 08 ÖREBRO
12. Länstrafiken Sörmland AB, Box 88. 611 23 NYKÖPING
13. Östgötatrafiken AB, Box 1550, 581 15 LINKÖPING
14. Skånetrafiken, 281 83 HÄSSLEHOLM
15. Stockholms Läns Landsting, Regionplane- och trafiknämnden, Box 4414, 102 69 STOCKHOLM
16. Storstockholms Lokaltrafik AB, 120 80 STOCKHOLM
17. Upplands Lokaltrafik AB, Box 1400, 751 44 UPPSALA
18. Värmlandstrafik AB. Tallbacksvägen 2, 684 30 MUNKFORS
19. Västernorrlands läns Trafik AB, Box 114, 872 23 KRAMFORS
20. Västmanlands Lokaltrafik AB, Retortgatan 7, 721 30 VÄSTERÅS
21. Västtrafik AB, Box 123, 541 23 SKÖVDE
22. Västtrafik Fyrbodals AB, Box 1085, 462 28 VÄNERSBORG
23. Västtrafik Göteborgsområdet AB, Box 405, 401 26 GÖTEBORG
24. Västtrafik Sjuhärads AB, Hallbergsgatan 7, 2 vån, 503 30 BORÅS
25. Västtrafik Skaraborg AB, Box 123, 541 23 SKÖVDE
26. Waxholms Ångfartygs AB, Box 7422, 103 91 STOCKHOLM
27. X-trafik AB, Box 125, 826 23 SÖDERHAMN

Kommuner där kommunal uppdragsverksamhet f.n. bedrivs av kommunalt aktiebolag i annan kommun

1. Strömstads kommun, 452 80 STRÖMSTAD
2. Tanums kommun, 457 81 TANUMSHEDE
3. Sotenäs kommun, 456 80 KUNGSHAMN
4. Munkedals kommun, 455 80 MUNKEDAL

5. Lysekils kommun, 453 80 LYSEKIL
6. Stenungsunds kommun, 444 82 STENUNGSUND
7. Kungälv kommun, Nämndhuset, 442 81 KUNGÄLV
8. Trollhättans kommun, 461 83 TROLLHÄTTAN
9. Vänersborgs kommun, 462 85 VÄNERSBORG
10. Ale kommun, 449 80 ALAFORS
11. Kungsbacka kommun, Stadshuset, 434 81 KUNGSBACKA
12. Alingsås kommun, 441 81 ALINGSÅS
13. Lerums kommun, 443 80 LERUM

Kommuner/landsting där det i dag finns ett kommunalt bussaktiebolag

1. Stockholms stad, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM
2. Stockholms läns landsting, Box 22550, 104 22 STOCKHOLM
3. Uppsala kommun, Box 216, 751 04 UPPSALA
4. Borås kommun, 501 80 BORÅS
5. Mariestads kommun, 542 86 MARIESTAD
6. Göteborgs stad, 404 82 GÖTEBORG
7. Uddevalla kommun, 451 81 UDDEVALLA
8. Örnsköldsviks kommun, 891 88 ÖRNSKÖLDSVIK
9. Umeå kommun, 901 84 UMEÅ
10. Skellefteå kommun, 931 85 SKELLEFTEÅ
11. Luleå kommun, 971 85 LULEÅ

Övriga intressenter (inkl. konkurrerande bolag)

1. Swebus AB, Kungsgatan 29, 4 tr, 111 56 STOCKHOLM
2. Linjebuss Sverige AB, Box 1820, Englundavägen 9, 171 24 SOLNA
3. Buss i Väst AB, Stora Badhusgatan 12, 411 21 GÖTEBORG
4. Näckrosbuss AB, Box 1012, Gasverksvägen 7, 611 29 NYKÖPING
5. Tjörns Omnibusstrafik AB, Bleketvägen 13, 471 96 BLEKET
6. Orustrafiken i Henån AB, Lundens industriområde, Box 117, 473 23 HENÅN
7. Svenska Kommunförbundet, 118 82 STOCKHOLM
8. Landstingsförbundet, Box 70491, 107 26 STOCKHOLM
9. Konkurrensrådet, Regeringsgatan 30-32, 111 52 STOCKHOLM
10. SAF, Södra Blasieholmshamnen 4 A, 103 30 STOCKHOLM
11. SIF, Box 5501, 114 85 STOCKHOLM
12. Konkurrensverket, 103 85 STOCKHOLM
13. LO, 105 53 STOCKHOLM
14. TCO, 114 94 STOCKHOLM

- 15.Svenska Kommunalarbetareförbundet, Box 19039, 104 32
STOCKHOLM
- 16.Tjänsteförbundet, Box 5501, 114 85 STOCKHOLM
- 17.Företagarnas Riksorganisation, 106 67 STOCKHOLM
- 18.Svenska Lokaltrafikföreningen, Box 1108, 111 81 STOCKHOLM
- 19.Svenska Bussbranschens Riksförbund, Box 17548, 118 91
STOCKHOLM

Primärkommunala trafik huvudmän - 1999-06-01

1. Gävle Kommun, Tekniska kontoret, Trafik & Partner, 801 84
GÄVLE
2. Helsingborgs Kommun, Tekniska förvaltningen, Personaltrafik-
enheten, Gåsebäcksvägen 4, 252 27 HELSINGBORG
3. Karlstad Kommun, Kollektivtrafikkontoret, 651 84 KARLSTAD
4. Luleå Lokaltrafik AB, Midgårdsvägen 20, 973 34 LULEÅ
5. Lund Kommun, Tekniska förvaltningen, Kollektivtrafikkontoret,
Byggmästaregatan 4, 222 37 LUND
6. Norrköpings Kommun, Gatu- och trafikkontoret, 601 81
NORRKÖPING
7. Trafikkontoret Göteborg, Box 2403, 403 16 GÖTEBORG
8. Umeå Lokaltrafik AB, Skolagatan 65 A, 903 29 UMEÅ
9. Uppsalabuss AB, Box 12, 751 03 UPPSALA



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Utredningen om utvärdering av den kommunala
uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken
(Ju 1999:05)
1999-06-08

Sammanställning

Utredningens enkätundersökning - de kommunala trafikaktiebolagen

Sammanställning - Utredningens enkätundersökning - de kommunala trafikaktiebolagen

	1. Har Ni använt Er av lagen om försöksverksamhet och bedriver uppdragsverksamhet åt annan kommun, annat landsting eller annan trafik huvudman enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik?	2. Om Ni svarat Nej på fråga 1: Har Ni för avsikt att framöver utnyttja den möjlighet som ges enligt försökslagen?	3. Om Ni svarat Nej på fråga 1 eller 2: Vilka är skälen till att Ni inte använt Er av försökslagen?
Göteborgs Spärvägar	Ja	-	-
Uddevalla Omnibus	Ja	-	-
Mariestads Busstrafik	Ja	Ja??	Konkurrens på lika villkor
Skelleftebuss	Ja	-	-
SL Flygbussarna	Nej	Ja, troligen	-
Gamla Uppsala Buss	Nej	Ja	Har lagt anbud, men inte vunnit någon trafik
Borås Lokaltrafik	Nej	Ja	Någon upphandling i andra kommuner som bedöms intressant för Borås Lokaltrafik AB har inte ägt rum sedan försökslagen tillkommit.
Ömsköldsviks Buss	-	-	Lagen är en flopp. I Västernorrland har det varit en massa bråk hur lagen skall tillämpas. Privata entreprenörer har gjort Länstrafikhuvudmannen uppmärksam på att om han skriver ett avtal med ett kommunalt bolag som inte agerar inom kommunen så begås ett lagbrott. Detta är också korrekt. I lagen står att lagen gäller t.o.m. 2002. Om man går till förarbetena så står det under rubriken "Försöksverksamhet" att "Det förutsätts att avtal som ingås med stöd av föreslagen lag inte sträcker sig längre än t.o.m. utgången av år 2002. Alla i branschen inser med denna formulering att lagen blir verkningslös. Avtal skrivs som regel på 5 år. Detta betyder att man måste träffa avtal före 1 januari 1998 för att hinna avtalstiden ut. Lagen gäller fr.o.m. 1 juli 1996 och då inser varje människa att under dessa 1,5 år hinner inte många avtal slutas.
Sundsvalls Trafik	Nej	Nej	Ett tidigare varande intressebolag har lämnat anbud utanför kommunen. Bolaget ej intressebolag längre. Egen trafikverksamhet upphör juni -99.
Luleå Lokaltrafik	Nej	Nej	Bolagets affärsidé är formulerad så att verksamheten skall bedrivas inom Luleå kommun.
Polarbuss Trafik	Nej	Nej	Företagets huvudsakliga uppgift är att utföra trafik på uppdrag av kommunen som tillika är ägare av företaget via moderbolaget Umeå Lokaltrafik AB (ULTRA).
Västerås Lokaltrafik	Nej	Nej	P.g.a. att vi ej har den trafiken som fordras ej personal och fordon.
ESSE-Trafik	Nej	Nej	Stämmer ej med vår affärsidé
Erlandssons Trafik	-	-	Företaget är sedan årsskiftet sammanslaget med ESSE-Trafik och namnändrat. Ingen verksamhet bedrivs i Erlandssons Trafik
SL Buss	Nej	Ej tillämpligt	Vi har lagt anbud, men ej vunnit - bl a p.g.a. lagens krav som medverkat till att vi har använt större försiktighetsmarginaler utanför länet.
JämtlandsBuss	-	-	-

4. Har ni synpunkter på försökslagen och frågor som har samband med denna som Ni tror skulle kunna vara värdefulla för utredningen att ta del av?	5. Om Ni svarat Ja på fråga 4: Är Ni intresserad av att framföra synpunkterna vid ett personligt sammanträffande med företräde för utredningen?	Övriga synpunkter:
Ja	Ja	-
Ja	Ja	-
Ja	Ja	-
Nej	-	-
Nej	-	-
?	-	-
Nej	-	-
-	-	Mitt förslag: Förläng lagen och ändra så att alla avtal slutna före lagens utgång får fullföljas i sin helhet. Det är så först som de kommunala företagen vågar gå ut och konkurrera på marknaden. Som det är nu riskerar man bara problem.
Nej	-	-
Nej	-	-
Ja	Ja	-
Nej	Nej ??	-
Nej	Nej ??	-
-	-	-
Nej	Nej ??	OBS! Lagen är ej längre tillämplig på oss då vi sedan 199-01-12 är i huvudsak privatägda.
-	--	Bedriver inte längre trafikv.