

Datum
2020-10-13Dnr/Beteckning
TSG 2020-5803Ert datum
2020-06-17Er beteckning
I2020/01315/TM

Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkandet Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige (SOU 2020:25)

Sammanfattning

Transportstyrelsen ser positivt på ambitionen att skapa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige. Likt utredningen gör vi bedömningen att ett nationellt biljettsystem har potential att öka det kollektiva resandets attraktivitet: dels genom att underlätta för resenären, dels genom att främja innovativa mobilitetslösningar. I förlängningen kan detta bidra till att fler väljer att lämna bilen hemma till förmån för kollektivtrafiken.

Med det sagt finns vissa brister i utredningen, bland annat avseende föreslagna författningsändringar, förslagets genomförande och att stabil finansiering av förslagen saknas. Innan ett nationellt biljettsystem i enlighet med direktiv från regeringen kan förverkligas gör vi bedömningen att fortsatt beredning av dessa delar behövs. Transportstyrelsen kan därför, så som det idag är utformat, inte tillstyrka förslaget.

För Transportstyrelsen väntas förslagen innebära tillkommande kostnader: dels i form av framtagande av föreskrifter, dels i form av utökad tillsyn. De tillkommande kostnaderna kommer inte kunna tas inom de befintliga anslagsramarna.

Transportstyrelsens synpunkter

Nedan följer Transportstyrelsens synpunkter på utredningen. Kortfattat avser synpunkterna:

- författningsändringarna som föreslås i lagen respektive förordningen om kollektivtrafik,
- gränsdragningen mellan kollektivtrafik och mobilitetstjänster,

- hur det nationella biljettsystemet föreslås finansieras,
- hur tillräcklig samordning ska nås,
- aspekter viktiga att titta närmare på vid fortsatt utredning av den konkurrensneutrala försäljningskanalen, och
- den föreslagna tidplanen.

Författningsändringar

Vi anser att vissa av de föreslagna författningarna inte är tillräckligt tydliga. Genom att bearbeta författningarna tror vi att de kan göras mer lättlästa, relevanta och tydliga. Vi lämnar förslag på hur nedan.

Lagen om kollektivtrafik

3 a kap. 1 §

I 3 a kap. 1 § bör ordet ”all” strykas då det inte nödvändigtvis är ett system för all kollektivtrafik i Sverige eftersom det inte är obligatoriskt för all kollektivtrafik att vara med. Systemets ambition framgår ändå tydligt av paragrafen. Någon närmare definition, utöver vad som anges i paragrafen, av det nationella biljettsystemet finns inte. Däremot går det att läsa mer om de delar som utgör systemet i författningskommentaren till densamma. Vi anser att en definition bör införas i lagen.

3 a kap. 2 §

I 3 a kap. 2 § anges att det nationella biljettsystemet ska tillhandahållas av den myndighet som regeringen bestämmer samt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för systemet. Av författningskommentaren är det främst villkor av teknisk natur som avses. Bemyndigandet för regeringen och den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter är för snävt.

3 a kap. 3 §

I 3 a kap. 3 § regleras vilka som ska vara anslutna till det nationella biljettsystemet, nämligen de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Det är dock långt ifrån alltid som RKM bedriver den upphandlade kollektivtrafiken i egen regi. Därför anser vi att det utifrån ordalydelsen inte blir så tydligt som legalitetsprincipen kräver. Detta är särskilt viktigt då det genom tillsyn ska kontrolleras att lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av den efterlevs. Det saknas en bestämmelse om att de kollektivtrafikföretag som bedriver upphandlad trafik också ska vara anslutna till systemet, i den del det avser den upphandlade trafiken.

3 a kap. 4 §

3 a kap. 4 § innehåller en skyldighet för RKM att låta tredje part sälja RKM:s produkter och i andra stycket ett undantag från det kravet när Transportstyrelsen handlägger ett undantag i enskilt fall från någon av de bestämmelser i lagen om kollektivtrafik som räknas upp i 7 § förordningen om kollektivtrafik. De undantag som avses är kravet på tredjepartsförsäljning men även kollektivtrafikföretags skyldigheter enligt 4 kap. 1, 2 och 3 §§ lagen om kollektivtrafik. Vi kan inte se någon koppling mellan dessa bestämmelser och tredjepartsförsäljningen varför undantaget är för vitt. I övrigt är det inte så väl beskrivet i utredningen varför bestämmelsen i andra stycket behövs.

3 a kap. 5 §

3 a kap. 5 § ger möjlighet till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om begränsningar vad gäller behandling av personuppgifter för ändamålet. Det saknas emellertid författningsförslag på förordningsnivå som bör följa detta bemyndigande. Det är inte heller närmare beskrivet vari behovet av ytterligare föreskrifter avser. Det är också tveksamt om personuppgiftsfrågor är något som ska kunna delegeras till en myndighet att meddela föreskrifter om.

2 kap. 10 §

2 kap. 10 § innehåller en ny punkt genom vilka digitala åtgärder kopplade till mobilitetstjänster ska redovisas i trafikförsörjningsprogrammet.

Av 1 kap. 1 § framgår att lagen om kollektivtrafik kompletterar 1370/2007/EEG (EU:s kollektivtrafikförordning). Det innebär att med kollektivtrafik avses samma som enligt definitionen i den förordningen. Utöver det finns vissa bestämmelser gällande trafikförsörjningsprogram som inbegriper trafik enligt lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst. Av beskrivningen av förslaget framgår att det avses sådana tjänster som regleras i den delegerade förordningen (EU) 2017/1926 om multimodala reseinformationstjänster. Då inte alla dessa mobilitetstjänster avser kollektivtrafik bör det övervägas om det behöver regleras att även dessa tjänster är en uppgift för RKM. I det sammanhanget bör det finnas en definition av mobilitetstjänster som hänvisar till gemenskapslagstiftningen.

Slutligen anser vi att ordet ”digitala” kan strykas.

2 kap. 12 a §

2 kap. 12 a § säger att RKM genom åtagandena enligt 3 a kap. och 4 kap. 2 § ska samverka för att den regionala kollektivtrafiken ska vara väl fungerade mellan nationer och nationellt.

Istället för en ny 12 a § bör det övervägas att se över strukturen i 12–14 §§. 13 och 14 §§ innehåller redan bestämmelser om att RKM ska verka för olika saker. Istället för en ny paragraf med bokstav kan den nya bestämmelsen sammanfogas med befintliga 13 och 14 §§ i en paragraf. Det blir då en paragraf över. Där skulle det kunna infogas en bestämmelse om att RKM har uppgifter i fråga om mobilitetstjänster.

Beträffande bestämmelsen om samverkan som sådan kan det ifrågasättas om den ska hänvisa till 3 a kap. och 4 kap. 2 §. Bestämmelsen kan tolkas som att kravet på ”samverkan” uppfylls genom att ”uppfylla de åtaganden som anges i kapitel 3a och 4 kap. 2 §.” Det kan inte uteslutas att även andra åtaganden enligt lagen kan medverka till samma syfte och det är då att föredra att det hänvisas till lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den, eller utan att hänvisa till lagstiftning, se 5 § förvaltningslagen (2017:900) om att en myndighets åtgärder ska ha stöd i lagstiftningen. En ytterligare fråga är om samverkan endast ska röra sig regional kollektivtrafik. Vårt alternativa förslag till lydelse är *De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska samverka för att kollektivtrafiken ska vara väl fungerande i landet.*

4 kap. 2 §

I 4 kap. 2 § utökas det gemensamma systemet för information om trafikutbud med att även innefatta ett kollektivtrafikföretags produkter och priser.

Vi anser att det ingår att informera om produkter och priser inom ramen för ett system för trafikantinformation. Eftersom det föreslås införas ett nationellt biljettsystem genom bestämmelserna i 3 a kap. ter det sig mindre lämpligt att systemet i 4 kap. 2 § har så snarlika namn. Systemet bör därför även i fortsättningen benämnas gemensamt system för trafikantinformation även om det innehåller ytterligare uppgifter.

I andra stycket finns bestämmelser om upprättande av en försäljningskanal. Man kan i sammanhanget fundera på hur detta förhåller sig till det nationella biljettsystemet i 3 a kap. som ska möjliggöra köp av resor av de som är anslutna till systemet. Bestämmelserna om försäljningskanal passar inte in i denna paragraf utan hör snarare i kap. 3 a. I det sammanhanget vill vi framhålla att det också behövs också ytterligare materiella bestämmelser om försäljningskanalen. Några sådana föreslås inte i betänkandet.

Förordningen om kollektivtrafik

- I enlighet med kommentarerna till lagen är bemyndigandet för bestämmelserna om nationellt biljettsystem för snävt utformat. Bestämmelserna 4 a och 5 a §§ borde kunna samlas i en och samma paragraf samt att det förs in en underrubrik före.

- 8 § har kompletterats med ytterligare fall då Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter: insamling av information om trafikutbud, produkter och priser som avses i 4 kap. 2 § lagen om kollektivtrafik, samt för tillhandahållande av biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen om kollektivtrafik.

Vi anser att bemyndiganden avseende punkt 2 och 3 är problematiska, då dessa avser verksamhet som Transportstyrelsen inte själva utför. Punkt 2, det vill säga insamling av information om trafikutbud, produkter och priser, kan utföras av Transportstyrelsen, eller som idag, delegeras till Samtrafiken i Sverige AB genom TSFS 2012:2. Punkt 3 avser tillhandahållande av biljettsystem, vilket Trafikverket ska ansvara för. Bemyndigande för en myndighet som Transportstyrelsen att meddela föreskrifter om avgifter behöver vara tydligt kopplat till en uppgift som myndigheten har och för vilken myndigheten har kostnader. Om uppgiften åvilar en annan myndighet bör den myndigheten ges bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter och om kostnaderna belastar en annan organisation torde en annan finansieringsmodell behöva användas.

- Begreppet *insamling* finns varken i lagen eller förordningen varför det blir oklart vad som avses.

Gränsdragning mellan kollektivtrafik och mobilitetstjänster

Transportstyrelsen noterar att begreppet kollektivtrafik inte tydligt används på ett konsekvent sätt genom utredningen. I vissa sammanhang förefaller man inkludera olika former av mobilitetstjänster i begreppet kollektivtrafik, och i andra sammanhang förefaller man hänvisa till den definition som följer av kollektivtrafiklagen. Att vara tydliga med vad som faller inom respektive utom ramen för definitionen av kollektivtrafik är viktigt, inte minst ur ett resenärsperspektiv då resenären har olika rättigheter beroende på om resan sker med kollektivtrafiken eller inte. I syfte att undvika begreppsförvirring förespråkar Transportstyrelsen att begreppet kollektivtrafik endast ska användas i den betydelse som följer av kollektivtrafiklagen

Som vi ser det blir det nog i fortsättningen ännu viktigare att gränsdragningen däremellan är tydlig. I framtiden väntas kombinerad mobilitet, där resenären kombinerar kollektivtrafik med nya mobilitetstjänster, utgöra en allt större del av vårt resande. På sikt kan detta innebära att gränserna mellan den traditionella kollektivtrafiken och den ”nya” kollektivtrafiken suddas ut. I takt med att kombinerad mobilitet blir allt vanligare är det således sannolikt att begreppet kollektivtrafik vidgas för resenären. Samtidigt utgår utredningens förslag från kollektivtrafiklagens

definition av kollektivtrafik, som alltså inte innefattar mobilitetstjänster. Vi tror att detta kan riskera en situation där resenärerna får svårt att fullt ut greppa vad som är respektive inte är en kollektivtrafikresa. I sin tur kan detta riskera leda till svårigheter för resenärerna att fullt ut förstå de bestämmelser som ligger till grund för det nationella biljettsystemet. Transportstyrelsen anser att utredningen hade tjänat på att belysa denna problematik.

Tillkommande kostnader kan inte tas inom de befintliga anslagsramarna

Införandet av det nationella biljettsystemet innebär ökade kostnader för Transportstyrelsen: dels i form av föreskriftsarbete, dels i form av tillsyn. De uppskattningar utredningen gjort vad gäller omfattningen på dessa kostnader är svårbedömda. Den farhåga som framförs på sidan 282 är värd att notera: *"Även Transportstyrelsen saknar idag kompetens när det gäller de föreskrifter som krävs för båda dessa myndigheters roll i det nationella biljettsystemet..."*, vilket kan leda till behov av extern kompetens och därmed högre kostnad.

Utredningen ger inget förslag på hur de tillkommande kostnaderna ska kunna finansieras. Transportstyrelsen gör bedömningen att de tillkommande kostnaderna inte kommer kunna tas inom de befintliga anslagsramarna.

Stabil finansiering saknas

Transportstyrelsen anser att det i dagsläget saknas ett stabilt och långsiktigt hållbart förslag på hur det nationella biljettsystemet ska finansieras. Detta gäller både utvecklingen av biljettsystemet, och dess centrala funktioner, såväl som den löpande driften av densamma. Innan ett sådant förslag kan presenteras blir det sannolikt svårt att förverkliga det nationella biljettsystemet.

Hur ska tillräcklig samordning nås?

Förhoppningen är att det nationella biljettsystemet, genom att tillhandahålla en digital infrastruktur med gemensamma standarder, ska främja samordning mellan olika RKM och bidra till ökad harmonisering inom kollektivtrafiken. I förslaget har man enbart valt att reglera standarden för biljettsystemen, vilket innebär att det även i fortsättningen är upp till RKM att själva ta beslut i frågor kopplade till kollektivtrafikens affärsregler och biljettpriser. Så som förslaget idag är utformat gör Transportstyrelsen bedömningen att det sannolikt blir svårt att uppnå samordning i tillräckligt hög utsträckning för att reella nyttor ska genereras för resenären. Vi anser därför att man bör utreda behovet av en nationell kollektivtrafikmyndighet, eller motsvarande, med ansvar för det nationella biljettsystemet. Denna skulle kunna utgöras av en, eller möjligen flera, RKM och på uppdrag av

staten få till uppgift att, exempelvis, se till att harmonisering av affärsregler, biljettpriiser och rabatter sker. Ytterligare en fördel med en sådan organisation är att en naturlig huvudman för det nationella biljettsystemet erhålls, något som idag saknas. Transportstyrelsen anser därför att en utredning som analyserar behovet av en organisation för en nationell digital infrastruktur inom mobilitetsområdet behövs. Inom ramen för denna utredning bör man också analysera möjligheterna att finansiera det nationella biljettsystemet via skatteutjämningsystemet.

Viktigt att fortsatt utreda den konkurrensneutrala försäljningskanalen

Transportstyrelsen håller med utredningens bedömning av att det finns behov av en konkurrensneutral försäljningskanal, särskilt mot bakgrund av Konkurrensverkets beslut och skrivelse om tillträde till sj.se (KKV Dnr. 230/2018 och 380/2018) som hänvisas till i betänkandet. Utredningen ger dessutom insikt i frågorna om mervärdesskatt och tillgången till stora datamängder, vilket ger ytterligare anledning att ifrågasätta rådande tillstånd med icke konkurrenskraftiga alternativ till sj.se. Transportstyrelsen håller dock med i bedömningen att den konkurrensneutrala försäljningskanalen behöver utredas särskilt innan beslut kan fattas. Ytterligare en aspekt som då blir viktig att titta närmare på är hur försäljningskanalen ska kunna hantera de enskilda kollektivtrafikföretagens lojalitetsprogram, bonussystem och andra särskilda erbjudanden. Detta torde vara en viktig faktor för försäljningskanalens möjlighet att attrahera resenärer.

Enligt utredningen ska resenärer med behov av riksfärdtjänst kunna beställa det med hjälp av försäljningskanalen. Transportstyrelsen anser att det behöver förtydligas hur den föreslagna lösningen ska förhålla sig till riksfärdtjänsten, då behoven bland resenärer med funktionsnedsättning kan skilja sig åt och inte lätteligen kan kategoriseras. Dessutom finns det enligt utredningen om särskilda persontransporter (SOU 2018:58) idag inte något enhetligt sätt som bokningar utförs på, ibland är det resenären själv som bokar sin resa och ibland är det den huvudman som beviljat tillståndet som bokar resan. Vi anser att det är otydligt om utredningen menar att bokningssystemet kommer ge nya möjligheter till bokning av resor med riksfärdtjänst eller om försäljningskanalen kommer erbjuda samma möjligheter som finns idag.

Snäv tidplan för genomförandet

Transportstyrelsen gör bedömningen att den föreslagna tidplanen är för snäv. Enligt tidplanen ska arbetet med det nationella biljettsystemet påbörjas redan nu under hösten. Bland annat väntas Transportstyrelsen tillsammans med genomförandekommittén inleda föreskriftsarbetet. Vi anser att finns det delar av utredningen som behöver ytterligare beredning innan det är

lämpligt att påbörja detta arbete. Därför anser Transportstyrelsen att tidplanen behöver revideras.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Lena Vidin, verksjurist Jonas Malmstig och utredare Jonathan Sundin, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör