

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Res lätt med biljett (Ds 2015:11)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändringar i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.

Lagändringen innebär att en befintlig bestämmelse om att kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud ersätts med kravet att ett kollektivtrafikföretags information ska göras tillgänglig i alla befintliga format och språkversioner samt i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med metadata. Informationen ska göras tillgänglig omedelbart och i originalform. Informationen ska lämnas till samt kunna göras tillgänglig i ett gemensamt system för trafikantinformation. Avseende dessa krav anges också att de endast gäller i den utsträckning det är möjligt och kan anses skäligt med hänsyn till omfattningen av den kollektivtrafik som bedrivs och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

I övrigt innehåller lagförslaget skrivningar som hänvisar till att vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen kan vara förenat med avgifter, för vilket det finns bestämmelser i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen samt ett bemyndigande att regeringen eller den myndighet regeringen utser får meddela vidare föreskrifter om skyldigheten att lämna information och göra den tillgänglig.

I förordningsändringen som föreslås anges huvudsakligen att ett kollektivtrafikföretag ska se till att den information om trafik som det ska lämna och göra tillgänglig enligt lagförslaget lämnas till samt går att tillgängliggöra för det organ till vilket Transportstyrelsen har överlämnat uppgiften att ta emot och tillgängliggöra informationen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Förslaget anges motiveras av att det ur ett resenärsperspektiv är viktigt vid kollektivtrafikresor att på ett enkelt sätt få en överskådlig bild av resealternativ, kunna jämföra tider och priser samt kunna boka och köpa biljetter för hela resan, även när den omfattar flera sträckor och/eller flera aktörers trafik.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I den konsekvensanalys som finns i promemorian saknas resonemang om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. I avsnittet förslag och bedömningar anges ett antal problem som bedöms finnas i utgångsläget, bland annat bristande kvalitet på information och problem med informationsdelning. För att lösa dessa problem anges att det krävs bestämmelser som rör tillgång till, utbyte, delning och utnyttjande av tillsammans fungerande information och tjänster.

Regelrådet bedömer att det saknas en redovisning av alternativa lösningar för att uppnå förslagets syfte. Det framgår att förslagsställaren bedömer att reglering är nödvändig, men inte om det skulle kunna finnas några andra åtgärder som skulle kunna leda till att syftet uppnås. Om förslagsställarens uppfattning är att reglering är den enda åtgärd som syftet kan uppnås med, borde det ha angetts i remissen. Det borde också ha angetts om den aktuella utformningen av bestämmelserna är den enda som förslagsställaren bedömer kan uppfylla förslagets syfte.

När denna slags information saknas bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen är bristfällig i det avseendet.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att det finns ett mycket litet nationellt handlingsutrymme på det område som förslaget avser. Vidare anges att resenärers rättigheter vid tåg-, fartygs- och busstransporter regleras i tre EU-förordningar. Därutöver finns information om EU:s kollektivtrafikförordning och Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag. Vidare redovisas information om såväl europeisk som nationell lagstiftning om penningtvätt. I författningskommentaren anges att delar av den första meningen i första stycket i förslaget till ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik är hämtad från artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Regelrådet finner att det inte finns någon tydlig redogörelse för hur förslaget till lagändring förhåller sig till EU-rätten. Däremot finns en utförlig redovisning av vilken europeisk lagstiftning som finns på området.

Eftersom förslaget såvitt Regelrådet kan bedöma tillkommer på nationellt initiativ och inte handlar om genomförande av EU-rättsakter är redovisningen godtagbar även om större tydlighet hade varit önskvärd.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att ändringarna i lag och förordning avses träda i kraft den 1 juli 2016. Information om överväganden kring denna tidpunkt för ikraftträdande saknas. Inget sägs om planerade informationsinsatser.

Däremot anges det i remissen att det förekommit samråd i olika former med branschaktörer under utredningens gång. Av bilagor till rapporten kan Regelrådet sluta sig till att dessa kontakter har haft en viss omfattning.

Regelrådet finner att redogörelsen för särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att det finns ett stort antal aktörer inom det svenska nationella, regionala och lokala kollektivtrafiksystemet. Vidare anges att de tre länen med mest omfattande kollektivtrafik är Stockholms län, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. När det gäller Stockholms län anges att trafikförvaltningen får drygt 6 miljarder kr i biljettintäkter och omsätter ungefär 18 miljarder per år samt att Stockholms läns landsting varje år upphandlar kollektivtrafik för ca 12 miljarder kr. Avseende Västra Götalandsregionen anges det att Västtrafik får knappt 2,8 miljarder kr i biljettintäkter och omsätter ungefär 7 miljarder kr årligen. Varje år upphandlar Västtrafik kollektivtrafik för knappt sex miljarder kr. När det gäller Region Skåne anges att Skånetrafiken får knappt 2,3 miljarder kr i biljettintäkter och omsätter knappt 5 miljarder kr per år. Varje år upphandlas kollektivtrafik för knappt 4 miljarder kr i Skåne.

Utöver detta anges att Samtrafiken i Sverige AB inledde sin verksamhet 1993. Samtrafikens huvuduppgift anges vara att värna det nationella perspektivet inom kollektivtrafikområdet. Syftet med verksamheten anges vara att genom samverkan mellan ägarna förbättra för kollektivtrafikresenärer på ett sätt som skapar ökade intäkter inom hela branschen. Samtrafikens arbete omfattar i första hand tjänster som gör hela det nationella kollektivtrafiksystemet tillgängligt för resenärerna. Verksamheten består bl.a. av trafikantinformation och informations-, biljett- och planeringssamverkan. Samtrafiken ägs gemensamt av 37 trafikföretag i Sverige och samtliga 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter. Det anges att varje part äger 1,75 procent av aktierna och har en röst vardera. De 35 procent av aktierna som återstår ägs av Sveriges kommunikationer AB, ett "aktieparkeringsbolag", som i sin tur ägs till hälften av SJ AB och till hälften av Samtrafiken. Samtrafiken omsätter ca 110 miljoner kr, varav ungefär hälften kommer från avräkning på biljettintäkter och den andra hälften består i tjänster som säljs till kollektivtrafikföretagen. Samtrafikens verksamhet genererar inte vinstutdelning för sina aktieägare.

Vidare anges att X2AB är ett icke vinstdrivande bolag som ägs av nio regionala kollektivtrafikmyndigheter och trafikföretag. Syftet med verksamheten är att driva utvecklingsprojekt för vilka det finns samordningsfördelar och att säkerställa att resultaten av dessa projekt kan nyttjas av alla aktörer i branschen. X2AB anges fokusera på fyra utvecklingsområden: stöd för utformning av trafik, affärsutveckling, standardisering och mobility management. X2AB driver tillsammans med en rad andra aktörer ett branschgemensamt projekt kring biljetter och betallösningar.

Därutöver anges att kollektivtrafiken kan delas upp i kommersiell och subventionerad trafik. Det anges vidare att under mätveckan 2013 var kollektivtrafiken till 9,3 procent kommersiell och 90,7 procent avtalad, det vill säga upphandlad trafik. Skillnaden mellan trafikslagen anges vara stor, där järnvägstrafiken har en relativt stor andel kommersiell trafik, nästan 38 procent, medan busstrafikens andel kommersiell trafik är drygt 4 procent. För de övriga trafikslagen är i stort sett all trafik upphandlad. Den kommersiella trafiken domineras till över 60 procent av SJ AB, följt av Swebus med 14 procent och Flygbussarna AB med 10 procent mätt som tidtabellskilometer.

Specifikt om SJ AB anges vidare att det är ett aktiebolag ägt av svenska staten med uppdrag att bedriva lönsam persontrafik. SJ anges ha drygt 5000 anställda och omsätter 9 miljarder kr år 2013. Vidare beskrivs Linkon AB, som fram till den 19 december 2014 var ett helägt dotterbolag till SJ AB. I december 2014 sålde SJ AB 75 procent av sitt aktieinnehav till SilverRail och SJ innehar efter detta 25 procent av aktierna i Linkon AB. Det anges att Linkon AB tillhandahåller branschgemensamma och konkurrensneutrala systemlösningar för försäljning, distribution, avräkning och redovisning. Företaget

äger, underhåller och vidareutvecklar försäljnings- och distributionssystem för resebranschen där det mest centrala systemet är det s.k. Petra. Linkon anges möjliggöra för trafikoperatörerna och distributörerna att nå varandra genom att trafikoperatörerna erbjuds tillgänglighet till de distributionskanaler som Linkon har avtal med, endera genom att de lägger sitt eget utbud i eller kopplar sitt eget försäljningssystem till Petra. Det anges att Linkons säljklinter idag omfattar drygt 400 återförsäljare samt ett antal onlinedistributörer.

Regelrådet anser att redovisningen av berörda företag är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Specifik information om förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader saknas. När denna slags information saknas bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen är bristfällig i det avseendet.

Andra kostnader

Specifik information om förslagets påverkan på företagens andra kostnader, som inte är administrativa, saknas. När denna slags information saknas bedömer Regelrådet att konsekvensutredningen är bristfällig i det avseendet.

I remissen finns emellertid viss generell information om påverkan på företagens kostnader. Det anges således att elektroniskt tillhandahållande av information vanligtvis kan antas vara billigare, enklare och snabbare såväl för företag som för den som vill ta del av informationen. Bedömningen anges därför vara att merkostnaderna för kollektivtrafikföretagen är ringa och i vissa fall kommer att finnas främst i inledningsskedet. Vidare anges att det redan idag finns krav på företag att lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation, samt att de nya kraven endast gäller i den utsträckning det är möjligt och kan anses skäligt med hänsyn till omfattningen av den kollektivtrafik som bedrivs och omständigheterna i övrigt. Det anges att den sistnämnda begränsningen innebär att vissa mindre företag kommer att vara undantagna. Vidare anges att den långsiktiga nyttan med informationen kan anses överstiga eventuella kostnader, bl.a. eftersom nya möjligheter för såväl de aktuella företagen, olika utvecklare och andra mindre företag öppnas när informationen tillgängliggörs på det avsedda sättet.

Regelrådet konstaterar att det i och för sig är riktigt att det redan idag finns krav på företag att lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation och att det är möjligt att förslagsställarens bedömning om fördelarna med elektroniskt tillhandahållande av information är i alla fall delvis riktig. Det är också såvitt Regelrådet kan bedöma möjligt att bedömningen om nya affärsmöjligheter skulle kunna vara riktig. Regelrådet anser emellertid att den information som remissen innehåller om påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet inte är tillräckligt tydlig för att Regelrådet ska kunna sluta sig till att förslagsställarens bedömningar är riktiga. Bland annat är det en brist att kvantifiering av de ekonomiska effekterna för berörda företag helt saknas.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Remissen innehåller viss information som belyser konkurrensförhållandena för berörda företag. Exempelvis anges att flera aktörer under utredningens gång har påtalat att det finns brister i marknadsövervakningen. Det anges vidare att Transportstyrelsen, som ansvarar bl.a. för att följa och utvärdera villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor, anser att marknadsövervakningen har förbättras men fortfarande behöver vidareutvecklas. Det anges också som en identifierad utmaning att SJ AB är en så stark aktör på kollektivtrafikmarknaden som bolaget är, och dessutom äger delar av Linkon och därmed även delar av försäljnings- och distributionssystemet Petra. Däremot saknas en tydlig analys av hur de regelförslag som lämnas i remissen skulle påverka konkurrensförhållandena för berörda företag.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I remissen anges bland annat att förslaget kommer att skapa nya möjligheter för både berörda företag, olika utvecklare och andra mindre företag. Exempel anges att tillgång till datauppsättningar kan förenkla informationssökande och biljettköp samt påskynda uppkomsten av förädlade informationsprodukter och -tjänster.

Regelrådet anser att redovisningen av regleringen påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

När det gäller konsekvenser för små företag anges bland annat följande i remissen. Förslagen kommer att ge nya förutsättningar och bättre möjligheter att vidareutnyttja data för att exempelvis skapa alternativ för information, bokning och köp av biljetter. Det kan gälla fysiska och webbaserade resebyråer, trafikoperatörer och fristående tillverkare av applikationer och andra mobila tjänster. Samtidigt kan kollektivtrafikföretag, i vart fall inledningsvis, få ökade arbetsuppgifter i samband med tillhandahållandet av informationen. De flesta av de berörda företagen, även om de är förhållandevis små, tillhandahåller den aktuella informationen på egna eller andras webbplatser och jobbar fortgående för att främja digitalisering och tillhandahållande. Ökningen av arbetsuppgifter anges därför vara ringa i sammanhanget eftersom krav redan finns på att kollektivtrafikföretagen ska tillhandahålla information om sitt trafikutbud.

Vidare anges att det kan finnas kollektivtrafikföretag som inte har någon egen webbplats, försäljningskanal eller annan lokal plats för data. Därför föreslås kraven endast gälla i den mån det är möjligt och kan anses skäligt med hänsyn till omfattningen av den kollektivtrafik som bedrivs och med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Regelrådet finner att den information som lämnas ger en fördjupad bild av hur förutsättningarna kan se ut för mindre företag och vilka motiv som finns för att förslaget innehåller en möjlighet till undantag från kraven på att lämna information i vissa fall.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet redovisningen av de särskilda hänsyn som tagits till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Beskrivningen av berörda företag ger exempelvis en förhållandevis tydlig bild av en komplex marknad. Emellertid är konsekvensutredningen alltför otydlig i andra avseenden. Det gäller bland annat redovisningen av effekter på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Sammantaget är därför Regelrådets bedömning att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 maj 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Eleonor Kristoffersson, Håkan Boter och Sofie Rehnström.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande