

Juridiska aspekter på linbana som kollektivtrafik

Baserat på bedömningar från 2015-16
Publicerat i denna form i april 2016



FÖRORD

Sedan utredningsarbetet med linbanor började har frågan diskuterats om linbana kan ingå som en del av den skattesubventionerade kollektivtrafiken, sett till befintliga lagtexter. Svaret på denna fråga påverkar ett antal andra områden inom linbanearbetet och dess framtida användning och skötsel. I denna samlingsrapport presenteras olika aspekter på relevant lagstiftning, så som den har tolkats av jurister på Västra Götalandsregionen samt av Mannheimer Swartling på uppdrag av Sollentuna kommun. Denna samlingsrapport innehåller följande delar, i fallande aktualitetsgrad:

- PM Linbana genom Göteborg – Västra Götalandsregionen, mars 2016
- Vissa aspekter av kollektivtrafiklagens tillämpningsområde – Mannheimer Swartling på uppdrag av Sollentuna kommun, juni 2015

Rapporterna har tagits fram i olika skeden av en läroprocess kring linbanans lagstiftningsaspekter.

Mellan den senaste (mars 2016) och den föregående (juni 2015) har Göteborg Stad, Västra Götalandsregionen, Västtrafik, Sollentuna kommun och Stockholms läns landsting träffat Näringsdepartementet för att rådgöra i dessa frågor. De medskick som vi fick från dem finns därmed enbart omhändertagna i den senaste rapporten. Vi sätter därmed störst tilltro till denna.

Från trafikkontorets sida vill vi förtydliga att ingen juridisk bedömning kan ses som säker eller garanterad innan den har prövats i domstol eller i en lagstiftningsprocess. För frågor, kontakta projektledare Per Bergström Jonsson; per.bergstrom.jonsson@trafikkontoret.goteborg.se.

Göteborgs Stad har genom Trafiknämnden sedan 2013 utrett frågan om linbanor som en del av det kollektiva resandet i Göteborg. Skulle linbana börja ses som en del av kollektivtrafiken är detta det första nya kollektivtrafikslaget i Sverige sedan införandet av tunnelbanan i Stockholm på 1930-talet. Göteborg & Co fick i oktober 2009 i uppdrag av kommunstyrelsen utreda hur stadens 400-årsjubileum skulle kunna firas. Göteborg & Co genomförde utredningsuppdraget i en öppen dialog med nämnder, bolag, allmänhet och ett stort antal experter inom en rad olika områden. Resultatet summerades i *Möjligheter på väg till Göteborgs 400-årsjubileum. Förslag till arbetsplan*. Linbana i Göteborg fanns då med som ett medborgarförslag.

JURIDISKA ASPEKTER PÅ LINBANA SOM KOLLEKTIVTRAFIK

Dnr 2367/15

Trafikkontoret, Göteborgs stad

Organisationsnummer: 212000-1355

www.forlivochrorelse.se/linbana

www.goteborg.se/trafikkontoret

trafikkontoret@trafikkontoret.goteborg.se

031-365 00 00

Bilden på omslaget är tagen av Jonas Andersson (trafikkontoret) våren 2015 och föreställer en av två linbanestationer i London.

PM

Datum 2016-03-14

Västra Götalandsregionen,
Koncernkontoret

Handläggare: Johanna Svensson

Telefon: 010-441 01 27

E-post: Johanna.jm.svensson@vgregion.se

Avdelning kollektivtrafik
och infrastruktur
Ulrika Bokeberg

Linbana genom Göteborg

Trafiknämnden i Göteborg började 2013 att utreda möjligheterna för att bygga en linbana som en del av Göteborgs kollektivtrafik. Detta projekt har, mot bakgrund av Västra Götalandsregionens och kommunens delade ansvar för kollektivtrafikfrågor, givit upphov till ett antal juridiska frågor från avdelningen för kollektivtrafik och infrastruktur:

- Skulle resor med linbana kunna subventioneras på samma sätt som övrig kollektivtrafik?
- Kan linbaneprojektet förväntas komma i konflikt med EU:s lagstiftning gällande statsstöd?
- Behöver kollektivtrafiklagen ändras för att linbana ska kunna anses utgöra kollektivtrafik?

Relevanta bestämmelser och bedömning

För svaret på de aktuella frågorna är det i första hand kollektivtrafiklagen¹, EU:s kollektivtrafikförordning² och EU:s funktionsfördrag³ som är av intresse.

Kollektivtrafiklagstiftningen

Kollektivtrafiklagen och EU:s kollektivtrafikförordning är tillämplig på väg, järnväg, vatten och tunnelbana respektive på järnväg och väg. Detta innebär att de regler som kommer till uttryck i lagen respektive förordningen är tvingande när det gäller kollektivtrafik inom de utpekade trafiklagen. Det innebär dock inte att andra trafikslag än de utpekade inte skulle kunna vara kollektivtrafik.

Definitionen av kollektivtrafik är mycket bredare än tillämpningsområdet för kollektivtrafiklagen och EU:s kollektivtrafikförordning och framgår av lagens 1 kapitel 5§ respektive förordningens artikel 2a: *persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan*

¹ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

² Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg

³ Fördrag om Europeiska Unionens Funktionssätt

diskriminering. Inom denna definition ryms alla typer av transporter, även linbana. Det ligger således inom Västra Götalandsregionens kompetensområde att bedriva kollektivtrafik med linbana även om detta inte är en skyldighet.

EU:s statsstödsregler

EU-rättens definition av statsstöd återfinns i EU:s funktionsfördrag (funktionsfördraget) artikel 107:

Om inte annat förskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller riskerar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det finns således fem förutsättningar (rekvisit), som alla måste vara uppfyllda, för att ett stöd ska bedömas vara ett statsstöd:

1. Det ska vara ett stöd
2. Stödet ska ges av en medlemsstat **och** bestå av statliga medel⁴
3. Stödet ska gynna vissa företag eller sektorer framför andra
4. Stödet ska ha en potentiell påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstater

Stöd

Begreppet stöd är ett vitt begrepp som bedöms utifrån den *förväntade* effekten av den aktuella stödåtgärden och inte givarens syfte. Avgörande för bedömningen är huruvida mottagaren har fått en ekonomisk fördel av stödet som denna inte skulle fått under så kallat normala marknadsmässiga förhållanden.

Begreppet stöd innefattar således både direkta subventioner och överföring av medel, men också andra åtgärder om dessa på något sätt minskar de kostnader som normalt belastar en verksamhet.

Stat och statliga medel

I förenklade termer är alla offentliga organ och företag som förfogar över offentliga medel och är underställda det offentligas kontroll att betrakta som medlemsstater i funktionsfördragets mening. Till dessa hör staten, landstingen, kommunerna och offentliga bolag. De medel som denna typ av organ förfogar över räknas som statliga medel.

Företag eller viss produktion

Företag i funktionsfördragets mening är ett vitt begrepp som innefattar varje verksamhet som genomför ekonomiska aktiviteter på en marknad för varor och tjänster. Vad verksamheten har för form, eller huruvida den är vinstdrivande eller ej har ingen betydelse, inte heller om aktiviteterna inkluderar betalning. Avgörande för bedömningen är istället om aktiviteterna sker på en marknad där

⁴ I PreussenElektra avgörandet (C-379/98) 2001 slog EU-domstolens fast att ett stöd **både** måste utges av en medlemsstat **och** utgå med statliga medel för att det ska betraktas som statsstöd.

ett (vanligt) privat företag *skulle kunna* bedriva sin verksamhet i syfte att uppnå vinst.

Stöd till viss produktion, innebär stöd riktade ensidigt till vissa näringslivssektorer, som exempelvis el-subventioner till textilindustrin.

Konkurrenspåverkan

Kraven för när en stödåtgärd bedöms innebära en risk för snedvridning av konkurrensen är *mycket* lågt ställda. Det krävs egentligen bara att stödet innebär att mottagaren hamnar i en mer förmånlig finansiell ställning jämfört med liknande verksamheter.

Bedömningen av risken görs alltid utifrån de förhållanden som gällde *vid tiden då stödet beviljades*. Det spelar alltså ingen roll om det sedan skulle visa sig att stödet inte hade eller skulle ha haft någon konkurrenspåverkan.

Påverkan på handeln – samhandelskriteriet

Det så kallade samhandelskriteriet handlar om huruvida en stödåtgärd riskerar att påverka handeln mellan EU:s medlemsländer. En bedömning som har sin utgångspunkt i om mottagaren genom åtgärden får fördelar som stärker dennes ställning på den europeiska marknaden jämfört med verksamheter från andra medlemsländer.

Detta bedöms vara fallet om stödmottagaren:

1. själv ägnar sig åt gränsöverskridande aktiviteter i sin verksamhet *eller*
2. bedriver verksamhet inom en sektor som normalt sett ägnar sig åt ett stort mått av gränsöverskridande handel *eller*
3. agerar på en marknad med stor överskottskapacitet *och* är lokaliserad nära en gräns mellan två medlemsländer

Särskilda statsstödsbestämmelser gällande kollektivtrafik

När det gäller kollektivtrafikfrågor är också funktionsfördragets artikel 93 viktig, där stadgas:

Stöd är förenligt med fördragen, om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt.

Artikel 93 reglerar hur EU-kommissionen ska bedöma statsstöd som innebär en ersättning för allmän trafikplikt för sådana trafikslag som inte omfattas av kollektivtrafikförordningen. Observera alltså att artikeln *inte* är ett undantag från statsstödsreglerna och notifieringsplikten (se nedan) utan en bedömningsanvisning för EU-kommissionen när den prövar mål om statsstöd till kollektivtrafik.

Definitionen av allmän trafikplikt återfinns i sin tur i EU:s kollektivtrafikförordning artikel 2e (Sveriges kollektivtrafiklag 1 kap. 5§):

krav som behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att

få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

Behörig myndighet i Sverige är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (kollektivtrafiklagen 3 kap. 1§), där Västra Götalandsregionen är en.

Notifieringsplikt

Om alla fem förutsättningar som beskrivits ovan är uppfyllda så är den planerade stödåtgärden ett statsstöd. Åtgärden måste då enligt funktionsfördragets artikel 108.3 anmälas till EU-kommissionen för godkännande *innan* den får genomföras s.k. notifiering. Kommissionen görs sedan en bedömning av huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden eller ej. Det är Näringsdepartementet som formellt har i uppdrag att skicka över notifieringsdokument till kommissionen för Sveriges räkning. Detta innebär dock inte att näringsdepartementet också skriver dokumenten och svarar på eventuella frågor, det måste stödgivaren själv göra.

Det finns några undantag från notifieringsplikten, det som är intressant för den nu aktuella frågan är undantaget för finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Finansieringen av sådana tjänster anses förenliga med EU:s inre marknad och undantagna notifieringsplikten om de s.k. Altmarkkriterierna är uppfyllda.⁵

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Varje medlemsstat har själv att bedöma vilka tjänster som utgör *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* i det egna landet. Någon formell definition finns inte, men utgångspunkten för bedömningen är att tjänsten ska vara till allmänhetens nytta och att medlemsstaten på grund av detta har kopplat särskilda skyldigheter till tillhandahållandet av den. Ett exempelvis på sådana särskilda skyldigheter är icke-diskriminering, det vill säga att alla medborgare garanteras likvärdig tillgång på lika villkor till tjänsten i fråga.⁶ Tjänsten ska också vara *ekonomisk*, det vill säga att det finns en marknad för den där vinstdrivande företag skulle kunna agera. Klassiska exempel på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är avfallshantering, postdistribution och ambulanstransporter.

Sverige, liksom många andra medlemsländer i EU, definierar sin kollektivtrafik som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Något som också EU:s kollektivtrafikförordning (som Sveriges kollektivtrafiklag bygger på) tillstår.

Altmarkkriterierna

Altmarkkriterierna återfinns i EU-kommissionens beslut om ersättning av allmännyttiga tjänster beaktandesats 4 och ställer upp villkoren för när finansiering av sådana tjänster inte är notifieringspliktig:

1. Medlemsstaten ska ha ålagt mottagaren en skyldighet att tillhandahålla de aktuella tjänsterna. Det ska vara tydligt och klart definierat vad skyldigheterna innebär.

⁵ Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 *om ersättning för allmännyttiga tjänster* artikel 3

⁶ Kommissionens meddelande KOM(2011) 900 slutlig av den 20 december 2011 *en kvalitetsram för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Europa*

2. Den ekonomiska uträkningsgrund som används för att beräkna ersättningen för tjänsterna ska vara fastställd på förhand på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga de kostnader som mottagaren har för att tillhandahålla tjänsterna med tillägg för en rimlig vinst.
4. Om den som tillhandahåller tjänsterna inte har valts ut genom offentlig upphandling så ska ersättningen beräknas utifrån en objektiv undersökning av de kostnader och en rimlig vinst som ett genomsnittligt, välskött företag sannolikt skulle ha haft för detta.

Förenklat innebär kriterierna, utifrån vad som är av intresse för den aktuella frågan, att; uppdraget till den som i praktiken driver kollektivtrafiken ska vara tydligt och klart definierat, den ersättning som utgår ska vara fastställd på förhand utifrån objektiva kriterier och inte överstiga företagets kostnader, plus en rimlig vinst.

Juridiska enhetens bedömning är att samtliga Altmarkkriterier kommer att uppfyllas om en eventuell framtida drift av kollektivtrafik med linbana upphandlas enligt LUF.⁷

Slutsats

Juridiska enheten gör bedömningen att det aktuella linbaneprojektet:

- Kan definieras som kollektivtrafik enligt kollektivtrafiklagen och EU:s kollektivtrafikförordning
- Kan finansieras på samma sätt som annan kollektivtrafik
- Inte kommer att komma i konflikt med EU:s statsstödsregler
- Inte behöver notifieras till EU-kommissionen innan genomförandet

Detta under förutsättning att Västra Götalandsregionen, om man beslutar att driva kollektivtrafik med linbana:

1. Belägger den med allmän trafikplikt
2. Prissätter den gentemot resenärerna på samma sätt som all annan kollektivtrafik
3. Upphandlar den enligt LUF

För att uppfylla detta är det juridiska enhetens rekommendation att Regionfullmäktige beslutar att Västra Götalandsregionen ska tillämpa kollektivtrafiklagens regler på linbanetraffiken. Anledningen till detta är att försäkra sig om att linbanetraffiken inte kommer särbehandlas gentemot annan kollektivtraffiken och därmed riskera att bryta mot EU:s statsstödsregler.

Kollektivtrafiklagen behöver inte ändras till att bokstavligen omfatta linbana för att förutsättningarna för dessa slutsatser ska föreligga. Definitionen av kollektivtrafik är nämligen det som är den springande punkten och denna är mycket vidare än lagens tillämpningsområde.

⁷ Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (den s.k. försörjningssektorn)

Slutsatserna i denna PM bygger på scenariot att linbanetrafiken är en integrerad del av Västra Götalandsregionens kollektivtrafik. För det fall exempelvis andra varianter på finansiering eller andra användningsområden än renodlad kollektivtrafik aktualiseras så kommer en förnyad juridisk bedömning att behöva göras.

Juridiska enheten

Johanna Svensson
Regionjurist

Vissa aspekter av kollektivtrafiklagens tillämpningsområde

1. Vårt uppdrag

Sollentuna kommun har inför förestående planer att anlägga linbana mellan Häggvik station och Väsjön givit Mannheimer Swartling Advokatbyrå i uppdrag att utreda om trafik på linbana kan omfattas av tillämpningsområdet för lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ("Kollektivtrafiklagen"). Ett led i denna frågeställning är att avgöra om trafik på linbana kan utgöra kollektivtrafik i Kollektivtrafiklagens mening.

2. Relevanta bestämmelser

Bestämmelser avseende kollektivtrafik finns i följande regelverk:

- (a) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 ("EU:s kollektivtrafikförordning");
- (b) Kollektivtrafiklagen;
- (c) Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik; samt
- (d) Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:2) om anmälningsskyldighet och trafikantinformation.

Bestämmelser och definitioner av relevans för frågeställningen enligt avsnitt 1 ovan finns i (a) och (b).

EU:s kollektivtrafikförordning har direkt effekt i medlemsstaterna och har därför vid konflikt med inhemsk lagstiftning företräde framför den senare. Kollektivtrafiklagen innehåller till viss del kompletterande bestämmelser och hänvisningar till EU:s kollektivtrafikförordning. På grund av detta är även EU:s kollektivtrafikförordning av relevans för frågeställningen enligt avsnitt 1 ovan.

3. Begreppet kollektivtrafik och tillämpning av relevanta bestämmelser

Kollektivtrafik definieras i 1 kap. 5 § Kollektivtrafiklagen genom en hänvisning till EU:s kollektivtrafikförordning, i vilken begreppet definieras som "persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering." Närmare vägledning för vad som ska omfattas av

definitionen saknas i såväl skälen för EU:s kollektivtrafikförordning som i förarbetena till Kollektivtrafiklagen (prop. 2009/10:200).

Själva *definitionen* av kollektivtrafik utgår således – både för EU:s kollektivtrafikförordnings och Kollektivtrafiklagens vidkommande – från syftet med och sättet på vilket en viss transporttjänst erbjuds och är inte begränsad till att omfatta endast vissa typer av transportmedel. Givet detta bör trafik på linbana, enligt definitionens ordalydelse, kunna anses utgöra kollektivtrafik i både EU:s kollektivtrafikordnings och Kollektivtrafiklagens mening (givetvis förutsatt att den bedrivs på det sätt som anges i definitionen.)

Emellertid är *tillämpningsområdet* för både EU:s kollektivtrafikförordning och Kollektivtrafiklagen begränsat till vissa särskilt uppräknade typer av transportmedel. Detta innebär att tillämpningsområdet inte omfattar all trafik som i och för sig omfattas av definitionen av kollektivtrafik.

1 kap. 1 § Kollektivtrafiklagen föreskriver att lagen är tillämplig på kollektivtrafik i fråga om trafik på ”väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana.” Detsamma får anses gälla för tillämpningen av EU:s kollektivtrafikförordning, även om språkbudet inte är identiskt med Kollektivtrafiklagens; artikel 1.2 EU:s kollektivtrafikförordning anger att denna är tillämplig på kollektivtrafik på ”järnväg och andra spårburna transportsätt, och på väg.”

I kontrast till själva definitionen av kollektivtrafik utgår alltså avgränsningen av både EU:s kollektivtrafikförordnings och Kollektivtrafiklagens tillämpningsområde från en uppräkning av vissa typer av transportmedel. Trafik på linbana kan inte anses omfattas av denna uppräkning.

Avgränsningarna saknar närmare motivering i skälen för EU:s kollektivtrafikförordning och i förarbetena till Kollektivtrafiklagen. I avsaknad av uttryckligt stöd för att trafik på linbana ska omfattas av EU:s kollektivtrafikförordnings och Kollektivtrafiklagens tillämpningsområde måste därför avgränsningarnas ordalydelser anses medföra att regelverken inte är tillämpliga på trafik på linbana, oavsett om sådan trafik i och för sig omfattas av definitionen för kollektivtrafik.

4. Konklusion

1. Trafik på linbana bör kunna anses utgöra kollektivtrafik i Kollektivtrafiklagens, och EU:s kollektivtrafikförordnings, mening.
 2. Trots ovanstående punkt 1, är vare sig Kollektivtrafiklagen eller EU:s kollektivtrafikförordning, på grund av det i avsnitt 3 ovan anförda, tillämplig på trafik på linbana.
-