

n.registrator@regeringskansliet.se

| | |
|---------------------|---------------------|
| Vår referens | Diarienummer |
| Tom Petersen | Utr 2016/102 |
| Er referens | Datum |
| N2016/07415/MRT | 2017-03-13 |

marie.egerup@regeringskansliet.se

Yttrande om betänkandet Taxi och samåkning – idag, imorgon och i övermorgon (SOU 2016:86)

Trafikanalys välkomnar de regelförändringar som utredaren föreslår och tror att de kommer att tydliggöra gränsen mellan samåkning och taxi, främja samåkning som ett komplement till kollektivtrafik samt öka Skatteverkets möjligheter till kontroll.

Vi noterar dock att en ny tjänst som omnämns i utredningen – *MobVal* – fortfarande med utredarens förslag varken kommer att omfattas av definitionen av taxi eller räknas som samåkning. Vi föreslår därför en modifiering av definitionen av taxitrafik i taxitrafiklagen.

Definitionen av *samhällsbetalda resor* är inte heltäckande, eftersom den enbart omfattar trafik med personbil eller lätt lastbil, medan det i själva verket är vanligt förekommande med anropsstyrd trafik med *buss*. Det saknas även en definition av *taxitrafik på vatten*, som också används i kompletteringstrafik och andra samhällsbetalda resor, och som borde kunna ingå i den nya formen av taxitrafik. Vi lämnar därför några preliminära förslag på lösningar för att inkludera all relevant anropsstyrd trafik i de nya förslagen.

Vi ser inte nödvändigheten av att ett strikt fast pris erbjuds innan resa, utan tror tvärtom att det leder till onödigt dyra taxiresor och ökade stordriftsfördelar hos beställningscentralerna (BC), med påföljande mindre möjligheter till konkurrens från nya BC vilket ytterligare försämrar möjligheterna till prispress.

Det finns en risk för att förändringarna – de tekniska, de ekonomiska och de som avser regleringen – på sikt kan komma att leda till försämrad tillgänglighet för personer som föredrar kontantbetalningar, och försämrade möjligheter att kunna stanna en taxi på gatan för grupper som inte har tillgång till en s.k. smart telefon, samt för tillfälliga besökare och turister. Vi vill därför uppmana till uppföljning av tillgänglighetseffekterna av förslagen och av utvecklingen på taximarknaden, samt påverkan på turism och för besökare.

Utredarens förslag kommer sannolikt att undanröja tveksamheten mellan vad som är samåkning och vad som är taxi, även om det pågår två rättsfall i EU-domstolen som har relevans för bedömningen och vars utslag kan behöva inväntas innan vidare lagstiftning (s. 330). Enligt förslagen kommer nya internetbaserade plattformstjänster att insorteras under antingen *taxitrafik*, med påföljande beställansvar samt krav på trafikillstånd och förarlegitimationer, eller *samåkning*, utan vidare reglering eftersom stor tillit sätts till plattformarnas egna incitament för självreglering.

Tillgängligheten förväntas förbättras genom ökade möjligheter till och tydligare regler för samåkning, kanske särskilt där biltillgången är hög och kollektivtrafiken otillräcklig, dvs. på landsbygden. Vidare kommer konkurrensen mellan beställningscentraler (BC) att öka, vilket är positivt ur prissynpunkt, och även för förare och trafikföretag som kan välja BC med de bästa villkoren. Upphandlande myndigheter kommer att ha ett större urval av leverantörer för samhällsbetalda transporter, vilket bör leda till lägre skatteutgifter.

Vi delar bedömningen att samåkningsplattformarna, för att undvika en alltför hög administrativ börda, själva ska ansvara för säkerhet och trygghet, utan annan reglering än den befintliga, samt att tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar ska tillgodoses inom ramen för befintlig diskrimineringslagstiftning. Hur konsumentskyddet ska se ut för dessa och liknande tjänster i den s.k. delningsekonomin ligger i en annan utredning, som kommer att presenteras den 31 mars¹.

Vi vil dock komma med följande kompletterande förslag och synpunkter.

Nya tjänster utan antingen fordon eller förare

Utredningen refererar till en ny tjänst, *Mobile Valet Service*², som innebär förmedling av förare för hemkörning av fordon, då ägaren eller den ordinarie föraren av någon anledning inte kan framföra fordonet. Denna tjänst uppfyller bara det ena av de två kumulativa rekvisiten i den nuvarande definitionen av taxitrafik i taxitrafiklagen (2012:211, 1 kap. 3 §), och den är samtidigt inte samåkning enligt den nya definitionen, eftersom föraren inte själv har behov av resan, och eftersom ersättningen förväntas leda till vinst för föraren.

Samtidigt ser vi inte att det yrkesmässiga framförandet av privata fordon skulle vara i mindre behov av vederbörliga tillstånd och kvalifikationer, än ordinarie taxitrafik eller den nya formen av taxitrafik som föreslås i utredningen. Tvärtom kan det lätt konstateras att det i anställningsannonser efterfrågas precis de kvalifikationerna av privata chaufförer, som krävs av taxichaufförer. Plattformen som förmedlar kontakten mellan förare och användare är vinstdrivande och bör omfattas av samma krav på trafikillstånd och bevarande av uppgifter som andra beställningscentraler, för att bl.a. möjliggöra Skatteverkets kontroller och bibehålla konkurrensneutralitet på marknaden för privata persontransporter.

Vi föreslår därför att taxitrafiklagen modifieras något, så att de kumulativa rekvisiten "fordon och förare" ändras till alternativa rekvisit: "fordon *eller* förare". En sådan ändring tar också höjd för eventuell framtida taxitrafik med förarlösa fordon.

Definitionerna av taxi och samhällsbetalda resor missar viss offentligt organiserad anropsstyrd trafik och överlappar befintlig definition av kollektivtrafik

Det blir allt vanligare inom länstrafiken att försöka effektivisera kollektivtrafiken genom att koncentrera linjetrafiken till starka stråk och istället för linjetrafik erbjuda anropsstyrd kompletteringstrafik där resenärsunderlaget är svagare (t.ex. på landsbygd, eller kvällar och helger). Den anropsstyrda kollektivtrafiken integreras i möjligaste mån med andra samhällsbetalda resor som kräver särskilt tillstånd (särskilda persontransporter), även

¹ Dir. 2015:136 *Användarna i delningsekonomin*

² mobval.se

om det finns en del legala och tekniska hinder för denna integration³. Denna trafik går även under beteckningar som servicetrafik, flextrafik, närtrafik, "ringlinje" m.m. Det finns dock ingen begränsning vad gäller fordonsstorlek, utan denna trafik kan även utföras med mindre bussar dvs. fordon med mer än åtta passagerarplatser.

Utredarens förslag till definition av *samhällsbetalda resor* avviker delvis från den gängse uppfattningen, att de till skillnad från kollektivtrafikresor betecknar resande som kräver särskilt tillstånd, dvs resor som utförs med hjälp av *särskilda persontransporter*.⁴ Kollektivtrafik är enligt EU:s definition öppen för allmänheten utan diskriminering, och inte begränsad till vissa typer av fordon.⁵ Utredarens förslag på definition innefattar även den delen av kollektivtrafiken som utgörs av taxitrafik, så kallad kompletteringstrafik, vilken är öppen för allmänheten. Det kan uppfattas som ologiskt och olämpligt att i lag skapa en ny definition som delvis överlappar den befintliga definitionen av kollektivtrafik.

Vidare, med dagens definition av linjetrafik i yrkestrafiklagen (2012:210) klassificeras *all anropsstyrd trafik med buss*, dvs. trafik som inte går på tidtabell, som "beställningstrafik" jämte t.ex. chartertrafik. Yrkestrafiklagens definition av linjetrafik är oberoende av vilket fordon verksamheten bedrivs med.⁶ Det innebär att även *samhällsbetalda anropsstyrd trafik med buss* felaktigt kommer att klassas som "beställningstrafik".

Definitionen av taxitrafik är till skillnad från den av linjetrafik bland annat bestämd av vissa fordonsslag, nämligen *personbil eller lätt lastbil*. Konsekvenserna för utredarens förslag blir att all anropsstyrd trafik med andra fordon än dessa inte kommer att omfattas av bestämmelserna om den nya formen av taxitrafik i *taxitrafiklagen 1 kap. 6 §* och *2b kap 5 §*.

Ett sätt att åtgärda detta skulle kunna vara att, istället för att först försöka definiera en kategori som det sedan ska göras undantag ifrån, i *2b kap 5 §* göra undantag för *kollektivtrafik och taxitrafik i avtal med det allmänna* (dvs. *kommun, landsting, regional kollektivtrafikmyndighet eller Trafikverket*).

Utänför förslagen i denna utredning bör dessutom i yrkestrafiklagen införas en *ny kategori för anropsstyrd trafik* som ej är "beställningstrafik" i den gamla bemärkelsen (dvs. charter m.m.), för att beteckna annan anropsstyrd trafik än taxi. Den nya kategorin kan t.ex. benämnas *flextrafik*. Alternativt kan begreppet *linjetrafik* utvidgas till att omfatta även anropsstyrd trafik annan än taxi (bl.a. genom att ta bort rekvisitet *tidtabellsbunden*).

Sammanfattningsvis bör den trafik som ska undantas från kravet på fast pris benämnas något annat än "samhällsbetalda resor", samt utvidgas till att omfatta även anropsstyrd trafik på vatten och med buss.

³ Trafikanalys (2014), *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter*, Rapport 2014:7. Se även kommittédirektiv 2016:85 *Samordning av särskilda persontransporter*.

⁴ I statistikförordningen (2001:100) framgår t.ex. att Trafikanalys ansvarar för officiell statistik inom området *Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor*.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 (kollektivtrafikförordningen), artikel 2 a

⁶ Jf. definitionen av linjetrafik i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 om internationella busstransporter, artikel 2 2: *persontransporter vid regelbundna tider längs bestämda färdvägar, varvid passagerarna får stiga på och av vid i förväg bestämda hållplatser*.

Fast pris blir onödigt dyrt

Taxiresor har i långa tider debiterats efter både tids- och avståndsbaserad taxa. Även om det leder till en viss osäkerhet för resenären tycks det ändå ha blivit accepterat av marknaden. Osäkerheten har hanterats bl.a. med hjälp av prisinformationsskyltar med jämförpriser på fordonen, och sedan 2015 även med tvång på fast pris om jämförpriset överstiger 500 kronor. Endast på enstaka relationer, som till flygplatser, är det annars vanligt med fasta priser – antagligen av konkurrensskäl och att det är tydligare för resenären, samt en reserelation som är lätt att jämföra.

Att priset är uppdelat på detta sätt har att göra med kostnadsfunktionen för taxi, där de två viktigaste komponenterna är förartid och bränsleåtgång (samt övriga avståndsrelaterade kostnader). I städer, där det förekommer oförutsedd trängsel och begränsad framkomlighet, är tidsaspekten den viktigaste, medan det på landsväg utan trängsel är avståndet som avgör det slutliga priset. Att debitera för avstånd när den huvudsakliga kostnadskomponenten är tidsbaserad, eller tvärtom, leder till suboptimering av resurser. Att lagstiftningsvägen tvinga beställningscentralerna (BC) att uppge ett fast pris när den förväntade kostnaden är osäker, kommer ofelbart att leda till prispåslag av BC för att kompensera sig för risken att kostnaden blir högre än intäkten.

Vid en jämförelse mellan fast och rörligt pris i de befintliga apparna på taximarknaden framgår att fast pris, och en fixerad önskad ankomsttid, kommer med betydande påslag på både kostnaden och tiden. Detta i kombination med den nuvarande prissättningen i taxiliknande tjänster⁷, som verkar fungera tillfredsställande trots att den uppges som ett icke-bindande intervall, får oss att tro att det inte är nödvändigt med fast pris. Det kommer istället sannolikt att leda till onödigt dyra taxiresor på grund av riskkompensation från BC, samt ökade vinster och stordriftsfördelar hos BC. Dessa stordriftsfördelar medför mindre möjligheter till konkurrens från nya BC, vilket ytterligare försämrar möjligheterna till prispress.

Möjligheten till kontant betalning försvinner på sikt

Att möjligheten till kontantbetalningar i kollektivtrafiken har försvunnit på många håll i landet är ett problem som ofta förs fram av resenärer och brukargrupper. Om möjligheterna nu skulle bli sämre även inom taxi och samhällsbetalda resor skulle det förvärra situationen för dem som inte har betalkort eller s.k. smart telefon, eller som inte vill registrera sig för olika elektroniska betaltjänster. De har därför sämre möjligheter att betala för alla allmänna transporter – kollektivtrafik, kompletteringstrafik och särskilda persontransporter. I taxi, som står för en stor del av de två sistnämnda, ska det i fortsättningen enligt utredarens förslag bara vara möjligt att betala kontant i taxi med taxameter, och inte i den nya formen av taxi.

Kontanthanteringen i bussar har på många håll försvunnit av arbetsmiljöskäl. Samtidigt har implementeringen av penningtvättsdirektivet i Sverige medfört strängare krav på personregistrering än i t.ex. Finland, för att kunna betala biljetten via sms eller mobiltelefon

⁷ Här avses t.ex. någon av Ubers taxiliknande tjänster.

utan smarta funktioner. I Finland är det fortfarande möjligt att betala via sms utan annan registrering än via mobiltelefonbolaget.

Utredaren nämner (s. 433 ff.) att tillgänglighetsbrister är en diskrimineringsgrund, men det är aldrig prövat huruvida bristande möjlighet till kontantbetalning skulle kunna betraktas som en sådan tillgänglighetsbrist. Klart är i alla fall att det skulle påverka mobiliteten negativt om möjligheterna för personer med sådana funktionsnedsättningar att resa med samhällsbetald taxi skulle försvinna. Om utvecklingen går mot att allt fler taxitrafikföretag ansluter sig till den nya formen av taxi – som kanske kommer att bli det billigare alternativet i framtiden – kommer möjligheten att betala kontant gradvis att försämrast.

Detta kan innebära att det allmänna kommer att behöva gå in och sörja för att tillgängligheten inte försämrast alltför mycket pga bristande möjligheter till kontantbetalning. Det kan t.ex. handla om att samhällsbetalda resor antingen är fria från egenavgift, eller att de sker enbart med taxameterbaserad taxi där kontantbetalning fortfarande är möjlig, eller att innehavare av färdtjänstillstånd och liknande kan bli fakturerade personligen.

Dessa konsekvenser på tillgängligheten av regelförändringarna är inte alls analyserade av utredaren. Inte heller föreslås någon uppföljning av förslagets påverkan på tillgänglighetsaspekterna. Möjligen finns det i den nya typen av taxi utforskade möjligheter till betalning utan kontanthantering, om t.ex. det allmänna kan fakturera resenärer med särskilt tillstånd, men utredaren gör inga sådana bedömningar utan hänvisar enbart till ett nyhetsinslag om det kontantlösa samhället (s. 397). Hon nämner dock inte att inslaget delvis framställer det kontantlösa samhället som ett problem. Att ytterligare försämrast för äldre och personer med kognitiva funktionsnedsättningar och deras möjligheter att betala för allmän trafik kan hur som helst inte betecknas som önskvärt. Vi anser därför att utredarens förslag bör utvärderas ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Möjligheten att stanna taxi på gatan/vid stolpe försvinner på sikt

På samma sätt som den nya formen av taxi försämrast möjligheterna att betala kontant, kommer möjligheterna att stanna en taxi på gatan eller vid en taxistolpe att försämrast. Detta kommer att negativt påverka personer utan s.k. smart telefon, samt turister och tillfälliga besökare. Möjligheten till spontan och snabb transport försvinner alltmör, liksom möjligheterna att betala för kollektivtrafikresande utan föregående registrering eller inköp av biljett på särskilda försäljningsställen. Det är möjligt att detta är ett övergående problem eller att det går att förebygga på olika sätt, men det förtjänar att nämnas och beaktas vid en utvärdering av regelförändringarna. Samtidigt förväntas tillgängligheten förbättras genom det tydligare regelverket för samåkning, men det är oklart hur tillgänglig samåkningen via de nya samåkningsplattformarna kommer att bli för personer med funktionsnedsättning.

I detta ärende har Brita Saxton beslutat. Tom Petersen har varit föredragande. I handläggningen har också Per-Åke Vikman deltagit.

Brita Saxton

Generaldirektör

