

PM

ÄGARSTRUKTUR FÖR KOLLEKTIVTRAFIKEN

1. Inledning

Västtrafik AB ("Västtrafik") ägs idag till 50 procent av Västra Götalandsregionen ("Regionen") och till 50 procent av de 49 kommunerna i länet ("Kommunerna"). Kommunernas respektive ägarandelar i Västtrafik baseras på respektive kommuns invånarantal 1997.

Sedan en tid tillbaka har Regionen och Kommunerna fört en diskussion om den framtida ägarstrukturen för kollektivtrafiken i länet. I anslutning därtill har diskuterats en modell med Regionen som enda ägare till verksamheten. Advokatfirman Vinge har fått i uppdrag att överväga och sammanfatta vissa juridiska aspekter på en sådan förändrad ägarstruktur.

2. Sammanfattning

Regionen kan överta hela ansvaret för Västtrafiks verksamhet, under förutsättning att Regionen och samtliga kommuner är överens om det. En modell med Regionen som enda ägare förutsätter att verksamheten fortsättningsvis bedrivs som en förvaltning inom Regionen. I denna situation kan Regionen alltså inte, enligt nuvarande lagstiftning, behålla Västtrafik AB som trafikhuvudman. Verksamheten i Västtrafik måste därför vid nu angivet förhållande överföras till Regionen och Västtrafik därefter avvecklas (se punkten 3 nedan).

Ovanstående förutsätter ett tämligen omfattande juridiskt "fotarbete" men bör kunna åstadkommas utan några betydande olägenheter. Vi redovisar nedan det förfarande som vi bedömer vara enklast att genomföra (se punkten 8 nedan).

När det gäller skatteväxlingen konstateras att detta närmast uteslutande är en politisk och ekonomisk fråga. Det noteras dock att det inte finns några regler som tvingar Kommunerna att sänka sina kommunalskatter,

även om kommunernas kostnader skulle minska till följd av den reviderade ägarstrukturen (se punkten 4.1 nedan).

Vår bedömning är att det inte finns några mera påtagliga upphandlingsrättsliga fördelar med att bedriva verksamheten som en egen förvaltning inom Regionen. Upphandlingen av transporter till färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor förändras inte i förhållande till nuvarande struktur och ansvarsfördelning påverkas inte heller (se punkterna 6 och 7 nedan).

3. **Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik**

Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur kollektivtrafiken skall organiseras inom varje län. De ytterst ansvariga för kollektivtrafiken kallas ”länstrafikansvariga”. Den som rent faktiskt skall handha de länstrafikansvarigas uppgifter kallas för ”trafikhuvudman”.

De länstrafikansvariga kan också ansvara för färdtjänst och riksfärdtjänst i sådana kommuner som valt att överlåta dessa uppgifter till trafikhuvudmannen.

Enligt lagens grundmodell är landstinget och kommunerna i länet gemensamt länstrafikansvariga. Landstinget och kommunerna kan dock komma överens om att **antingen** landstinget **eller** kommunerna skall vara länstrafikansvariga. En sådan överenskommelse förutsätter att alla är överens.

I Västra Götalands län är Regionen och Kommunerna f n gemensamt länstrafikansvariga. I en sådan situation är huvudregeln att trafikhuvudmannen skall 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. De som är länstrafikansvariga skall inneha samtliga aktier i ett sådant för ändamålet bildat bolaget. I Västra Götalands län har Regionen och Kommunerna kommit överens om att bilda ett aktiebolag, Västtrafik AB, som ägs av Regionen och Kommunerna gemensamt.

Om Kommunerna och Regionen kommer överens om att Regionen fortsättningsvis ensam skall vara länstrafikansvarig (vilket alltså fordrar att alla är överens), skall också Regionen vara trafikhuvudman. I denna situation kan Regionen inte, enligt nuvarande lagstiftning, behålla Västtrafik AB som trafikhuvudman.

Skälen bakom denna ordning framgår inte av lagtexten och inte heller av förarbetena till den nuvarande lagen (som dock väldigt tydligt upprepar vad som nu angivits, dock utan någon närmare förklaring). I sammanhanget bör kanske påpekas att vi inte närmare har efterforskat omständigheterna kring AB Storstockholms Lokaltrafik (SL), som ägs

till 100 procent av Stockholms läns landsting och som förefaller vara trafikhuvudman i Stockholms län.

4. Allmänna skatterättsliga aspekter

4.1 *Skatteväxling*

För närvarande är ca 40 procent av kollektivtrafiken i länet finansierad via skattemedel. Denna skatt tas in av Kommunerna och Regionen genom kommunalskatt. Om Regionen och Kommunerna kommer överens om att Regionen fortsättningsvis ensam skall vara länstrafikansvarig och att Västtrafiks verksamhet skall övertas av Regionen, ökar Regionens kostnader medan Kommunernas kostnader minskar. Som en följd av denna omfördelning av finansieringen av kollektivtrafiken aktualiseras en skatteväxling. Den del av skattefinansieringen som Kommunerna idag tar in bör således växlas över till Regionen, som därefter har det fulla finansiella ansvaret för kollektivtrafiken.

I denna del hänvisas till de ekonomiska och politiska utredningar som finns pågår. För vår del vill vi endast anteckna följande.

Av Regeringsformen följer att kommuner och landstingskommuner själva har beslutanderätt avseende uttag av kommunalskatt. Beslutande organ är enligt kommunallagen fullmäktige. Närmare bestämmelser om uttag av kommunalskatt finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. Noterbart är att lagen inte innehåller några regler som begränsar hur hög eller låg kommunalskatten får vara. Det finns således beträffande skatteuttag inga regler som motsvarar reglerna om kommuners uttag av olika avgifter (vilka skall motsvara självkostnaden).

Av det nu sagda följer att det inte finns några regler som tvingar Kommunerna att sänka sina kommunalskatter om Kommunernas kostnader minskar till följd av den aktuella omorganisationen. Om och hur en eventuell skatteväxling genomförs är med andra ord helt och hållet en politisk (och ekonomisk) fråga.

4.2 *Driftsbidrag*

Västtrafiks verksamhet går regelmässigt med underskott. För att tillgodose bl.a. aktiebolagens krav på ett intakt aktiekapital, har ägarna till Västtrafik behövt tillskjuta medel till bolaget.

Inkomstskatterättsligt gäller att kommunala eller regionala bidrag till kommun- eller regionägda bolag anses utgöra skattepliktiga intäkter för de mottagande bolagen. Däremot utgör aktieägartillskott från aktieägarna i regel inte skattepliktiga inkomster. Gränsdragningen mellan

skattepliktiga bidrag och icke skattepliktiga aktieägartillskott är många gånger svår.

Om den nu aktuella förändringen av ägarstrukturen genomförs, kommer verksamheten att bedrivas inom ramen för Regionens förvaltning och med skattemedel som tas in direkt av Regionen. Nyssnämnda gränsdragningsproblem kommer alltså inte längre att finnas kvar.

5. Spårvägen

En särskild fråga som har uppmärksammats är hur spårvägstrafiken i Göteborg och Mölndal ska hanteras. Idag har Västtrafik uppdragit åt Göteborgs Stad att upphandla och driva spårvägstrafiken. Eftersom spårvägstrafiken utgör en del av kollektivtrafiken är det inte möjligt att ha olika huvudmän för spårvägstrafiken, å ena sidan, och den övriga kollektivtrafiken, å andra sidan. Det innebär att Regionen också måste ta ansvar för spårvägstrafiken. Därefter kan Regionen, på motsvarande sätt som idag, uppdra åt Göteborgs Stad att upphandla och driva spårvägstrafiken. Enligt vår bedömning bör därför en eventuell skatteväxling också omfatta spårvägstrafiken.

6. Särkilt om färdtjänst, riksfärdtjänst, skolkjuts och sjukresor

6.1 Myndighetsutövning

Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning måste överlämnandet ske med stöd av lag.

Med myndighetsutövning avses sådan offentlig verksamhet som innebär utövning av befogenhet att för enskild bestämma förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd eller annat jämförbart förhållande

Att pröva frågor om tillstånd till färdtjänst och riksfärdtjänst utgör myndighetsutövning. Genom lagarna om färdtjänst och riksfärdtjänst uppfylles de formella kraven på att ett överlåtande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning skall ske genom lag. Trafikhuvudman kan således pröva frågor om tillstånd. Någon annan bestämmelse i lag som medger att kommunal förvaltningsuppgift avseende färdtjänst eller riksfärdtjänst som innefattar myndighetsutövning överläts till annan än den i länet utsedde trafik huvudmannen finns inte. En sådan överlåtelse skulle därför strida mot lag.

Att pröva frågan om skolskjuts skall beviljas eller beviljande av reseersättning vid sjukresa utgör myndighetsutövning. Någon bestämmelse i lag om att dessa uppgifter kan överlåtas till annan finns inte.

Utförande, förmedling och upphandling av transporten utgör inte myndighetsutövning. Detta innebär att kommun och landsting kan uppdra sådana uppgifter till annan utan stöd i lag.

6.2 *Färdtjänst och riksfärdtjänst*

Lag (1997:736) om färdtjänst gäller särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder.

Lag (1997:735) om riksfärdtjänst reglerar de villkor som kommunen skall följa när den lämnar ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt.

Enligt de båda lagarna har kommunen ansvar för färdtjänst respektive riksfärdtjänst och uppgifterna fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Kommunen får, efter överenskommelse med landstinget, om landstinget hör till de länstrafikansvariga, överlåta sina uppgifter till trafikhuvudmannen i länet, dvs. efter omstruktureringen Regionen. Som framgått ovan kan även tillståndsprövningen överlåtas.

Det förhållandet att Regionen blir trafikhuvudman förändrar inte kommunens rätt att uppdra färdtjänst och riksfärdtjänst åt trafikhuvudmannen. Det förändrar inte heller den upphandlingskyldighet som idag föreligger vid upphandling och samordnande av färd- och riksfärdtjänst.

6.3 *Skolskjuts och sjukresor*

Skolskjuts regleras i 4 kap 7 § skollagen. Enligt bestämmelsen är hemkommunen skyldig att sörja för att det för elever i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om det behövs.

Skolskjutsning är ett ansvar för den nämnd inom kommunen som är styrelse för grundskolan i kommunen. Nämnden ska ta ställning till hur skolskjutsningen i stort ska anordnas och till framställningar om att en viss elev ska ha rätt till skolskjuts. Denna beslutanderätt kan enligt vanliga kommunalrättsliga principer delegeras till t.ex. någon tjänsteman på skolkansliet. Beslut om skolskjuts ses i vissa fall som en ren verkställighet av ett övergripande skolskjutsbeslut. Så är fallet när det är helt klart att vissa elever skall ha skolskjuts enligt de regler som nämnden har beslutat om eller som framgår av skolplanen. Om ett skolskjutsärende däremot kräver en mer självständig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beslutet fattas av nämnden

eller någon som beslutanderätten är delegerad till. Beslut i ett skolskjutsärende kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning.

Kommunen kan välja att utföra skjutsen i egen regi eller anlita någon entreprenör. Om skolskjutsverksamheten bedrivs i egen regi behöver ingen upphandling göras. För det fall att kommunen inte avser att utföra skolskjutsningen i egen regi måste i regel en upphandling av tjänsterna göras. Skolskjuts där skolbarn åker med den ordinarie linjetrafiken och där kommunen ersätter trafikhuvudmannen enligt den ordinarie taxan behöver inte upphandlas om linjetrafiken redan är upphandlad.

I lag om ansvar för viss kollektiv persontrafik ges kommuner och landsting rätt att överlåta upphandling och samordnande av persontransport för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget skall tillgodose på trafikhuvudmannen. Detta innebär att trafikhuvudmannen kan upphandla och samordna avtal om skolskjutsar.

Det förhållandet att Regionen blir trafikhuvudman förändrar inte den upphandlingsskyldighet som idag föreligger vid upphandling och samordnande av skolskjuts.

Med sjukresa avses reseersättning när person pga. sjukdom reser till eller från sjukhus, vårdcentral etc. Sjukresor är en ersättningsform och inte en transportlösning som linjetrafik, skolskjuts och färdtjänst. Sjukvårdshuvudmannen (Regionen) får uppdra åt trafikhuvudmannen att upphandla persontransport- och samordningstjänster som landstinget ska tillgodose. Beslut om ersättning kan inte fattas av annan än sjukvårdshuvudmannen.

Det förhållandet att Regionen blir trafikhuvudman förändrar inte den upphandlingsskyldighet som idag föreligger för persontransport- och samordningstjänster.

7. Upphandlingsaspekter

7.1 Omstruktureringen

En omstrukturering, se punkten 8 nedan, där Västtrafik avvecklas och verksamheten överförs till Regionen är inte upphandlingspliktig.

De långvariga avtal som Västtrafik ingått ingår i överlåtelsen. Regionen blir genom överlåtelsen ny ”beställare”. Västtrafik har redan upphandlat dessa avtal och det faktum att beställaren blir en annan juridisk person innebär inte att kontraktsföremålet måste upphandlas på nytt. Detta gäller så länge de avtal som ingår i överlåtelsen inte väsentligen ändras. Uppmärksamhet bör ägnas åt regleringen av överlåtelsen i samtliga dessa avtal.

7.2 Övrigt

Så vitt vi har förstått bedriver Regionen inte i dag någon egen transportverksamhet. Det förhållande att Regionen blir trafikhuvudman, istället för Västrafik, påverkar inte trafikhuvudmannens upphandlingsskyldighet i förhållande till entreprenörerna.

Sammanfattningsvis ser vi inte att omorganisationen ger upphov till andra upphandlingsrättsliga överväganden än de som aktualiseras idag.

8 Förfarandemodell

Om Regionen och Kommunerna kommer överens om att Regionen skall överta ansvaret för kollektivtrafiken bör verksamheten, i enlighet med vad som angivits ovan, fortsättningsvis bedrivs som en förvaltning inom ramen för Regionens verksamhet. Vidare förutsätter omorganisationen att verksamheten i Västrafik överförs till Regionen och att Västrafik därefter avvecklas.

En omorganisation av förevarande slag kan genomföras på ett flertal olika sätt. Nedan redogörs för en förfarandemodell som vi bedömer skulle vara enklast att genomföra i det aktuella fallet.

1. Kommunerna överlåter samtliga sina aktier i Västrafik till Regionen. Eftersom varken Kommunerna eller Regionen utgör inkomstskattesubjekt, kan aktierna prissättas utan att någon hänsyn tas till skatteeffekter. Kommunernas försäljningar av aktier i Västrafik bör föregås av beslut i respektive kommuns kommunfullmäktige.
2. Efter det att Regionen blivit ägare till samtliga aktier i Västrafik, överlåter Västrafik samtliga sina tillgångar och skulder till Regionen. Eftersom de s.k. underprisreglerna i inkomstskattelagen, vilka medger att tillgångar under vissa förutsättningar kan överlåtas för bokförda värden utan att uttagsbeskattning av det överlåtande företaget sker, inte är tillämpliga på överlåtelser till regioner, kommuner och landstingskommuner, måste överlåtelsen ske på marknads-mässiga villkor. Beroende på tillgångarnas bokförda värden respektive marknadsvärden och Västrafiks skattesituation i övrigt, kan överlåtelsen således medföra att skattepliktiga intäkter uppkommer i Västrafik. Mot denna bakgrund finns det skäl att redan nu se över värdet på Västrafiks tillgångar samt även undersöka förutsättningarna för att möte en eventuell skattepliktig vinst för Västrafik med ett lika stort skattemässigt driftunderskott. Överlåtelsen ger även upphov till stämpelskatt om överlåtelsen innefattar fast egendom.

Vidare kan noteras att Regionen kan förvärva Västtrafiks verksamhet mot revers. Aktiebolagslagens s.k. låneförbud gäller inte om gäldenären är en kommun eller landstingskommun.

Vid överlåtelse av Västtrafiks verksamhet följer samtliga anställda i Västtrafik med till Regionen. Särskild uppmärksamhet måste ägnas alla avtal som Västtrafik har med externa parter, särskilt gäller detta långvariga avtal. Sannolikt måste Västtrafik och eller Regionen träffa särskilda överenskommelser med dessa parter om överflyttning av avtalen till Regionen.

3. Efter det att hela Västtrafiks verksamhet överlåtits till Regionen i enlighet med vad som nyss sagts, kan Regionen påbörja en likvidation av Västtrafik. Under likvidationen, som kan beräknas ta 6-8 månader, återbetalar Västtrafik eventuella återstående skulder till externa parter. När likvidationen avslutas utskiftas de tillgångar som därefter finns i Västtrafik (sannolikt huvudsakligen bolagets reversfordran mot Regionen) till Regionen. Likvidationen ger inte upphov till några skatteeffekter.

Göteborg den 3 mars 2009

ADVOKATFIRMAN VINGE KB