

UPPSALA PAPERS IN ECONOMIC HISTORY

REPORT NO 1 2008

Formella regelverk – från utformning till funktion

En studie av behovsprövningen inom den yrkesmässiga
busstrafiken i Uppsala län 1920–1989

Peter Jansson

© UPEH och författaren
ISSN 1654-8019

Innehållsförteckning

Förord	5
Kapitel 1. Inledning	7
Problemområde	8
Syfte, frågeställningar och avgränsningar	10
Syfte och frågeställningar	10
Avgränsningar	11
Forskningsläge	11
Slutsatser utifrån forskningsläget	16
Metod, källor och urval	16
Uppsatsens fortsatta disposition	17
Kapitel 2. Det institutionella ramverket – en tillbakablick	18
Inledning	18
Trafiktillstånden	19
Trafikformer och handläggande instans	19
Trafikformer	21
Handläggande instans	23
Regelverkets förändring över 100 år – med fokus på trafiktillstånden ..	24
Behovsprövningen införs	24
Avregleringens tid – behovsprövningen försvinner	27
Sammanfattning	28
Kapitel 3. Behovsprövning – varför och vad avsågs?	30
Inledning	30
Behovsprövning och yrkesmässig busstrafik	31
Utredningar som föregick 1923 års motorfordons-förordning	32
1920 års automobilsakkunniga	32
Sakkunniga för maskinell vägtrafik	34
I Riksdagen	37
Första kammarens protokoll	38
Andra kammarens protokoll	39
1923 års förordning om motorfordon	40
Prövningen	41

Tiden efter 1923 års förordning om motorfordon	41
Vägkonferensen i Stockholm	41
Anvisningar rörande vägväsendet och automobiltrafiken.....	44
Järnvägs- och automobiltrafikkonferensen 1927	45
Betänkande med förslag till förordning om motorfordon m.m.....	48
Sammanfattning	48
Kapitel 4. Från ansökan till beslut	50
Inledning	50
Ansökan och handläggning.....	50
Ansökan.....	50
Handläggningen – länsstyrelsens prövning.....	51
Remissförfarandet.....	52
Remissinstanserna	54
Länsstyrelsens beslut	55
Sammanfattning	55
Kapitel 5. Tillämpningen	57
Inledning	57
Utgångsläge	57
Handläggningen	58
Nya aktörer söker trafiktillstånd.....	58
Motivering vid avslag	60
Ett exempel.....	61
Etablerade aktörer söker trafiktillstånd	63
Motivering vid avslag	65
Sammanfattning	65
Kapitel 6. Fördjupad analys	67
Inledning	67
Analys	68
Hur definierade länsstyrelsen och remissinstanser behov?	69
Sammanfattning	74
Kapitel 7. Sammanfattande diskussion.....	76
Problemområde och studieobjekt	76
Resultat och diskussion.....	77
Käll- och litteraturförteckning	79

Förord

När jag nu sitter och försöker formulera ett förord till denna licentiatuppsats, slår det mig vilken otrolig resa det varit. Visst, jag har inte ”plockat ned månen”, något Maurits avrådde mig ifrån min första dag på forskarutbildning, men det känns ibland som jag åtminstone varit ute på en rymdfärd. Jag har likt en astronaut på väg att träda in i atmosfären kastats mellan hopp och förtvivlan, hur ska det gå? Blir det någon text eller kommer jag att krascha?

Med lite perspektiv inser jag att min största fiende på denna resa var jag själv. Mina medresenärer i form av handledare, kollegor och familj var aldrig sena att komma med uppmuntrande tillrop. Så här med facit i hand, är jag nog böjd att hålla med er, det blev nog inte så dumt i slutändan.

Jag vill tacka Ekonomisk-historiska institutionen, med dess aktörer, för att jag fick möjlighet att utforska både den yrkesmässiga busstrafiken och mig själv.

Uppsatsen tillägnas
Hanna, mamma och pappa

Peter Jansson, Ornön, 2007-11-27

KAPITEL 1

Inledning

Den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige har under långa perioder varit omgärdad av omfattande statliga regleringar.¹ Fram till 1920-talet, var dessa regleringar främst inriktade på järnvägstrafiken, men i samband med landsvägstrafikens framväxt, blev även de landsvägsbundna trafikformerna föremål för statens intresse.² En av dessa var den yrkesmässiga busstrafiken, som kraftigt expanderade vid denna tid. Från att ha varit en marknad med praktiskt taget fri konkurrens, ändrades förutsättningarna i och med 1923 års yrkestrafiklag. Genom denna, inleddes en era med betydligt hårdare regleringar, vilka bestod ända fram till 1989, då marknaden för yrkesmässig busstrafik omreglerades³.

Vid samma tid, genomfördes även förändringar i regelverken som omgärdade exempelvis el-, tele och taximarknaden. Tidigare reglerade marknader öppnades upp för konkurrens, med syftet att öka den ekonomiska effektiviteten.⁴

För att bättre förstå de omregleringar som skett på flera marknader under de senaste årtiondena, är det nödvändigt att utöka kunskapen om hur tidigare regleringar fungerat.

Det har bedrivits relativt omfattande forskning⁵ kring transporter och det institutionella ramverk som omgärdat dessa marknader. Dock är forskningen kring den yrkesmässiga busstrafiken sparsam och i de fall den förekommer har den sällan undersökt hur tidigare regleringar fungerat.

¹ Östlund (1995), s. 1.

² Kritz (1976), s. 13.

³ Ibland används begreppet avreglering för att beskriva denna reform, dock har jag valt att kalla förändringarna för omreglering, detta eftersom regleringar fanns kvar även efter 1989.

⁴ Carlson (1991), s. 54.

⁵ Se ex. Andersson-Skog (1993), Liljegren (1999), Östlund (1995), Ottosson (1999), Kritz (1976), Pettersson (1999) och Fölster (1993).

Problemområde

I maj 1984, inkom till länsstyrelsen i Uppsala län, en ansökan gällande tillstånd att få bedriva yrkesmässig busstrafik

Då jag gjort en egen undersökning inom busstrafiken för beställningstrafik, har jag kommit fram till att det finns behov av flera bussar för beställningstrafik inom Uppsala län. Därför vill jag i detta läge ansöka om tillstånd för en buss med kapacitet för 55 passagerare.⁶

Den sökande, som jag fortsättningsvis kallar NN, önskade tillstånd att få bedriva beställningstrafik med en buss för högst 55 passagerare. Med stöd av en egen utförd undersökning, hävdade NN att det fanns behov av ytterligare bussar för beställningstrafik i länet. Nu var det ingen tillfällighet, utan snarare en nödvändighet, att den sökande använde sig av begreppet behov. Regelverket stadgade nämligen att

Tillstånd får ges endast om den avsedda trafiken behövs och i övrigt är lämplig.⁷

Tillstånd fick med andra ord inte utfärdas om det ej fanns behov av dem, en reglering som funnits med i svensk yrkestrafiklagstiftning sedan 1923.

Efter att länsstyrelsen fått ansökan tillhanda, sändes den ut på remiss och yttranden inkom från Uppsala läns busstrafikförening, Statens järnvägar, Upplands lokaltrafik AB och Upplands transportarbetarefackförening avd 41. Utifrån NN:s perspektiv, var resultatet från remissrundan nedslående. Samtliga remissinstanser yrkade på avslag. Stick i stäv med NN:s egen undersökning, ansåg två av remissinstanserna att det ej fanns behov av ytterligare beställningstrafiktillstånd. NN:s undersökning gjorde uppenbarligen inget större intryck på länsstyrelsen, då de valde att avslå ansökan med motiveringen att det inte var styrkt att det förelåg behov av den sökta trafiken.⁸ NN nöjde sig dock inte med detta, utan överklagade beslutet till Transportrådet. Transportrådet ansåg dock inte att det fanns anledning att göra någon annan bedömning än vad länsstyrelsen gjort och avlog därför besvären.⁹

I februari 1987, gör NN ett nytt försök att få ett tillstånd för beställningstrafik med buss för högst 55 passagerare.¹⁰ Liksom tidigare sände länsstyrelsen ansökan på remiss och nu, liksom då, intog remissinstanserna

⁶ Ärende 11.451-1314-84, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁷ SFS 1979:559. s, 1323.

⁸ Ärende 11.451-1314-84, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁹ Yttrande från transportrådet. Dnr 551-1419/84. Ärende 11.451-1314-84, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁰ Ärende 11.451-250-87, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

en skeptisk inställning gentemot NN:s ansökan. Samma remissinstanser som deltog vid 1984 års ansökan inkom med yttranden och samtliga yrkade på avslag. Upplands lokaltrafik menade att ”sökanden har inte på något sätt styrkt behovet av det sökta tillståndet”¹¹ och även övriga remissinstanser motiverade avslaget med att behov saknades av ytterligare tillstånd för beställningstrafik. NN:s ansökan fick inte heller denna gång gehör hos länsstyrelsen, som liksom tidigare hänvisade till avsaknad av behov.

Året efter, 1988, gjorde NN återigen ett försök att erhålla ett trafiktillstånd och länsstyrelsen valde återigen att avslå ansökan. Motiveringen var densamma som vid tidigare ansökningar, nämligen att behov saknades. NN överklagade till transportrådet, där han hävdade att det visst fanns behov av den sökta trafiken. Transportrådet fann dock ingen anledning att göra någon annan bedömning än länsstyrelsen gjort i behovsfrågan och avlog därför överklagandet. NN valde att ta ansökan vidare och vände sig till Kommunikationsdepartementet, som var högsta instans vad gällde trafiktillståndsärenden. Kommunikationsdepartementet valde att riva upp länsstyrelsens och transportrådets beslut. Kommunikationsdepartementet menade att ”det finns inte längre skäl att från behovssynpunkt vägra NN det sökta tillståndet”¹². Ärendet sändes åter till länsstyrelsen i Uppsala län och i december 1988 beviljade länsstyrelsen NN det sökta tillståndet.¹³

Att Kommunikationsdepartementet valde att riva upp det tidigare beslutet, var en logisk konsekvens av den omreglering som skedde inom den yrkesmässiga busstrafiken 1988, vilken bl.a. innebar ett avskaffande av behovsprövningen. Även om inte länsstyrelsen eller transportrådet verkat ha uppmärksammat innebörden av avregleringen, nämligen borttagande av behovsprövningen, var detta ändå ett talande exempel på att prövningen inte längre kunde fungera som motiv till att ej bevilja en ansökan.

Exemplet ovan, visar att behovsfrågan var central då det gällde tillståndsgivningen inom den yrkesmässiga busstrafiken. Detta var bara ett enskilt fall, men en genomgång av materialet gällande tillståndsgivningen i Uppsala län, visade att flera sökande såg med skepsis på hur denna behovsprövning kom att användas. En sökande frågade sig

Två organisationer svarar alltså med att behov icke anses föreligga, detta påstående saknar varje form av verklig förankring. Vi behöver ju bara konstatera att vi

¹¹ Upplands lokaltrafiks yttrande i ärende 11.451-250-87.

¹² Yttrande från Kommunikationsdepartementet. I 1972/88. Ärende 11.451-2945-88, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹³ Ärende 11.451-2945-88, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

har ständiga förfrågningar angående beställningsuppdrag. Hur kan då dessa påståenden äga sin riktighet?¹⁴

En annan ondgjorde sig över remissinstansernas inflytande vid behovsprövningen

Jag framhårdar i min begäran att det sökta tillståndet skall prövas i förhållande till det visade behovet och inte till det behov som remissinstanserna bedömer.¹⁵

Och likställde marknaden för yrkesmässig trafik med ett skråväsende

När ansökningar om nyetablering remitterats till bl.a. sammanslutningar för bussföretag har man avstyrkt ansökningen med hänvisning till det befintliga antalet tillstånd och att behov av ytterligare sådana inte föreligger. I mitt fall har myndigheterna inte vågat gå emot remissinstanserna. De etablerade bussföretagens ställning blir härigenom starkare för varje nytt förvärv. Det hela börjar påminna om det gamla skråväsendet.¹⁶

Den sökande utmålade alltså marknaden för yrkesmässig busstrafik som ett skråväsende, där försök till nyetableringar motarbetades av redan etablerade aktörer, med hänvisning till avsaknad av behov.

Exemplet ovan, ringar in ett problemområde kring vilket denna uppsats kretsar. Två faktorer är centrala, formella regleringar och praxis. Då en marknad, som i fallet med den yrkesmässiga busstrafiken, haft ett system där det formella regelverket varit omfattande, är det en intressant och viktig forskningsuppgift att se hur dessa regleringar fungerade i praktiken.

Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna licentiatuppsats¹⁷ är att beskriva och analysera den praxis som utvecklades då behovsprövningen skulle användas hos handläggande instans.

Huvudfrågeställningar som kommer att styra den fortsatta framställningen är: Varför infördes behovsprövningen 1923? Hur var det tänkt att den skulle fungera? Och hur kom den att fungera i praktiken?

¹⁴ Ärende 11.451-543-86, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁵ Ärende 11.451-1540-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁶ Skrivelse till landshövding Ingemar Mundebo. Ärende 11.451-1540-83. Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁷ Licentiatuppsatsen försvarades 2007-10-05.

Avgränsningar

För att möjliggöra en djupare studie har jag valt att geografiskt avgränsa uppsatsen till att behandla Uppsala län. Den tidsmässiga avgränsningen består av två perioder. För att undersöka införandet av behovsprövningen studeras perioden 1920 till 1927. I arbetet med att undersöka vilken praxis som utvecklades då behovsprövningen användes, studeras perioden 1979 till 1989. Denna period är vald mot bakgrund av den omreglering som skedde 1989 och därmed är det möjligt att se hur marknaden fungerade tiden innan omregleringen.

Forskningsläge

Problemområdet för denna uppsats, befinner sig i ett brett forskningsfält vilket inrymmer ett stort antal marknader. För att kunna överblicka forskningsläget, har jag valt att fokusera på transportforskningen. I denna forskningsöversikt har jag utelämnat den spårbundna trafiken¹⁸, då förutsättningarna för denna på flera plan avvikit från den som gällt för den vägbundna trafiken.

Tidigare forskning med fokus på yrkesmässig busstrafik är relativt begränsad och i de fall den förekommer har den sällan undersökt hur genomförda regleringar har fungerat.

Ett undantag är Torbjörn Mårtenssons undersökning¹⁹, vilken berör regleringar och konkurrens inom den yrkesmässiga landsvägstrafiken under perioden 1921 till 1939. I studien, behandlar Mårtensson ett antal aspekter av regleringarna inom yrkesmässig person- och lastbilstrafik. Bland annat undersöker han ifall tillståndsgivningen påverkade den yrkesmässiga biltrafikens utveckling, dock med ett uttalat fokus på den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Mårtensson berör vidare faktorer som regelverkets utveckling, behovs- och lämplighetsprövningen, samt aktörer som var aktiva på marknaden. Mårtenssons studie är väl genomarbetad och den har flera beröringspunkter med denna licentiatuppsats. Dock saknar jag i Mårtenssons studie en djupare analys av hur den centrala regleringen, behovsprövningen, användes och definierades av aktörerna, något som denna uppsats avser att belysa.

Bland övrig forskning kring den yrkesmässiga busstrafiken, finner man Tommy S. Nilssons avhandling *Bussförarens upplevelser av förändrade*

¹⁸ Exempelvis är tillgängligheten till järnvägen begränsad i förhållande till vägnätet som är att betrakta som en kollektiv vara. Se ex. Andersson-Skog (1993).

¹⁹ Mårtensson (2003).

*verksamhets- och arbetsvillkor*²⁰ I avhandlingen belyser Nilsson hur bussförarna upplevde sin arbetssituation efter att marknaden omreglerades 1989. Slutsatserna i Nilssons studie pekar ganska entydigt i en riktning, nämligen att bussförarna fick det sämre efter omregleringen. Även om Nilsson studie visar att bussförarna upplever att deras arbetssituation blev sämre efter omregleringen, anser jag att Nilssons analysram är för snäv för att man skall kunna dra några mer generella slutsatser angående eventuella förändringar i arbetssituationen. Avsaknad av ett historiskt perspektiv, innebär att Nilssons studie blir en undersökning om hur det ser ut ”idag”, men ställs inför svårigheter när man skall utröna ifall det skett någon förändring.

I licentiatuppsatsen, *Busstrafiken och dess initiativtagare*²¹, har Martha Hellgren studerat bussbranschen i Västerbottens län under tidsperioden 1900–1940. En omfattande del av denna uppsats är rent deskriptiv, där Hellgren redovisat utvecklingen i Västerbottens län utifrån faktorer som befolkningsutveckling, inkomstutveckling, informations-spridning, vägar, utveckling av antalet fordon, samt samhälls- och trafikförändringar.

Då det gäller forskningen inom lastbilstrafiken är litteraturen mer omfattande. Jan Ottosson har i boken *Mellan stat och marknad*²² skrivit en uppsats med titeln *Lastbilscentralerna och konkurrensen*. Enligt Ottosson fick lastbilstransporterna sitt stora genombrott under mellankrigstiden och dess kraftiga expansion skedde ofta på bekostnad av järnvägstrafiken. De åkare som utförde transporterna, var i hög grad småföretagare, vilka utförde transporter på en lokal marknad. Vidare belyser Ottosson hur dessa småföretagare alltmer började organisera sig under 1930-talet, då lastbilscentraler och åkeriföreningar bildades. Bland de åkare som redan var etablerade på marknaden, fanns enligt Ottosson ett utbrett missnöje med 1923 års trafikförordning. Åkarna ansåg att kraven på nya aktörer var för låga och resulterade i en ”okynneskonkurrens”. Ottosson menar att det fanns ett informellt regelverk inom lastbilscentralerna, vilket i förlängningen kom att påverka de formella institutionella förändringarna som genomfördes under 1930- och 1940 talet. En konsekvens av 1940 års förordning, blev att ”lastbilsföretagen och lastbilsorganisationernas medverkan i den formella behovsprövningen sanktionerades”.²³

Liksom i fallet med den yrkesmässiga busstrafiken, fanns krav på att ny trafik skulle behovsprövas och sökandens lämplighet att bedriva trafik skulle undersökas. Även förfarandet vid prövningen av en ansökan var i stort sett densamma för de två trafikslagen, där ett centralt inslag var att de

²⁰ Nilsson (2003).

²¹ Hellgren (2005).

²² Aléx, Wikström, och Ottosson (1999).

²³ Ottosson (1999), s. 160.

som kunde komma att beröras av den sökta trafiken, fick möjlighet att yttra sig. I frågan om tillståndsgivningen inom lastbilstrafiken, skriver Ottosson

En övervägande andel av ansökningarna om nytt tillstånd avlogs om remissinstanserna bedömde att marknaden inte var tillräcklig för ytterligare en etablering...om det däremot var frågan om ansökan om att utvidga verksamheten i ett redan existerande åkeri, tillstyrktes ansökningarna i hög utsträckning.²⁴

Ottosson betonar vikten av att studera marknadsprocessernas utveckling i ett historiskt perspektiv. Genom detta, menar han att förståelsen skulle öka ”hur marknads aktörer, dess samarbetsorganisationer och regleringar interagerar under ett regleringsskede i ekonomin och hur vissa mönster i form av marknadskontroll verkar bestå under lång tid även under en omregleringsfas”.²⁵

Jörgen Wedin har i sin avhandling *Spelet om trafikpolitiken* studerat den trafikpolitiska debatten, med tonvikten förlagd till de trafikpolitiska besluten 1963 och 1979. I fokus står riskdagspartiernas agerande i den trafikpolitiska frågan, men även andra aktörer på transportmarknaden i form av transportproducenter och transportkonsumenter intar en framträdande roll.²⁶

*Transportpolitiken och lastbilarna – en studie av regleringar och deras effekter*²⁷, är en undersökning utförd av Lars Kritz, med syftet att ”klarlägga utvecklingen på godstransportmarknaden till följd av 1963 års riksdagsbeslut om nya riktlinjer för transportpolitiken”.²⁸ Tiden före 1963 års trafikpolitiska riksdagsbeslut sammanfattar Kritz enligt följande

Individualiseringen av trafiktillstånd, systemet med lokalområden samt förekomsten av transporter, som redan i författningen var undantagna från YTF:s bestämmelser eller från behovsprövning, skapade en stor mängd delmarknader och begränsade konkurrensen inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken.²⁹

Enligt Kritz blev konsekvensen av det förekommande tillståndsgivningssystemet inom lastbilstrafiken, där behovsprövning var ett centralt styrmedel, att bilparken inte nyttjades på ett effektivt sätt, vilket i förlängningen skapade en situation med överkapacitet.³⁰ Enligt förespråkare av den avreglerade bussmarknaden, var bristande konkurrens och ineffektivt ut-

²⁴ Ottosson (1999), s. 165.

²⁵ Ottosson (1999), s. 165.

²⁶ Wedin (1982), s. 78.

²⁷ Kritz (1976).

²⁸ Kritz (1976), s. 11.

²⁹ Kritz (1976), s. 212.

³⁰ Kritz (1976), s. 212.

nyttjande av fordonsparken, även ett problem inom bussektorn innan omregleringen 1989.³¹

I arbetet med att kartlägga lastbilstrafikens utveckling, har Kritz till stor del utgått från tillståndsgivningen [vilken avsågs att radikalt förändras efter 1963] som fanns inom lastbilstrafiken och sedan analyserat bl.a. sektorns företagsbildning, branschstruktur, kapacitets- och trafikutveckling och detta i förhållande till en förändrad tillståndsgivningspraxis.³² Mot bakgrund av att behovsprövningen var ett centralt inslag i det tidigare tillståndsgivningssystemet, är det intressant att se hur det institutionella regelverket förändrades efter dess borttagande. Kritz slutsats är att behovsprövningen bestod, fast i en annan skepnad. Parallellt med borttagande av den restriktiva behovsprövningen infördes den ”ekonomiska lämplighetsprövningen”, vilket bidragit till att man är ”tillbaka i en situation som har stora likheter med den traditionella behovsprövningen”.³³ En liknande slutsats har ekonomhistoriken Carl Jeding i sin studie över institutionell förändring inom svensk telekommunikation. Jeding menar att det ej finns några tydliga tecken på att en ökad liberalisering av marknaden resulterat i färre regleringar. I samband med införandet av konkurrens inom sektorn, har nya regleringar ersatt de gamla.³⁴

Även fast både Wedins och Kritz studier behandlat transportpolitiken och institutionell förändring, så finns det en avgörande skiljelinje mellan dessa arbeten. I Wedins avhandling ligger fokus på att belysa de formella institutionella förändringarna, medan Kritz i högre grad studerat i vilken utsträckning de formella institutionella förändringarna fick genomslag på marknaden. Även om Kritz studie ligger närmast denna uppsats syfte, saknas i Kritz undersökning en mer djupgående analys av hur remissinstanserna och handläggande instans agerade vid den faktiska handläggningen. Kritz skriver

Det vore bl.a. intressant att analysera om åkeriföreningarna regelmässigt varit mer positiva till utvidgning av befintliga åkeriföretag än till nyetablering.³⁵

I artikeln *State Intervention and the Role of History – State and private actors in Swedish network industries*³⁶, diskuterar Lars Magnusson och Jan Ottosson processen kring regleringar och avregleringar. Syftet med artikeln är att diskutera de tre tongivande teoretiska skolorna, vanligtvis benämnda

³¹ SLTF (2002), s. 16 ff.

³² Kritz (1976), s. 106.

³³ Kritz (1976), s. 213 f.

³⁴ Jeding (2001).

³⁵ Kritz (1976), s. 51.

³⁶ Magnusson och Ottosson (2000).

”normativa”, ”positiva” och ”New Institutional Economics” (NIE). Vidare avser författarna att pröva hur väl dessa teorier stämmer då man applicerar dem på fall rörande svensk infrastruktur. En utgångspunkt i artikeln, är att Magnusson och Ottosson anser att varken den normativa eller positiva skolan varit riktigt övertygande i sina försök att förklara processen kring avregleringar. Vidare anser författarna att för att få bättre kunskaper kring detta fenomen, är det nödvändigt att studera varför och hur reglerade ekonomier har utvecklats. Genom att förstå detta, kan man enligt författarna också förstå den rådande processen med avregleringar.

Den komplexa interaktionen mellan marknaden och staten har traditionellt varit subjektet i vad som vanligen kallas ”normativ ekonomisk teori”. I sådana studier agerar staten huvudsakligen genom att korrigera för marknadsmisslyckanden. Staten ses som ett medel för att värna offentliga intressen. Enligt denna teoretiska tradition antar man vidare att statliga ingripanden är effektiva, på det sätt att de kommer öka och till och med maximera den sociala välfärden (välfärden i samhället). Då dessa välfärdsmaximerande åtgärder är funna, förutsätts att de kommer implementeras med goda resultat.

Magnusson och Ottosson anser dock att denna teori ser för ”godhjärtat” på staten och tar för mycket för givet. Författarna anser att man obönhörligen måste skilja mellan målet och utfallet av statens agerande. Mellan dessa två enheter uppträder en process av implementering vilken kan resultera i mindre effektiva lösningar och mindre social välfärd än förväntat.

Det andra angreppssättet för att analysera statligt ingripande, är relaterat till ”positiv ekonomisk teori”, vilken har framhållits av teoretiker inom ”public choice”. I denna skolbildning, betraktas staten som bestående av enskilda byråkrater, vilka både ser till sitt egenintresse och är rationella. De strävar efter att behålla sitt jobb, att bli befordrade, samt möjligheten att få ett bättre betalt jobb utanför staten. I detta ses initiativ och krav från olika intressegrupper som centrala i regleringsprocessen. Ett argument inom denna tradition, menar att den relativa styrkan och storleken hos intressegrupper är viktiga i den process där en specifik ”policy action” blir vald. Dessutom anser man att stora och homogena intressegrupper har större möjligheter att influera politiken i en viss riktning.

Magnusson och Ottosson anser att huvudproblemet med de relativt snäva argumenten inom ”public choice”, är att man ser intressegrupper som rationella aktörer med stabila preferenser. I detta finns en viktig underliggande hypotes, där aktörer inom varje intressegrupp är medvetna om och förstår sina egenintressen. Magnusson och Ottosson ställer sig något tvivlande till denna hypotes och hänvisar till forskning som visat att grupper med motsatta intressen arbetat tillsammans.

Den tredje teoretiska skolan, benämnd New Institutional Economics (NIE), har enligt Magnusson och Ottosson under senare år vuxit i popularitet. NIE är influerad av transaktionskostnadsteori och kontraktsteori. Enligt denna skola, ställs aktörer med en så kallad "bounded rationality" inför en komplex och osäker politisk värld, där transaktionskostnader är en viktig del av existerande "world economy".

Slutsatser utifrån forskningsläget

Tidigare forskning som berört regleringar inom vägtransportområdet, har till stor del varit inriktad mot lastbilstrafiken. En vanligt förekommande utgångspunkt i dessa studier, har varit att man likställt det formella regelverket med praxis, ofta med fokus på de regleringar som styr marknadsutvecklingen. Undantag förekommer, se exempelvis Ottosson och Kritz, vilka tagit undersökningen ett steg längre och studerat vilken praxis som utvecklades då det formella regelverket användes. Dock saknas även i dessa två studier en mer detaljerad analys av vilken praxis som kan utvecklas då en formell reglering skall användas.

I huvudsak finns det tre teoretiska skolor som varit tongivande då det gäller att förklara processen med regleringar och avregleringar. I dessa teorbildningar, identifieras olika aktörer som centrala, där den "normativa" skolan lyfter fram staten som en garant för välfärdsmaximerande lösningar, medan den "positiva" skolan ser enskilda aktörer och organisationer som central i regleringsprocessen. I den tredje skolbildningen NIE spelar transaktionskostnader en viktig roll för aktörernas agerande.

Utgångspunkt för denna uppsats, är att identifiera och analysera vad som sker när en formell reglering skall omsättas i praktiken. I den sammanfattande diskussionen, kommer utfallet att ställas mot de tre teoretiska skolorna.

Metod, källor och urval

I arbetet med denna uppsats, har jag dels identifierat de aktörer som var delaktiga vid införandet av behovsprövningen 1923, dels de aktörer som deltog vid den faktiska handläggningen, tiden innan marknaden för yrkesmässig busstrafik omreglerades. För att beskriva behovsprövningens införande, har jag utgått från statens offentliga utredningar (SOU), svensk författningssamling (SFS) och riksdagstryck. Utifrån dessa har jag analyserat de diskussioner som fördes och vilka argument och motiv som framfördes för och emot införandet av denna prövning.

I kapitel 4, 5 och 6, utgörs det primära materialet av ansökningar inkomna till planeringsavdelningen, länsstyrelsen i Uppsala län, under perioden

1979 till 1989³⁷. Totalt inkom 234 ansökningar under perioden och av dessa har 132 valts ut för vidare bearbetning. Urvalet har skett genom att jag valt ut samtliga ansökningar som gällt ansökan om nya trafiktillstånd för någon av de tre trafikformerna, linje-, turist- eller beställningstrafik. Anledningen till att detta urval gjorts är tvådelat. För det första kunde både nya och redan tidigare etablerade aktörer söka tillstånd för de nämnda trafikformerna. Detta möjliggör en komparation mellan de båda grupperna. För det andra kan man genom att studera utfärdandet av nya tillstånd se hur tillträdet till marknaden reglerades.

Jag kan observera två problem med det material som ligger till grund för kapitel 4, 5 och 6. För det första var det relativt få observationer då det gällde ansökningar från nya aktörer och för det andra kan det tänkas ha skett kommunikation på annat sätt mellan aktörerna, exempelvis över telefon eller personliga möten, vilket inte framgår av ansökningshandlingarna.

Uppsatsens fortsatta disposition

Efter detta inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel, vilket syftar till att ge en överblick av hur strukturen inom den yrkesmässiga busstrafiken sett ut och förändrats över tid. Fokus ligger här på organiseringen av busstrafiken, samt regelverket som omgärdat den yrkesmässiga busstrafiken. I kapitel 3, behandlas sedan behovsprövningen. I de följande kapitlen, 4, 5 och 6 analyseras och diskuteras frågan om vilken praxis som utvecklades då behovsprövningen skulle användas. Uppsatsen avslutas med en sammanfattande diskussion i kapitel 7.

³⁷ Med undantag för år 1982 som saknades i arkivet.

Det institutionella ramverket – en tillbakablick

Inledning

Transportmarknaden är ett vitt begrepp, vilket inrymmer person- och godstransporter med luftfart, sjöfart, järnvägstrafik och biltrafik. En gemensam nämnare, oavsett trafikslag, är de relativt omfattande regleringar som under långa tidsperioder omgärdat den svenska transportmarknaden¹. Olika politiska styrmedel har använts för att uppnå de transportpolitiska målen. Enligt Lars Kritz, som studerat regleringarna inom lastbilstrafiken, har ett ofta framfört motiv till nödvändigheten av dessa regleringar varit att ”transporterna spelat en speciellt viktig roll i samhällsekonomin”.² Detta kapitel, syftar till att belysa hur regelverket inom den yrkesmässiga buss- trafikerna sett ut och förändrats över tid.

Den 21 september 1906, utfärdades Sveriges första förordning gällande automobiltrafik.³ Denna förordning, var till stor del inriktad mot frågor av teknisk karaktär⁴ och stadgade ej någon begränsning i fråga om antalet linjer på samma vägsträcka, utan fri konkurrens förutsattes.⁵ Idag, drygt 100 år senare, finns ett regelverk inom den yrkesmässiga busstrafiken, vilket syftar till att främja konkurrensen mellan olika trafikföretag.⁶

Dessa två nedslag ger dock inte en riktig bild av hur yrkestrafiklagstiftningen sett ut och förändrats över tid. Börjar man studera 100-årsspannet mellan dessa tidpunkter, uppenbarar sig ett delvis annat system, där konkurrensbegränsningarna har varit omfattande. Denna era av hårdare regleringar, inleddes i samband med införandet av 1923 års motorfordonsförordning⁷ och blev kvar, till stora delar i oförändrad form, fram till omregleringen 1989, en tidsperiod på 66 år.

¹ Östlund (1995).

² Kritz (1976), s. 13 ff.

³ SFS 1906:90.

⁴ Ex. att de för trafiken avsedda gatorna, vägarna och broarna var av sådant skick att den tänkta trafiken kunde bedrivas utan fara eller särskild olägenhet.

⁵ Godlund (1954), s. 19.

⁶ Konkurrensverket (1998:3), s. 112.

⁷ Se exempelvis Kritz (1976), s. 36.

Vad var det då som skedde 1923? På vilket sätt förändrades regelverket i riktning mot ett mer konkurrensbegränsat sådant i relation till tiden innan? Och var det verkligen så att regelverket från 1923 till stor del blev oförändrat fram till 1989? Innan jag ger mig i kast med att besvara dessa frågor, är det nödvändigt med en genomgång av hur strukturen inom den yrkesmässiga busstrafiken sett ut och förändrats över tid.

Trafiktillstånden

Oavsett vilken tidsperiod man väljer att göra nedslag i gällande den yrkesmässiga busstrafikens regelverk, stöter man ständigt på begreppet *trafiktillstånd*. Redan i den första förordningen 1906, sades att

För rättighet att utöfva yrkesmässig automobiltrafik erfordras särskildt tillstånd af offentlig myndighet.⁸

Bortsett från språkliga förändringar, är kravet detsamma idag (2007)

Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafiktillstånd.⁹

Under alla år som det funnits lagar och förordningar gällande den yrkesmässiga busstrafiken, har det alltså funnits ett bestående inslag, nämligen kravet att utföraren av trafiken skall inneha ett trafiktillstånd. Nu är det inte trafiktillstånden i sig som är det mest intressanta för denna studie, utan fokus ligger i att se vad regelverket ställde för krav innan tillstånd kunde utfärdas.

Trafikformer och handläggande instans

Som vi sett ovan, har det under alla år funnits krav på att utförare av yrkesmässig trafik skall inneha ett trafiktillstånd. Trafiktillståndet i sin tur var kopplat till och gällde för en specifik trafikform. Beroende på vilken trafikform man önskade bedriva fanns det olika myndigheter som prövade och utfärdade tillstånd för denna trafik. Syftet med föreliggande avsnitt är att ge en kort beskrivning av vilka typer av trafikformer det fanns och vilken myndighet som prövade och utfärdade trafiktillstånd för denna trafikform. Tanken är att avsnittet skall ge en vägledning till det efterföljande avsnittet där utvecklingen och förändringen av det institutionella regelverket beskrivs. I tabell 1 visas de olika trafikformer som funnits under årens lopp, samt vilka instanser som varit ålagda att handlägga och utfärda trafiktillstånd för respektive trafikform. Ett exempel: om man år 1931 önskade bedriva länstrafik, fick man vända sig till länsstyrelsen för att få en ansökan om trafiktillstånd prövad.

⁸ SFS 1906:90, s. 7.

⁹ SFS 1998:490, s. 2.

Tabell 1. *Trafikformer, trafikområden och handläggande instans, år 1923–1989.*

År	Trafikform	Trafikområde	Handläggande instans
1923	Linjetrafik	Trafik som bedrevs med regelbunden fart på viss vägsträcka	L
	Lokaltrafik	Trafik inom viss stad eller ort på landsbygden	L/P
	Övrig trafik	Trafik som ej gick att inordna under linje- eller lokaltrafik	L
1930	Linjetrafik	Se år 1923	L
	Stadstrafik	Trafik i viss stad	P
	Länstrafik	Trafik inom visst län eller del av län	L
1940	Linjetrafik	Trafik för regelbunden befordran av passagerare eller gods på viss vägsträcka eller mellan vissa orter under sådana omständigheter att bestämmanderätt i fråga om automobilens utnyttjande icke tillkommer viss trafikant eller vissa trafikanter gemensamt	L/BTN
	Beställningstrafik	Trafik som ej gick att inordna under linjetrafik	L/BTN/P
1979	Linjetrafik	Trafik som inte är beställnings- eller turisttrafik	L/T
	Beställningstrafik	Trafik där beställaren förfogar över fordon och förare och ersättning utgår från distans, fordons utnyttjade och ej för varje passagerare för sig	L
	Turisttrafik	Trafik där det ej rör sig om beställningstrafik och där transporten är ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är annat än själva transporten	L
1989	Linjetrafik	Se år 1979	L/T
	Beställningstrafik	Se år 1979. Turisttrafiken inordnas under beställningstrafiken	L

Källa: Svensk författningssamling

Not: Handläggande instans: L – Länsstyrelsen, P – Polismyndigheten, BTN – Statens biltrafiknämnd och T – Transportrådet.

Trafikformer

Anledningen till att tabell 1 tar sin start först år 1923, beror på att det först då skedde en uppdelning på olika trafikformer. Innan dess användes begreppet *automobil* som en övergripande benämning på motorfordon som användes för vitt skilda ändamål.¹⁰ Under 1920-talets inledande år, skedde en relativt kraftig ökning av den motordrivna trafiken på det svenska vägnätet. En konsekvens av denna expansion, var att det i 1923 års förordning *om motorfordon*¹¹ genomfördes en uppdelning av den yrkesmässiga trafiken i de tre huvudgrupperna, linjetrafik, lokaltrafik och övrig trafik. Med linjetrafik avsågs trafik som bedrevs med regelbunden hastighet på viss vägsträcka. Lokaltrafik var det då yrkesmässiga trafik utfördes inom en viss stad eller ort på landsbygden.¹²

Genom 1930 års motorfordonsförordning förändrades formerna gällande yrkesmässig trafik. Linjetrafiken bestod i dess tidigare form. Lokaltrafiken skulle efter 1930 års förändring benämnas *stadstrafik*. Till skillnad från tidigare, då den benämndes lokaltrafik, berörde stadstrafiken endast trafik i viss stad och alltså ej ”annan ort”. Ytterligare en förändring var att den trafik som ej gick att inordna i grupperna ovan kom att benämnas *Länstrafik*, vilket avsåg yrkesmässig trafik inom visst län eller del av län.¹³

Efter bara tre år, 1933, beslutades om ett antal ändringar i 1930 års motorfordonsförordning. Detta innebar bland annat en ändrad lydelse av begreppet linjetrafik. Beroende på att man uppmärksammat att utövare av yrkesmässig trafik i vissa fall kringgått förordningen om linjetrafik, vidgade man nu begreppet linjetrafik till att omfatta all ”yrkesmässig trafik i regelbunden fart å viss vägsträcka eller mellan vissa orter”.¹⁴ Den 25 oktober 1940, utfärdades förordningen *angående yrkesmässig automobiltrafik m.m.* Denna förordning kom att ersätta motorfordonsförordningen från 1930, samt eventuella ändringar av densamme. I 1940 års förordning förtydligades begreppet linjetrafik, vilket kom att lyda

¹⁰ Epitetet på själva fordonen som användes inom yrkesmässig trafik har skiftat under perioden som studeras i uppsatsen. I 1923 års förordning finner man begreppet *person-omnibus* för första gången, vilket avsåg personvagn avsedd för mer än 7 personer. I samband med 1936 års motorfordonsförordning infördes begreppet *Omnibus* för första gången inom den svenska yrkestrafiklagstiftningen. Med omnibus avsågs fordon för befordran av större antal personer än nio. I 1951 års *vägtrafikförordning* finner jag begreppet *Buss* för första gången. I denna uppsats använder jag mig främst av begreppet *buss*.

¹¹ SFS 1923:281.

¹² SFS 1923:281, s. 470 ff.

¹³ SFS 1930:285, s. 678.

¹⁴ Godlund (1954), s. 22.

Med *linjetrafik* förstås i denna förordning yrkesmässig trafik för regelbunden befordran av passagerare eller gods å viss vägsträcka eller mellan vissa orter under sådana omständigheter att bestämmanderätt i fråga om automobilens utnyttjande icke tillkommer viss trafikant eller vissa trafikanter gemensamt. Yrkesmässig trafik, som icke är att hänföra till linjetrafik, benämnes *beställningstrafik*.¹⁵

Genom 1940 års förordning försvann de tidigare grupperingarna stadstrafik och länstrafik, vilka nu inordnades under begreppet beställningstrafik. Trafikformerna *linjetrafik* och *beställningstrafik* kom sedan att bestå fram till 1979, då en ny yrkestrafiklag kom till stånd och *turisttrafiken* tillkom som trafikform. Efter 1979 års yrkestrafiklag, kunde trafiken bedrivas som beställningstrafik, turisttrafik och linjetrafik. *Beställningstrafik* var yrkesmässig trafik där beställaren förfogade över fordon och förare och ersättning utgick från distans, fordons utnyttjande och inte för varje passagerare för sig. *Turisttrafik* utfördes om man bedrev yrkesmässig trafik där det ej rörde sig om beställningstrafik och där transporten var ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet var annat än själva transporten. *Linjetrafik* slutligen, var yrkesmässig trafik som inte var beställningstrafik eller turisttrafik.¹⁶ Enligt författningen fick en kommun, en landstingskommun¹⁷ eller ett kommunalt trafikföretag som hade tillstånd till linjetrafik, anlita någon som hade tillstånd till beställningstrafik för att utföra trafiken. I sådana fall fick den som anlätades utföra linjetrafiken med stöd av sitt tillstånd till beställningstrafik.¹⁸

Genom 1988 års yrkestrafiklag¹⁹ ändrades återigen indelningen av yrkesmässig trafik och tre kategorier blev två, efter att turisttrafik togs bort. I 1988 års *yrkestrafiklag* stadgades att yrkesmässig trafik med buss, kunde driva antingen som linjetrafik eller beställningstrafik. Genom detta kom den tidigare turisttrafiken att inordnas under begreppet beställningstrafik.²⁰

Avsnittet har visat, att det under årens lopp har funnits olika former att bedriva yrkesmässig busstrafik. I detta sammanhang, är det dock viktigt att poängtera att det ej fanns några vattentäta skott mellan de olika trafikfor-

¹⁵ SFS 1940:910, s. 1860.

¹⁶ SFS 1979:559, s. 1321.

¹⁷ ”[L]andstingskommun, tidigare kommunalrättslig benämning på landsting, varvid avsågs både det geografiska området och den juridiska personen, där det folkvalda landstinget var högsta organ. Termen introducerades i 1954 års landstingslag för att understryka landstingets karaktär av kommun, och den användes även i 1974 års regeringsform och 1977 års kommunallag. I allmänt språkbruk begagnades emellertid fortfarande den gamla benämningen ’landsting’ för både det geografiska området och landstinget som kommunalt självstyrelseorgan....” Källa: NE.

¹⁸ SFS 1979:559, s. 1323 f.

¹⁹ SFS 1988:263.

²⁰ SFS 1988:263, s. 720 f.

merna. Detta visade sig kanske tydligast i samband med 1979 års yrkestrafiklag, där det framkom att man kunde få möjlighet att utföra linjetrafik med stöd av sitt beställningstrafiktillstånd. Detta gjorde rimligtvis tillståndet för beställningstrafik mer attraktivt att söka i jämförelse med tillstånd för turisttrafik.

Handläggande instans

I samband med införandet av mer avgränsade definitioner av den yrkesmässiga trafiken 1923, beslutades att prövningen av tillstånd skulle utföras av följande instanser: då tillståndet gällde linjetrafik, skulle länsstyrelsen i det eller de län där trafiken avsågs äga rum, vara prövande instans. När det gällde lokaltrafiken skiljde man på trafik i stad som skulle prövas av polismyndigheten i staden och trafik på ort på landsbygden vilken skulle prövas av länsstyrelsen i länet. Trafik som ej inordnades i linje eller lokaltrafik skulle prövas av länsstyrelsen i detta län. I de fall trafiken inte var begränsad till ett visst län skulle tillståndet prövas av länsstyrelsen i det län där bilen hade sin hemort.²¹

1930 förändrades återigen trafikformerna inom den yrkesmässiga trafiken. Linjetrafiken blev kvar, dock med tillägget gällande prövning att i de fall då ansökan gällde linjetrafik inom fler än ett län, skulle prövning ske av den länsstyrelsen där den längsta delen av vägsträckan var belägen. Stadstrafiken infördes som ny trafikform och denna trafik skulle prövas av polismyndigheten i staden. Övrig trafik, som kom att kallas länstrafik, skulle prövas av berörd länsstyrelse.²²

1940 skedde åter en ändring av trafikformerna. Stadstrafik och länstrafik togs bort och ersattes av beställningstrafik. Under samma tid upprättades också en central myndighet med säte i Stockholm, vilken gick under namnet *Statens biltrafiknämnd* (BTN). Denna nämnd skulle tillsammans med länsstyrelserna verka för ett ändamålsenligt ordnande av den yrkesmässiga trafiken. Detta innebar bland annat att nämnden blev prövande instans vid ansökningar gällande vissa typer av trafik. I 1940 års förordning stadgades att tillstånd till beställningstrafik för personbefordran med stationsort i stad skulle meddelas av polismyndigheten i staden. I övriga fall meddelades tillstånd av länsstyrelsen i det län där linjetrafiken skulle äga rum eller stationsort för beställningstrafik skulle förläggas.²³ Biltrafiknämnden skulle pröva tillstånd gällande linjetrafik och beställningstrafik över länsgräns och

²¹ SFS 1923:281, s. 485.

²² SFS 1930:284, s. 678.

²³ SFS 1940:910, s. 1861.

mellan orter inom skilda län.²⁴ 1967 upphörde biltrafiknämndens verksamhet och länsstyrelsen skulle återigen meddela tillstånd då linjetrafik berörde fler än ett län eller mellan orter i skilda län.²⁵

I samband med 1979 års yrkestrafikförordning²⁶ tillkom turisttrafik som trafikform. Enligt den nya förordningen, var det länsstyrelsen som skulle pröva och utfärda samtliga trafik tillstånd, med undantag för linjetrafik som berörde fler än ett län, då Transportrådet skulle vara handläggande instans.

Regelverkets förändring över 100 år – med fokus på trafik tillstånden

Såväl i 1906 som 1916 års motorfordonsförordningar och i 1920 års reviderade upplaga av 1916 års förordning voro de meddelade föreskrifterna om den yrkesmässiga biltrafiken i allmänhet och om linjetrafiken i synnerhet ganska vagt formulerade och det ankom på länsstyrelsen, att från fall till fall utfärda närmare föreskrifter om trafikens bedrivande.²⁷

Så beskrev Sven Godlund perioden 1906 till 1922. Visserligen förekom regleringar av den s.k. automobiltrafiken, men regelverket var ej speciellt omfattande. De regleringar som dock fanns, var oftast generella, alltså riktade mot automobiltrafiken som helhet. Specifika regleringar gällande yrkesmässig biltrafik var få och när de förekom syftade de ej till att försöka begränsa trafikutvecklingen, utan fokus lades på trafiktekniska frågor.²⁸ Detta framgick tydligt i 1906 års regelverk, där det stadgades att då myndighet skulle pröva en ansökan gällande tillstånd till yrkesmässig automobiltrafik, skulle om anledning fanns, utföras en undersökning på sökandens bekostnad, där man undersökte ifall de vägar och bror som var tänkta att trafikeras skulle hålla för den nya trafiken.

Behovsprövningen införs

Under 1920-talets inledande år, växte den yrkesmässiga trafiken i snabb takt. I samband med denna tillväxt, ökade också konkurrensen mellan järnvägs- och landsvägstrafik och mellan företag inom landsvägstrafiken.²⁹ Den nya konkurrenssituationen som etablerades under 1920-talet, påverkade i

²⁴ SFS 1964:103, s. 248.

²⁵ SFS 1967:324, s. 763.

²⁶ SFS 1979:871, s. 2325.

²⁷ Godlund (1954), s. 19.

²⁸ Kritz (1976), s. 36.

²⁹ Kritz (1976), s. 45.

hög grad utformningen av 1923 års motorfordonsförordning. I 1923 års motorfordonsförordning, vilken föregicks av tre statliga kommittéer, kunde man läsa

Vid prövning av ansökan om tillstånd till linjetrafik eller lokaltrafik skall hänsyn tagas till behövligheten och lämpligheten av den ifrågasatta trafiken. Tillstånd till linje- och lokaltrafik skall upptaga de villkor och bestämmelser för trafiken, som prövas nödiga.³⁰

Vad var då det nya med denna förordning? Svaret är behovsprövningen. Till skillnad från tidigare år, då konstruktionen på broar och vägar varit centrala inslag vid prövningen av trafikillstånd, skulle nu tillståndsgivande myndigheter pröva ifall det fanns behov av den ifrågasatta trafiken. Till en början skulle denna behovsprövning enbart gälla linjetrafik och lokaltrafik, men detta kom att ändras i början på 1930-talet, då 1923 års förordning ersattes av 1930 års motorfordonsförordning.³¹ I den nya förordningen stadgades att all yrkesmässig trafik skulle behovsprövas innan trafikillstånd utfärdades.³² Enligt förordningen skulle prövande myndighet höra vägstyrelsen och polismyndigheten på orten. Vidare skulle myndigheten, om förhållandena förelåg, låta vederbörande väghållningsskyldiga och andra som berördes av trafiken eller som ärendet kunde angå, ges tillfälle att yttra sig. I de fall som det ansågs önskvärt med linjetrafik på vägsträcka, där sådan trafik ej bedrevs, uppmanades myndigheten att vidta åtgärder för att få sådan trafik till stånd.³³

1930-talet, var enligt Lars Kritz och Jörgen Wedin, som båda studerat den svenska transportpolitiken³⁴, en period som i hög grad karaktäriserades av livliga riksdagsdebatter kring transportpolitikens framtida inriktning och produktionen av offentliga utredningar var omfattande. Vid slutet av 1930-talet lyckades man dock komma överens över partigränserna och uppslutningen kring 1940 års yrkestrafikförordning var bred. Både Kritz och Wedin lyfter fram just 1940 års förordning som en milstolpe i svensk trafiklagstiftning, då reglerna gällande yrkesmässig trafik för första gången samlades i en särskild författning. Dessutom poängterar de, att förordningen framstod som ett slutsteg i en utveckling som gått från bestämmelser gällande trafiktekniska frågor till en lagstiftning där fokus låg på konkur-

³⁰ SFS 1923:281, s. 486.

³¹ SFS 1930:284.

³² Kritz (1976), s. 40.

³³ SFS 1923:281, s. 485.

³⁴ Se bl.a. Lars Kritz (1976) och Wedin (1982).

rensreglering.³⁵ I 1940 års förordning utökades kraven ytterligare när det gällde ansökan om trafiktillstånd. I förordningen stod att läsa att

Trafiktillstånd må meddelas endast därest den ifrågasatta trafiken finnes behövlig samt i övrigt lämplig. Trafiktillstånd må meddelas allenast den, som med hänsyn till erfarenhet och vederhäftighet samt andra på frågan inverkan omständigheter finnes lämplig såsom utövare av yrkesmässig trafik. Där flera sökanden finnas, må tidpunkten för ansökans ingivande icke vara avgörande för företräde dem emellan. Avser ansökan tillstånd till linjetrafik, som kan komma att konkurrera med annan redan utövad linjetrafik eller med järnvägs- spårvägs- eller sjötrafik skall, därest tillstånd anses böra meddelas och förhållandena icke till annat föranleda, tillståndet lämnas utövaren av dylik trafik, därest denne ansökt därom och finnes lämplig.³⁶

Liksom i 1923 års förordning, lyftes kravet fram att ansökningar gällande nya trafiktillstånd skulle behövsprövas. Detta kompletterades 1940, med en bestämmelse om att utövare som redan bedrev linjetrafik skulle ha förtur i de fall flera, av varandra oberoende ansökningar gällande trafiktillstånd lämnats in. Av 1940 års förordning framgick att behövsprövning även skulle utföras då ansökan gällde en utökning av antalet fordon och byte av fordon, då konsekvensen blev att utföraren fick möjlighet att transportera fler personer.³⁷

Efter 1940 års förordning, inträdde ett relativt lugn då det gällde regeländringar inom den yrkesmässiga busstrafiken. Visserligen infördes en del tillägg³⁸ under årens lopp och 1978 drevs den så kallade huvudmannareformen igenom, en i hög grad organisatorisk reform. Reformen syftade till att främja en tillfredsställande trafikförsörjning och därför skulle det i varje län finnas en huvudman som ansvarade för linjetrafik för personbefordran på väg. Senast den 1 juli 1983 skulle det i varje län finnas en huvudman. Med undantag för Stockholms och Gotlands län, så organiserades trafikhuvudmannen på så sätt att kommunerna i länet tillsammans med landstinget stod som ägare av trafikhuvudmannen, vilken antingen drevs som kommunalförbund eller aktiebolag. Resultatet av huvudmannareformen, var att huvudmannen fick bestämmanderätt över taxor och tra-

³⁵ Kritz (1976), s. 43ff. och Wedin (1982), s. 41 f.

³⁶ SFS 1940:910, s. 1862.

³⁷ SFS 1940:910, s. 1860.

³⁸ Exempelvis infördes ett system med "turordning" då det gällde att erhålla trafiktillstånd. Det första exemplet på detta finner man i 1969 års ändring av förordningen från 1940. Där framgick att kommun, landstingskommun eller kommunalt trafikföretag skulle ges företräde vid meddelande av trafiktillstånd. Företrädet bestod i att om de kunde visa att trafikförsörjningen skulle bli bättre ifall deras ansökan beviljades, skulle kommun, landstingskommun eller företag ges företräde framför andra sökande. Se SFS 1969:689, s. 1767.

fikutbud, men de hade också uppgiften att bestämma ifall driften skulle ske via entreprenadtrafik eller trafik i egen regi. Det var dock endast i liten utsträckning som länshuvudmännen innehade tillstånden till linjetrafiken. Istället var det företagare i bussbranschen som var tillståndsinnehavare och huvudmannen anlidade dessa som entreprenörer.³⁹ Detta var dock inget som förändrade kärnan i 1940 års yrkestrafikförordning.⁴⁰ Kommunikationsdepartementets utredare gav sin syn på saken

När det gäller den närmare regleringen av busslinjetrafiken finns bestämmelser i första hand i yrkestrafiklagen (1979:559), YTL, och yrkestrafikförordningen (1979:871), YTF. Dessa författningar trädde i kraft den 1 januari 1980 och de ersatte då förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m. I huvudsak innebar 1979 års lagstiftning en språklig och redaktionell modernisering. Sakligt sett överfördes till största delen reglerna från 1940 års förordning till de nya författningarna.⁴¹

Den 1 januari 1980, ersattes alltså 1940 års förordning av 1979 års yrkestrafikförordning, samt 1979 års yrkestrafiklag. I den nya yrkestrafiklagen, framgick bland annat att en kommun, en landstingskommun eller ett kommunalt trafikföretag som hade tillstånd till linjetrafik numer fick anlita någon som hade tillstånd till beställningstrafik för att utföra trafiken. I sådana fall fick den som anlidades utföra linjetrafiken med stöd av sitt tillstånd gällande beställningstrafik.⁴² Som framgår av citatet ovan, innebar inte 1979 års förordning några större avsteg jämfört med 1940 års förordning. I stora delar handlade det om en direkt överföring, där förändringarna i hög grad var av kosmetisk karaktär.

Avregleringens tid – behovsprövningen försvinner

I föregående avsnitt, har vi sett hur det regelverk som infördes 1923 och som skärptes i samband med 1940 års förordning, till stora delar bestod in på 1980-talet. I slutet av 1980-talet, närmare bestämt den 1 juli 1989, kom dock regelförändringar som innebar en kursändring. Från detta datum, fick trafikhuvudman driva linjetrafik på väg för persontransporter inom ett län, utan att inneha linjetrafiktillstånd. Tidigare utfärdade tillstånd för sådan linjetrafik som nämns ovan, skulle upphöra att gälla vid utgången av 1989. Då särskilda skäl fanns fick beslut tas att ett visst tillstånd skulle gälla även efter denna tidpunkt. Trafikhuvudmannen fick anlita någon annan för att utföra nämnda trafik. I dessa fall skulle den som utförde trafiken inneha ett

³⁹ SFS 1978:438, s. 804 ff. Ds K 1984:3, s. 12.

⁴⁰ Kritz (1976), s. 46.

⁴¹ Ds K 1984:3, s. 13.

⁴² SFS 1979:559, s. 1323 f.

särskilt trafiktillstånd (kollektivtrafiktillstånd). Såsom sådant tillstånd gällde även ett tillstånd till beställningstrafik för persontransporter eller till linjetrafik för persontransporter. De som fått sitt trafiktillstånd återkallat beroende på lagen, och som ej begärt att få sin rörelse inlöst, skulle utan särskild ansökan eller prövning meddelas kollektivtrafiktillstånd som gällde från nämnda tidpunkt.⁴³

I 1988 års yrkestrafiklag, stadgades att yrkesmässig trafik med buss, kunde drivas antingen som linjetrafik eller beställningstrafik. Genom detta kom den tidigare turisttrafiken att inordnas under begreppet beställningstrafik. Även om kravet att yrkesmässig trafik endast fick drivas av den som hade trafiktillstånd fanns kvar, förändrades prövningen kring trafiktillstånden genom 1988 års yrkestrafiklag.⁴⁴

Trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.⁴⁵

Genom 1988 års yrkestrafiklag, togs den behovsprövning bort som varit ett styrmedel inom regleringen av den yrkesmässiga persontrafiken sedan den infördes 1923. Ytterligare prövning skulle dock göras då ansökan gällde tillstånd till linjetrafik. I ansökan om sådant tillstånd, skulle uppgifter om linjesträckning och övriga uppgifter av betydelse för skadlighetsprövningen bifogas.⁴⁶ Skadlighetsprövningen innebar att tillstånd endast fick ges då den avsedda trafiken inte kunde antas bli till skada för redan etablerad järnvägstrafik eller trafik som drevs enligt *Lag om rätt att driva viss linjetrafik*. Tillstånd fick dock ges då sökanden gjorde det sannolikt att en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.⁴⁷ Prövande instans gällande trafiktillstånd var länsstyrelsen i det län där sökanden var kyrkobokförd. Frågor som berörde flera län skulle dock prövas av transportrådet.⁴⁸

Sammanfattning

De regleringar som förekom inom den så kallade automobiltrafiken under perioden 1906–1922 var inte speciellt omfattande. De regleringar som dock fanns, var oftast generella, alltså riktade mot automobiltrafiken som helhet.

⁴³ SFS 1985:449, s. 1103 f.

⁴⁴ SFS 1988:263, s. 720 f.

⁴⁵ SFS 1988:263, s. 720 f.

⁴⁶ SFS 1988:1503, s. 3285.

⁴⁷ SFS 1988:263, s. 722.

⁴⁸ SFS 1988:1499, s. 3275.

Specifika regleringar gällande yrkesmässig biltrafik var få och när de förekom syftade de ej till att försöka begränsa trafikutvecklingen, utan motivet var att försäkra sig om att exempelvis vägar och broar höll måttet för tyngre fordon. I samband med att den yrkesmässiga vägtrafiken expanderade i början av 1920-talet, inleddes en period med en avsevärt hårdare reglering av den yrkesmässiga busstrafiken. Även om det sedan 1906, varit krav på att utövare av yrkesmässig trafik skulle ha trafiktillstånd för att få tillträde till marknaden, var det inte förrän i samband med 1923 års förordning om motorfordon som kravet blev ett reellt hinder. Detta år beslutades att en behovsprövning skulle utföras innan ålagda myndigheter utfärdade trafiktillstånd. Genom detta var det ett ”behov” som skulle styra hur många utövare som skulle finnas inom marknaden för yrkesmässig busstrafik. Behovsprövningen kom sedan att finnas kvar fram till 1989, då marknaden för yrkesmässig busstrafik till stora delar omreglerades. Behovsprövningen blev ett centralt redskap vid prövningen av nya trafiktillstånd. En förutsättning för att få regelverket att fungera, var införandet av mer avgränsade och definierade grupper av trafik. Under 1900-talets lopp har dessa trafikformer ändrats ett flertal gånger, där nya grupper tillkommit och andra tagits bort. Från år 1979 och framåt, tidsperioden för uppsatsens analys av handläggningen, var trafikformerna linjetrafik, beställningstrafik och turisttrafik de rådande. Liksom i fallet med trafikformerna och dess variation över tid, har också handläggande instans varierat. Det var hos de prövande instanserna som regelverket kom att implementeras. Som vi kommer se framöver, skedde handläggningen i interaktion med övriga aktörer inom den yrkesmässiga busstrafiken. Från 1979 och framåt, var det länsstyrelsen som var prövande instans i samtliga fall, förutom linjetrafik som berörde fler än ett län.

Så här långt går det att lyfta fram tre faktorer som troligtvis hade stor inverkan på hur beståndet, med avseende på antalet utövare, utvecklades inom den yrkesmässiga busstrafiken. Den första faktorn var kravet på trafiktillstånd. Utan tillstånd var man utestängd från marknaden. Det andra kravet, behovsprövningen, är visserligen nära sammanknippt med trafiktillstånden, men jag väljer ändå att se dem som åtskilda faktorer. Detta mot bakgrund av att det innan 1923 ej genomfördes någon behovsprövning då nya trafiktillstånd utfärdades. Faktor tre slutligen, utgörs av dem som var ålagda att pröva behovet och utfärda trafiktillstånd. I de flesta fall var det länsstyrelsen i respektive län som skötte frågan och det var först där som behovsprövningen kom att praktiseras. Frågan är då vad man önskade att uppnå med den behovsprövning som infördes 1923. I följande kapitel skall vi se närmare på detta. Vad innebar den behovsprövning som fanns i regelverket under så lång tid, från 1923 fram till 1989?

Behovsprövning – varför och vad avsågs?

Inledning

Behovsprövning som ett sätt att reglera marknader är inget unikt för den yrkesmässiga busstrafiken. Andra marknader som varit underkastade en behovsprövning är lastbilstrafiken, taxitrafiken och försäkringsmarknaden. De nämnda marknaderna har också i olika sammanhang varit föremål för studier.¹ Behovsprövningen inom den yrkesmässiga busstrafiken, har dock inte studerats i någon större omfattning.

Ett vanligt förekommande resultat i de studier som gjorts på andra marknader, är att olika remissinstanser ofta var delaktiga i den handläggning som gällde trafikillstånd. Flera studier lyfter också fram de negativa effekter som kunde uppstå ifall implementeringen tog andra vägar än avsett. Statens pris och konkurrensverk, som studerat marknaden för taxi, konstaterade att

Behovsprövningen medverkade till ett bevarande av rådande företagsstruktur och att taxiföretag med ”nya idéer” hade svårigheter att vinna tillträde till marknaden. Det sistnämnda berodde bl.a. på att näringen själv i många fall hade ett stort inflytande på länsstyrelsens beslutsprocess i tillståndsärendena.²

Inom marknaden för taxi, hade man alltså observerat problem med den behovsprövning som utfördes. Näringen, vilket jag tolkar som etablerade aktörer, bidrog genom sitt agerande till en stängd marknad för nya aktörer, vilket i slutändan skapade en stel företagsstruktur. Mot bakgrund av de problem som identifierats med behovsprövningen under senare år, blir det intressant att se hur dåtidens aktörer diskuterade frågan om behovsprövning, då den infördes inom den yrkesmässiga busstrafiken.

¹ Se ex. Larsson (1998), Kritz (1976), Konkurrensverket (1998), SPK (1986, 1989, 1991) och SOU (1975).

² SPK (1986), s. 30 f.

Behovsprövning och yrkesmässig busstrafik

Att den nu gällande förordningen om automobiltrafik, ehuru av så jämförelsevis sent datum som den 30 juni 1916 och med däri år 1920 vidtagna avsevärda förändringar, redan är i behov av en genomgripande revision, har sin huvudsakliga grund i den betydande utveckling, som trafiken med motorfordon jämväl i vårt land tagit under de senaste åren. Även till de avlägsnaste delar av landet har motorfordonet trängt fram, och dess förekomst på våra gator och vägar är numera en allmän företeelse.³

Så uttryckte sig 1920 års *automobilsakkunniga*⁴, då de beskrev den kraftigt expanderande trafiken med motorfordon under 1920-talets inledande år. I kölvattnet av denna utveckling av motorfordonstrafiken, ställdes lagstiftande församling inför nya problem och utmaningar. Hur skulle vägarna klara den ökande trafiken? Vad skulle hända med trafiksäkerheten då fler bilar nyttjade vägarna? Hur skulle konkurrensen inom den yrkesmässiga biltrafiken utvecklas? Och skulle järnvägarna klara konkurrensen med biltrafiken? Utredningar tillsattes för att söka svar på dessa frågor. Ett centralt problem, eller övergripande fråga, bestod i att bestämma i vilken omfattning trafiken med motorfordon skulle tillåtas växa. Från olika håll befarades att en ohämmad expansion av den motordrivna trafiken skulle resultera i sönderkörda vägar, ökat antal trafikolyckor och dålig lönsamhet för företag som bedrev yrkesmässig trafik. Med detta i åtanke, presenterades ett förslag vilket syftade till att begränsa den yrkesmässiga fordonstrafikens kvantitativa utveckling. Förslaget, som presenterades av 1920 års *automobilsakkunniga*, löd

Vid meddelande av tillstånd till linjetrafik eller lokaltrafik skall hänsyn tagas till behövligheten och lämpligheten av den ifrågasatta trafiken.⁵

Genom detta, skulle tillståndsgivande myndigheter erhålla ett verktyg, där en behovsprövning fick fälla avgörandet i frågan om det fanns utrymme för ytterligare trafikutöware eller ej. Utan några större svårigheter, tog sig förslaget om behovs- och lämplighetsprövning igenom riksdagen och överfördes i stort sett i oförändrad form till 1923 års förordning. Till skillnad från tidigare, då tillgången till marknaden praktiskt taget var fri, framstod 1923 års förordning med dess formulering om behovsprövning, som ett trendbrott. Efter införandet av den nya förordningen fanns det ej någon möjlig-

³ SOU 1922:39.

⁴ De *automobilsakkunniga* tillsattes av regeringen med uppdraget att utreda och lämna förslag på hur gällande förordning, som tillkom 1916, skulle kunna förändras.

⁵ SOU 1922:39, s. 25.

het att få tillgång till marknaden om inte behovsprövningen utföll till sökandens fördel.

Behovsprövningen i sig kan ju framstå som ett högst rimligt inslag i relation till det uttalade syftet att dämpa fordonstrafikens snabba tillväxt. Det finns dock åtminstone ett par omständigheter, som gör att det blir intressant att syna denna behovsprövning lite närmare. För det första blev behovsprövningen ett långlivat inslag inom den svenska yrkestrafiklagstiftningen. Den infördes 1923 och kom att bestå fram till omregleringen 1989. För det andra är begreppet *behovsprövning* i sig inte helt okomplicerat. Hur var det avsett att denna behovsprövning skulle utföras hos tillståndsgivande myndighet? Hur bestämdes behovet? Och vems behov avsågs? Om det fanns en reglering som begränsade marknadstillträdet och som dessutom var aktiv under en relativt lång tid, borde det också ha funnits specifikationer gällande hur behovsprövningen skulle implementeras hos handläggande instans.

En given tidsmässig avgränsning blir att ta avstamp i de utredningar som först föreslog införandet av behovsprövningen, vilket innebär att år 1920 får utgöra startpunkten.

Utredningar som föregick 1923 års motorfordonsförordning

1920 års automobilsakkunniga

1920 tillsatte chefen för kommunikationsdepartementet en grupp bestående av personer med kunskap och erfarenheter gällande automobiltrafik. Gruppen som kom att kallas *1920 års automobilsakkunniga*, hade i uppdrag att utreda och avge förslag om hur gällande bestämmelser angående automobiltrafik skulle kunna förändras för att passa den trafiksituation som rådde i början av 1920-talet.⁶ Två år senare, den 28 oktober 1922, lämnade de sakkunniga sina förslag i *Betänkande med förslag till förordning om motorfordon*. I betänkandet lyfte de sakkunniga fram den betydande ökningen av trafik med motorfordon som varit fallet under 1920-talets inledande år. De sakkunniga menade att konsekvensen av denna expansion resulterat i att gällande förordning, som ansågs vara av ett relativt sent datum, redan blivit föråldrad. Mot denna bakgrund lämnade de sakkunniga sina förslag på hur lagstiftningen rörande motorfordon skulle förändras för att passa rådande förhållanden.⁷

⁶ SOU 1922:39.

⁷ SOU 1922:39, s. 69.

Då de sakkunniga diskuterade de särskilda föreskrifterna gällande yrkesmässig automobiltrafik, konstaterades inledningsvis att rådande bestämmelser ej var tillfredsställande och därför hade de varit föremål för en fullständig omarbetning. I betänkandet vänder de sakkunniga sig bland annat emot hur tillståndsprövningen genomförts gällande linjetrafik och lokaltrafik. Det centrala problemet i sammanhanget, var enligt de sakkunniga, att gränserna mellan olika former av trafik stundom var suddiga, vilket kunde resultera i en snedvriden konkurrenssituation. Genom olika begränsningar⁸ av tillstånden, kunde en person som var innehavare av trafik-tillstånd utan begränsning till visst län konkurrera med tillståndsinnehavare vars tillstånd var mer begränsat. De sakkunniga ansåg att den rådande författningen ej kunde göra något åt detta, utan den enda möjligheten att hindra denna konkurrens var att de lokala föreningarna lade hinder i vägen. De sakkunniga menade att de stora problemen med snedvriden konkurrens var som mest påtaglig när det gällde lokaltrafik och linjetrafik. För att råda bot på detta problem ansåg de sakkunniga att vid ansökan om tillstånd för att bedriva lokal- och linjetrafik, skulle⁹

En prövning av behövligheten och lämpligheten av den ifrågasatta trafiken äga rum och ankomma på vederbörande ortsmyndighet.¹⁰

Ett led i att kunna genomföra denna behovsprövning som de sakkunniga föreslog, var att det bland annat skedde en striktare indelning av de olika trafikeringssområdena. Som exempel nämner de, att om ett tillstånd för lokaltrafik utdelats för att gälla en viss stad, skulle innehavaren av detta tillstånd ej ha tillåtelse att bedriva trafik utanför den specifika staden. Genom mer specifika och begränsade trafikområden där tillstånden hade giltighet, skulle det också vara lättare att avgöra eventuellt ytterligare behov av tillstånd.¹¹

När det kom till frågan om själva tillståndsgivningen, var förslagen inte speciellt konkreta ifrån de sakkunnigas sida. De sakkunniga såg det ej som nödvändigt att införa några bestämmelser om obligatoriskt hörande av ”vissa vederbörande” då det gällde att meddela nya tillstånd. Beroende på olika förhållanden i landet, ansåg de sakkunniga att tillståndsgivande myndighet borde lämnas frihet att avgöra detta från fall till fall. De sakkunniga

⁸ Tillstånden kunde vara begränsade till att exempelvis gälla trafik i viss stad eller köping. Dock fanns det också tillstånd som endast hade sin begränsning utifrån en länsgräns, vilket skapade ett större verkningsområde för tillståndsinnehavaren. Slutligen fanns det tillstånd som gällde utan begränsning till visst län.

⁹ SOU 1922:39, s. 145.

¹⁰ SOU 1922:39, s. 145. Ortsmyndighet innebar i regel länsstyrelsen.

¹¹ SOU 1922:39, s. 146.

poängterade vidare, att förslaget om behovsprövning ej skulle ses som ett medel för att upprätta monopolställning för redan etablerade utövare av yrkesmässig trafik¹²

Något monopol på en dylik trafik kan dock inte ifrågasättas och skulle föranleda mycket detaljerade koncessionsvillkor, vilka i så fall borde ankomma på Kungl. Maj:t. Konkurrensen kan på detta område, liksom på andra, vara av gagn, men den kan ju också drivas för långt och resultera i en mindre väl skött trafik. Den som vill ordna en tillfredsställande linje- eller lokaltrafik bör därför kunna hava anspråk på, att någon okynneskonkurrens ej kommer till stånd. Likaledes bör tillstånd till en linjetrafik kunna förvägras, om därigenom en osund konkurrens skulle befaras med ett annat trafikmedel (t.ex. en spårvägslinje). Den myndighet, som har att meddela tillstånd till linje- eller lokaltrafik, bör därför också pröva frågan om behövligheten och lämpligheten av sådan trafik, varom ett uttryckligt stadgande ansetts påkallat. Uppenbart är, att myndigheten vid meddelande av dylika tillstånd bör förfara med aktgivande på trafikbehovet och allmänhetens krav på en snabb och prisbillig befordran.¹³

De sakkunniga ville alltså att det skulle finnas en viss konkurrens på marknaden för yrkesmässig trafik, dock fick denna konkurrens ej gå för långt så att en ”okynneskonkurrens” uppstod. De sakkunnigas förslag för att åstadkomma en balanserad konkurrenssituation på marknaden, var att införa en behovs- och lämplighetsprövning vid prövning av nya trafiktillstånd. Förslaget om behovsprövning var ett nytt inslag inom den yrkesmässiga automobiltrafiken och via denna prövning infördes ett regleringsinstrument på en marknad som tidigare karaktäriserat av fri etableringsrätt. Anmärkningsvärt i sammanhanget, var att de sakkunniga ej i någon större omfattning utvecklade hur de menade att denna behovsprövning skulle utföras i praktiken.

Sakkunniga för maskinell vägtrafik

Den 31 maj 1923 avlämnade de *Sakkunniga för maskinell vägtrafik* sitt betänkande gällande bland annat den regelbundna automobiltrafiken.¹⁴ De sakkunnigas uppdrag var dels att lämna förslag gällande frågan om hur tillfredsställande kommunikationer kunde anordnas i de nordliga länen där järnvägsförbindelser saknades. Dels förväntades de utföra en allmän utredning kring frågan om hur organiseringen av den regelbundna automobiltrafiken borde utformas i landet som helhet. De sakkunniga påpekade att

¹² SOU 1922:39, s. 146.

¹³ SOU 1922:39, s. 147.

¹⁴ SOU 1923:54.

En mycket ingående utredning har verkställt rörande den jämväl ekonomiskt och från synpunkten av den reguljära automobiltrafikens främjande synnerligen betydelsefulla frågan om former och villkor för tillstånd att bedriva reguljär yrkesmässig automobiltrafik och speciellt den invecklade frågan om i vilken utsträckning ett särskilt koncessionsförfarande, medförande särskilda såväl rättigheter som skyldigheter, borde ifrågakomma.¹⁵

I ett yttrande gällande de *automobilsakkunnigas* betänkande, vilket presenterades 1922, instämde de *sakkunniga för maskinell vägtrafik* i förslaget om att det ej borde införas något system med koncession inom den yrkesmässiga linjetrafiken. De senare gav också bifall gällande förslaget om att behövligheten och lämpligheten av trafiken skulle prövas innan nya tillstånd utfärdades. Dock ansåg de sakkunniga för maskinell vägtrafik, att betänkandet från de automobilsakkunniga saknade skärpa när det kom till anvisningar gällande tillämpningen av de framförda förslagen. I yttrandet från de sakkunniga för maskinell vägtrafik sades att

Förslag har sålunda av de sakkunniga för maskinell vägtrafik framlagts dels till utförliga föreskrifter angående innehållet av ansökan om linjetrafik och dels till något mera specificerade anvisningar angående handläggningen av sådan ansökan.¹⁶

De sakkunniga för maskinell vägtrafik, önskade se mer detaljerade bestämmelser i författningen då det kom till frågan gällande handläggning av tillståndsärenden. Dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Anders Örne, trodde visserligen att länsstyrelserna ändå skulle agera utifrån de riktlinjer som de sakkunniga för maskinell vägtrafik framfört. Men mot bakgrund av linjetrafikens stora betydelse, ansåg Örne att det ändå var av vikt att närmare bestämmelser i förevarande förordning infördes beträffande såväl ansökningens innehåll som dess prövning.¹⁷

De sakkunniga konstaterade att länsstyrelsen, i form av handläggande instans, ålagts en betydande arbetsuppgift, både ur ett kvantitativt som kvalitativt hänseende.

Tillståndsbeviljandet kräver realprövning av betydelsefulla och tämligen vanskliga tekniska och ekonomiska frågor och lägger stor makt hos den beviljande myndigheten, som har att efter eget bästa bedömande avgöra, vilka företagare, som skola erhålla tillstånd att utöva linjetrafik, och på vilka villkor, och även att avgöra i vad mån konkurrens mellan olika linjetrafikföretag skall förhindras eller medgivas.¹⁸

¹⁵ SOU 1923:54, s. 13.

¹⁶ Prop. 1923:124, s. 86.

¹⁷ Prop. 1923:124, s. 88.

¹⁸ SOU 1923:54, s. 164.

De sakkunniga var med andra ord fullt medvetna om att länsstyrelsernas position vid tillståndsgivningen, gav dem en stor kontroll över eventuella nyetableringar på marknaden. Kanske det var denna insikt, som också gjorde att de sakkunniga efterfrågade mer specificerade anvisningar gällande just tillståndsgivningen, då mer detaljerade anvisningar rimligtvis främjade en objektivare behandling av nya tillståndsansökningar. Hur såg då de ut, dessa ”något mera specificerade anvisningar angående handläggningen” som de sakkunniga för maskinell vägtrafik framförde?

Inledningsvis påpekade de sakkunniga, att det inte var aktuellt att bereda linjetrafiken ett verkligt skydd mot konkurrens. Dock fick tillståndsgivande myndighet, genom den föreslagna bestämmelsen om behovsprövning, en möjlighet att hindra sådan konkurrens som ej ansågs önskvärd. Ett exempel på en icke önskvärd konkurrens, var enligt de sakkunniga, då flera linjetrafikföretag utförde trafik på samma vägsträcka. Detta var dock ingen rekommendation som var huggen i sten. De sakkunniga menade att vid alla bedömningar av eventuella konkurrenssituationer, skulle linjetrafikens behov för en gynnsam utveckling och allmänhetens nytta sättas i främsta rummet.¹⁹ I de fall som behovsprövningen användes för att förhindra ytterligare konkurrens på exempelvis samma vägsträcka, uppstod i praktiken en form av koncession för de som redan var etablerade. Dock menade de sakkunniga, att i de fall då ett linjetrafikföretag ej skötte trafiken på ett tillfredsställande sätt, kunde tillståndsgivande myndighet sätta press på vederbörande genom att utfärda tillstånd åt konkurrerande företag. Risken för att konkurrerande trafik kunde släppas in på marknaden, skulle enligt de sakkunniga främja utvecklingen av linjetrafiken.²⁰ Vidare konstaterade de sakkunniga att

Allmänna regler för under vilka omständigheter inbördes konkurrens mellan skilda linjetrafikföretag bör förhindras eller medgivas, läser icke kunna uppställas. Det torde enligt sakens natur nödvändigtvis böra påvila de tillståndsgivande myndigheterna att i anslutning till de här anförda ekonomiska principerna från fall till fall pröva, vad som kan antagas vara för det allmänna mest fördelaktigt.²¹

De ekonomiska principer som de sakkunniga hänvisade till, berörde de ekonomiska problem som kunde uppstå som en konsekvens av olika konkurrenssituationer. En allt för stark inbördes konkurrens mellan olika linjetrafikföretag, kunde enligt de sakkunniga resultera i att företagen utsattes för en stor ekonomisk risk, som i förlängningen kunde inverka negativt på allmänhetens krav på bra kommunikationer. Dock såg de ej frånvaron av

¹⁹ SOU 1923:54, s. 156.

²⁰ SOU 1923:54, s. 156 f.

²¹ SOU 1923:54, s. 157.

konkurrens som något eftersträvansvärt, då företag i en sådan situation lätt kom att missköta sina åtaganden mot det allmänna.²² Utifrån dessa ekonomiska principer, skulle tillståndsgivande myndighet avgöra vad som för allmänheten var mest fördelaktigt.

Det framstår som att dessa ”ekonomiska principer” var de mer specificerade anvisningar som de sakkunniga hänvisade till inledningsvis. Dock är graden av specificering tveksam, om man med specificering syftar på mer detaljerade föreskrifter. I betänkandets slutsatser, skrev de sakkunniga att deras resultat delvis var avsett att tjäna som ”vägledning för de myndigheter, som hava att handlägga linjetrafikärenden”.²³ Dock är denna ”vägledning”, i de fall den förekommer, mycket vagt formulerad.

I Riksdagen

Den 2 mars 1923, debatterades motorfordonstrafikens utveckling och dess behov av förändrad lagstiftning. I proposition 1923:124²⁴ presenterades de sakkunnigas betänkanden och yttranden infordrades. Liksom i betänkandena, framkom i propositionen principen om behovsprövning av linje- och lokaltrafik. I den senare stadgades också, att ifall särskilda omständigheter förelåg, skulle samma hänsyn även tas vid prövning av ansökan om tillstånd till annan yrkesmässig trafik.²⁵ Av propositionen framgick, att en genomgripande revision av gällande förordning var nödvändig, detta genom automobiltrafikens hastiga och betydande utveckling. Vidare påpekades i propositionen, att diskussioner förts om linjetrafiken borde utvecklas under fri konkurrens eller om något slag av monopol eller ensamrätt borde beredas denna trafikform. Som nämnts tidigare, var de sakkunniga emot införandet av koncessionstvång. Departementschef Örne anslöt sig till de sakkunnigas linje, då han menade

Att ett uteslutande av konkurrensen på det sätt, som kommer att äga rum genom koncession, kunde verka hindrande för en lycklig utveckling av denna trafikform.²⁶

Dock skulle trafiken regleras så att oberättigad konkurrens hindrades, vilket skulle ske genom den föreslagna behovs- och lämplighetsprövning. Av de myndigheter som yttrade sig i ärendet, var det endast ett fåtal som uttalade sig för införandet av ett koncessionssystem för linjetrafiken.²⁷

²² SOU 1923:54, s. 156.

²³ SOU 1923:54, s. 190.

²⁴ Prop. 1923:124.

²⁵ Prop. 1923:124, s. 27.

²⁶ Prop. 1923:124, s. 87.

²⁷ Prop. 1923:124.

Frånsett den rena okynneskonkurrensen, bör sålunda, om linjetrafik drives å viss vägsträcka på ett sätt, som till fullo motsvarar behovet och allmänhetens berättigade anspråk, annan företagare kunna förhindras att driva linjetrafik å samma vägsträcka. Detta synes på ett lämpligt sätt kunna ske genom den föreslagna bestämmelsen, att vid meddelande av tillstånd till linjetrafik prövning skall ske av frågan om behövligheten och lämpligheten av sådan trafik. Härmed skulle i själva verket en viss grad av temporär monopolrättighet kunna åstadkommas, utan att tillståndshavaren vore säker för att icke när som helst kunna utsättas för konkurrens.²⁸

Första kammarens protokoll

I första kammaren fördes långa diskussioner kring frågor av mer trafikteknisk karaktär. Det debatterades ifall krav på hastighetsmätare skulle införas, hur fordon skulle skyltas och hur problemet med berusade förare skulle lösas. Det fanns dock ett antal ledamöter som hade invändningar gällande de föreslagna regelförändringarna som rörde den yrkesmässiga trafiken.

En av dessa var Nils Norling, som inledningsvis hade invändningar mot ett förslag vilket gick ut på att tillståndsinnehavare skulle vara skyldiga att medverka till underhåll av vägar i de fall trafiken gjort dem sämre. Det var dock ej förslaget i sak som Norling vände sig mot, utan hur det skulle ombesörjas. Enligt förslaget var det myndigheten som beviljade tillståndet som skulle sköta denna sak. Norling saknade ett mer systematiskt upplägg, där skyldigheten att medverka till underhåll först kunde krävas efter att vissa ”grunder” var uppfyllda. Norling ansåg att

Som bestämmelsen i fråga nu är tänkt och föreslagen, synes den öppna möjlighet till administrativt godtycke, som icke bör främjas eller ens möjliggöras.²⁹

Norling vände sig också mot några motionärer i andra kammaren, vilka menat att tillstånd ej skulle beviljas då allmänhetens krav på goda förbindelser redan var tillgodosedda via exempelvis järnvägsförbindelse. Norling medgav visserligen att utskottet ej velat förorda ”denna i hög grad protektionistiska bestämmelse” dock vände han sig mot motiveringen till detta. Norling menade att utskottet avfärdat motionerna, eftersom man ansett att deras önskemål redan var uppfyllda genom förslaget om att en prövning av behövligheten och lämpligheten av ny trafik skulle införas. Vidare ansåg Norling, att utskottet förutsatte att i de fall där konkurrens kunde uppstå, skulle etablerade aktörer (exempelvis järnväg och ångbåt) höras innan

²⁸ Prop. 1923:124, s. 88.

²⁹ Första kammarens protokoll, 1923:43, s. 30.

trafiktillstånd beviljas. Norling ville tillägga vikten av att konkurrensen ej förhindras, då det fanns anledning att anta att den skulle vara till avsevärd fördel för allmänheten. Mot denna bakgrund, tyckte Norling att det var rimligt att även ortsbefolkningen skulle få yttra sig då konkurrens-synpunkten kom på tal.³⁰

Axel von Sneidern, ansåg att det fanns risk för att exempelvis linje- och lokaltrafik fick fördel, ifall de inte behövde betala för de eventuella merkostnader som de orsakade i form av extra vägunderhåll. Mot denna bakgrund, ansåg von Sneidern att innan tillstånd gavs, skulle hänsyn tas så att ingen överdriven konkurrens uppstod och att ingen onödigt trafik tilläts om det inte fanns ett faktiskt behov.³¹

Andra kammarens protokoll

Anders Andersson i Råstock, menade att det var av avsevärd vikt att Järnvägsföretag, ångbåtlinje eller liknande fick möjlighet att yttra sig innan tillstånd gavs till linje- eller lokaltrafik med automobil som kunde tänkas konkurrera med de tidigare nämnda. Anledningen till detta, var enligt Andersson, att biltrafiken i de flesta fall hade en gynnsammare ställning än till exempel järnvägen. Detta i form av att järnvägen hade strängare krav på att exempelvis upprätthålla en viss trafik.

Karl Kilbom invände dock mot Anderssons uttalande. Kilbom ansåg att upprätthållandet av trafiken med järnväg ej fick bli ett självändamål. Kilbom menade att järnvägen i första hand skulle tjäna allmänheten och att det samma gällde omnibustrafiken. Utifrån detta yrkade Kilbom på att vid utfärdande av nya tillstånd gällande biltrafik, skulle ”allmänhetens intressen gå i första hand, och andra intressen komma sedan”.³²

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Gösta Malm, fick sedan ordet. Malm menade, att då man granskade automobiltrafiken och järnvägstrafiken lite närmare, visade det sig att dessa trafikmedel inte kunde ersätta varandra. I de fall som det uppstod konkurrens mellan en billinje och en svag järnväg, ansåg Malm att detta kunde lösas genom prövningen av behövligheten och lämpligheten av biltrafiken. Vidare ansåg Malm, att länsstyrelsen skulle ta järnvägens situation i beaktande då ansökningar om tillstånd till billinjetrafik handlades. Avslutningsvis påpekade Malm också att de trafiktillstånd som det talades om i förordningen, ej var koncession, utan ett tillstånd av mer tillfällig art.³³

³⁰ Första kammarens protokoll, 1923:43, s. 31.

³¹ Första kammarens protokoll, 1923:43, s. 31.

³² Andra kammarens protokoll, 1923:44, s. 150.

³³ Första kammarens protokoll, 1923:43, s. 31.

Herr Hamilton ansåg att Statsrådet Malms yttrande var en aning nedslående. Hamilton såg automobiltrafiken som en ”mäktig hävstång” som bidrog till en positiv utveckling av landet. Risken med att ta hänsyn till etablerad järnväg vid bedömningar av behovet av biltrafiken, var enligt Hamilton, att många orter skulle stå utan tillfredsställande kommunikationer. Därför hoppades Hamilton att principen om att höra järnvägarna ej skulle följas alltför strängt.

Herr Kilbom var inne på samma spår som Hamilton. Återigen påpekade Kilbom att järnvägarna ej var något självändamål. Som en replik på herr Hagman, som ansåg att järnvägsbolagen skulle få yttra sig då ny biltrafik planerades att etableras, påtalade Kilbom

I anledning av detta Herr Hagmans anförande, att Konungens befallningshavande alltid tager hänsyn till behovet, kan jag icke underlåta att framhålla härvidlag, att herr Hagmans yttrande icke är för mig någon garanti, att icke Konungens befallningshavande – och jag tror, att det icke är så fantastiskt vad jag därvidlag anför – måhända ofta kommer att taga hänsyn till en mer eller mindre mäktig järnvägsdirektion i länet än till befolkningens behov.³⁴

Kilbom befarade alltså att företrädare för järnvägarna i slutändan skulle avgöra ifall det fanns behov av ytterligare biltrafik och som ett resultat av detta blev befolkningens behov underordnat.

1923 års förordning om motorfordon

Vilken form tog då slutligen 1923 års förordning gällande motorfordon? Av förordningen framkom att den som avsåg att utöva yrkesmässig trafik, var skyldig att söka trafiktillstånd av offentlig myndighet. Rörde ansökan *linjetrafik* meddelades tillståndet av länsstyrelsen i det eller de län där trafiken skulle bedrivas. Länsstyrelsen behandlade också ansökningar gällande trafik som avsågs bedrivas på ort i landsbygd, trafik som ej var begränsad till visst län, samt trafik inom visst län som ej gick att hänföra till linje- eller lokaltrafik. Det enda fallet då länsstyrelsen inte var handläggande instans, var då trafiken skulle bedrivas i stad, då tillståndet meddelades av polismyndigheten i staden. Vid samtliga ansökningar gällande trafiktillstånd, skulle sökande ange uppgifter om den eller de bilar som var avsedda att användas i trafiken. Om anledning förelåg, kunde tillståndet återkallas av den myndighet som utfärdat det. Detta kunde till exempel bli

³³ Andra kammarens protokoll, 1923:44, s. 151.

³⁴ Andra kammarens protokoll, 1923:44, s. 153.

fallet då någon utövade linje- eller lokaltrafik utan att inneha sådant tillstånd.³⁵

Då ansökan gällde tillstånd att bedriva linjetrafik, skulle sökanden utöver vad som framkom ovan, uppge vilken vägsträcka som var avsedd att trafikerats, vilken trafik som skulle utföras, persontrafik eller godstrafik eller bådadera, samt den taxa som önskades fastställd. Innan tillstånd gällande linje- och lokaltrafik meddelades, kunde länsstyrelsen, på sökandens bekostad, verkställa en undersökning av de vägar och broar som var avsedda att trafikeras.³⁶

Prövningen

I författningen stadgades att i de fall ansökan gällde linje- eller lokaltrafik, skulle handläggande instans ta hänsyn till behovet och lämpligheten av den aktuella trafiken. Denna prövning kunde också, om anledning fanns, ske vid ansökan om tillstånd till annan yrkesmässig trafik. I samband med ansökan gällande linjetrafik, skulle länsstyrelsen höra vägstyrelsen och polismyndighet på orten. Om länsstyrelsen fann det relevant, skulle de också höra väghållningsskyldiga och andra som kunde beröras av den sökta trafiken.

Tiden efter 1923 års förordning om motorfordon

Vägkonferensen i Stockholm

I oktober 1923, anordnades en vägkonferens i Stockholm, där frågor som berörde vägar och vägtrafik diskuterades. Deltagare på konferensen var bland annat chefen för kommunikationsdepartementet, Anders Örne, samtliga landshövdingar, representanter från yrkestrafikutövare och ansvariga för vägunderhåll.³⁷ Under konferensen diskuterades den nya motorfordonsförordningen och densamma tillämpning. Inledande talare var t.f. landshövding August Beskow. Beskow ansåg att den nya förordningen resulterat i ett bättre reglerande av den yrkesmässiga trafiken. I Beskows inledningsanförande, framstår det som att syftet med den nya regleringen var tvådelat. Förutom att motverka direkt skadlig konkurrens, ansåg Beskow att den nya lagstiftningen i hög grad var inriktad på att skydda vägarna från över-

³⁵ SFS 1923:281, s. 485.

³⁶ SFS 1923:281, s. 485.

³⁷ SOU 1923:77.

drivet slitage.³⁸ I anslutning till frågan om tillämpningen av den nya lagstiftningen, framhöll Beskow att det var av största vikt att tillämpningen skedde på ett så likformigt sätt som möjligt, detta för att uppfylla lagstiftningens syfte.³⁹ Beskow gav sig också på att försöka reda ut bestämmelsen gällande prövningen av *behövligheten* och *lämpligheten* av ny trafik. Beskow ansåg att lagstiftarna genom denna bestämmelse tagit en medelväg mellan de två ytterligheterna – koncession och helt fri konkurrens. Efter att ha redogjort för ett antal exempel, där olika konkurrenssituationer kunde uppstå, och därmed behovsprövningen spela en roll⁴⁰, konstaterade Beskow slutligen att

Överhuvud måste prövningen ske med hänsyn främst till vad ur allmänhetens egen synpunkt kan anses i längden mest gagneligt.⁴¹

En tolkning av Beskows åsikt är att han ansåg att allmänhetens bästa skulle komma i första rummet och att nämnda allmänhet i någon form skulle vara delaktiga i avgörandet om behov förelåg eller ej. Denna tolkning kommer dock på skam då man tar del av fortsättningen av Beskows anförande. Då verkar Beskow vara en anhängare av en åsikt som framfördes av lagutskottet, vilken gick ut på att då konkurrens kunde tänkas uppstå mellan en ny utövare och en etablerad utövare, skulle de redan etablerade utövarna höras innan tillstånd beviljades.⁴²

Detta behöver nödvändigtvis inte leda till att allmänhetens intressen och behov ej tillgodoses, dock är risken med denna typ av prövning stor att etablerade utövarers intressen går före allmänhetens. Mer precis än så var inte Beskow då han framförde sin syn på hur den nya lagstiftningen, mer specifikt behovsprövningen, skulle implementeras. Beskow hänvisade dock till ett betänkande framlagt av de *sakkunniga för maskinell vägtrafik*, där han ansåg att det fanns flera värdefulla anvisningar i fråga om motorförordningens tolkning och tillämpning.⁴³

På konferensen deltog också yrkeskonsulent Anton W. Andersson, representant för Sveriges trafikbilägares riksförbund. Andersson inledde med att konstatera att trafikbilägarna uppskattade att denna konferens kommit till stånd, eftersom de såg den som ett bevis på statsmaktens vilja att bland annat komma till rätta med problemen kring den rådande trafiktillståndsutlämningen. Andersson menade att trafiktillstånden tidigare i stor utsträckning lämnats till var och en som ansökt om det, vilket skapat stora

³⁸ SOU 1923:77, s. 131.

³⁹ SOU 1923:77, s. 132.

⁴⁰ SOU 1923:77, s. 136 f.

⁴¹ SOU 1923:77, s. 137.

⁴² SOU 1923:77, s. 137.

⁴³ SOU 1923:77, s. 132.

missförhållanden på marknaden, bland annat i form av en alltför hård konkurrens. Genom den nya förordningen, där det stadgades att behövlighet och lämplighet skulle prövas innan tillstånd delas ut, hyste Andersson förhoppningar om att det nu skulle bli bättre ordning inom den yrkesmässiga trafiken.⁴⁴ Andersson avrundade med att påtala att

Det kan synas något egendomligt, att trafikbilägarna själva anhålla om skärpta bestämmelser för utövandet av sitt yrke, men med stöd av mångårig erfarenhet anse vi, att enda sättet för erhållande av trafiksäkerhet i allmän yrkesmässig persontrafik vinnes genom ordnade förhållanden, körsäkra chaufförer, gott material samt gott samarbete mellan myndigheterna och yrkets utövare. Vi vilja icke förlora vårt goda anseende som biltrafikens lotsar.⁴⁵

Andersson gav här uttryck för en ståndpunkt, som får karaktärisera en sida inom den grupp som diskuterade den yrkesmässiga trafiken. Jag syftar då på uttalandet om att en striktare reglering av motorfordonstrafiken, skulle resultera i bättre konkurrenssituation mellan de företagare som bedrev yrkesmässig biltrafik. Den andra sidan i dessa diskussioner hade det gemensamt att de såg att den yrkesmässiga biltrafiken resulterade i en alltför hård konkurrens gentemot spårvägstrafik. Även om fokus skiljde sig mellan de två sidorna, fanns där en gemensam nämnare, nämligen att de ansåg att införandet av striktare reglering av yrkesmässig automobiltrafik var ett steg i rätt riktning. Genom en behovs- och lämplighetsprövning av ny trafik, kunde man åstadkomma en ”bättre” konkurrenssituation både mellan företagare som bedrev automobiltrafik och mellan automobiltrafiken och spår-bunden trafik. Under denna konferens var det flera talare som berörde den föreslagna behovs- och lämplighetsprövning, dock, i likhet med betänkan-dena från de sakkunniga, klargjordes det ej i någon större utsträckning hur denna behovsprövning skulle implementeras. En av talarna på konferensen, trafikchef Fredrik Julius Wickström, får symbolisera den tvetydighet som rådde kring frågan om behovsprövning. Wickström diskuterade det som han ansåg var ett problem, nämligen relationen och kopplingen mellan automobiltrafik och järnvägarna. Wickströms föreslog att tillståndsgivande myndighet skulle ställa sig frågan

Är järnvägen eller biltrafiken viktigast för ortens behov?⁴⁶

Enligt Wickström skulle svaret på denna fråga avgöra om tillståndsgivande myndighet skulle meddela ytterligare trafiktillstånd eller ej. Wickström ansåg vidare att biltrafiken fyllde ett behov på sådana orter där järnvägar sak-

⁴⁴ SOU 1923:77, s. 153 ff.

⁴⁵ SOU 1923:77, s. 155.

⁴⁶ SOU 1923:77, s. 171.

nades. Wickström var också starkt kritisk mot den biltrafik som i dagsläget verkade i områden där järnvägstrafik redan utfördes. Den konkurrens som då uppstod var enligt Wickström mycket värre än den som förekom mellan inbördes konkurrerande företag inom automobiltrafiken.⁴⁷ På ett liknande sätt argumenterade järnvägsdirektör Albert Kamph. Kamph använde sig av ett exempel på hur trafiken utfördes i Stockholm i sin argumentation, där han konstaterade att det utfördes parallell trafik med både autobiler och järnväg inom vissa områden.⁴⁸ Kamph konstaterade att

Det förstår var och en, att det här är fråga om en allvarlig konkurrens med järnvägen, som under många år upparbetat trafiken med stora kostnader. Man måste väl säga, att detta är ett trafikföretag (Automobiltrafik, min anm.) som icke tillkommit på grund av verkligt behov och därför icke har något existensberättigande. Det är ett försök att av profitskäl beröva järnvägen den trafik, som den upparbetat.⁴⁹

Anvisningar rörande vägväsendet och automobiltrafiken

I anslutning till Vägkonferensen i Stockholm 1923, utarbetade kommunikationsdepartementet *Anvisningar rörande vägväsendet och automobiltrafiken*.⁵⁰ I dessa anvisningar dyker för första gången mer konkreta och detaljerade förslag upp gällande hur behovsprövningen skulle tillämpas. Vid prövningen av ansökan gällande trafiktillstånd, ansågs att

I första hand bör undersökas det förefintliga trafikbehovet med hänsyn till andra trafikföretag i orten, såsom järnvägar, spårvägar, ångbåtslinjer eller andra automobilföretag. Härvid bör utredas, huruvida dessa redan befintliga företag kunna anses fylla berättigade krav på kommunikationsanordningar för orten. Särskilt böra tidtabeller, turlistor och biljettpris för dessa företag härvid granskas.⁵¹

Det första steget vid prövningen skulle alltså bestå i att kartlägga det redan etablerade trafikutbudet på orten. Utifrån denna kartläggning, skulle sedan handläggande instans ta ställning till ifall de etablerade företagen kunde anses uppfylla ortens berättigade krav på kommunikationer. Företagens tidtabeller, turlistor och biljettpriser avsågs ligga till grund för denna bedömning. I anslutning till föreslagna turlistor, skulle prövningen avgöra

⁴⁷ SOU 1923:77, s. 172.

⁴⁸ SOU 1923:77, s. 174.

⁴⁹ SOU 1923:77, s. 174.

⁵⁰ SOU 1924:19.

⁵¹ SOU 1924:19, s. 18.

ifall de var lämpliga och om de kunde följas även under ogynnsamma väderleksförhållanden och mörker.⁵²

Den vidare utredningen bör avse det ifrågasatta företagens ekonomiska betingelser och vederhäftighet, varom ansökan skall lämna upplysning. Därvid bör beaktas, att det nya företaget måste beräknas bära alla de kostnader, som för trafikens fullgoda ombesörjande under en längre tid äro ofrånkomliga. Så böra vid denna beräkning medtagas icke blott automobilinjens direkta driftskostnader (personal – och drivmedelskostnader), utan även automobilskatt m.m. samt eventuellt bidrag till vägunderhållet ävensom ränta och amortering å materialen, försäkringskostnader, reparationskostnader, kostnader för hållande av nödigt reservmaterial m.m.⁵³

Ytterligare krav som framkom i anvisningarna gällde frågan om reservmaterial, vilket var viktigt för att bussar ej skulle bli stående och därmed ej kunna utföra sina transportuppdrag. ”Slutligen är det angeläget, att den sökande har förmåga att tillfredsställande kunna ombesörja den ifrågavarande trafiken och fullgöra den ersättningskyldighet, som han vid utövande av denna trafik kan ådraga sig”.⁵⁴

Järnvägs- och automobiltrafikkonferensen 1927

I april 1927, fick chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Carl Meurling, i uppdrag av Kungl. Maj:t att anordna en konferens som berörde frågor rörande järnvägs- och automobiltrafik. Konferensen, vilken gick under namnet *Järnvägs- och automobiltrafikkonferensen* hölls i Stockholm 23–25 maj samma år. Deltagarlistan på konferensen var omfattande och förutom samtliga landshövdingar,⁵⁵ kunde man finna representanter från ett stort antal föreningar och sammanslutningar vilka hade intressen i järnvägs- och automobiltrafiken. Under de tre dagar som konferensen pågick, behandlades bland annat motorfordonstrafiken och dess administrativa reglering. Automobiltrafikens expansion under 1920-talet och effekterna av denna utgjorde grunden i de flesta anförandena. Den centrala tvistefrågan var hur man skulle förena en expanderande biltrafik med den etablerade järnvägstrafiken. I samband med de diskussioner som fördes kom många talare in på frågan gällande tillståndsgivningen för den yrkesmässiga automobiltrafiken. Inledande talare på konferensen var Axel Valsinger, byråchef i väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Valsinger tog i sitt anförande upp frågan om normer för prövning av trafikillstånd. Han radade upp ett antal tänk-

⁵² SOU 1924:19, s. 19.

⁵³ SOU 1924:19, s. 18.

⁵⁴ SOU 1924:19, s. 19.

⁵⁵ Ifall någon landshövding hade förhinder deltog istället en representant för den aktuella länsstyrelsen.

bara konkurrenssituationer som kunde uppstå, främst mellan vägburen trafik och järnväg. Ett exempel: då kraven från ortsbefolkningen ökat på transporter från ”dörr till dörr” (vilket var enklare att åstadkomma genom busstrafik) hade trafiktillstånd meddelats i en hel del fall, då den aktuella automobilinjen löpte mer eller mindre parallellt med en redan befintlig järnväg. Valsinger:

Givetvis kunna vid prövning av ansökningar om trafiktillstånd i sistnämnda fall utomordentliga svårigheter erbjuda sig, då det gäller att, enligt författningens föreskrift om behövligheten och lämpligheten av den ifrågasatta trafiken, därvid mot varandra avväga de olika hänsyn, som göra sig gällande och som tagit sig så klara uttryck redan i de båda förenämnda motionerna⁵⁶ till 1923 års riksdag, samt därvid söka tillmötesgå ortsbefolkningens krav på förbättrade kommunikationer medelst *vår* tids landsvägskommunikationsmedel utan att otillbörligt åsidosätta järnvägarnas intressen. Om det därför å ena sidan kan förefalla önskvärt att åstadkomma större enhetlighet och mera preciserade bestämmelser beträffande förutsättningarna för beviljande av dylika tillstånd, torde det å andra sidan vara uppenbart, att några enhetliga och allmängiltiga regler utöver gällande bestämmelser härutinnan väl knappast kunna åvägbringas.⁵⁷

Flera talare framförde också åsikten om att erhållande av trafiktillstånd också måste medföra skyldigheter för tillståndshavaren att ombesörja trafiken i fråga. För att utföraren skulle kunna uppfylla sina skyldigheter och exempelvis köra under tider då trafikunderlaget var lågt, måste trafiken regleras så att inte osund konkurrens uppstod. I detta instämde V. Hilding, ordförande i Sveriges trafikbilägares riksförbund. Vidare påtalade Hilding de problem som kunde uppstå i samband med prövningen av behövligheten och lämpligheten av ny trafik.

En paragraf kan alltid vara avfattad mer eller mindre koncist men den kan nog aldrig vara avfattad så, att det inte finns någon sidoväg att tillgå och därför är det alltid i första hand tillämpningen av en paragraf, som faller utslaget.⁵⁸

Ett förslag, som enligt Hilding skulle minimera risken att sökanden förde myndigheterna ”bakom ljuset” var att inrätta trafiknämnder, vilka skulle bistå länsstyrelserna vid prövningen av trafiktillstånd. Hildings förhoppning var att antalet trafiktillstånd noga överensstämde med det befintliga behovet.⁵⁹ Som Hilding påtalade, kunde tillämpningen av en paragraf ta

⁵⁶ Den ena motionen yrkade på att tillstånd skulle ges då behövligheten var styrkt genom uttalande från ortsbefolkningen. Den andra motionen hade som utgångspunkt att järnvägens behov skulle prioriteras.

⁵⁷ SOU 1927:17, s. 23.

⁵⁸ SOU 1927:17, s. 70.

⁵⁹ SOU 1927:17, s. 166 ff.

olika former. En av dessa ”former” gav landshövding Sven Hagströmer uttryck för då han beskrev handläggningen av trafiktillstånd i Blekinge län. Inledningsvis påpekade Hagströmer det faktum, att då ansökan gällde trafik som ej var linje- eller lokaltrafik, skulle prövning av behövlighet endast ske då särskilda skäl förelåg. I Blekinge hade man börjat behövspröva sådan trafik först under senare år, som en konsekvens av att ansökningarna kraftigt ökat i antal. Hagströmer utvecklade hur tillämpningen utfördes

I Blekinge har länsstyrelsen i allmänhet förfarit så att, så snart vederbörande landsfiskal uttalat, att behovet av trafiktillstånd redan är tillräckligt tillgodosett, ansökningen remitterats till kommunalnämnden. Har då även denna sagt, att behovet är fyllt, har ansökningen avslagits.⁶⁰

Utifrån Hagströmers beskrivning av tillämpningen vid prövning av trafik-tillstånd, framstod det i alla fall i Blekinge vara mycket svårt för sökanden att föra myndigheterna ”bakom ljuset” som Hilding befarade.

Ingemar Petersson, vägkonsulent i Stockholms län, menade att

Synpunkterna i fråga om ekonomin äro synnerligen viktiga vid behandlingen av ärenden om tillstånd till nya trafikföretag, och det får erkännas, att härutinnan en fullt tillfredsställande praxis hitintills icke överallt i landet kommit till stånd.⁶¹

Petersson påtalade att länsstyrelsen i Stockholms län genomfört en rad åtgärder vilka syftat till att underlätta och förbättra prövningen av nya tillstånd. Bland annat skickades ett frågeformulär ut till de myndigheter som skulle yttra sig i fråga om nya företag. Via detta formulär fick länsstyrelsen information om ortens syn på frågan. Vidare sändes samtliga ansökningar gällande nya trafiktillstånd ut till etablerade trafikföretag som kunde tänkas beröras av den sökta trafiken. Yttrandena från dessa företag utgjorde sedan en del av underlagsmaterialet vid länsstyrelsens bedömning av trafikbeho- vet.⁶²

Under konferensen redovisades också resultatet av en undersökning gällande länsstyrelsernas åsikt om det var önskvärt att ändra gällande nor- mer för prövning av trafiktillstånd. Det stora flertalet, tretton länsstyrelser, ansåg inte att det för närvarande var nödvändigt med några förändringar. Tre länsstyrelser önskade se en större enhetlighet när det gällde förutsätt- ningarna för att bevilja trafiktillstånd. Fem länsstyrelser ville att förord- ningen skulle ändras, så att all yrkesmässig trafik skulle prövas utifrån dess behövlighet och lämplighet. En länsstyrelse förslog att det i förordningen

⁶⁰ SOU 1927:17, s. 76.

⁶¹ SOU 1927:17, s. 41.

⁶² SOU 1927:17, s. 41.

skulle ske ett tillägg, vilket syftade till att ge ett bättre skydd åt redan befintliga trafikföretag.⁶³

Betänkande med förslag till förordning om motorfordon m.m.

I ett betänkande presenterade 1927 års motorfordonssakkunniga sin syn gällande behovsprövning av också länstrafik. Regelverket stadgade vid detta datum att bara linjetrafiken skulle behovsprövas. De sakkunniga menade att för att behovsprövningen skulle kunna genomföras måste tillståndet vara kopplat till en stationsort.⁶⁴ De sakkunniga kommenterade också ett förslag från järnvägsföreningen, vilket syftade till att införa mer detaljerade bestämmelser i förordningen då det gällde prövningen av trafiktillstånd. Anledningen till förslaget bottnade i att man ansåg att ”Tillämpningen i praktiken synes dock vara vacklande”.⁶⁵ De sakkunniga ansåg dock att det ej var lämpligt att i författningen ta upp uttalanden vilka de menade istället hörde hemma i motiveringen till förordningen.⁶⁶

Sammanfattning

Mot bakgrund av den kraftiga expansion av motorfordonstrafik som skedde i Sverige i början av 1920-talet, inleddes ett arbete som syftade till att anpassa lagstiftningen till den rådande trafiksituationen. Utredningar tillsattes och betänkanden avlämnades. Ett av förslagen, vilket syftade till att skapa en bättre marknadssituation inom den yrkesmässiga biltrafiken, var att införa en behovs- och lämplighetsprövning. Denna prövning gick ut på att tillståndsgivande myndigheter vid nya ansökningar, skulle pröva om det fanns behov av ytterligare aktörer på marknaden för yrkesmässig biltrafik. Förslaget, som det formulerades i utredningarna, blev genom införandet av 1923 års förordning om motorfordon, en del i det regelverk som omgärdade den yrkesmässiga busstrafiken.

De expertgrupper som tog fram förslaget, poängterade att behovsprövningen ej skulle ses som ett medel för att ge etablerade aktörer monopol på trafiken, utan syftet var att prövningen skulle vara ett verktyg för att skapa en balanserad konkurrenssituation inom den yrkesmässiga busstrafiken. Genom behovsprövningen skulle den så kallade ”okynneskonkurrensen” stävjas, samtidigt som etablerade aktörer skulle vara medvetna om att de när som helst kunde utsättas för konkurrens. Även om uppslutningen kring

⁶³ SOU 1927:17, s. 21 f.

⁶⁴ SOU 1929:16, s. 200.

⁶⁵ SOU 1929:16, s. 208.

⁶⁶ SOU 1929:16, s. 209.

behovsprövningens införande vara relativt bred, gick åsikterna isär då det kom till frågan om tillämpningen av denna prövning. Hur skulle behovet mätas och vems behov avsågs?

Dessa frågor var upp till diskussion på ett flertal konferenser och kamarmöten 1923 och åren därefter. Olika intressen gjorde sig gällande under diskussionerna, där man kunde hitta järnvägsförespråkare, etablerade aktörer inom motorfordonstrafik och en grupp av övriga. Järnvägsförespråkarna ansåg att motorfordonstrafiken behövde strikta regleringar och välkomnade den nya behovsprövningen. Även representanter för de etablerade aktörerna inom motorfordonstrafiken ansåg att införandet av behovsprövningen var ett steg i rätt riktning. Den grupp som benämndes övriga ovan får representera de som inte hade någon uppenbar koppling till järnvägen eller motorfordonstrafiken. Flera av dessa uttalade också ett stöd för behovsprövningen, dock avvek deras syn på behovsprövningen något i jämförelse med järnvägs- och motorfordonsaktörernas. Medan de tidigare nämnda såg behovsprövningen som ett medel att skydda järnvägen, respektive etablerade aktörer inom yrkesmässig busstrafik, ansåg gruppen övriga att vid prövningen av behovet skulle myndigheterna i första hand se till allmänhetens bästa och ortsbefolkningens behov av trafiktjänster.

Behovsprövningen var de facto, ett verktyg, som fel använt kunde skapa en monopolsituation på marknaden för yrkesmässig biltrafik. Möjligtvis var det medvetenheten om denna risk, som gjorde att frågan om behovsprövning var ett återkommande tema i de diskussioner som rörde yrkesmässig trafik som fördes tiden efter 1923.

Frågan är då, hur blev det? Vilken praxis kom att utvecklas då regelverket med dess behovsprövning skulle användas av handläggande instans?

KAPITEL 4

Från ansökan till beslut

Inledning

Syftet med detta kapitel, är att belysa den praxis som utvecklades då myndigheterna behandlade ansökningar gällande trafik tillstånd. I de två följande kapitlen, kommer utfallet av denna handläggning att analyseras. Den tidsperiod som står i fokus i detta och de två följande kapitlen är åren 1979 till 1989. Undersökningsperioden är vald mot bakgrund av att marknaden för yrkesmässig busstrafik omreglerades 1989 och genom detta kan jag studera marknadens funktionssätt innan omregleringen.

Situationen för de aktörer som önskade utföra yrkesmässig busstrafik under perioden 1979–1989, var enligt följande: yrkesmässig busstrafik kunde bedrivas som linje- turist eller beställningstrafik. Med undantag för linjetrafik som berörde mer än ett län, var länsstyrelsen i respektive län den instans som prövade och utfärdade trafik tillstånden. Hur såg då processen ut, från det att ansökan om trafik tillstånd formulerades fram till att länsstyrelsen fattade beslut?

Ansökan och handläggning

Ansökan

Om det inte fanns särskilda skäl, skulle ansökan om trafik tillstånd göras skriftligt.¹ Oavsett vilken typ² av tillstånd ansökan avsåg, ansågs det fördelaktigt att bifoga sådana handlingar som visade att sökanden var lämplig att driva den trafik som söktes. Anledningen till detta var den lämplighetsprövning som i det formella regelverket existerade parallellt med behovsprövningen. Lämplighetsprövningen är dock inte föremål för någon närmare

¹ Då jag i materialet ej funnit något som tyder på att ”icke skriftliga” ansökningar förekom, får man anta att förfarandet med skriftliga ansökningar var den rådande normen. Avser i första hand länsstyrelsens beslut, som i samtliga fall är skriftliga. Dessa beslut går sedan att koppla samman med en ansökan som var skriftlig.

² Beställnings-, turist- eller linjetrafik.

studie i föreliggande uppsats, främst beroende på att dess inverkan på tillståndsgivningen i praktiken verkade vara av marginell betydelse.³ Ansökan, som handläggande instans på länsstyrelsen fick på sitt bord, kunde anta många skepnader. Bland ansökningarna går att finna prydliga maskinskrivna varianter, men också handskrivna ansökningar, författade med en spretig, ibland svårläst handstil. Det existerade med andra ord inget standardiserat system i form av förtyckta ansökningsblanketter⁴, utan det var upp till sökandens förmåga och fantasi att få till en sådan.

Det som sagts ovan gällde alltså oavsett vilken typ av trafik ansökan avsåg. Det fanns också mer specificerade anvisningar utformade för de olika trafikformerna. I dessa behandlades linjetrafik för sig och beställnings- och turisttrafik tillsammans. Enligt regelverket skulle uppgifter om avsedd linjesträckning, taxa och turlista lämnas då ansökan gällde linjetrafik. De ansökningar som gällde beställningstrafik eller turisttrafik skulle innehålla uppgifter om antalet fordon som skulle användas i rörelsen, högsta antalet passagerare som kunde transporteras i dessa fordon, samt om sökanden förfogade över eventuella reservfordon. Utöver detta, skulle ansökan om tillstånd för beställningstrafik innehålla förslag om stationsort⁵ för trafiken.⁶

Handläggningen – länsstyrelsens prövning

Efter att planeringsavdelningen, juridiska enheten på länsstyrelsen, fått ansökan tillhanda, satte själva handläggningen igång. I materialet har jag funnit handläggningstider som legat i spannet 2 till 10 månader. I regel var ett ärende avklarat inom 2 till 3 månader, men undantag fanns. De gånger beslutet drog ut på tiden, alltså närmade sig 10 månader, var orsaken ofta att den sökande ej var tillfreds med handläggningen.

Då länsstyrelsen prövade en ansökan, stadgade regelverket att ”tillstånd får ges endast om den avsedda trafiken behövs och i övrigt är lämplig”.⁷ Länsstyrelsens uppgift bestod alltså i att pröva lämpligheten hos den sökande, samt behovet av den sökta trafiken. Enligt regelverket skulle länsstyrelsens prövning av ansökningarna utföras på olika sätt beroende på om de gällde linje- och turisttrafik eller beställningstrafik.

Vid prövningen av ansökningar gällande linjetrafik eller turisttrafik skulle, om inte särskilda skäl förelåg, berörd länsstyrelse via ett remissförfarande,

³ Kritz (1976), s. 60.

⁴ Med reservation för en ansökan gällande turisttrafik, där ansökan gjordes på en förtryckt blankett. Se ärende 11.458-1741-80, länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁵ Stationsort innebar att ett tillstånd för beställningstrafik var bundet till ett visst geografiskt område.

⁶ SFS 1979:871, s. 2326.

⁷ SFS 1979:559, s. 1323.

begära yttrande från polismyndighet på sökandens kyrkobokföringsort, eller på den ort där företagens ledning fanns. Vidare skulle länsstyrelsen begära yttranden från kommuner, trafikföretag och sammanslutningar av yrkesmässig trafik som kunde komma att beröras av den sökta trafiken. I de fall trafiken rörde mer än ett län, skulle yttrande också begäras från de berörda länen.

Då ärendet gällde ansökningar om tillstånd för att bedriva beställningstrafik för persontransporter, skulle länsstyrelsen begära yttranden från polismyndighet i den kommun där stationsorten skulle finnas. Genom kungörelse i ortstidningen, skulle länsstyrelsen sedan ge trafikföretag, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik och andra som kunde beröras av ärendet tillfälle att yttra sig. Utöver dessa specifikationer, hade länsstyrelsen rätt att begära ytterligare uppgifter som ansågs nödvändiga för att pröva en ansökan om beställningstrafik. I de fall länsstyrelsen fann det uppenbart att tillstånd ej borde ges, gav författningen utrymme för länsstyrelsen att frångå förfarandet med yttranden som beskrevs ovan.⁸

Oavsett vilken trafik som ansökan avsåg, skulle länsstyrelsen begära yttrande från polismyndigheten. Orsaken till detta var den lämplighetsprövning som omnämns tidigare och som i praktiken innebar att polisen sökte i sina register ifall den sökande gjort sig skyldig till några allvarigare förseelser som gjorde denne olämplig som tillståndsinnehavare. I materialet har jag funnit få exempel där den sökande ”fastnat” i denna lämplighetsprövning.

Remissförfarandet

Remissvaren som inkom till länsstyrelsen, kunde i likhet med ansökningarna, anta många olika skepnader. Inte heller här, har jag sett något som kunde liknas vid ett standardiserat förfarande. En del av remissvaren var relativt omfattande, medan andra svarade kort, ibland bara med ett par rader. Oavsett omfånget, textmängden, framkommer i de flesta yttrandena två saker. Det ena var, vilket remissinstanserna i regel uttryckte kort och koncist, ifall de ansåg att ansökan skulle beviljas eller ej. Det andra, bestod i att remissinstanserna ofta lämnade en motivering till sitt ställningstagande. Genom detta går det att se hur remissinstanserna agerat vid de olika ansökningarna, samt motivet till agerandet.

Vid en hastig blick, såg remissförfarandet likartat ut för de olika trafikslagen. Dock fanns här en skillnad. Vid linje- och turisttrafik ”skulle” länsstyrelsen ”begära” yttranden från kommuner, trafikföretag och sammanslutningar av yrkesmässig trafik. Då det gällde beställningstrafiken

⁸ SFS 1979:871, s. 2326 f.

fanns inget ”begära”, utan trafikföretag, sammanslutningar av utövare av yrkesmässig trafik och andra som kunde beröras av ärendet, skulle istället informeras om ansökan via kungörelse i ortstidningen och därefter ges tillfälle att yttra sig.

Detta kan tyckas vara av marginell betydelse, men till saken hör att praxis verkar ha sett ut på ett annat sätt. Vid sidan av kungörelse i ortstidningen, fick ett antal remissinstanser också en egen kopia av ansökan. Genom sändlistor i ansökningshandlingarna, kan man se att kungörelse i ett specifikt ärende gjordes den 29 augusti 1980, men att ansökningarna *överlämnades* till vissa remissinstanser för yttrande tre dagar innan kungörelsen.⁹ Vissa remissinstanser, hade med andra ord en annan position vid handläggningen, då de dels fick ta del av ansökan innan kungörelsen gjordes, samt, vilket var mer anmärkningsvärt, fick ansökan sänd till sig. I ett annat ärende, framkom att ansökan ”överlämnas för yttrande”¹⁰ till polismyndigheten, berörd kommun, Upplands Lokaltrafik AB (UL), Statens Järnvägar (SJ)¹¹, Uppsala läns busstrafikförening och Upplands transportarbetarefackförening Avd 41. Vidare framgick att ansökan ”utgått” till dessa instanser vid ett visst datum och det går också att se vilket datum de kommit in med yttrande, vilket i regel tog cirka en månad.

Det framstår alltså som att förfarandet med kungörelse, som regelverket stadgade gällande beställningstrafik, i praktiken kom att efterlikna handläggningen som skulle utföras då ansökan gällde linje- och turisttrafik. Denna tanke bekräftades, då jag fann ett svar från länsstyrelsen på en skrivelse där frågeställaren önskade veta ifall länsstyrelsen kunde utfärda förhandsbesked beträffande möjligheten att erhålla trafiktillstånd. I svaret från länsstyrelsen, stod under rubriken ”Behovsprövning”, följande att läsa

Länsstyrelsen inhämtar yttranden över ansökan från berörd kommun, läns huvudmannen, Statens Järnvägar, Uppsala läns busstrafikförening och Upplands transportarbetarefackförening Avdelning 41.¹²

Länsstyrelsen inhämtade alltså yttranden från ett antal utvalda remissinstanser. Då jag excerperat mitt material, har, med undantag för ”berörd kommun”, de övriga fyra som nämns i citatet ovan, utmärkt sig som flitiga aktörer vid ärenden gällande trafiktillstånd för yrkesmässig busstrafik. De

⁹ Ärende 11.451-1730-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁰ Ärende 620-9411-89, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹¹ Angående Statens järnvägar förekommer olika beteckningar på inlämnade yttranden. Bl.a. går det att finna Uppsala bussregion, Uppsala busslinjegrupp och Stockholms trafikdistrikt. Dock har samtliga yttranden statens järnvägar som avsändare, varvid jag fortsättningsvis använder SJ som beteckning.

¹² Ärende 11.451-392-86, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

fyra förekommer i det stora flertalet av de ansökningshandlingar jag excerperat. Övriga remissinstanser, vilka kunde bestå av exempelvis skolor, kommuner och enskilda bussföretagare, förekom betydligt mer sporadiskt i relation till de ovan fyra nämnda. Även om denna grupp av ”övriga remissinstanser” vid vissa ansökningar kunde representera en relativt stor andel av det totala antalet inkomna yttranden, har jag valt att lägga tonvikten på de fyra som nämns ovan. Detta mot bakgrund av att ”de fyra” på ett tydligare sätt går att definiera som avgränsade organisationer, medan aktörerna i gruppen ”övriga” kanske deltog med ett yttrande under hela den studerade perioden.

Enligt Barbro Lundin, en av de ansvariga för tillståndsprövningen vid länsstyrelsen och för övrigt samma person som svarade på förfrågan om förhandsbesked ovan, var det inte så märkligt att länsstyrelsen valde att inhämta yttranden från just dessa instanser. Anledningen, enligt Lundin, att dessa regelbundet fick delta med sina åsikter rörande ansökningar, var på grund av att de ansågs vara de aktörer som hade bäst inblick i den yrkesmässiga busstrafiken.¹³

Att de aktörer som omnämns ovan, hade god inblick och kunskap gällande den yrkesmässiga busstrafiken framstår som rimligt. Dock finns det anledning att stanna upp här och fundera kring vilka konsekvenser detta remissförfarande kunde få på den faktiska handläggningen av ansökningar. Det är inte på något sätt givet att de remissinstanser som deltog med yttranden agerade i enlighet med statens mål för den yrkesmässiga busstrafiken. Risken finns att olika intressegrupper och organisationer sätter sina egna intressen i första rummet och följaktligen lämnar ett yttrande som gynnar dessa intressen.

Remissinstanserna

Mot bakgrund av vad som framkommit ovan gällande remissinstanserna, finns det skäl att titta lite närmare på ”de fyra”, Upplands lokaltrafik AB (UL), Statens Järnvägar (SJ), Uppsala läns busstrafikförening och Upplands transportarbetarefackförening Avd 41, som i hög grad var delaktiga vid remissförfarandet.

Upplands lokaltrafik AB (UL) var trafikhuvudman i Uppsala län och ansvarade för den linjetrafik som utförde persontransporter på väg. UL ägdes gemensamt av kommunerna i länet samt landstinget. Trafikhuvudmannskapet innebar att UL hade bestämmanderätt över taxor och trafikutbud, men de hade också uppgiften att bestämma ifall driften skulle ske via entreprenadtrafik eller trafik i egen regi. Det var dock endast i liten utsträckning

¹³ Telefonkontakt med Barbro Lundin 2006-10-10.

som länshuvudmännen innehade tillstånden till busslinjetrafik. Istället var det företagare i bussbranschen som var tillståndsinnehavare och huvudmannen anlidade dessa som entreprenörer.¹⁴

De övriga tre remissinstanserna kan i högre grad än UL, sägas tillhört olika intressegrupper. SJ var i sammanhanget en aktör som satt på två stolar. I första hand förknippades SJ med dess aktiviteter inom den spårbundna trafiken. Dock var SJ också en aktör på marknaden för yrkesmässig busstrafik där de hade ett relativt stort antal bussar i trafik. Uppsala läns busstrafikförening, var en organisation som samlade etablerade aktörer inom den yrkesmässiga busstrafiken. Slutligen, Upplands transportarbetarefackförening Avd 41, var den fackförening som organiserade anställda inom den yrkesmässiga busstrafiken.

Länsstyrelsens beslut

Av beslutet framgick vad ansökan handlade om, eventuella villkor¹⁵ förknippade med trafikillståndet, samt givetvis ifall ansökan beviljades eller ej. Då ansökan inte beviljades följde också en motivering. Det framgick också vilka som deltog i den slutgiltiga handläggningen av ärendet, i regel förste länsassessor som beslutande, samt byrådirektör och första länsnotarie som föredragande.

Sammanfattning

Syftet med detta kapitel, har varit att belysa den praxis som utformades då länsstyrelsen handlade ansökningar gällande trafikillstånd. Enligt regelverket, skulle länsstyrelsen pröva lämpligheten hos den sökande, samt behovet av den sökta trafiken. Utifrån vilken typ av trafik som ansökan avsåg, stadgade regelverket en viss skillnad vid prövningen av trafikillstånden. Skillnaden bestod i hur länsstyrelsen skulle använda sig av remissförfarandet i samband med handläggningen. I praktiken verkar dock länsstyrelsens handläggning utförts på likartat sätt, oavsett sökt trafikform. I kapitlet framkom också, att ett antal remissinstanser hade en viss särställning då länsstyrelsen handlade ansökningar. Detta genom att länsstyrelsen frekvent sökte remissinstansernas åsikt angående inkomna ansök-

¹⁴ SFS 1978:438, s. 804 ff. och Ds K 1984:3, s. 12.

¹⁵ Villkor förknippade med ett trafikillstånd, kunde t.ex. bestå i att ett utfärdat tillstånd gällde för en viss tidsperiod eller begränsningar i antalet passagerare som fick transporteras. Tillstånd kunde också begränsas till att gälla så länge tillståndsinnehavaren hade avtal om entreprenadtrafik.

ningar. Kapitlet har vidare visat, att lämplighetsprövningen var av underordnad betydelse och sällan lade hinder i vägen för den sökande.

I detta kapitel belystes dock inte behovsprövningen, och det hänger fortfarande ett antal frågor i luften. Hur kom behovsprövningen att användas då länsstyrelsen handlade ansökningar? Och hur agerade remissinstanserna i denna process?

Tillämpningen

Inledning

I föregående kapitel, såg vi att två kriterier reglerade tillträdet till marknaden. För det första, skulle den sökande vara lämplig som person, och för det andra, skulle det finnas behov av den sökta trafiken. Prövningen av lämpligheten, visade sig i sammanhanget vara av ringa betydelse då det gällde en sökandes eventuella erhållande av ett trafikillstånd. Kapitlet visade också, att ett antal remissinstanser intog en speciell position i samband med att ansökningar gällande trafikillstånd behandlades.

På vilket sätt behovsprövningen påverkade utfallet av handläggningen återstår dock att undersöka. I detta kapitel kommer därför utfallet av länsstyrelsens handläggning att analyseras. Hur kom behovsprövningen att användas? Och hur agerade remissinstanserna?

Utgångsläge

Materialet som ligger till grund för detta kapitel, utgörs av ansökningar från nya och etablerade aktörer som sökte nya trafikillstånd. Det finns två huvudsakliga skäl till att detta urval¹ gjorts. För det första kunde både nya och redan tidigare etablerade aktörer söka tillstånd för de nämnda trafikformerna. Detta möjliggör en komparation mellan de båda grupperna. För det andra kan man genom att studera utfärdandet av nya tillstånd, se hur tillträdet till marknaden reglerades. I tabell 2 finns en sammanställning av de ansökningar som inkom under perioden. Tabellen är uppdelad i kategorierna ”nya” och ”etablerade” aktörer och visar antalet ansökningar dessa lämnade in för respektive trafikform.

Av tabell 2 framgår, att det totalt inkom 113 ansökningar från etablerade aktörer, att jämföra med 19 ansökningar från nya aktörer. Jag kan finna två tänkbara förklaringar till att ansökningsfrekvensen hos de båda kategorierna av sökande skiljde sig så pass mycket som den gjorde. För det första, var det både sannolikt och rimligt, att de personer som redan var etablerade

¹ Se kapitel 1.

Tabell 2. *Ansökningar gällande nya trafik tillstånd, fördelat på nya och etablerade aktörer.*

Ansökan gällande	Nya aktörer	Etablerade aktörer	Summa
Beställningstrafik	14	58	72
Turisttrafik	5	36	41
Linjetrafik	-	19	19
Summa	19	113	132

Källa: Länsstyrelsens arkiv i Uppsala län, planeringsavdelningen. Ogallrade arkivhandlingar rörande yrkesmässig trafik. Diarieförda handlingar.

på marknaden, och i egenskap av det också visste hur marknaden fungerade, var mer aktiva då det gällde att söka trafik tillstånd. För det andra, kunde samma kunskap i stor utsträckning även ha funnits hos de nya aktörerna, men kunskapen resulterade i detta fall till att flera nya aktörer avstod från att lämna in någon ansökan. Frågeställningarna som styr den fortsatta framställningen av kapitlet är: Hur många ansökningar fick avslag respektive bifall? Hur agerade remissinstanserna? Och vad var motiven då remissinstans eller länsstyrelse yrkade på avslag?

Handläggningen

Nya aktörer söker trafik tillstånd

I detta avsnitt behandlas de aktörer som tidigare ej hade tillstånd för att bedriva yrkesmässig busstrafik och som under den aktuella perioden kunde söka tillstånd för beställnings-, turist och linjetrafik. Av tabell 3 framgår att det totalt inkom 19 ansökningar från nya aktörer. Av dessa 19 ansökningar, var det 14 stycken som gällde beställningstrafik och 5 ansökningar rörde turisttrafik. Ingen av de nya aktörerna ansökte om tillstånd för att få bedriva linjetrafik.

Tabell 3. *Antal ansökningar, yttranden och yttranden/ansökan gällande tillstånd för beställnings-, turist- och linjetrafik.*

Ansökan gällande	Antal ansökningar	Antal yttranden	Yttranden/Ansökan
Beställningstrafik	14	52	3,7
Turisttrafik	5	9	1,8
Linjetrafik	-	-	-

Källa: se tabell 2.

Efter att länsstyrelsen tagit del av ansökningarna, gjordes en kungörelse och ansökan sändes på remiss till några utvalda instanser. Sammanlagt inkom 61 yttranden från remissinstanserna, varav 52 gällde beställningstrafik och 9 stycken turisttrafik. Sett till yttranden per ansökan, framstod remissinstanserna mer måna om att göra sin röst hörd då ansökan gällde beställningstrafik där det i snitt inkom 3,7 yttranden per ansökan, att jämföra med 1,8 för turisttrafiken. Orsaken till att remissinstanserna hade högre benägenhet att yttra sig då ansökan gällde tillstånd för beställningstrafik, kunde förklaras med att beställningstrafiktillståndet hade ett bredare användningsområde än tillstånd för turisttrafik.² Detta framgick tydligt i ett beslut som länsstyrelsen fattade i samband med att en ny aktör sökte tillstånd för turisttrafik.

Tillstånd till turisttrafik bör i första hand meddelas innehavare av tillstånd till beställningstrafik med buss. Med hänsyn härtill lämnar länsstyrelsen ansökningen utan bifall.³

Med ett beställningstrafiktillstånd fanns möjlighet för innehavaren, att vid sidan av beställningstrafik, också bedriva linje- och turisttrafik. Med andra ord, beställningstrafiktillståndet framstod som nyckeln för att få tillträde till marknaden för yrkesmässig busstrafik, en form av rangordning av tillstånden. Mot den bakgrunden, innebar utfärdandet av ett nytt beställningstrafiktillstånd att konkurrensen kunde bli större inom både beställnings-, turist- och linjetrafiken. Kanske denna omständighet också låg bakom det mycket svala mottagandet som de nya aktörernas ansökningar fick. Uppslutningen var i stort sett total bland remissinstanserna, 58 av de 61 yttrandena som inkom yrkade på att länsstyrelsen skulle avslå de inlämnade ansökningarna, se tabell 4.

Tabell 4. *Remissinstansernas yttrande och länsstyrelsens beslut*

Aktörer	Beställningstrafik		Turisttrafik	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
Remissinstanser	3 (6 %)	49 (94 %)	-	9 (100 %)
Länsstyrelsen	-	14 (100 %)	-	5 (100 %)

Källa: se tabell 2.

² En kommun, en landstingskommun eller ett kommunalt trafikföretag som har tillstånd till linjetrafik får anlita någon som har tillstånd till beställningstrafik för att utföra trafiken. I sådana fall får den som anlitas utföra linjetrafiken med stöd av sitt tillstånd till beställningstrafik. SFS 1979:559, s. 1323 f.

³ Ärende 11.458-1894-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

Länsstyrelsen var konsekvent då beslut skulle tas angående de ansökningar som inkommit från nya aktörer. Avslagsfrekvensen var hundraprocentig, ingen av ansökningarna fick länsstyrelsens godkännande. Då ansökan gällde tillstånd för att bedriva beställningstrafik, visar tabellen att tre av yttrandena från remissinstanserna yrkade på att ansökan skulle ges bifall. Dessa tre yttranden var fördelade på de tre remissinstanserna, SJ, Uppsala läns busstrafikförening och Upplands transportarbetarefackförening, som alltså lämnade ett bifall var.

Motivering vid avslag

Av föregående kapitel, framgick att länsstyrelsen och remissinstanserna i regel lämnade en motivering då de avslog, respektive yrkade på att en ansökan skulle ges avslag. Mot bakgrund av det motstånd som ansökningarna från de nya aktörerna mötte, förekom därför också ett relativt stort antal motiveringar i de aktuella ansökningshandlingarna. En sammanställning av dessa motiveringar, resulterade i ett utfall där en motivering utmärkte sig tydligt, se tabell 5. Tabellen visar att både länsstyrelsen och remissinstanserna frekvent använde motiveringen ”ej behov” då de avslog respektive yrkade på att en ansökan skulle ges avslag.

En viss avvikelse fanns dock mellan de båda trafikformerna. Även om ansökningarna gällande turisttrafik fick avslag då de hamnade på länsstyrelsens bord, avvek motiveringen något i jämförelse med den som gjordes i fråga om beställningstrafik. Trots att antalet ansökningar gällande turisttrafik var få, visar ändå tabellen, att det inte var lika vanligt att länsstyrelsen avslog en ansökan om turisttrafik med hänvisning till avsaknad av behov, än vad som var fallet då ansökan gällde beställningstrafik. Förklaringen till detta, bestod troligen i den form av rangordning som fanns mellan de olika trafiktillstånden. I denna rangordning var ett tillstånd för beställningstrafik överordnat ett turisttrafiktillstånd. Behovsfrågan var då inte huvudorsaken till att länsstyrelsen valde att avslå ansökningarna gällande turisttrafik, utan snarare om den sökande sedan tidigare hade tillstånd för beställningstrafik. Mot bakgrund av att samtliga sökande som förekommer i detta avsnitt var nya aktörer, framstod utfallet som givet på förhand.

Tabell 5. *Remissinstansernas och länsstyrelsens motivering vid avslag*

Aktörer	Beställningstrafik		Turisttrafik	
	Ej behov	Annan/saknas	Ej behov	Annan/saknas
Remissinstanser	41 (84 %)	8 (16 %)	7 (78 %)	2 (22 %)
Länsstyrelsen	14 (100 %)	-	2 (40 %)	3 (60 %)

Källa: se tabell 2.

I likhet med länsstyrelsen, valde remissinstanserna att motivera flertalet av yttrandena med att de ej såg något behov av ytterligare beställnings- och turisttrafiktillstånd. En skillnad fanns dock, vilken bestod i att remissinstanserna, till skillnad från länsstyrelsen, motiverade sina yttranden utifrån behovsfrågan med i stort sett samma frekvens för de båda trafikformerna.

Ett exempel

Som framgått av avsnittet, avlog länsstyrelsen samtliga ansökningar gällande beställningstrafiktillstånd som inkom från nya aktörer. I anslutning till en ansökan, svarade länsstyrelsen att

Med hänsyn till befintliga trafiktillstånd av ifrågavarande slag inom Uppsala trafikområde finner länsstyrelsen att behov av den ifrågasatta trafiken inte föreligger.⁴

Mot bakgrund av de redan utfärdade trafiktillstånden som fanns på marknaden, ansåg länsstyrelsen att det inte fanns behov av ytterligare trafiktillstånd. Utifrån länsstyrelsens motivering, framstod det som att marknaden för yrkesmässig beställningstrafik var ”mättad”. På samma ansökan svarade en av remissinstanserna, Upplands transportarbetarefackförening Avd 41, att det inom regionen fanns en besvärande överetablering inom bussbranschen. Fackföreningen menade att

Detta får till följd att konkurrensen företagen emellan får inslag som inte gagnar vare sig kunder eller samhället. Det skulle därför vara olyckligt att ytterligare tillstånd släpps ut som förvärrar situationen.⁵

Upplands transportarbetarefackförening delade länsstyrelsens syn, då de talade om överetablering. Fackföreningen var dock aning mer specifik än länsstyrelsen, då de talade om skadande konkurrens mellan företagen, vilket enligt fackföreningen varken gynnade kunder eller samhälle.

Av SJ: s yttrande på samma ansökan, framgick att

Om något behov av ökning av antalet tillstånd skulle visa sig motiverat, bör det i första hand tillkomma de redan etablerade bussföretagen istället för en nyetablering enligt föreliggande ansökan.⁶

SJ:s yttrande går inte att tolka på något annat sätt, än att de ansåg att de redan etablerade bussföretagen skulle få eventuella nya trafiktillstånd. Mot

⁴ Ärende 11.451-1540-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁵ Ärende 11.451-1540-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁶ Ärende 11.451-1540-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

den bakgrunden yrkade SJ inte på avslag i första hand därför behov saknades, utan det primära var att den sökande var en ny aktör.

Uppsala läns busstrafikförening, som också yttrade sig i ärendet, menade att det inte fanns något ytterligare behov av fordon i det aktuella området. Sökanden, som i sin ansökan hävdade motsatsen, att det visst fanns behov av seriösa åkare på marknaden, fick till svar av busstrafikföreningen, att

Föreningen anser att sökanden inte alls är seriös, eftersom han utför transporter med buss utan att inneha något som helst tillstånd för yrkesmässig beställningstrafik, vilket framgår av de referenser sökanden hänvisar till.⁷

Den sökande svarade busstrafikföreningen, att referenserna som förekommit i ansökan endast var eventuellt blivande uppdragsgivare och att detta var det som anförts som ”behov” för tillståndet ifråga. Den sökande fortsatte

Uppsala läns busstrafikförening yttrande får därför betraktas som kränkande, i all synnerhet som min buss är avställd i bilregistret... mina erfarenheter av tillståndssökandet har tidigare varit enbart nedslående. Nu har det gått så långt att man ifrågasätter min heder. Vad kan jag vänta mig härnäst?⁸

Uppgivenheten hos den sökande gick inte att ta miste på då det gällde tillståndssökandet. Han kände att hans heder var ifrågasatt och frågade retoriskt vad som var att vänta härnäst. Busstrafikföreningens yttrande kan ses som en olycklig formulering och möjligen var det så att behov saknades av ytterligare trafik tillstånd, vilket skulle göra länsstyrelsens avslag och remissinstansernas yttranden om avslag rimliga.

Vid sidan av det faktum att samtliga ansökningar från nya aktörer fick avslag, fanns dock upplysningar i ansökningarna som ändå talade för, eller snarare påvisade, att tillståndssökandet kunde vara problematiskt. Kärnan i tillståndsgivningen var frågan om behov, detta mot bakgrund av att de nya aktörers ansökningar avsågs just med anledning av att länsstyrelse och remissinstanser ansåg att behov saknades av ytterligare trafik tillstånd.

Kapitlet har så här långt visat, att samtliga 19 ansökningar som inkom från nya aktörer fick avslag av länsstyrelsen. Även de remissinstanser som deltog med yttranden, yrkade i flertalet fall på att länsstyrelsen inte skulle bevilja ansökan. Vidare har det framkommit att den absoluta vanligaste motiveringen som framfördes i dessa sammanhang, var att det ej fanns behov av ytterligare trafik tillstånd. I nästa avsnitt, kommer upplägget vara detsamma som i detta, dock med den skillnaden att det är ansökningar från etablerade aktörer som står i fokus.

⁷ Ärende 11.451-1540-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁸ Ärende 11.451-1540-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

Etablerade aktörer söker trafiktillstånd

I detta avsnitt behandlas de ansökningar som inkom från aktörer som redan tidigare var etablerade på marknaden för yrkesmässig busstrafik. Av tabell 6, vilken är uppdelad på de tre olika trafikformerna, framgår att tillstånd för beställningstrafik var den trafikform som hade högst söktryck, följt av turisttrafik och slutligen linjetrafik. Samma ordning fanns också då man ser till antalet yttranden som inkom i samband med ansökningarna. Både i absoluta tal och som yttranden per ansökan, inkom flest yttranden i samband med ansökningar gällande beställningstrafik. I snitt inkom 2,3 yttranden per ansökan då en etablerad aktör sökte tillstånd för beställningstrafik, att jämföra med 1,6 för turisttrafiken och 1,3 yttranden per ansökan i fråga om linjetrafik.

Tabell 6. *Antal ansökningar, yttranden och yttranden/ansökan gällande tillstånd för beställnings-, turist- och linjetrafik.*

Ansökan gällande	Antal ansökningar	Antal yttranden	Yttranden/Ansökan
Beställningstrafik	58	135	2,3
Turisttrafik	36	57	1,6
Linjetrafik	19	25	1,3

Källa: se tabell 2.

I jämförelse med utfallet då en ny aktör sökte tillstånd, och då framförallt tillstånd för beställningstrafik, framstod det som att remissinstanserna verkade ha en högre benägenhet att yttra sig då en ny aktör ville in på marknaden. En ansökan gällande tillstånd för beställningstrafik som inkom från nya aktörer resulterade som framgått tidigare i att det inkom 3,7 yttrande per ansökan.

I tabell 7 kan man se hur remissinstanserna och länsstyrelsen valde att behandla ansökningarna som inkom från etablerade aktörer. Då det gällde turisttrafik och linjetrafik beviljade länsstyrelsen i stort sett samtliga ansökningar som inkommit. Även remissinstanserna intog överlag en positiv attityd gentemot de nämnda trafikformerna. Både i fråga om turisttrafik och linjetrafik, yrkade remissinstanserna i nästan 90 procent av fallen att de ansåg att länsstyrelsen skulle bevilja ansökan.

Tabell 7. *Remissinstansernas yttrande och länsstyrelsens beslut.*

Aktörer	Beställningstrafik		Turisttrafik		Linjetrafik	
	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag	Bifall	Avslag
Remissinstanser	67 (50 %)	68 (50 %)	50 (88 %)	7 (12 %)	22 (88 %)	3 (12 %)
Länsstyrelsen	37 (64 %)	21 (36 %)	33 (92 %)	3 (8 %)	18 (95 %)	1 (5 %)

Källa: se tabell 2.

Förklaringen till att så många ansökningar gällande turisttrafik beviljades, fanns nog i den rangordning av trafiktillstånden som nämndes i föregående avsnitt. Utifrån denna skulle tillstånd för turisttrafik i första hand gå till dem som redan hade tillstånd för beställningstrafik. Då ansökningarna som behandlas här var från redan etablerade aktörer, kan man anta att de också var innehavare av beställningstrafiktillstånd sedan tidigare. I fråga om tillstånd för linjetrafik, har jag fått bilden av att dessa tillstånd i regel var utfärdade till relativt stora och i flera fall kommunala bolag och därmed framstod ansökningarna mera som en formalitet. Detta är nog också förklaringen till att inga nya aktörer sökte tillstånd för linjetrafik, då dessa redan på förhand var ”tingade”. Av tabell 7 framgår att tillstånd för beställningstrafik var svårast för etablerade aktörer att erhålla. Länsstyrelsen beviljade 37 ansökningar av totalt 58 inkomna. I relation till avslagsfrekvensen då nya aktörer sökte trafiktillstånd gällande beställningstrafik, var det en relativt stor andel av de etablerade aktörerna som fick sin ansökan beviljad.

En sammanställning av remissinstansernas yttranden i samband med ansökningar från etablerade aktörer gällande beställningstrafik, gav ett utfall där 50 procent yrkade på bifall och 50 procent yrkade på avslag. Detta säger dock inte något om i vilken utsträckning som de olika remissinstanserna var eniga i sitt beslut eller om det fanns skillnader mellan de olika instanserna. I tabell 8 finns en uppdelning på ett antal remissinstanser och tabellen visar deras yttrande ifråga om ansökningar gällande beställningstrafik från etablerade aktörer.

Tabell 8 visar tydligt att det fanns en stor skillnad mellan remissinstanserna då det gällde deras remissvar. Detta avviker från den enighet som remissinstanserna uppvisade då nya aktörer sökte beställningstrafiktillstånd. SJ befann sig i sammanhanget i mitten, vilket innebar att de yrkade på

Tabell 8. *Remissinstansernas yttranden vid ansökningar från etablerade aktörer gällande tillstånd för beställningstrafik.*

Aktörer	Antal yttranden	Bifall	Avslag
UL	33	23 (70 %)	10 (30 %)
SJ	32	16 (50 %)	16 (50 %)
ULB	32	10 (31 %)	22 (69 %)
UTF	19	14 (74 %)	5 (26 %)
Övriga	19	4 (21 %)	15 (79 %)
Remisser totalt	135	67 (50 %)	68 (50 %)

Källa: se tabell 2.

Not: UL – Upplands lokaltrafik AB, SJ – Statens Järnvägar, ULB – Uppsala läns buss-
trafikförening och UTF – Upplands transportarbetarefackförening Avd 41. Gruppen
övriga bestod av enskilda aktörer, kommuner etc.

bifall i hälften och avslag i hälften av de remissvar de lämnade. De som uppvisade minst vilja att bifalla nya trafik tillstånd, var gruppen övriga samt Uppsala läns busstrafikförening, vilka yrkade på avslag i 79 respektive 69 procent av inlämnade yttranden. På andra sidan befann sig Upplands transportarbetare fackförening och UL, som gav sitt bifall i 74 respektive 70 procent av sina yttranden. Utifrån detta, kan man konstatera att remissinstanserna inte drog åt samma håll då det gällde synen på etablerade aktörers ansökningar om beställningstrafiktillstånd.

Motivering vid avslag

I tabell 9 återfinns dels de ansökningar som fick avslag av länsstyrelsen och dels de yttrandena som inkom från remissinstanserna där de yrkat på avslag. I tabellen saknas trafikformen linjetrafik, detta mot bakgrund av att i stort sett alla ansökningar beviljades och som en konsekvens av detta blir observationerna för få. Även i fråga om turisttrafiken är det ett gränsfall, dock har jag valt att redovisa den för att kunna jämföra med utfallet då nya aktörer sökte trafik tillstånd. Tabellen visar vilken motivering länsstyrelsen och remissinstanserna vanligen använde då de avtog, alternativt yrkade på att en ansökan skulle ges avslag.

Av tabell 9 framgår, att då ansökan gällde turisttrafik, valde länsstyrelsen och remissinstanserna att motivera avslaget respektive yttrande om avslag med något annat än behovsfrågan. Observationerna var som nämnts få, men de ger ändå en fingervisning om att behovsfrågan inte var central då ansökan gällde turisttrafik.

Då ansökningsen gällde tillstånd för beställningstrafik, var situationen den omvända. Länsstyrelsen som avtog 21 ansökningar, motiverade 19 av dessa avslag med avsaknad av behov. Även remissinstanserna hänvisade flitigt till avsaknad av behov då de yrkade på avslag. I 54 av 68 yttranden hänvisade man till behovsfrågan som grund för sitt ställningstagande.

Tabell 9. *Remissinstansernas och länsstyrelsens motivering vid avslag.*

Aktörer	Beställningstrafik		Turisttrafik	
	Ej behov	Annan/saknas	Ej behov	Annan/saknas
Remissinstanser	54 (79 %)	14 (21 %)	2 (29 %)	5 (71 %)
Länsstyrelsen	19 (90 %)	2 (10 %)	1 (33 %)	2 (67 %)

Källa: se tabell 2.

Sammanfattning

Samtliga ansökningar gällande beställningstrafik från nya aktörer fick avslag och den absolut vanligaste motiveringen till avslaget var att det ej

fanns något behov av ytterligare trafik tillstånd. Mot bakgrund av detta, ter det sig lite märkligt att det uppenbarligen fanns behov då etablerade aktörer sökte tillstånd under samma period. Visserligen fick 21 ansökningar från etablerade aktörer avslag, men en större andel, 37 ansökningar, beviljades dock. I de fall en ansökan från en etablerad aktör fick avslag, motiverades detta på ett liknande sätt som gjordes då ansökan var från en ny aktör, alltså med att det saknades behov av ytterligare trafik tillstånd.

Kapitlet visade också, att de olika remissinstanserna agerade på ett likartat då ansökningarna kom från nya aktörer, samt då etablerade aktörer sökte tillstånd för turist- eller linjetrafik. Dock upphörde denna "enade" front bland remissinstanserna, då etablerade aktörer sökte tillstånd gällande beställningstrafik.

Mot bakgrund av den frekventa hänvisningen till avsaknad av behov, då länsstyrelsen och remissinstanserna avslog, respektive yrkade på att en ansökan skulle ges avslag, borde det i sammanhanget gå att se hur behovet bestämdes och definierades. I nästa kapitel kommer en djupare analys att göras i syfte att finna denna definition.

KAPITEL 6

Fördjupad analys

Inledning

Vid tiden då behovsprövningen introducerades 1923, fördes många och långa diskussioner angående prövningens syfte och tillämpning. I kapitel 3 kunde man följa dessa diskussioner, både åren innan och efter 1923. I kapitlet framkom, att det i förarbetet till 1923 års motorfordonsförordning fanns en ganska bred uppslutning om att den föreslagna behovsprövningen ej skulle ses som ett medel för att upprätta monopolställning för redan etablerade utövare av yrkesmässig trafik¹. Dåvarande departementschef Örne, uttryckte saken på följande vis

Att ett uteslutande av konkurrensen på det sätt, som kommer att äga rum genom koncession, kunde verka hindrande för en lycklig utveckling av denna trafikform.²

Vidare betonades, att konkurrensen inte fick gå för långt, så att en ”okynneskonkurrens” uppstod.³ Genom införandet av behovsprövningen hoppades man ha åstadkommit ett regelverk som resulterade i ett mellanting mellan koncession och fri konkurrens.

Kapitel 3 visade också, att det i riksdagen och på olika konferenser argumenterades kring hur behovsprövningen skulle användas av handläggande myndighet. En del ansåg att befolkningens behov skulle sättas först, medan andra menade att man var tvungen att ta hänsyn till etablerad järnväg vid bedömningar av behovet av biltrafik. V. Hilding, ordförande i Sveriges trafikbilägares riksförbund, påtalade angående prövningen av behövligheten och lämpligheten av ny trafik

En paragraf kan alltid vara avfattad mer eller mindre koncist men den kan nog aldrig vara avfattad så, att det inte finns någon sidoväg att tillgå och därför är det alltid i första hand tillämpningen av en paragraf, som faller utslaget.⁴

¹ SOU 1922:39, s. 146.

² Prop. 1923:124, s. 87.

³ SOU 1922:39, s. 147.

⁴ SOU 1927:17, s. 70.

Enligt Hilding var det först vid tillämpningen det gick att fastställa en reglerings funktion och detta mer eller mindre oavsett hur detaljerade anvisningar som följde regleringen initialt.

Analys

Mot bakgrund av vad som framkom i föregående kapitel, var det tveksamt om handläggningen under perioden 1979 till 1989 överensstämde med de intentioner som fanns då behovsprövningen infördes. Tvärtemot vad den ursprungliga avsikten var, verkar regelverket ha skyddat de aktörer som redan var etablerade på marknaden och därmed hindrat nya aktörers inträde på samma marknad.

I kapitel 4, redovisades de anvisningar som fanns angående hur prövningen av trafiktillstånden skulle ske. Beroende på trafikform skiljde sig dessa anvisningar något, dock påvisades i kapitlet att prövningen i praktiken utfördes på likartat sätt, oavsett trafikform. Det centrala inslaget i dessa anvisningar, var bestämmelsen om kungörelse- och remissförfarande. Enligt Lars Kritz, var detta system även rådande inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken. Kritz konstaterade att

I 1940 års YTF saknas helt anvisningar om hur behovsprövningen rent praktiskt skall gå till, bortsett från bestämmelserna om kungörelse- och remissförfarandet. Den praxis, som utvecklades redan de första åren efter förordningens tillkomst, fick därför betydelse under lång tid framåt.⁵

Kritz hävdade, att behovsprövningen inom lastbilstrafiken skedde utan att myndigheterna, förutom förfarandet med kungörelse- och remissförfarande, hade några anvisningar om hur de praktiskt skulle gå till väga. Resultatet av detta, blev enligt Kritz, att behovsprövningen fick ett innehåll först vid praxis.

Regelverken inom yrkesmässig buss- och lastbilstrafik hade alltså stora likheter. Båda trafikslagen skulle behovsprövas och myndigheterna hade samma anvisningar att rätta sig efter, kungörelse- och remissförfarande. Mycket talar också för att det även inom yrkesmässig busstrafik var så att behovsprövningen fick ett innehåll först vid praxis, alltså då länsstyrelsen prövade ansökningar gällande trafiktillstånd.

Kapitel 5, visade att frågan om behov var central då prövningen av trafiktillstånd utfördes under den studerade tidsperioden. Eftersom länsstyrelsen och remissinstanserna frekvent hänvisade till avsaknad av behov då de

⁵ Kritz (1976), s. 51.

avslag en ansökan, bör de ha vetat, haft kunskap om, hur behovet bestämdes och definierades.

Hur definierade länsstyrelsen och remissinstanser behov?

Länsstyrelsen gjorde i regel inga större utsvävningar i samband med att de avslag en ansökan. I flertalet av besluten konstaterades bara att sökanden fått avslag på sin ansökan, eftersom det med hänsyn till befintliga trafiktillstånd saknades behov av ytterligare tillstånd i området. Några undantag fanns dock. På en ansökan gällande tillstånd för beställningstrafik, fick den sökande avslag med motiveringen

Länsstyrelsen finner, med hänsyn till vad som framkommit i remissyttrandena, att behov av den ifrågasatta utvidgningen av trafiken inte föreligger inom berört område.⁶

Det är anmärkningsvärt, att länsstyrelsen beslutade att avslå en ansökan med hänsyn till remissinstansernas yttranden. Ifall det utvecklades en praxis, där länsstyrelsen grundade sitt beslut på remissinstansernas yttranden, framstår det inte som så märkligt att de nya aktörernas ansökningar mötte ett sådant kompakt motstånd.

Till skillnad från länsstyrelsen, valde de deltagande remissinstanserna ofta att utveckla sina svar då de yrkade på att en ansökan skulle ges avslag. Som framkom i tidigare avsnitt, hänvisade Upplands transportarbetarefackförening till en ”besvärande överetablering”, en formulering som de frekvent använde då de yrkade på avslag. Fackföreningen menade att överetableringen skapade en konkurrenssituation som gagnade varken samhället eller kunder och som på längre sikt skadade hela näringen och därmed skattebetalarna.⁷

Det är oklart hur Upplands transportarbetarefackförening kom fram till att det råde en, som de kallade det, överetablering inom ett område. Detta var inte något som framgick av yttrandena. Ytterligare en oklarhet, berörde den koppling som fackföreningen gjorde mellan en uppstående konkurrenssituation och dess skada på hela näringen och därmed skattebetalarna. Påståendet om att konkurrensen inom näringen skulle vara till skada för skattebetalarna var inte helt oproblematiskt. Stick i stäv med fackföreningens yttrande, menade till exempel 1975 års trafikpolitiska utredning⁸, att

⁶ Ärende 11.451-1855-84, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁷ Se ex. ansökningar gällande turist- och beställningstrafik: 11.451-250-87, 11.451-1807-85, och 11.451-1539-85, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

⁸ SOU 1975:66, s. 155.

Bestämmelser om behovsprövning kan alltså konstateras vara av ringa värde från samhällets synpunkt. För de redan etablerade trafikutövarna kan de vara ett medel att skydda sig från konkurrens, vilket också torde innebära att rationaliseringsintresset hämmas avsevärt. Det är också slående att länens åkeriföreningar genomgående i sina remissvar till länsstyrelserna i anledning av ansökningar om trafiktillstånd avstyrker en ansökan med hänvisning till att behov saknas av den sökta trafiken.⁹

1975 års trafikpolitiska utredning, vilken var tillsatt för att bland annat studera regelverket som berörde yrkesmässig godstrafik på landsväg, ansåg alltså att behovsprövningen var av ”ringa värde från samhällets synpunkt”. Utredningen konstaterade vidare, att behovsprövningen kunde användas av etablerade trafikutövare i syfte att skydda sig från konkurrens, vilket enligt trafikpolitiska utredningen ”torde innebära att rationaliseringsintresset hämmas avsevärt”. Till skillnad från Upplands transportarbetarefackförening, såg den trafikpolitiska utredningen en fara med behovsprövningen. Om den kom att användas av etablerade aktörer för att skydda sig från konkurrens, vilket det fanns mycket som talade för, var risken stor att rationaliseringen inom näringen stagnerade.

Den trafikpolitiska utredningen studerade visserligen yrkesmässig godstrafik, dock hade regelverken inom yrkesmässig godstrafik och yrkesmässig persontrafik samma karaktär, vilket gör det intressant att applicera utredningens slutsatser i fallet yrkesmässig busstrafik. Om det var så att etablerade aktörer nyttjade behovsprövningen i syfte att skydda sig från konkurrens, skulle det, med utredningens resonemang, kunnat vara så att skattebetalarna skadades av att till exempel fackföreningen försökte hindra vad de kallade ”överetablering”. Detta i form av att en frånvarande konkurrens kunde minska incitamenten att rationalisera sin verksamhet.

Även om det inte alla gånger framgick så tydligt i de motiveringar som följde en avslagen ansökan, mättes behovet rimligen utifrån antalet trafik-tillstånd som fanns inom ett område. Jag har dock inte funnit något i ansökningshandlingarna där det framgått hur många tillstånd som borde finnas i ett område för att behovet skulle anses vara tillgodosett. Snarare växer en bild fram, vilken påvisar en viss förvirring då det gällde att bedöma behovet.

En sökande fick följande svar från en remissinstans.

Den sökande har i sin ansökan inte lämnat något skäl som styrker behovet av inrättande av ny trafikverksamhet.¹⁰

⁹ SOU 1975:66, s. 155.

¹⁰ Ärende 11.451-250-87, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

Det är svårt att tolka yttrandet på något annat sätt, än att remissinstansen ansåg att det var sökandens uppgift att bevisa att det fanns behov av ytterligare trafiktillstånd. Dock verkade det inte funnits några garantier att erhålla trafiktillstånd även om den sökande påvisade att behov fanns. Sökanden NN i kapitel 1, fick till exempel upprepade avslag på sin ansökan, trots att han med stöd av egen utförd undersökning hävdade att behov fanns.

På en annan ansökan, svarade Upplands lokaltrafik, att

Upplands lokaltrafik anser att det med hänsyn till det ringa befolkningsunderlaget i området inte kan finnas underlag för ytterligare tillstånd.¹¹

Här hade Upplands lokaltrafik uppenbarligen satt antalet tillstånd i relation till befolkningmängden i ett område. Det framgick dock inte om de också tog hänsyn till befolkningens spridning i området, vilket borde ha varit av central vikt. Ett glest befolkat område med stora avstånd kan ha ett helt annat behov än en befolkningmässigt tät stad. Samma remissinstans, svarade en annan sökande

Att befintliga tillstånd inom Enköpings kommun räcker för det behov som finns.¹²

Av detta yttrande, framgick att Upplands lokaltrafik visste vilket ”behov som fanns”, detta mot bakgrund av att de var säkra på att antalet utfärdade trafiktillstånd i området var tillräckligt.

Jag ställer mig dock lite tvivlande till att de verkligen visste ifall antalet utfärdade trafiktillstånd korrelerade med det faktiska behovet. Jag låter några andra remissinstanser åskådliggöra grunden för mina tvivel. I samband med en ansökan gällande beställningstrafik, svarade SJ som remissinstans, att

Med hänsyn till pågående inventering av befintliga tillstånd till beställningstrafik inom trafikområdet och i avvaktan på resultatet av en statlig bedömning av behovet av ytterligare tillstånd bör rimligen några nya tillstånd inte meddelas för närvarande.¹³

Enligt SJ pågick det alltså en inventering av befintliga beställningstrafiktillstånd inom ett område, ett kanske rimlig förfarande. Men, om vi håller oss kvar vid SJ:s yttrande och funderar lite kring vad de verkligen säger. Alltså, det pågick en ”inventering av befintliga tillstånd till beställningstrafik inom trafikområdet”. Visste inte remissinstanserna och länsstyrelsen redan hur många beställningstrafiktillstånd som var utfärdade inom ett om-

¹¹ Ärende 11.451-1862-84, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹² Ärende 11.451-1314-84, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹³ Ärende 11.451-2445-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

råde? Om de inte visste det, hur kunde de då i sina yttranden veta att antalet trafiktillstånd uppfyllde behovet i ett område? Enligt SJ pågick också en statlig utredning med syfte att bedöma behovet av ytterligare trafiktillstånd, vilket också ter sig lite märkligt. Borde det inte i första hand ha varit länsstyrelsen, i funktion av handläggande instans, som bedömde det aktuella behovet? På samma ansökan, svarade Uppsala läns busstrafikförening

För att dessutom få frågan bättre belyst vore det också värdefullt att få synpunkter på detta behov från såväl SJ som AB Uppsalabuss.¹⁴

Vilket redan framgick, så avvaktade SJ en pågående inventering av befintliga trafiktillstånd och vad AB Uppsalabuss ansåg gällande behovet framgick tyvärr ej av handlingarna. Dock framträder en bild, där de etablerade aktörerna, i form av remissinstanser, sökte konsensus gällande det rådande behovet av trafiktillstånd.

I november 1982, två år efter att den s.k. inventeringen av trafiktillstånd dök upp i handlingarna för första gången, pågick den fortfarande. Vid denna tidpunkt, fick en sökande avslag på en ansökan gällande beställningstrafik. Länsstyrelsen skrev i beslutet

I avvaktan på resultatet av den inom Uppsala läns busstrafikförening pågående inventeringen av behovet av ytterligare tillstånd till beställningstrafik i Uppsala trafikområde.¹⁵

För det första, är det anmärkningsvärt att länsstyrelsen avvaktade en inventering av behovet, utförd av Uppsala läns busstrafikförening. Var länsstyrelsen, den handläggande instansen, beroende av en sammanslutning av etablerade aktörer för att bedöma behovet av beställningstrafiktillstånd? För det andra, om det nu var, vilket verkar rimligt, samma inventering av behovet som fortfarande pågick, utifrån vilket underlag fattade då länsstyrelsen och remissinstanser sina beslut angående det rådande behovet?

Enligt Uppsala läns busstrafikförening, utfördes kartläggningen av befintliga tillstånd för att bättre kunna bedöma behovet

I enlighet med den nya förordningens bestämmelser avseende bl.a. behovet inom ett visst trafikområde – kommun.¹⁶

Enligt den nya förordningen, skulle det alltså gå att se hur behovet såg ut inom ett visst trafikområde, till skillnad mot tidigare, då beställningstrafiken utgick från stationsorter. Av författningen framgick inte riktigt klart

¹⁴ Ärende 11.451-2445-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁵ Ärende 11.451-142-83, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁶ Ärende 11.451-2445-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

vad som menades med trafikområde, dock framstår det som att trafikområde var att likställa med kommun. Detta stärks också av busstrafikföreningens yttrande ovan, då de skriver ”trafikområde – kommun”. Även i de beslut som länsstyrelsen fattade angående trafiktillstånd, likställdes trafikområde med kommun.¹⁷

Mot bakgrund av att både Uppsala läns busstrafikförening och länsstyrelsen satte likhetstecken mellan trafikområde och kommun, framstod det som lite märkligt att busstrafikföreningen endast tre veckor tidigare hade yrkat på att en ansökan gällande beställningstrafik skulle ges avslag beroende på

Den stora tillgången på fordon i området.¹⁸

Länsstyrelsen, som valde att avslå den aktuella ansökan, motiverade detta på följande vis

Med hänsyn till befintliga beställningstrafiktillstånd inom berört område saknas behov av den ifrågasatta trafiken.¹⁹

Vid denna tidpunkt, visste uppenbarligen både länsstyrelsen och Uppsala läns busstrafikförening hur tillgången på fordon och antalet befintliga tillstånd såg ut i det aktuella området. Dock hänvisade de bara till ”område” i sina yttrande och kanske det var så, att det behövdes en inventering av befintliga trafiktillstånd i varje trafikområde?

Utifrån ansökningshandlingarna, verkade det som att de hade kunskap även gällande detta tiden innan busstrafikföreningen motiverade varför den pågående inventeringen behövde utföras.

I september 1979, avslag till exempel länsstyrelsen en ansökan gällande beställningstrafik mot bakgrund av att

Länsstyrelsen finner med hänsyn till befintliga trafiktillstånd av ifrågavarande slag i Uppsala kommun, att behov för närvarande inte föreligger för den ifrågasatta utökningen av trafiken.²⁰

En annan ansökan fick avslag av länsstyrelsen i januari 1980

Enär behov av ytterligare ett tillstånd till beställningstrafik för persontransporter med buss inom Älvkarleby kommun för närvarande inte kan anses föreligga lämnar länsstyrelsen ansökan utan bifall.²¹

¹⁷ Se ex. ärendena 11.451-1966-83, 11.451-1730-80 och 11.451-347-85, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁸ Ärende 11.451-2040-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

¹⁹ Ärende 11.451-2040-80, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

²⁰ Ärende 11.451-2663-78, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

²¹ Ärende 11-451-1216-79, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

I de två ovan redovisade besluten från länsstyrelsen, framstår det som att i alla fall länsstyrelsen hade kunskap om antalet befintliga trafiktillstånd i olika kommuner, trafikområden. Om länsstyrelsen redan 1979 kunde avslå en ansökan därför de ansåg att det inte fanns något behov i kommunen, trafikområdet, hur kunde det då komma sig att remissinstanserna 1981 behövde en inventering av antalet befintliga trafiktillstånd i ett trafikområde, kommun?

Då trafikområde och kommun hade samma geografiska begränsning, ter det sig märkligt att länsstyrelsen visste befintligt antal trafiktillstånd i kommunerna 1979, medan det enligt Uppsala läns busstrafikförening behövdes en inventering av befintliga trafiktillstånd i trafikområdena något år senare.

Antingen visste man hur tillgången på trafiktillstånden såg ut, eller så togs de tidigare besluten utan att de hade tillräcklig information om behovet. Oavsett vilket, så påverkade den rådande situationen i hög grad de som sökte trafiktillstånd.

Att utfärdandet av nya trafiktillstånd kunde vara av en känslig karaktär, råder inga tvivel om. Men också redan utfärdade trafiktillstånd kunde orsaka konflikter. I september 1981, fick länsstyrelsen in en anmälan från en etablerad aktör.²² I anmälan anklagades en annan aktör för att ha utfört olaga beställningstrafik, då han transporterat cirka 35–40 personer i sin buss, trots att tillståndet bara tillät 24 passagerare. Anledningen till att det i anmälan inte fanns en exakt siffra på antalet personer, var att anmälaren hade en representant på plats, vilken stod och räknade antalet passagerare på avstånd för att undvika bråk. Då räknandet av antalet passagerare utfördes i Sundsvall och båda företagen var baserade i Uppsala, infinner sig frågan, ifall det företag som stod bakom anmälan, gjorde sig besväret att skicka en representant till Sundsvall för att kontrollera antalet passagerare. Om så var fallet, framgår tyvärr ej av handlingarna. Oavsett detta, visar exemplet, att det då rådande systemet med behovsprövade trafiktillstånd, åtminstone ibland, kunde vara en källa till både misstänksamhet och missunnsamhet.

Sammanfattning

Behovsprövningen blev ett långlivat inslag i det institutionella ramverk som omgärdade den yrkesmässiga busstrafiken. Den infördes 1923, och i slutet av 1980-talet var det fortfarande just denna prövning som var myndighetens viktigaste redskap vid handläggningen av trafiktillstånd.

²² Ärende 11.459-1949-81, Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län.

Då behovsprövningen infördes, påtalades att den inte skulle ses som ett medel för att upprätta monopolställning för redan etablerade utövare av yrkesmässig trafik. Något regelrätt monopol blev det inte, men handläggningen under 1980-talet, visade att behovsprövningen bidrog till att stänga ute nya aktörer som ville träda in på marknaden.

Förutom denna avvikelse, i relation till det ursprungliga syftet, framstod behovsprövningen som ett komplicerat verktyg. Både länsstyrelsen och remissinstanser gav en, ibland mycket förvirrad, bild av hur, eller kanske snarare vem, som skulle bedöma det aktuella behovet.

Sammanfattande diskussion

Problemområde och studieobjekt

I slutet av 1980-talet, genomfördes förändringar i regelverken som omgärdade bland annat el-, tele-, taximarknaden samt marknaden för yrkesmässig busstrafik. Konsekvensen av dessa omregleringar, var att tidigare reglerade marknader öppnades upp för konkurrens, med syfte att öka den ekonomiska effektiviteten.

För att bättre förstå de omregleringar som skett på flera marknader under de senaste årtiondena, är det nödvändigt att utöka kunskapen om hur tidigare regleringar fungerat. Utgångspunkten i denna licentiatuppsats, har därför varit att anlägga ett historiskt perspektiv på införandet av regleringar, samt analys av dessas funktion.

Marknaden för yrkesmässig busstrafik har varit studieobjektet i denna uppsats. Detta var en marknad som fram till 1922 karaktäriserades av fri etableringsrätt och regleringarna var få. I samband med att den yrkesmässiga busstrafiken expanderade kraftigt i början av 1920-talet infördes också fler regleringar. En av dessa var den så kallade behovsprövningen, som från och med 1923 skulle styra tillträdet till marknaden. Prövningen bestod i att en myndighet i varje enskilt fall skulle pröva de ansökningar som kom in gällande trafikillstånd utifrån om det fanns behov eller inte av ytterligare busstrafik. I samband med att behovsprövningen infördes 1923, diskuterades dess användning i riksdagen och på olika konferenser. Enigheten var då bred bland beslutsfattare och företrädare för olika organisationer, att behovsprövningen inte skulle ses som ett medel att ge monopol till redan etablerade aktörer. Behovsprövningen skulle visa sig bli ett långlivat inslag i den yrkesmässiga busstrafikens regelverk, då den togs bort först 1989 i samband med att marknaden omreglerades.

Det övergripande syftet med denna licentiatuppsats, har varit att analysera och beskriva den praxis som utvecklades då behovsprövningen skulle användas hos handläggande instans.

Resultat och diskussion

Uppsatsen har visat, att vid handläggningen av trafiktillstånd, under tioårsperioden som föregick omregleringen 1989, så fungerade behovsprövningen som ett medel att stänga ute nya aktörer och samtidigt skydda etablerade aktörer. Visserligen förekom det att även etablerade aktörer fick sina ansökningar avslagna, dock inte tillnärmelsevis i samma omfattning som ansökningarna från nya aktörer. Ingen av de nya aktörerna som sökte trafiktillstånd under den studerade perioden fick bifall på sin ansökan. Detta resultat går stick i stäv med de intentioner som fanns då behovsprövningen infördes. Det är anmärkningsvärt att ingen av de nya aktörerna fick sin ansökan beviljad. Ett rimligt antagande, är att flertalet som sökte trafiktillstånd trodde att det gick att driva yrkesmässig busstrafik, annars hade de inte försökt ta sig in på marknaden.

Då detta ställs mot de tre tongivande teoretiska skolbildningarna, ser vi en avvikelse från den ”normativa” skolans hypotes, vilken utgår från att statliga ingrepp är effektiva och att implementeringsprocessen är problemfri. I fallet med den yrkesmässiga busstrafiken, har uppsatsen visat att det statliga ingreppet, i form av behovsprövningen, mycket väl kan ha resulterat i en sämre social välfärd än vad som varit fallet utan statligt ingripande.

Av uppsatsen framgick vidare, att i flertalet fall som länsstyrelsen och remissinstanserna avslag, respektive yrkade på att en ansökan skulle ges avslag, var motiveringen att det ej fanns behov. Anmärkningsvärt i sammanhanget, var att länsstyrelsen och remissinstanserna framstod som osäkra och ibland okunniga gällande det rådande behovet av ytterligare trafiktillstånd. Trots detta valde de alltså att motivera avslagen med att det inte fanns behov.

Med uppsatsen hade jag också en ambition att se hur olika aktörer agerade i samband med att ansökningar gällande trafiktillstånd handlades. I fråga om aktörerna, trädde, förutom länsstyrelsen, fyra olika intressegrupper fram som de flitigaste. I vilken utsträckning dessa påverkade länsstyrelsens beslut i endera riktningen har inte med säkerhet gått att fastställa. Dock har ett antal intressanta iakttagelser kunnat göras. Då det gällde korrelationen mellan remissinstansernas yttrande och länsstyrelsens beslut, har uppsatsen visat att enigheten överlag var stor. Den största avvikelsen uppstod i samband med att etablerade aktörer sökte tillstånd gällande beställningstrafik. Då jag observerade denna avvikelse, valde jag att se hur varje enskild remissinstans agerade i samband med nämnda ansökningar. Utfallet av detta, visade att det fanns en stor skillnad mellan remissinstansernas agerande vid dessa ansökningar. Bland de fyra remissinstanser som deltog flitigast, var Upplands transportarbetarefackförening Avd. 41, den aktör som framstod som mest positiv till att utfärda beställningstrafiktillstånd till

etablerade aktörer. I 74 procent av deras yttranden, yrkades att ansökan skulle ges bifall. Uppsala läns busstrafikförening, intog i sammanhanget en motsatt inställning. De yrkade bara bifall i 31 procent av yttrandena. En hypotes, till att busstrafikföreningen var så negativ då det gällde att ge bifall till dessa ansökningar, kunde vara att ansökningarna inkom från aktörer som inte var medlemmar av föreningen. Detta var tyvärr inte något som framgick av materialet. Dock är det en rimlig hypotes, om man utgår från att busstrafikföreningens uppgift var att arbeta för sina medlemmar och mot bakgrund av detta ville man ej att tillstånd skulle utfärdas till konkurrenter som ej var medlemmar.

Aktörernas agerande ligger nära den argumentation som förs inom teorin ”public choice” och jag syftar då främst på möjligheten för olika intresseorganisationer att påverka utfallet av en regleringsprocess. Även om jag inte kan belägga att detta har skett, framstår det dock som troligt att remissinstanserna hade möjlighet att påverka länsstyrelsens beslut.

Jag har i denna licentiatuppsats beskrivit och analyserat hur behovsprövningen inom den yrkesmässiga busstrafiken användes, åren innan marknaden omreglerades. Uppsatsen åskådliggjorde ett regleringssystem, där det administrativa godtycket fick ett stort utrymme. Detta möjliggjordes genom att det i författningen saknades specifika riktlinjer för hur behovsprövningen skulle användas. En konsekvens av detta, blev att behovsprövningen i länsstyrelsens och remissinstansernas händer, fungerade som ett effektivt verktyg, där nya aktörer stängdes ute och den rådande företagsstrukturen cementerades. Resultatet av uppsatsen, har visat att användningen av behovsprövningen inte korrelerade med de intentioner som fanns då den infördes.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Länsstyrelsens arkiv, Uppsala län

Planeringsavdelningen, Diarieförda handlingar rörande yrkesmässig trafik

Tryckta källor

Departementsserien (Ds)

Ds K 1984:3, Busslinjetrafiken – förslag till ändringar i lagstiftningen. Stockholm.

Statens offentliga utredningar (SOU)

1922:39 Betänkande med förslag till förordning om motorfordon, Stockholm.

1923:54 Betänkande ang. regelbunden automobiltrafik samt ang. maskinell vägtrafik i de nordliga länen.

1923:77 Vägkonferensen i Stockholm.

1924:19 Anvisningar rörande vägväsendet och automobiltrafiken.

1927:17 Järnvägs- och automobilkonferensen i Stockholm.

1929:16 Betänkande med förslag till förordning om motorfordon m.m.

1975:66 Trafikpolitik – behov och möjligheter.

Svensk författningssamling (SFS)

1906:90 Förordning om automobiltrafik.

1923:281 Förordning om motorfordon.

1930:284 Motorfordonsförordning.

1930:285 Vägtrafikstadga.

1936:561 Motorfordonsförordning.

1940:910 Förordning angående yrkesmässig automobiltrafik m.m.

1951:648 Vägtrafikförordning.

1964:103 Om ändring i förordningen den 25 oktober 1940 (nr 910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m.

1967:324 Om ändring i förordningen den 25 oktober 1940 (nr 910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m.

1969:689 Om ändring i förordningen den 25 oktober 1940 (nr 910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m.

1978:438 Lag om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

1979:559 Yrkestrafiklag.

1979:871 Yrkestrafikförordning.

1985:449 Lag om rätt att driva viss linjetrafik.
1988:263 Yrkestrafiklag.
1988:1499 Lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263).
1988:1503 Yrkestrafikförordning.
1998:490 Yrkestrafiklag .

Riksdagstryck

Proposition, 1923:124.
Första kammarens protokoll, 1923:43.
Andra kammarens protokoll, 1923:44.

Litteratur

- Andersson-Skog, Lena (1993), *”Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet” SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920*. Umeå.
- Carlson, Benny (1991), *Avreglering och privatisering i Västeuropa*. Stockholm.
- Carlsson, Magnus (1999), *Särintresset och staten. En studie av beslutsprocessen rörande Mäljarbanans tillkomst*. (Working papers in transport and communication history 1999:4). Uppsala.
- Fölster, Stefan m.fl. (1993), *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Industriens utredningsinstitut. Stockholm.
- Godlund, Sven (1954), *Busstrafikens framväxt och funktion i de urbana influensfälten*. Lund.
- Hellgren, Martha (2005), *Från privat till offentligt styrd busstrafik – en studie över busstrafikens utveckling i Västerbottens län 1940–1988*. (Occasional papers in Economic History No. 9). Umeå.
- Jeding, Carl (2001), *Co-ordination, Co-operation, and Competition – The creation of Common Institutions for Telecommunications*. Stockholm.
- Jeding, Carl (2001), “Liberalization and control: instruments and strategies in the regulatory reform of Swedish telecommunications” i Magnusson, Lars och Ottosson, Jan, *The State, Regulation and the Economy: an historical perspective*. Cheltenham.
- Konkurrensverket (1998:3), *avreglerade marknader i Sverige*. Stockholm.
- Kritz, Lars (1976), *Transportpolitiken och lastbilarna – en studie av regleringar och deras effekter*. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Larsson, Mats (1998), *Staten och kapitalet – det svenska finansiella systemet under 1900-talet*. Stockholm.
- Liljegren, Eva (1999), *den stora förvirringen: partipolitik och bilintressen i riksdagsbehandlingen av bilskatternas utformning 1922–1939*. (Working papers in transport and communication history 1999:5). Uppsala.
- Magnusson, Lars och Ottosson, Jan (2000), “State intervention and the Role of History – state and private actors in Swedish network industries”, *Review of Political Economy*, vol. 12:2.
- Mårtensson, Torbjörn (2003), *Med öppen blick för framtiden och utvecklingen: reglering och konkurrens inom den yrkesmässiga landsvägstrafiken 1921–1939*. Göteborg.

- Nilsson, S Tommy (2003), *Bussförarens upplevelser av förändrade verksamhets- och arbetsvillkor: ett tillitsperspektiv*. Karlstad.
- Ottosson, Jan (1999), "Lastbilscentralerna och konkurrensen" i Aléx, P., Wikström, B och Ottosson, J., *Mellan stat och marknad. Ett sekel av Kooperation*, Stockholm, Föreningen kooperativa studiers årsbok.
- Pettersson, Thomas (1999), *Perspektiv på transportstödet. Det regionalpolitiska transportstödet i ett jämförande historiskt perspektiv 1970–1995*. (Working papers in transport and communication history 1999:1). Uppsala.
- Statens pris- och kartellnämnd (1986:17), *Regleringar på transportområdet – behovet av ökad konkurrens*. Stockholm.
- Statens pris- och konkurrensverk (B1989:1), *Svensk inrikes transportmarknad. Struktur, konkurrens och prissättning 1988–1989*. Stockholm.
- Statens pris- och konkurrensverk (1991:9), *Inrikes fjärrtrafik med lastbil – en studie av fåtalsdominans och prissamverkan*. Stockholm.
- Svenska lokaltrafikföreningen, SLTF (2002), *Kollektivtrafiken i Sverige – samordning och konkurrens*. Stockholm.
- Wedin, Jörgen (1982), *Spelet om trafikpolitiken*. Stockholm.
- Östlund, Jan L (1995), *Reglering av kollektivtrafik – striden på 1910-talet om tillkomsten av AB Stockholms Spårvägar*. (Working papers in transport and communication history 1995:1). Uppsala.