

Promemoria

Förlängning av tillfälliga smittskyddsåtgärder för långväga kollektivtrafik

Socialdepartementet
S2021/03485

Promemorians huvudsakliga innehåll

I förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns bestämmelser om långväga kollektivtrafik. Bestämmelserna är tidsbegränsade och upphör att gälla vid utgången av maj 2021. På grund av det fortsatt osäkra läget med pågående smittspridning i samhället föreslås det i denna promemoria att bestämmelserna ska fortsätta att gälla till och med den 14 augusti 2021. Den 15 juni 2021 kommer det att göras en bedömning om regleringen ska fortsätta gälla för resten av den föreslagna giltighetstiden. Om regleringen inte anses nödvändig sett till smittläget och påverkan på sjukvården ska den upphävas den 1 juli 2021.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.....	3
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.....	5
2	Särskilda bestämmelser om långväga kollektivtrafik.....	6
3	Förlängning av begränsningar inom långväga kollektivtrafik	7
4	Förslagets förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet	9
5	Förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen	9
6	Konsekvenser.....	10
6.1	Konsekvenser för enskilda	10
6.2	Konsekvenser för näringslivet.....	10
6.3	Konsekvenser för kommuner och regioner	11
6.4	Konsekvenser för staten	11
6.5	Övriga konsekvenser	12

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska införas ett nytt kapitel, 7 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. Kollektivtrafik

Krav på smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik

1 §¹

Den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer, ska i sådan trafik vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning.

Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

2 §²

Den som bedriver eller organiserar sådan verksamhet som anges i 1 § ska, utöver vad som där anges, se till att antalet passagerare på färdmedel vid sådana resor inte vid något tillfälle eller i något utrymme överstiger hälften av färdmedlets sittplatser.

¹ Tidigare 1 § upphävd genom 2021:115.

² Tidigare 2 § upphävd genom 2021:115.

Bemyndigande

3 §³

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder enligt 1 och 2 §§.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2021.
 2. De nya bestämmelserna i 7 kap. 2 § tillämpas inte i fråga om resor som har bokats före den 13 april 2021 och som ska äga rum mellan den 1 juni och den 14 augusti.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs att 7 kap. förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19¹ ska upphöra att gälla.

1. Denna förordning träder i kraft den 15 augusti 2021.
2. De upphävda bestämmelserna gäller fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som inletts före upphävandet.

¹ Senaste lydelse av
7 kap. 1 § 2021:000
rubriken till 7 kap. 2021:000
7 kap. 2 § 2021:000
rubriken närmast före 7 kap. 1 § 2021:000
7 kap. 3 § 2021:000
rubriken närmast före 7 kap. 3 § 2021:000.

2 Särskilda bestämmelser om långväga kollektivtrafik

Lagen (2021:4) med särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) trädde i kraft den 10 januari 2021. Lagen ger det allmänna möjlighet att genom föreskrifter och beslut vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Beträffande kollektivtrafik får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får t.ex. innebära krav på begränsning av antalet personer på färdmedel.

För den långväga kollektivtrafiken med buss och tåg infördes den 14 februari 2021 särskilda begränsningar i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen). Enligt dessa begränsningar ska den som bedriver eller organiserar kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som överstiger 150 kilometer vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Den som bedriver eller organiserar sådan verksamhet ska se till att antalet passagerare på färdmedel vid sådana resor inte vid något tillfälle eller i något utrymme överstiger hälften av färdmedlets sittplatser. Bestämmelserna upphör att gälla vid utgången av maj 2021.

Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om kraven på smittskyddsåtgärder. Myndigheten har dock inte meddelat några föreskrifter om den långväga kollektivtrafiken.

3 Förlängning av begränsningar inom långväga kollektivtrafik

Förslag: Bestämmelserna om krav på smittskyddsåtgärder och passagerarbegränsningar i långväga kollektivtrafik i förordningen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska gälla till och med den 14 augusti 2021. Resor som har bokats före den 13 april 2021 och som ska äga rum under tiden den 1 juni till och med 14 augusti 2021 ska inte omfattas av den förlängda giltighetstiden.

Skälen för förslaget: Sverige och omvärlden befinner sig fortsatt i en mycket allvarlig situation med anledning av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Hittills har över 13 600 dödsfall bland personer med bekräftad covid-19-infektion rapporterats i Sverige och fler än 857 000 personer har konstaterats smittade av viruset. Flera indikatorer visar att smittspridningen för närvarande ligger på en mycket hög nivå. Utöver detta finns en hög, och sannolikt ökande, förekomst i landet av nya varianter av viruset vilka bedöms ha en ökad potential för spridning.

Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur coronapandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Regeringens och Sveriges Kommuner och Regioners gemensamma målsättning är att alla i Sverige boende personer som är 18 år och äldre samt personer under 18 år som efter individuell medicinsk bedömning har bedömts bör vaccineras, så skyndsamt som möjligt ska kunna erbjudas en första dos vaccin mot covid-19 och, för de vaccin som kräver två doser, därefter en andra dos enligt det dosintervall Folkhälsomyndigheten rekommenderar. Vaccination skyddar människor från att bli allvarligt sjuka och är därmed ett viktigt redskap för att lindra följderna av pandemin. Enligt Folkhälsomyndigheten har vaccinationens effekt på smittspridning emellertid inte studerats i tillräcklig omfattning för att det ska gå att veta hur mycket vaccinationen bidrar till att stoppa smittan. Det bör också beaktas att det finns en osäkerhet om hur väl de vaccin som hittills har godkänts fungerar i förhållande till befintliga och eventuella nya varianter av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Sammantaget framstår det som ett rimligt antagande att det kommer att behövas åtgärder för att motverka smittspridning i samhället även efter det att många är vaccinerade. Denna promemoria remitteras för att ha en beredskap för en eventuell fortsatt smittspridning under sommarmånaderna som kräver begränsningar i den långväga kollektivtrafiken. Det är mycket viktigt att agera långsiktigt för att minska smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Det är dessutom fortsatt viktigt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att minska belastningen på hälso- och sjukvården. För den enskilde finns ett personligt ansvar att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Som framgår bl.a. av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar m.m. ska därutöver alla verksamheter i samhället, såväl enskilda som offentliga aktörer, vidta lämpliga åtgärder för att undvika spridning av sjukdomen covid-19.

Som ovan nämnts gäller sedan den 14 februari 2021 särskilda bestämmelser om smittskyddsåtgärder och passagerarbegränsningar för den långväga kollektivtrafiken med buss och tåg (7 kap. begränsningsförordningen). Giltighetstiden för bestämmelserna löper ut den 31 maj 2021. På grund av smittspridningen finns det emellertid ett fortsatt behov av åtgärder för denna typ av trafik. Skälet till att det behöver ställas krav särskilt för den långväga kollektivtrafiken är att risken för smittspridning ökar i sådan trafik där många för varandra okända personer samtidigt vistas i begränsade utrymmen inomhus under en längre period.

Som en allmän förutsättning för åtgärder som vidtas med stöd av covid-19-lagen och begränsningsförordningen gäller att föreskrifter om särskilda begränsningar endast får meddelas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av viruset som orsakar sjukdomen covid-19. Åtgärderna får inte vara mer långtgående än det som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Under ledigheter i samband med semestrar och skollov ökar normalt det långväga resandet. Inför den kommande sommarsäsongen kan det därför förväntas att resandet med den långväga kollektivtrafiken med buss och tåg också kommer att öka vilket riskerar att leda till ökad trängsel och därmed ökad risk för smittspridning. Det är bland annat av det skälet mycket angeläget att vidmakthålla de begränsningar som finns på plats. Vidare förväntas vaccineringen av befolkningen pågå även under somarmånaderna. Vaccination skyddar människor från att bli allvarligt sjuka i covid-19 och det är ett viktigt redskap för att lindra följderna av pandemin. Dock inträder effekten av vaccinet först några veckor efter vaccinationen.

Mot denna bakgrund föreslås att giltighetstiden för bestämmelserna om särskilda begränsningar för den långväga kollektivtrafiken med buss och tåg förlängs till den 15 augusti 2021, dvs. för resor som sker mellan den 1 juni till och med den 14 augusti 2021. Den förlängda giltighetstiden bör dock inte gälla för resor som har bokats innan frågan om förlängning kommunicerats, vilket bedöms ske genom att denna promemoria remitteras den 13 april 2021.

Giltighetstiden kommer att behöva omprövas kontinuerligt för att säkerställa att begränsningarna inte gäller längre än nödvändigt ur smittskyddssynpunkt och vad som är försvarligt med hänsyn till konsekvenserna för de som träffas av bestämmelserna. Om smittskyddsläget avsevärt förbättras under giltighetstiden får frågan om begränsningar övervägas på nytt. Den 15 juni 2021 kommer det att göras en bedömning om regleringen ska fortsätta gälla för resten av den föreslagna giltighetstiden. Om regleringen inte anses nödvändig sett till smittläget och påverkan på sjukvården ska den upphävas den 1 juli 2021.

Författningstekniskt sker förlängningen lämpligen genom att förordningen (2021:115) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 träder i kraft. Därmed kommer bestämmelserna om den långväga kollektivtrafiken i 7 kap. begränsningsförordningen att löpa ut den 31 maj 2021. För att förlängningen ska kunna genomföras och en övergångsbestämmelse för redan bokade resor ska kunna införas bör samtidigt, dvs. med ikraftträdande den 1 juni 2021, 7 kap. begränsningsförordningen införas på nytt med oförändrat innehåll i sak.

Det bör också införas en ny ikraftträdande- och övergångsbestämmelse för resor som har bokats före den 13 april 2021.

Samtidigt bör det i en särskild förordning föreskrivas att 7 kap. begränsningsförordningen ska upphöra att gälla den 15 augusti 2021 och att den upphävda förordningen fortfarande ska gälla för ärenden och mål om tillsyn som inlets dessförinnan.

4 Förslagets förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet

Den förlängning av giltighetstiden för kraven på smittskyddsåtgärder i den långväga kollektivtrafiken som föreslås i denna promemoria påverkar förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet och utgör ingrepp i regeringens (RF) och Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet. En förutsättning för sådana ingrepp är att de görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser.

Skydd för liv och hälsa är ett sådant allmänt intresse som motiverar ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Förlängningen av de begränsningar som föreslås i fråga om den långväga kollektivtrafiken bedöms också som nödvändig med hänsyn till den pågående pandemin. Åtgärden bedöms vara effektiv ur smittskyddssynpunkt och rimlig för att motverka trängsel.

De negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kan uppkomma till följd av förslaget bedöms därmed inte gå utöver det som bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedöms inte heller finnas något alternativt sätt att använda mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kravet på smittskyddsåtgärder får därför anses vara förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i RF och Europakonventionen. Lagstöd för förslaget finns i 10 § första stycket covid-19-lagen.

5 Förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen

Kommunala verksamheter kan omfattas av den föreslagna förlängningen. Skyldigheten att vidta de aktuella åtgärderna kan därmed inskränka den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslaget är att förhindra smittspridning i sådana miljöer där det bedöms finnas behov av en tvingande reglering i form av smittskyddsåtgärder. De smittskyddsåtgärder som förlängs genom förslaget kan inte uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt.

6 Konsekvenser

Den långväga kollektivtrafiken, som ofta men inte alltid är interregional dvs. passerar en eller flera regiongränser, bedrivs över längre avstånd och består huvudsakligen av kommersiell trafik utan inslag av offentliga subventioner. Den bedrivs huvudsakligen av privata kollektivtrafikföretag (offentligt eller privat ägda bolag) på egen affärsrisk. Det finns dock också exempel där flera regionala kollektivtrafikmyndigheter i samarbete organiserar långväga persontrafik genom att upphandla trafik av privata utförare. Därutöver finns viss interregional trafik som organiseras och upphandlas av staten (Trafikverket) med statligt stöd. Den föreslagna förlängningen av begränsningarna i denna promemoria riktas därför till såväl dem som organiserar som dem som bedriver sådan kollektivtrafik.

6.1 Konsekvenser för enskilda

För att undvika smittspridning i samhället vilar ett stort ansvar på enskilda att följa de allmänna rekommendationerna att i största möjliga mån undvika att resa med kollektivtrafik, särskilt vid högttrafik. Enskilda kan dock komma att träffas av begränsningar av antalet passagerare i ett fordon och därmed nekas tillträde till långväga resor med buss och tåg. Det kan innebära konsekvenser för möjligheten att resa till exempel i samband med semester och lov för barn och unga under kommande sommarsäsong. Det kan även uppstå konsekvenser för resenärer som pendlar över längre avstånd till arbete, skola eller i andra nödvändiga ärenden.

6.2 Konsekvenser för näringslivet

Den långväga, interregionala kollektivtrafiken sker i huvudsak med tåg och buss som drivs på kommersiella villkor utan offentlig finansiering. Minskat resande under pandemin har tillsammans med begränsningsåtgärder lett till minskade biljettintäkter och ekonomiska förluster för de företag som driver trafiken. Inkomsttappet riskerar att med fortsatta begränsningsåtgärder bli än mer kännbart under sommarsäsongen eftersom den perioden vanligtvis utgör en stor och viktig del av de berörda företagens årsinkomster. Det finns därutöver risk för att resenärer kommer att rikta lagreglerade ersättningskrav mot företagen för redan bokade resor efter det föreslagna brytningsdatumet den 13 april som inte kommer att kunna genomföras till följd av förlängningen av begränsningsåtgärderna. Detta kan sammantaget medföra stora ekonomiska konsekvenser för företagen.

För att möta kraven kan företagen välja att utöka sin trafik genom att sätta in flera bussar eller att boka om resenärer till någon annan mindre belagd avgång. Men även dessa åtgärder kan vara förknippade med ökade kostnader för aktörerna och vissa företag har inte nödvändigtvis de resurser som krävs, exempelvis i form av ytterligare bussar. I tågtrafik finns det dessutom begränsade möjligheter att särskilt på kort sikt sätta in

flera fordon utan att spårkapaciteten blir överbelastad. Ett alternativ kan därför bli att företag blir tvungna att istället lägga ner trafik om intäkterna från mindre belagda fordon inte täcker kostnaderna för att ha dem i trafik.

Näringslivet i stort drabbas också negativt om möjligheten att resa inom Sverige försvåras. Som ovan nämnts finns det exempelvis en risk för att intäkterna blir så små att trafikföretag väljer att ställa in trafiken om intäkterna inte täcker kostnaderna för verksamheten.

Vad gäller ekonomisk ersättning har regeringen under 2020 och början av 2021 fattat beslut om olika ekonomiska stöd till företag som drabbas av pandemin och av de föreskrifter och begränsande beslut som fattats. Behoven av ekonomisk ersättning med anledning av de nu föreslagna bestämmelserna analyseras också inom ramen för det löpande arbete som bedrivs för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av sjukdomen covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

När det gäller konkurrenssituationen går det inte att utesluta att förslaget i denna promemoria kan innebära att vissa företag skulle kunna påverkas. Exempelvis omfattas varken chartrad busstrafik eller flygtrafik av förslaget, varför den typen av trafik skulle kunna få en konkurrensmässig fördel genom att inte omfattas av de begränsningar som föreslås. Skillnaderna i behandling bedöms dock inte leda till några större konkurrensmässiga fördelar, bland annat då resandet under pandemin har minskat kraftigt.

6.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Långväga interregional trafik på avstånd över 150 kilometer med möjlighet att boka biljett i förväg organiseras i viss utsträckning även av kommunerna och regionerna genom de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Beroende på omfattningen av sådan trafik och hur avtalen ser ut kan promemorians förslag komma att ge ekonomiska konsekvenser i olika grad även för kommunerna. Det kan också komma att finnas behov av justeringar i nuvarande och kommande avtal i syfte att ge ansvarig verksamhetsutövare möjlighet att uppfylla kraven.

Regeringen sköt under 2020 till tre miljarder kronor i särskilt bidrag till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som ersättning för minskade biljettintäkter till följd av pandemin och ytterligare två miljarder kronor har avsatts för ändamålet 2021. Som nämnts i avsnitt 6.2 analyseras behoven av ekonomisk ersättning med anledning av de nu föreslagna bestämmelserna inom ramen för det löpande arbete som bedrivs för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av sjukdomen covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

6.4 Konsekvenser för staten

Länsstyrelserna har ansvar för att utöva tillsyn över de nu föreslagna bestämmelserna. Regeringen har tilldelat länsstyrelserna 174,6 miljoner kronor i utökad anslag för arbete med tillsyn av de föreskrifter som meddelas med stöd av covid-19-lagen under 2021. Förlängningen kan

komma att innebära en ökning av länsstyrelsernas kostnader för tillsynsarbetet. De totala kostnaderna för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kan därför behöva hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

Polismyndigheten har också fått utökade uppgifter till följd av de aktuella begränsningsåtgärderna. I 22 § covid-19-lagen finns bestämmelser om möjligheten att avvisa personer som inte följer föreskrifter om kollektivtrafik exempelvis om maximalt antal passagerare på färdmedel. Erfarenheter hittills visar att resenärer oftast valt att följa anvisningar eller tillsägelser från den som bedriver kollektivtrafiken. Uppgiften bedöms därför rymmas inom Polismyndighetens nuvarande budgetramar.

6.5 Övriga konsekvenser

Eftersom kollektivtrafiken, även den kommersiella, är allmännyttig till sin natur skulle det kunna bli påtagliga problem om platserna i kollektivtrafiken skulle komma att minska avsevärt genom de aktuella begränsningsåtgärderna. En tänkbar effekt skulle kunna vara att bilåkandet ökar. En följd av detta är att utsläppen av bl.a. växthusgaser kan komma att öka något.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.