



Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken **Rapport 2012:13**
– rapport 2012

**Utvärdering av marknadsöppningar
i kollektivtrafiken** **Rapport
2012:13**
– rapport 2012

Trafikanalys

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2012-12-20

Förord

Den 1 oktober 2010 avreglerades persontrafiken på järnväg helt och 1 januari 2012 trädde den nya lagen om kollektivtrafik i kraft. Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att utvärdera dessa två reformer. Arbetet ska avrapporteras årligen till regeringen och slutredovisas 2014. Detta är den andra årsrapporten.

Vi kan konstatera att reformerna inte fått ett snabbt genomslag. Här finns målkonflikter att hantera och det går att skönja ett antal hinder för reformernas framgång på de svaga marknader det handlar om. Behovet av ökad tydlighet, öppenhet, engagemang, mod och uthållighet hos många aktörer är stort. Många har ännu inte fullt ut funnit, eller axlat, sina roller. Beredvilligheten att lämna utrymme för kommersiella aktörer att testa nya upplägg förefaller låg.

Projektledare på Trafikanalys är Maria Melkersson. Övriga deltagare i projektet har varit Anders Ljungberg, Fredrik Svensson, Krister Sandberg, Mats Wiklund, Sara Berntsson och Tom Petersen. Vi vill tacka för underlag, synpunkter och idéer som vi fått från andra nationella myndigheter, från de regionala kollektivtrafikmyndigheter, operatörer och andra aktörer.

Stockholm i december 2012

Brita Saxton
Generaldirektör

Sammanfattning

Första året med reformerad järnvägs- och kollektivtrafikmarknad

Från och med 2012 råder en helt ny situation på kollektivtrafikmarknaden. Sedan december 2011 är det fritt för alla att köra långväga persontrafik på järnväg och i januari 2012 blev det också fritt fram för kommersiella initiativ i den regionala kollektivtrafiken¹. En hel del har i vissa avseenden hänt under året.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKTm) har under året genomfört en omfattande omorganisation från de tidigare länstrafikbolagens trafik huvudmannaskap, en omorganisation som ännu inte är helt slutförd på alla håll. Personal har i de flesta län förts över från länstrafikbolagen till RKTm:s förvaltning. En del länstrafikbolag har avvecklats helt för att inlemmas i förvaltningen, och en skatteväxling har i många fall skett från kommuner till landsting. Samtidigt har alla RKTm kämpat för att till den 1 oktober hinna med de omfattande krav på samråd som stipuleras i lagen, och formulera det nya strategidokument som går under namnet *regionalt trafikförsörjningsprogram*. Det har frestat på resurserna i vissa län med låg bemanning. I många län har man upplevt en alltför stark tidspress, och inte alltid hunnit med att diskutera de politiska avvägningar som behöver göras mellan alla olika utvecklingsaspekter i samhället och kollektivtrafiken. Detta är naturligtvis problem som kan minska med tiden.

Kollektivtrafikresandet ökar

Reformerna som nu funnits ett första år genomförs i en tid då resandet med kollektivtrafik ökar. Det resande vi har mest kunskap om är den upphandlade trafiken i länen. Antalet resor per invånare med upphandlad trafik har ökat stadigt i Sverige under det senaste decenniet. Sedan år 2000 har antalet resor per person ökat med 18 procent. Det totala antalet kollektivtrafikresor hade år 2011 ökat med 5 procent sedan året före och med 26 procent sedan år 2000. Ökningen har varit snabbast i resandet med buss. Den kommersiella trafiken har vi inte lika stor kunskap om men klart är att total persontrafik på järnväg ökade både 2011 och 2012. Planerad tågtrafik ökar också 2013 jämfört med 2012. Så resandet med kollektivtrafik ökar men det gör även resandet med bil. Enligt resvaneundersökningen så stod allmän kollektivtrafik för ungefär 18 procent av persontransportarbetet 2011 (exklusive flyg). Denna andel har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet.

Buss står för ungefär 80 procent av Sveriges utbud av kollektivtrafik, mätt i fordonskilometer. Det är första året vi kan studera utbudet från tidtabellsuppgifter från Samtrafiken, och utbudet kommer att följas över tid, med tre exempelveckor per år. Enligt tågplanerna ökade det planerade tågutbudet med 21 procent åren

¹ Vi använder genomgående termen *regional kollektivtrafik* enligt lagen om kollektivtrafik. Regional kollektivtrafik inkluderar det som ibland kallas *lokal kollektivtrafik*, det vill säga trafik inom en kommun.

2009–2013. Det realiserade tågutbudet brukar ligga runt 3 procent under det planerade.

Kostnader och priser ökar

Att följa priserna i kollektivtrafiken är idag komplicerat eftersom det knappt finns några prislistor, åtminstone inte för tågresor. Enligt de prisindex som är en del av KPI så har priset för vissa slag av kollektivtrafik ökat mer än KPI. De reala priserna (prisindex korrigerat med KPI) ökade under perioden 1991–2011 som följer: lokaltrafik +67 procent, regional buss +32 procent och järnvägsresor +11 procent. De prisindex som tas fram inom arbetet med KPI är dock bristfälligt dokumenterade, så vi har svårt att bedöma hur väl de följer den reella prisutvecklingen.

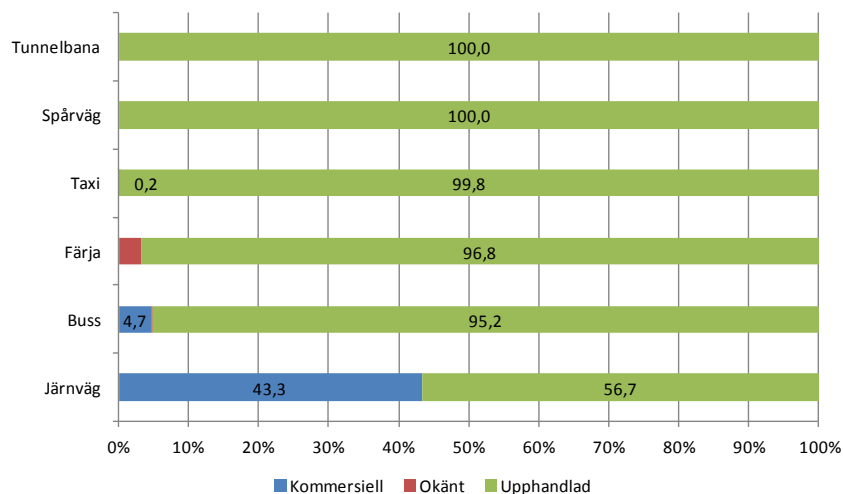
För den upphandlade kollektivtrafiken har kostnaden per resa ökat under det senaste decenniet. Biljettpriserna har inte ökat lika mycket, så en del av kostnadsökningen har täckts med skattemedel. Det senaste decenniet har subventionsgraden för den upphandlade trafiken ökat från runt 40 procent till runt 50 procent för landet som helhet. En målkonflikt finns vad gäller att kostnaderna inte kan öka hur mycket som helst medan det samtidigt finns visionära mål i branschen att fördubbla antalet resor i kollektivtrafiken till 2020, och fördubbla dess andel av det motoriserade resandet på längre sikt. Varje utökning av trafiken kostar i skattepengar. Om trafiken ska organiseras som idag så kommer en fördubbling att innebära en kraftig ökning av de offentliga kostnaderna.

Marknaden förändras mycket långsamt

Utbudets sammansättning har förändrats i mycket liten grad. Ett fåtal busslinjer med ny kommersiell regional kollektivtrafik har tillkommit under 2012, varav några också hunnit upphöra. Antalet aktörer på järnvägsmarknaden är lågt och förändras mycket långsamt. För långväga persontrafik på järnväg tillkom endast en ny operatör 2012 (Skandinaviska Jernbanor AB) och enligt tågplanen 2013 tillkommer ingen annan ny operatör nästa år.

Marknaden för passagerartåg består av få operatörer. Det är tio företag som tillsammans står för 97 procent av trafiken. I den kommersiella tågtrafiken dominerar SJ AB stort och i den upphandlade tågtrafiken har fem operatörer i princip hela marknaden tillsammans. Bussmarknaden har cirka 300 operatörer, de flesta mycket små. Antalet bussoperatörer minskar över tid, men trafiken, antal bussar och antal anställda ökar så marknaden blir mer koncentrerad. I den kommersiella busstrafiken har de tre största operatörerna 89 procent av marknadens utbud. I flera län läggs anbud gemensamt av flera mindre operatörer som gått samman till samverkansbolag. I vissa län kan dessa samverkansbolag ha en betydande del av den upphandlade busstrafiken.

Mindre än 10 procent av kollektivtrafikens utbud (fordonskilometer) är kommersiell. För trafik inom länen är andelen kommersiell trafik marginell. Det är främst i trafik mellan län och till andra länder som det finns ett större inslag av kommersiell trafik (Figur 3.3).



Figur 0.1: Andelar (i procent) kommersiell respektive upphandlad kollektivtrafik uppdelat på trafikslag baserat på fordonskilometer. Vecka 40 år 2012.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller

Man kan egentligen tala om två delmarknader. Marknaden för långväga interregionala resor präglas av främst kommersiella aktörer, få direkta subventioner, konkurrens om resenärer och en valfrihet för resenären. Marknaderna för regional kollektivtrafik domineras däremot nästan helt av offentligt upphandlad trafik, bara undantagsvis förekommer konkurrens om resenärerna som i sin tur sällan har några alternativ att välja mellan.

Det offentliga åtagandet i kollektivtrafiken tar sig nya uttryck och snarare ökar än minskar i omfattning. De allra flesta sträckor och områden där kollektivtrafik skulle efterfrågas av resenärer, där är idag trafik upphandlad med villkor enligt avtal med ofta långa avtalstider. Eftersom det tar upp till tre år från det att en upphandling annonseras till trafikstart, kommer det att vara betydande trögheter och ta lång tid innan den nya lagen om kollektivtrafik får reellt inflytande över den upphandlade trafiken.

När kommersiella operatörer ska driva trafik utan subvention sida vid sida med offentligt initierad och subventionerad trafik uppstår det konflikter. Numera ska varje upphandling föregås av ett beslut om allmän trafikplikt, ett beslut som ska vara välgrundat i trafikförsörjningsprogrammet. Detta ska borga för tydlighet i processen och ett beslut är också möjligt att överklaga om en operatör känner sig berövad en kommersiell möjlighet. I rapporten presenteras fyra aktuella fall av möjlig undanträngning. Domstolsförfarande är dock ett långsamt och föga effektivt sätt att lösa konflikter på. Bland Trafikanalys förslag på åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknadens funktion, finns därför ett antal insatser från de nationella transportmyndigheterna, insatser som vi tror skulle förenkla för många och leda till färre konflikter mellan offentliga och kommersiella aktörer.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter har startat trevande

RKTM har haft ett tufft första år och tycks ännu inte ha funnit vare sig sin roll eller sin kostym. Det är stora skillnader i hur man organiserat sig i olika län. I många län är landstingen ännu beroende av länstrafikbolagen eftersom de tidigare inte behövt bygga upp egen kompetens för kollektivtrafikfrågor. I många fall behåller man länstrafikbolagen, även om deras uppgifter reducerats till att förvalta och handla upp trafikavtal, eftersom allt strategiskt arbete ska ha flyttats till RKTMs. Några län har även efter reformen valt att låta samma personer styra både planeringen (i nämnden) och utförandet (i förvaltningen) av kollektivtrafiken, så kallad "personunion". Den andra extremen är när man valt att hålla nämnd och förvaltning helt åtskilda, utan några personliga kopplingar däremellan. Mycket talar för att detta är övergående problem, då kompetenser sprids med tiden.

Den nya förvaltningsorganisationen kan, jämfört med aktiebolagen, leda till minskad insyn i vart skattepengarna går. Därför är det viktigt att definiera vilka uppgifter som RKTMs ska tillhandahålla för uppföljning och kontroll, till exempel upphandlade avtal, resande, ekonomi, och beslut om allmän trafikplikt. Detta är delvis reglerat i EU-förordningen om kollektivtrafik (EG 1370/2007), men har ännu inte implementerats i RKTMs arbete.

RKTM tycks ännu inte ha förstått sin nya roll att verka aktivt för att främja kollektivtrafiken oavsett utförare, och att lämna nödvändigt utrymme åt kommersiella initiativ. Möjligen kan det bero på att det saknas en fungerande modell för hur kommersiella aktörer ska kunna konkurrera på jämlika villkor som den subventionerade trafiken. Hittills har länstrafikbolagen arbetat med att stärka sitt eget varumärke, oavsett vilket (upphandlat eller direkttilldelat) bolag som kör deras trafik. I den nya situationen måste myndigheterna arbeta mer med att stärka varumärket "Kollektivtrafik", oavsett vem som initierat trafiken – även aktörer som vill bedriva trafik på kommersiella villkor ska inkluderas i myndighetens strategi. Branschens mål om fördubblat kollektivtrafikresande till 2020 kommer inte att uppnås utan samarbete mellan offentliga och privata aktörer och genom ett nytänkande kring hur aktuella subventioner kan användas på bästa sätt. Det innebär också bland annat att privata trafikföretag behöver ha tillträde till regionala reseplanerare och till annan offentligt finansierad eller subventionerad infrastruktur som depåer, terminaler och signalprioritering. En diskussion behöver också inledas eller fördjupas om samordnade betallösningar, och periodkort eller motsvarande färdbevis som kan gälla för flera utförare än RKTMs upphandlade operatör.

Enligt lagen om kollektivtrafik ska varje RKTMs ha samråd inför upprättandet av trafikförsörjningsprogrammet. Samråden har varit av varierande omfattning och kvalitet. Många menar att de inte alls varit samråd i dess egentliga betydelse, utan endast remissrundor efter att programmen i princip varit färdigskrivna. Även i län som har en väl utvecklad så kallad medborgardialog har man inte förmått tillämpa denna på trafikförsörjningsprogrammen. Flera kommunikationsproblem verkar sammanhånga med att RKTMs är nybildad, otydlig och okänd, och ofta saknar en egen profil eller varumärke. Engagemanget bland samrådets parter tycks också variera. Vi noterar att Jernhusen, som är en central aktör vad gäller

offentlig infrastruktur i form av stationer och järnvägsdepåer, har varit väldigt lite inblandad i samråden. En gemensam uppfattning hos de flesta aktörer är att det kommer att bli bättre nästa gång.

Den första omgången av de regionala trafikförsörjningsprogrammen präglas av viss förvirring kring tolkningar av lagens intentioner och många ser behov av en snar revidering. Balansen mellan kommersiell och upphandlad trafik tycks vara den mest problematiska punkten. Många program avspeglar en oro, som kanske är välgrundad, för att nya kommersiella aktörer kan bryta den "samordning" och "robusthet" som finns i nuvarande system, i och med att de inte behöver ta ett helhetsansvar för trafiken på längre sikt. Programmen skulle tjäna på en större realism i skapandet av målen. Detta gäller bland annat hänvisningen till "fördubblingsmålet" som i kombination med den ökande subventionsgraden kan leda till kraftiga fördyringar. Här saknas en konkret underlagsanalys med åtföljande diskussion kring de avvägningar som behöver göras mellan olika offentliga åtaganden.

Nationella myndigheter är avvaktande

De nationella myndigheterna med utpekade uppgifter inom kollektivtrafiken – Trafikverket och Transportstyrelsen – har varit avvaktande under 2012. Vilken trafik som ska upphandlas och var gränser går för det offentliga åtagandet är inte enbart en fråga för RKTМ. Trafikverket kan bidra till att konflikter undviks, genom att vara stöd till RKTМ som genom sina beslut i mycket drar upp gränser för kommersiella möjligheter. Transportstyrelsen är ansvarig för tillsyn över den nya kollektivtrafiklagen. I detta ingår att utöva tillsyn över det offentliga åtagandet, inklusive RKTМ:s agerande. Men definitionen på regional kollektivtrafik, som är RKTМ:s ansvar, är inte möjlig att operationalisera. Det vill säga man kan inte säga entydigt om trafik längs en given sträcka är regional kollektivtrafik eller ej. Det finns många fler definitioner i sektorn som är otydliga och där vi anser att Transportstyrelsen, i samråd med andra myndigheter och intressenter, bör ta ansvar för klargöranden.

Trafikverket har i sin nya uppgift i instruktionen, att ge råd och stöd till RKTМ, inte haft några nationella aktiviteter. Myndighetens regionala kontor har haft kontakter med RKTМ, men vilka frågor och svårigheter verket har kunnat hjälpa länen med har vi inte kunna få någon information om. Både operatörer och RKTМ skulle också behöva stöd från Transportstyrelsen, bland annat med vilken information som operatörerna ska lämna om ny trafik till RKTМ respektive Samtrafiken. Här behöver Transportstyrelsens föreskrift förtydligas med riktlinjer. Detta är viktigt så att databasen med tidtabeller både kan ge resenärer korrekt information om resor (www.resrobot.se) och innehålla korrekt information när data används för att följa utbudet över tid. Den som idag vill veta vilken kommersiell regional kollektivtrafik som bedrivs, måste själv kontakta 21 RKTМ. Vi anser att det ankommer på Transportstyrelsen att kontinuerligt beskriva vilken ny kommersiell trafik som tillkommit.

Vägen mot framgångsrika reformer

Med tiden kommer regionala och nationella myndigheter att kunna mogna för de nya uppgifterna, men med rätt samarbete och stöd kan mognaden påskyndas. Stöd till RKTМ och operatörer är viktigt och kan göra att konflikter undviks innan de uppstår. Särskilt Trafikverket kan stödja RKTМ i deras beslut om allmän trafikplikt, beslut som lägger grunden för det kommersiella utrymme som återstår efter upphandlingar. RKTМ kan också behöva stöd vad gäller lika tillträde till offentlig infrastruktur, något som idag inte fungerar fullt tillfredställande. Transportstyrelsen måste bli aktiv i sin tillsynsroll. Att bevaka att RKTМ verkar inom sin befogenhet – att upphandla regional kollektivtrafik och inget annat – är viktigt för att säkerställa att det kommersiella utrymme inte reduceras från ett från början redan begränsat utrymme. Trafikanalys avser att under 2013 samla in uppgifter om samtliga avtal för upphandlad trafik. Större kunskap om avtalens egenskapers betydelse för trafik och kostnader skulle kunna göra det möjligt för varje RKTМ att, som propositionen uttrycker det, i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig.

Rapporten avslutas med Trafikanalys bedömningar och ett antal förslag för ett fortsatt arbete som bidrar till reformernas framgång. Dessutom lämnas en kort presentation av Trafikanalys planer för den fortsatta uppföljningen av marknadsöppningar i kollektivtrafiken.

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	5
1 Bakgrund.....	13
1.1 Underlagsrapporter och PM.....	16
2 Marknaden för kollektivtrafik.....	17
2.1 Varför subventioneras viss kollektivtrafik?	17
2.2 Effekter av avregleringen i Storbritannien	19
2.3 Syftet med marknadsöppning i Sverige	20
2.4 Marknadens operatörer	21
2.5 Hur mycket reser vi med kollektivtrafik?	28
3 Utbud av kollektivtrafik	31
3.1 Utbud av kollektivtrafik enligt tidtabeller.....	31
3.2 Utbud på järnväg enligt tågplaner	36
3.3 Ny kommersiell regional kollektivtrafik	39
4 Kvalitet och priser i kollektivtrafiken	43
4.1 Regularitet och punktlighet i tågtrafiken.....	43
4.2 Tillgänglighet.....	46
4.3 Användbarhet för personer med funktionsnedsättning	47
4.4 Prisutvecklingen.....	47
5 Den upphandlade kollektivtrafiken	51
5.1 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppdrag	51
5.2 Den upphandlade trafiken.....	52
6 Samhällsfinansierad och kommersiell trafik sida vid sida	57
6.1 Konfliktytor	57
6.2 Erfarenheter från försöket med Öresundstågtrafiken	60
6.3 Tillgång till stationer och bytespunkter	62
7 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas första år	65
7.1 Organisationen	65
7.2 Direkttilldelning av trafik.....	68

7.3	Tillköp i kommunerna.....	68
7.4	Ny kommersiell trafik	69
7.5	Länsgränsöverskridande trafik.....	69
7.6	Beslut om allmän trafikplikt	69
7.7	De regionala trafikförsörjningsprogrammen	71
8	De nationella myndigheternas agerande.....	79
8.1	Trafikverket	79
8.2	Transportstyrelsen	81
8.3	Konkurrensverket.....	82
8.4	Konsumentverket.....	83
9	Slutsatser och förslag	85
9.1	Målkonflikter.....	85
9.2	De nationella myndigheternas agerande	86
9.3	De regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande	90
9.4	Förslag i punktform	91
9.5	Hur skulle vägen framöver kunna se ut?	92
10	Trafikanalys arbete under 2013	95
	Bilaga 1: Regeringsuppdraget.....	97
	Bilaga 2: Trafikanalys databas över förseningar i tågtrafiken	103
10.1	Trafikdata	103
10.2	Resenärdata	103
10.3	Beräkningar	109
	Bilaga 3: Frågor till samtliga RKTM	110
	Bilaga 4: Tågoperatörer i Sverige – avtal	111

1 Bakgrund

Marknaden för långväga persontrafik på järnväg är helt öppen för konkurrens från och med 1 oktober 2010. Eftersom fastställandet av den nya tidtabellen för järnvägsnätet är en tidskrävande process var öppningen en realitet först i och med tågplanen för 2012 som trädde i kraft i början av december 2011. I denna rapport kommer vi att tala om år 2012 som det första året med fri konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg.

Året 2012 är också första året med den nya lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik. Lagen reglerar så kallad regional kollektivtrafik som sträcker sig inom ett län eller, om trafiken korsar länsgräns, främst fyller behov av arbetspendling och annat vardagsresande. En regional kollektivtrafikmyndighet (RKTM) ansvarar för kollektivtrafiken i respektive län. Dessa nya myndigheter var på plats då lagen trädde i kraft 1 januari 2012. De regionala myndigheterna ska ansvara för länens behov av subventionerad kollektivtrafik men också räkna med och lämna plats för kommersiell regional kollektivtrafik.

Trafikanalys har regeringens uppdrag att utvärdera de två reformerna (*Bilaga 1: Regeringsuppdraget*). Med ett gemensamt begrepp kallar vi det reformerna banar väg för, för *marknadsöppning i kollektivtrafiken*. Vi har tidigare publicerat en plan för utvärderingen (juni 2011²) och en första rapport om förberedelserna inför lagändringarna (december 2011³). I föreliggande rapport sammanfattar vi vad som hänt under reformernas första år, analyserar problem reformerna möter samt, i enlighet med regeringsuppdraget, ger förslag på "åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknadens funktion".

Att Sverige nu liberaliserar långväga persontrafik på järnväg och kollektivtrafikmarknaden, är en följd av överenskommelser på EU-nivå.

Gjorda undersökningar, och erfarenheterna i de medlemsstater där konkurrens inom kollektivtrafiksektorn har förekommit i ett antal år, visar att införandet av *reglerad konkurrens mellan företagen medför bättre och mer innovativ service till lägre pris* och inte hindrar kollektivtrafikföretagen från att fullgöra de särskilda uppgifter som de ålagts, förutsatt att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas. Europeiska rådet anslöt sig inom ramen för den så kallade Lissabonprocessen den 28 mars 2000 till denna linje och uppmanade kommissionen, rådet och medlemsstaterna att inom ramen för sina respektive befogenheter "påskynda liberaliseringen på områden som ... transporter" (vår kursivering)

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

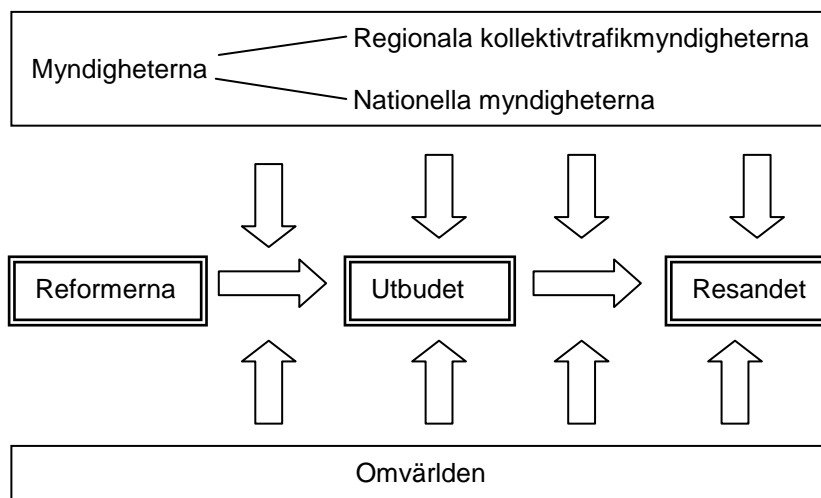
² Trafikanalys Rapport 2011:4

³ Trafikanalys Rapport 2011:9

Med nya regleringen önskar man få "ett större antal resealternativ och ökad valfrihet" för resenärerna. (Prop. 2009:10/200, sidan 1). Logiken är att liberalisering förväntas leda till ökad dynamik, ett förändrat utbud och när utbudet blir större, bättre och/eller mer varierat och priserna kanske även sjunker, då kommer medborgarna att resa mer kollektivt.

Vi kommer i föreliggande rapport att fokusera på dels hur marknaden för kollektivtrafik ser ut, dels hur myndigheterna på regional och nationell nivå fungerar och *skulle kunna fungera* för att stödja reformernas funktion. I en mycket förenklad

Figur 1.1 visar vi hur reformernas eventuella effekter kommer att manifesteras och kunna observeras. Först måste det bli någon effekt (eller vi kommer åtminstone först kunna observera en effekt) på *utbudet*: större utbud, nya koncept, högre kvalitet och/eller mer varierat utbud. Först efter ett förändrat utbud är det troligt att *resandet* förändras. I föreliggande rapport som handlar om reformernas allra första år, är fokus på *utbudet*: hur ser utbudet ut, hur mäta utbudet och förändringar i utbudet samt hur existerar subventionerat och kommersiellt utbud sida vid sida? Reformernas eventuella effekt på resandet kommer vi att diskutera närmare i kommande rapporter.



Figur 1.1: Principiell skiss för hur reformerna på järnvägs- och kollektivtrafikområdet kan påverka först utbudet och därefter resandet.

Omvärlden påverkar förstås både utbudet och resandet, där politiska prioriteringar, konjunkturen, arbetsmarknadens utveckling, kostnader för bilåkande och mycket annat påverkar hur mycket vi kommer att resa med kollektivtrafik. När reformerna nu införts är myndigheterna av stor vikt, både de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och de nationella myndigheterna (främst Trafikverket och Transportstyrelsen). Myndigheterna påverkar i vilken utsträckning reformerna verkligen kommer att leda till förändringar i utbud (genom föreskrifter, stödjande funktioner, offentligt agerande på marknaden etcetera) men har också direkt

påverkan på utbudet i sig (genom främst egen upphandling och genom det utrymme man kan frigöra för kommersiell trafik). Samma myndigheter har sedan påverkan på hur ett förändrat utbud verkligen leder till ändrat resande (genom hur tillträde till infrastruktur, informationssystem, biljettsystem etcetera fungerar) men kan också påverka resandet i sig (genom till exempel storleken på subventioner i subventionerad trafik).

Reformerna som nu funnits ett första år genomförs i en tid då resandet med kollektivtrafik ökar. Det resande vi har mest kunskap om är den upphandlade trafiken i länen. Antalet resor per invånare med upphandlad trafik har ökat stadigt i Sverige under det senaste decenniet. Sedan år 2000 har antalet resor per person ökat med 18 procent. Det totala antalet kollektivtrafikresor hade år 2011 ökat med 5 procent sedan året före och med 26 procent sedan år 2000. Ökningen har varit snabbast i resandet med buss.⁴ Den kommersiella trafiken har vi inte lika stor kunskap om men klart är att total persontrafik på järnväg ökade både 2011 och 2012. Planerad tågtrafik ökar också 2013 jämfört med 2012. Så resandet med kollektivtrafik ökar men det gör även resandet med bil. Enligt resvaneundersökningen så svarade allmän kollektivtrafik för ungefär 18 procent av persontransportarbetet 2011 (exklusive flyg). Denna andel har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet.

I denna rapport beskriver vi dels kollektivtrafikmarknaden, dels hur myndigheter agerar på de reformer som nyligen införts. Vi börjar med en genomgång av kollektivtrafiken som fenomen, varför den till viss del bör subventioneras samt beskriver vad som hände efter avregleringen i Storbritannien. Vi beskriver också operatörerna på den svenska marknaden för kollektivtrafik idag samt hur mycket vi reser kollektivt (kapitel 2). Därefter följer tre kapitel som behandlar olika aspekter av dagens svenska kollektivtrafikmarknad: utbudet (kapitel 3), kvalitet och priser i tågtrafiken (kapitel 4) samt den upphandlade trafiken (kapitel 5). Det sista kapitlet om marknaden beskriver hur det fungerar när samhällsfinansierad och kommersiell trafik ska existera sida vid sida, med ett avsnitt om försöket med Öresundstågtrafik respektive om tillgång till stationer och bytespunkter (kapitel 6). Vi går därefter igenom myndigheternas agerande, de regionala kollektivtrafikmyndigheterna under deras första år (kapitel 7) och de nationella myndigheterna (kapitel 8). Slutligen ger vi våra slutsatser och förslag för att vidareutveckla marknadernas funktion (kapitel 9) samt beskriver några angelägna uppgifter för Trafikanalys fortsatta uppföljningsarbete under 2013 (kapitel 10).

⁴ Se "Lokal och regional kollektivtrafik 2011", Trafikanalys Statistik 2012:16.

1.1 Underlagsrapporter och PM

Underlagsrapporter, PM och statistik som Trafikanalys tar fram inom utvärderingen publiceras löpande på hemsidan www.trafa.se/marknadsoppning. De rapporter och PM som har tagits fram i anslutning till 2012 års rapport är följande⁵, med utförare inom parentes.

Kapitel 2:

- Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik (VTI)
- Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor (Trafikanalys)
- Att mäta resande med kollektivtrafik (Trafikanalys)

Kapitel 3:

- Utbud av kollektivtrafik i Sverige 2012 (Trafikanalys)

Kapitel 5:

- Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken – en pilotstudie (Trafikanalys)

Kapitel 6:

- Öresundstågstrafikförsöket – en utvärdering av trafikhuvudmännens agerande och erfarenheter (Vectura)
- Öresundstågstrafikförsöket – en utvärdering ur ett kundperspektiv (Stelacon AB)
- Öresundstågstrafiken – utvärdering ur ett kund- och organisationsperspektiv (Trafikanalys)
- Tillträde och prissättning av bytespunkter och tjänster för busstrafik (Railrex)

Kapitel 7:

- Den första generationens trafikförsörjningsprogram – en utvärdering (Trafikanalys)
- Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen (Vectura)

Kapitel 8:

- De nationella myndigheternas hantering av marknadsöppning inom kollektivtrafiken under 2012 – Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkursverket och Konsumentverket (VTI)

⁵ En del av dessa är klara när rapporten publiceras medan andra dröjer till början av 2013.

2 Marknaden för kollektivtrafik

I detta kapitel sammanfattas argument som finns för att subventionera viss kollektivtrafik. Vi beskriver vad som hände då kollektivtrafiken avreglerades i Storbritannien samt syftet med marknadsöppningen i Sverige. Därefter beskrivs operatörerna på dagens svenska kollektivtrafikmarknad och slutligen hur stor andel av vårt resande som sker med kollektivtrafik.

2.1 Varför subventioneras viss kollektivtrafik?

Kollektivtrafikmarknaden är ingen vanlig marknad. Kollektivtrafikens specifika egenskap är att det från ett resenärsperspektiv finns ett nära samband mellan utbud och kvalitet. På samma sätt som i flertalet servicenäringar förutsätter konsumtionen (resandet) *både* att det finns ett produktionsmedel – till exempel en buss – *och* att resenären använder sin egen tid. Utmärkande för kollektivtrafik jämfört med annan tjänsteproduktion är att resenärernas tidsåtgång utgör en mycket stor andel av den totala resursförbrukningen. Av bland annat den anledningen har analyserna inom detta forskningsfält fortsatt den väg som pekades ut av Mohring (1972)⁶ där denna kombination av pris och kvalitet utgjorde en central del. En mycket stor mängd vetenskapliga publikationer har tagit sin utgångspunkt i Mohring och fört (och fortfarande för) forskningsfronten framåt.

I korthet beaktar Mohringeffekten⁷ att en ökning av kollektivtrafikkapaciteten som sker genom exempelvis ökad turtäthet förbättrar kvaliteten för *samtliga* resenärer till följd av att tidsåtgången – det vill säga tid för resan, tid för att vänta på nästa avgång och tid för att gå till hållplatsen – sjunker. De kommersiella övervägandena ligger emellertid endast på den tillkommande efterfrågan som utlöste beslutet om att öka kapaciteten. Eftersom förändringen resulterar i att de resenärer som åkte buss från början får det bättre då de inte behöver vänta lika länge på bussarna vid hållplatserna, har nyttan för samhället ökat mer än vad som visas av de tillkommande resenärerna. Omvänt gäller detsamma, det vill säga vid minskad efterfrågan och därmed minskat kollektivtrafikutbud kommer kvarvarande resenärer att drabbas av kvalitetsförsämringen. Det har visat sig att den nytta (eller kostnad) som inte beaktas av de kommersiella aktörerna är betydligt större i städer inklusive kringliggande förorter och inte alls av samma storleksordning i långväga kollektivtrafik.

⁶ Mohring H (1972) Optimization and scale economies in urban bus transportation, *American Economic Review*, September.

⁷ Som diskuteras i Nilsson et. al (2013) *Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik*, VTI rapport 2013:772, och kort härledd i Trafikanalys PM *Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor* (2013).

Sedan början av 1970-talet är det, trots idoga försök att med teori och empiri ifrågasätta teorigrunden, en vedertagen uppfattning bland transportekonomer att detta innebär att kommersiella företag inte skulle tillhandahålla ett tillräckligt stort trafikutbud. Detta ger ett motiv för att ett ingripande från samhällets sida skulle förbättra resursanvändningen, det vill säga skulle kunna bidra till att utbudet kommer närmare en samhällsekonomiskt effektiv nivå.

Utöver Mohringeffekten finns ytterligare argument för samhällsstöd till kollektivtrafik⁸. Eventuell trängsel i storstädernas vägnät som inte är prissatt fullt ut, respektive otillräckligt prissatta miljöeffekter, gör att det är "för billigt" att använda bil i stället för att åka kollektivt. Subventioner till kollektivtrafiken gör det möjligt att rätta till denna snedvridning av prisbildningen. En annan kategori av argument är att stöd till verksamheten motiveras av kollektivtrafikens optionsvärde. Också den som oftast kör egen bil har nytta av att ha en möjlighet att använda kollektiva färdmedel, till exempel den gång som bilen inte fungerar eller då vädret inte gör det möjligt att köra bil.

Ytterligare argument är de tillgänglighetsvinster som bättre kommunikationer ger, framförallt för resor som underlättar arbetspendling. Sådana vinster innebär att det blir lättare att matcha efterfrågan på kvalificerad arbetskraft med personer som kan pendla från bostadsorten.

Slutligen finns ett högst betydelsefullt argument för offentligt stöd till kollektivtrafik som baseras på allas rätt att vara delaktiga i samhället, något som också kan ses som ett fördelningsmotiv. Argumentet innebär att också den som bor i glesbefolkade områden bör ha möjlighet att ta sig till bank, att handla etcetera. Förutom geografien så finns också andra typer av fördelningspolitiska motiv, exempelvis att göra det möjligt för personer utan egen bil att nå grundläggande service, barn att komma till skolan samt att förbättra äldres tillgänglighet till samhällsservice etcetera. Detta anses vara av stor betydelse för både beslutsfattare och väljare och därmed av värde för samhället.⁹

Den sammanlagda effekten av ovanstående subventioneringsmotiv är inte obetydlig. Parry och Small (2009)¹⁰ visar att det är motiverat att ge stora subventioner till kollektivtrafiken i Washington D.C., Los Angeles och London baserat delvis på ovanstående motiv. För Sveriges del visade Sonesson (2006)¹¹ med ett räkneexempel att en marginell resandeökning resulterade i ökad välfärd. Detta indikerar att subventionsgraden i alla fall inte var för hög år 2001. Sedan dess har subventionerna av kollektivtrafiken i länen ökat. För den upphandlade kollektivtrafiken har subventionsgraden under det dryga decenniet gått från runt 40 procent till runt 50 procent i genomsnitt, alltså med stora länsvisa variationer.

⁸ Nilsson et. al (2013) Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik, VTI rapport 2013:772

⁹ Se vidare PM:en "Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor", www.trafa.se/marknadsoppning

¹⁰ Parry, I och Small, K (2009) Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?, *American Economic Review*, 99, 700-724.

¹¹ Sonesson, Thomas (2006) *Optimal system of subsidization for local public transport*. Vinnova Report VR 2006:9.

2.2 Effekter av avregleringen i Storbritannien

Busstrafik i Storbritannien avreglerades 1986.¹² Med undantag för London, där trafiken upphandlas enligt samma principmodell som i Sverige, bedrivs kollektivtrafik på kommersiell basis. Trafikföretag kan sex till åtta veckor i förväg anmäla att man avser att bedriva busstrafik på kommersiell bas. Det finns inga inskränkningar när det gäller prissättning, vilken tidtabell som följs eller själva linjeutformningen. Eftersom det inte finns någon ensamrätt till en linje får trafikföretag anmäla att man avser att påbörja trafik på en linje även om det redan finns konkurrenter som trafikerar den. Samtidigt som marknaden öppnades privatiserades alla större statsägda trafikföretag. De kommunala trafikföretagen bolagiserades eller privatiserades. Man kan sammanfatta konsekvenserna av den brittiska avregleringen på följande sätt:

- Trafikutbudet mätt som antalet fordonskilometer ligger på ungefär samma nivå som före avregleringen. Däremot har utbudet i London ökat.
- Den andel av trafiken som drivs på kommersiella grunder (med inslag av subvention enligt nedan) har utanför London legat kring 85 procent sedan avregleringen infördes. Övriga 15 procent av trafiken upphandlas.
- Biljettpriserna har ökat.
- Samtidigt som antalet resor ökat i London har antalet resor minskat kraftigt i landet i övrigt.
- Produktionskostnaderna har i det närmaste halverats.
- Subventionskostnaderna har minskat med mellan 10 och 20 procent.
- I flertalet städer finns idag ett enda företag som bedriver kollektivtrafik. York och Oxford brukar anges som de undantag som bekräftar denna huvudsats.
- Kundnöjdheten har i viss mån ökat

Även om busstrafik ska vara kommersiellt bärkraftig finns några typer av subventioner. Ett generellt stöd betalas ut i form av bidrag till trafikföretag (kallades tidigare "återbäring på bränsleskatt"), vilket innebär att trafikföretag kan begära kompensation för de bränsleskatter de betalar. Denna subvention har nu minskats från 100 till 80 procent av skatten. Man använder också ett system med rabatter för äldre och personer med funktionsnedsättning. Operatörerna ersätts av samhället för de rabatter de ger. Avsikten är att på så sätt säkerställa att det är möjligt också för dem med mindre inkomster, eller dem som har någon funktionsnedsättning, att använda kollektivtrafiken.

Dessa två stödsystem leder till mer kommersiell trafik än vad som skulle ha varit fallet utan stöd. Ändå kan de regionala (transport-)myndigheterna anse att resultatet av marknadsprocessen inte är tillfredsställande, exempelvis därför att man upplever att turtätheten i några områden och/eller vid vissa tider på dygnet inte är tillräcklig och myndigheterna kan då organisera ytterligare busstrafik. Man kan

¹² Se vidare <http://www.dft.gov.uk/topics/public-transport/buses/concessionary-bus-travel/>

hyra in trafikföretag för att ge den service som anses önskvärd av sociala skäl. Sådana avtal blir i allmänhet föremål för en konkurrensutsatt upphandling.

Det finns skäl att notera att denna avvikelse mellan vad som representanter för offentlig sektor uppfattar som önskvärt och det som realiserats på en konkurrensmarknad har likheter med de slutsatser som följer av den så kallade Mohring-modellen. En av konsekvenserna av den brittiska marknadsöppningen var således att utbudet krympte så mycket att man ansåg sig tvingad att "stödköpa" trafik. Samtidigt var ett uttalat syfte med den brittiska liberaliseringen att minska de offentliga utgifterna för kollektivtrafiken. Detta lyckades man med men enligt ovan till priset av mindre resande med kollektivtrafik.

2.3 Syftet med marknadsöppning i Sverige

Riksdagens och regeringens intentioner med marknadsöppningen i Sverige är att göra det möjligt att på kommersiella grunder pröva nya sätt att genomföra verksamheten. På så sätt avser man öka dynamiken i branschen, vilket antas leda till ett större och mer diversifierat utbud, och därigenom till ett ökat resande med kollektivtrafik.

Det finns än så länge endast ett fåtal exempel på en utveckling i den avsedda riktningen. En av de kommersiella linjer som öppnats riktas mot arbetspendling mellan Nacka och Kista i Stor-Stockholm. Man använder moderna, bekväma turistbussar med säkerhetsbälten och även internet ombord. Månadskostnaden är högre än ett månadskort med SL. Alternativet kan ha fördelar jämfört med att använda bil för den som har fasta arbetstider och inte behöver använda något annat alternativ än bil till en infartsparkering i kombination med denna buss. För resenärer som av olika skäl också behöver använda SL:s tjänster kan emellertid kostnaden bli hög.

Det finns ytterligare några exempel på denna typ av trafik som *kompletterar* det existerande utbudet i någon nisch av marknaden (se vidare avsnitt 3.3). Det finns dock, såvitt vi känner till, inte någon ny trafik som direkt konkurrerar med det existerande utbudet, det vill säga direkt konkurrens längs en linje. Möjligheten att konkurrera begränsas av att resenärer som använder upphandlad trafik endast betalar i genomsnitt hälften av kostnaden för hela systemet.

Det finns inga tydliga lärdomar vare sig från Storbritannien eller från andra länder som kan hjälpa oss förutsäga vad marknadsöppningen kan få för konsekvenser. Vi kan dock notera att den urbana kollektivtrafiken subventioneras i Storbritannien, men att den drivs av kommersiella aktörer. Samtidigt finns det goda skäl att tro att subventioner (men kanske i mindre omfattning) även i framtiden är önskvärda i Sverige. Frågan är då hur privata aktörer kan involveras på bästa sätt. Vi återkommer till detta senare i en diskussion kring hur kommersiella initiativ på olika sätt kan tas tillvara framöver (avsnitt 9.5).

2.4 Marknadens operatörer

I detta kapitel framgår det vilka operatörer som är verksamma i kollektivtrafiken, upphandlad respektive kommersiell trafik, inom järnväg, buss, tunnelbana, spår- väg och sjöfart. Vi redovisar även utbudet i fordons- eller tågkilometer för den kommersiella trafiken utifrån Samtrafikens tidtabellsdata. Samma sak är i allmänhet inte möjlig för den upphandlade trafiken, då den körs under respektive beställares (RKTМ eller länstrafikbolag) varumärke, och rapporteras in av dessa i klump till Samtrafiken, oavsett utförare.

Det upphandlade tågutbudet redovisas per operatör i *Bilaga 4: Tågoperatörer i Sverige – avtal*, i den mån den har gått att identifiera. Här har vi använt både data från Samtrafiken och Trafikanalys pilotinsamling av RKTМ:s upphandlade avtal för 2010-2011. Det är framförallt SJ:s trafik som är svår att dela upp i kommersiell och upphandlad med vår metod, vilket ger stora utslag på resultaten. En närmare analys av tågplanen kan ge ytterligare detaljer. Vi avser att återkomma under 2013 med säkrare uppgifter om denna fördelning. Det upphandlade bussutbudet omfattar många fler avtal och tas upp i avsnitt 5.2.

Tågoperatörer

I tågplanen för 2013, T13, finns totalt 20 operatörer varav 14 är kommersiella järnvägsföretag. Detta är samma operatörer som i 2012 års tågplan, T12¹³.

Den överlägset största kommersiella operatören är SJ AB med åtminstone 80 procent av utbudet¹⁴ (Tabell 2.1). Av de mindre operatörerna är A-train AB (Arlanda Express) störst med 5–10 procent. Därefter följer uppstickarna Tågakeriet i Bergslagen AB (TÅGAB), Veolia Transport Sverige AB och Skandinaviska Jernbanor AB (som kör Blå Tåget) med tillsammans mindre än 5 procent. Slutligen trafikerar statsägda Norges Statsbaner AS (NSB), både i egen regi och i samarbete med SJ, sträckan Göteborg–Oslo motsvarande ett par procent av utbudet¹⁵.

När det gäller upphandlad trafik är fördelningen mellan operatörer jämnare. De största operatörerna är SJ AB, Arriva Sverige AB, Veolia Transport Sverige AB, Svenska Tågkompaniet AB (NSB), samt DSB Sverige AB. Alla dessa bolag är helt eller delvis statsägda: Arriva ägs av tyska staten via Arriva Danmark AS och Deutsche Bahn AG, Svenska Tågkompaniet ägs av den norska staten via NSB, och DSB ägs av danska staten. Veolia ägs via Veolia Transdev SA till hälften av Veolia Environnement SA, som är ett multinationellt franskt publikt bolag, och till hälften ägt av franska staten via Caisse des Dépôts et Consignations. Veolia Environnement har dock annonserat en försäljning av sin andel under 2012–13¹⁶.

Operatörerna samarbetar också med varandra i upphandlad trafik, till exempel ägs Botniatåg AB som kör åt de fyra nordligaste länen (genom Norrtåg AB) av

¹³ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken", Trafikanalys Rapport 2011:9.

¹⁴ Se dock svårigheterna att bestämma detta i not 17.

¹⁵ Se även PM "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2011 samt Utvärdering av avreglering och konkurrens mellan transportmedlen i långväga trafik", KTH Järnvägsgruppen, 2012-11-08.

¹⁶ Investor Day 2011, Dec 6, <http://www.finance.veolia.com/docs/Presentation-Investor-Day-2011-en.pdf>

Arriva (60 %) och SJ (40 %) gemensamt. Roslagståg AB som kör tågen på Roslagsbanan ägs av DSB Sverige (50 %) och Svenska Tågkompaniet (50 %). Roslagstågen kommer dock att köras av Arriva från den 7 januari 2013.

I *Bilaga 4*: Tågoperatörer i Sverige framgår mer detaljer kring ägare, operatörer, storlek, längd på kontrakt och utbud i den upphandlade järnvägstrafiken.

Tabell 2.1: De största operatörerna inom järnvägstrafik. Uppräknat årligt utbud utifrån Samtrafikens data v 40 2012 med uppräkningsfaktor 52.

Namn	Kommersiell trafik		Upphandlad trafik		Totalt	
	Utbud, milj km	Andel (%)	Utbud, milj km	Andel (%)	Utbud, milj km	Andel (%)
SJ AB	41,1 ¹⁷	90,9 ¹⁸	16,2 ¹⁹	27,4 ²⁰	57,2	54,9
A-train AB (Arlanda Express)	2,2	4,9			2,2	2,1
Tågakeriet i Bergslagen AB (TÅGAB)	0,6	1,3			0,6	0,6
Veolia Transport Sverige AB	0,4	0,9	12,4	21,0	12,8	12,3
NSB AS	0,4	0,9			0,4	0,4
NSB AS/SJ AB	0,3	0,7			0,3	0,3
Skandinaviska Jernbanor AB (Blå tåget)	0,2	0,4			0,2	0,2
Arriva Sverige AB			13,5 ²¹	22,9	13,5	13,0
Svenska Tågkompaniet AB			10,2	17,3	10,2	9,8
DSB Sverige AB			6,7	11,4	6,7	6,4
Inlandståget AB ²²			0,05	0,05	0,05	0,05
Summa	45,2²³	100,0	59,0²⁴	100,0	104,2²⁵	100,0

Källa: Samtrafiken vecka 40 2012, egen bearbetning.

¹⁷ Siffran är en stor överskattning, eftersom det inte görs åtskillnad mellan SJ:s kommersiella och upphandlade, eller subventionerade, utbud i Samtrafikens-data. Till SJ:s upphandlade eller subventionerade utbud hör de flesta av SJ Regionals avgångar, vilket inkluderar TiM-trafiken i Mälardalen och SJ:s andel av Botnietåg AB. Dessutom ingår SJ:s nattågstrafik till Norrland inom SJ Norrlandståg AB.

¹⁸ Se not 17.

¹⁹ Siffran inkluderar endast SJ:s utbud inom Västtrafiks (SJ Götalandståg AB) och SLs pendeltåg (Stockholmståg KB). Se not 17.

²⁰ Se not 17 och 19.

²¹ Enligt Arrivas egna uppgifter 20 miljoner tågkilometer (Corporate Brochure 2011). Siffran kommer att stiga med 3,0 milj km 2013 då Roslagstågen tas över från Svenska Tågkompaniet och DSB. De senares utbud kommer då motsvarande att minskas med vardera hälften av detta, dvs 1,5 milj km var (de är båda hälftenägare i Roslagståg AB).

²² Inlandståget är inte upphandlat, men uppbär statligt stöd.

²³ Siffran är en överskattning, se not 17.

²⁴ Siffran är en underskattning, se not 17 och 19.

²⁵ Jmf. planerat utbud enligt tågplanen, cirka 114 miljoner km 2012, på sid 35 och i Figur 3.8. Resultatet kan tyda på att uppräkningsfaktorn 52 är cirka 6 % för låg när man utgår från vecka 40.

Bussoperatörer

På bussidan finns betydligt fler operatörer än på järnväg, vilket framgår av statistik från Bussbranschens Riksförbund (BR)²⁶. Det går inte att via Samtrafikens data identifiera vilka enskilda bolag som kör upphandlad trafik, eftersom det är RKTМ som rapporterar in trafikutbudet under sitt eget namn. Vad gäller kommersiell busstrafik fanns det 11 bussoperatörer namngivna i Samtrafikens data vecka 40 år 2012. Ytterligare två som vi vet är i drift saknades. Eftersom det länge varit tillåtet att bedriva interregional kommersiell busstrafik kan det hända att alla operatörer ännu inte har uppmärksammat att de numera måste anmäla till RKTМ att de kör trafik samt anmäla tidtabellerna till Samtrafiken.²⁷ Samtrafiken samlar därför nu in kompletterande uppgifter från operatörer som ännu inte själva har anmält sin trafik.

Enligt BR var antalet bussföretag som bedrev linjetrafik, oavsett linjelängd (det vill säga både regional, interregional och internationell), 309 stycken vid utgången av 2011. Antalet har minskat kraftigt från cirka 400 företag år 2003, en minskning med 23 procent. Samtidigt har antalet anställda i företagen ökat med 14 procent från 14 981 till 17 055 personer, vilket ger att medelstorleken ökat från 37 till 55 anställda per företag under perioden. Antalet bussar i linjetrafik var 9 850, vilket var 71 procent av det totala antalet registrerade bussar i trafik i Sverige²⁸.

Enligt de bussavtal vi samlat in i en pilotundersökning (se avsnitt 5.2) fanns för busstrafiken under 2011 ungefär 100 unika operatörer representerade. Detta är i avtal för all upphandlad busstrafik (exklusive två små län), men många operatörer kör både upphandlad och kommersiell trafik. Under 2013 avser vi att närmare kartlägga operatörerna, hur de utvecklas i antal, storlek och ägandeförhållanden.

Kommersiell trafik

De största kommersiella bussoperatörerna är Swebus Express AB (ägare Nobina AB)²⁹, FAC Flygbussarna Airport Coaches AB (ägare Veolia), Nettbuss AS (som kör GoByBus och Bus4You; ägare är NSB) och Y-buss AB (se Tabell 2.2).

²⁶ Statistik om bussbranschen 2012, www.bussbranschen.se.

²⁷ Enligt Transportstyrelsen föreskrift TSFS 2012:2.

²⁸ 13 964 bussar i december 2011 enligt officiell statistik om registrerade fordon, Fordon 2011 (Trafikanalys).

²⁹ Nobina AB ägs i sin tur av ett antal brittiska och amerikanska fonder, men är nu ute till försäljning/börsnotering.

Tabell 2.2: De största operatörerna inom kommersiell busstrafik efter deras utbud.

Ägare	Namn/ trafik	Utbud, milj km ³⁰	Andel (%)
Nobina AB	Swebus	11,5	45,1
Veolia Transport Sverige AB	Flygbussarna	7,6	29,8
NSB AS/ Nettbuss AS		3,5	13,5
	<i>varav Bus4You</i>	<i>1,9</i>	<i>7,2</i>
	<i>GoByBus</i>	<i>1,1</i>	<i>4,4</i>
	<i>Nettbuss Transfer</i>	<i>0,5</i>	<i>1,9</i>
Y-buss AB	Y-buss	2,3	9,0
Mas-Expressen AB	Mas-Expressen	0,4	1,5
Strömma Buss AB	Strömma Express: Air-bus ³¹ , Gutelinjen	0,2	0,7
Björks Buss AB	Björks Buss	0,1	0,3
Summa		25,5	100,0³²

Källa: Ägarskap från allabolag.se; Samtrafiken AB v 40 2012, egen bearbetning.

Upphandlad trafik

De största operatörerna på upphandlad busstrafik i omsättning räknat är Nobina Sverige AB, Keolis Sverige AB, och Veolia (se Tabell 2.3). Keolis ägs till största delen av det statliga franska järnvägsföretaget SNCF, tillsammans med det franska riskkapitalbolaget AXA Private Equity samt Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDPQ), en kanadensisk pensionsfond. I Sverige opererar de även under namnen Busslink (i Stockholm) och Näckrosbuss (i Södermanland och Örebro).

Den totala utbudsvolymen för den upphandlade busstrafiken är 530 miljoner km per år, eller 76 procent av allt kollektivtrafikutbud (se även avsnitt 3.1).

³⁰ Uppräknat med en faktor 52 från Samtrafikens data vecka 40 2012.

³¹ Upphör 16 nov 2012.

³² Endast trafik som rapporterats till Samtrafiken.

Tabell 2.3: De största bussoperatörerna i Sverige, upphandlad trafik (eller kombinerat upphandlad/kommersiell), ordnade efter antal bussar.

Namn	Omsättning, mkr	Anställda	Antal bussar ³³
Nobina Sverige AB ³⁴	4 901	4 584	2 284 ³⁵
Keolis Sverige AB	3 698	4 714	1 831
Together AB ³⁶	0,2	0	1 368
Veolia Transport Sverige AB	2 844	3 187	1 115
Buss i Väst AB ³⁷	863	168	752
Bergkvarabuss AB	671	653	614
Nettbuss Stadsbussarna AB	194	215	541 ³⁸
Arriva Sverige AB	990	1 164	478
Klövsjö-Rätan Trafik AB	409	416	316
GS Buss AB	553	623	249
Gamla Uppsala Buss AB	373	435	190

Källa: Bokslut december 2011; Bussbranschens Riksförbund.

Tunnelbana, spårväg och sjöfart

Stockholms tunnelbana körs sedan 2009 av MTR Stockholm AB som ägs av det Hong Kong-baserade MTR Corporation Ltd. Spårvägstrafik bedrivs i Stockholm, Göteborg och Norrköping. Även Lidingöbanan räknas som spårväg i Samtrafikens data (Tabell 2.4).

³³ Årsskiftet 2011/2012.

³⁴ Bokslut feb 2012.

³⁵ Inkl Swebus.

³⁶ Ägs av sex samverkansbolag: Buss i Väst AB, Centrala Buss i Norrbotten AB, Busspoolen Västerbotten AB, Mittbuss AB, Centrala Buss Jämtland-Härjedalen AB och SamBus AB, med sammanlagt 134 delägare. Bussarna ägs av respektive medlemsföretag. Deras sammanlagda omsättning var 2011 1 552 miljoner kr med 186 anställda (inkl Buss i Väst).

³⁷ Bokslut jun 2011. Ingår i antalet bussar för Together AB.

³⁸ Antalet omfattar även expressbussverksamheten (GoByBus och Bus4You).

Tabell 2.4. Operatörer på tunnelbana och spårväg.

Operatör	Beställare/ trafik	Omsättning/ årlig kon- traktsumma (mkr)	An- ställda	Antal vagnar/ fordon	Kontrakt till år (+option)	Utbud, milj km ³⁹
MTR Stockholm AB	SL/ tunnelbanan	2 515	1 940	513	2017 (+6)	12,3
Arriva Sverige AB	SL/ Tvärbanan + Nockebybanan ⁴⁰	837 ⁴¹	206	37	2020 (+4)	1,3 ⁴²
Arriva Sverige AB	SL/ Lidingöbanan		70	19	juni 2013 ⁴³	0,4 ⁴⁴
AB Stockholms Spårvägar	SL/ Spårväg City + Djurgårdslinjen	79	71	6 + 16	2013	0,3 ⁴⁵
GS Spårvagn AB	Västtrafik/ Göte- borgs kommun	825	1 011	238		13,3
Veolia Transport Sverige AB	Östgötatrafiken AB/ Norrköpings tätort	91 (inkl trafik med 17 bussar)		15	2018 (+1+1)	0,6

Källor: Bokslut 2011; bolagens hemsida; upphandlingsunderlag; Samtrafiken v. 40 2012, egen bearbetning; Trafikanalys insamling av avtal.

Kollektiv sjöfartstrafik bedrivs huvudsakligen som upphandlad i Stockholms skärgård och Djurgårdsfärjorna, Göteborgs södra skärgård samt älvtrafiken, och till Gotland (Tabell 2.5). Utöver dessa finns upphandlad sjötrafik (i fallande storleksordning) i Jönköpings län (till Visingsö), Skåne (till Ven), Blekinge län, och Uppsala län.. Deras sammanlagda utbud är cirka 190 000 km per år (uppräknat från v. 40).

³⁹ Se not 30.

⁴⁰ Anställda och antal vagnar enligt Arrivas hemsida, <http://www.arriva.se/sv/content/stockholmtvarbanan>.

⁴¹ Siffran inkluderar Saltsjöbanan samt busstrafik (SLs E20-upphandling block 1), och kan bli större pga resandeincitament.

⁴² Från SL (Trafikanalys insamling av avtal, trafik 2011): Tvärbanan 960 000 km och Nockebybanan 380 000 km.

⁴³ Pga ombyggnad av banan.

⁴⁴ Från SL (Trafikanalys insamling av avtal).

⁴⁵ Siffran är beräknad på Spårväg Citys och Djurgårdslinjens hösttidtabeller, då trafiken saknades i Samtrafikens data. Den överensstämmer med SLs siffra i Trafikanalys insamling av avtal för trafiken 2011.

Tabell 2.5: De största operatörerna inom upphandlad sjöfart.

Namn	Beställare	Omsättning/årlig kontraktsumma (mkr)	Anställda	Antal båtar	Kontrakt till år (+option)	Utbud, tusen km ⁴⁶
Waxholms Ångfartygs AB	SL	343	28	20 + ca 20 ⁴⁷	2013	960
Djurgårdsfärjorna	SL			4	2013	85
Veolia Transport Sverige AB / AB Göteborg-Styrsö Skärgårdstrafik	Västtrafik	129	93	14	2021 ⁴⁸	837
Destination Gotland AB	Trafikverket	1 192	395		jan 2015	332 ⁴⁹

Källa: Bokslut 2011; Samtrafiken v 40 2012, egen bearbetning.

Det finns även ett mindre kommersiellt inslag i sjötrafiken. De två största kommersiella bolagen är enligt Samtrafikens data vecka 40 Ressel Rederi AB och Roslagens Sjötrafik AB. Ressel kör hamntrafik mellan Hammarby Sjöstad och Nybroviken, och i Värtan mellan Ropsten, Djursholm och Lidingö. Dessutom trafikerar man Kalmarsund mellan Kalmar och Färjestaden. Roslagens Sjötrafik bedriver utåtgående heltrafik mellan Stavsnäs och Sandhamn. Utbudet från Samtrafikens data är behäftad med osäkerhet, då det inte är säkert att vecka 40 är helt representativ för sjötrafiken över året.

Tabell 2.6: De största operatörerna inom kommersiell sjöfart.

Namn	Omsättning, mkr	Anställda	Utbud, tusen km ⁵⁰
Ressel Rederi AB ⁵¹	26,9	25	7,6
Roslagens Sjötrafik AB	2,8	2	10

Källa: Bokslut 2011; Samtrafiken v 40 2012, egen bearbetning.

⁴⁶ Se not 30.

⁴⁷ 20 egna båtar samt ett 20-tal som ägs av entreprenörerna själva.

⁴⁸ Nytt avtal med trafikstart 2014, som vanns 2012-12-12 av den nuvarande utföraren.

⁴⁹ Siffran är en underskattning då sommartrafiken är mer intensiv.

⁵⁰ Se not 30.

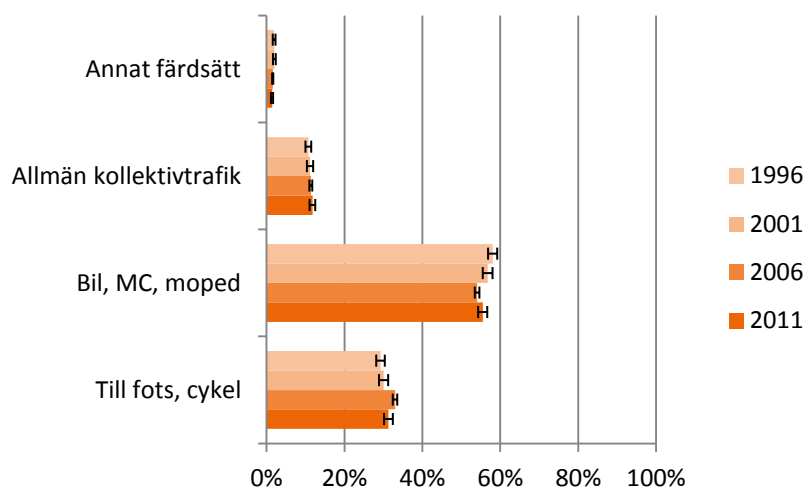
⁵¹ Omsättning och antal anställda speglar även omfattningen av rederiets upphandlade trafik.

2.5 Hur mycket reser vi med kollektivtrafik?

Vi kan nu använda den nyaste resvaneundersökningen: RVU Sverige avseende år 2011. Data har samlats in under hela 2011 och det sker i allt väsentligt som i de årliga undersökningarna 1995–2001 samt undersökningen 2005/2006. Vi kommer för alla dessa år närmare kartlägga kollektivtrafikresandet och hur det har utvecklats över tid.⁵² Det finns många intressanta aspekter att belysa, till exempel hur man reser med olika färdssätt beroende på vilket ärende man har med en resa, som exempelvis arbete, inköp eller nöjen. På samma sätt kan färdmedelsfördelning beskrivas per kön och olika åldersgrupper, för olika kategorier av kommuner och för olika reslängder. Detta skapar förutsättningar för en fördjupad bild av de förändringar som kan ske i samband med marknadsöppningen. De nationella resvaneundersökningarna ger också underlag för att studera hur resandet förändras för personer med olika funktionsnedsättningar.

De nationella resvaneundersökningarna visar resande med kollektiva färdssätt i förhållande till övriga färdssätt. Nedan redovisas färdssättsfördelning för resor, huvudresor, och för persontransportarbete.

I de nationella resvaneundersökningarna läggs alla förflyttningar som en person gör mellan huvudresepunkter samman till en resa, huvudresa. Huvudresepunkter är permanent bostad, tillfällig övernattningsplats, arbetsplats eller skola. Figur 2.1 visar färdssättsfördelning mätt på *antal huvudresor*. Fördelningen har varit ungefär densamma sedan 1996. Gång eller cykel används som huvudsakligt färdssätt vid ungefär 30 procent av resorna, medan kollektiva färdssätt (exklusive flyg) används vid ungefär 12 procent av resorna under 2011.



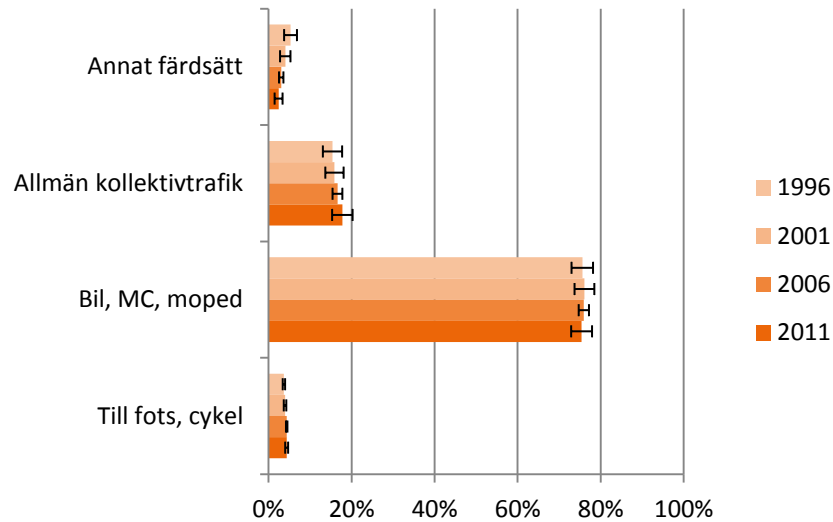
Figur 2.1: Fördelning för huvudsakligt färdssätt (exklusive flyg) vid huvudresor genomförda av personer boende i Sverige i åldrarna 6–84 år under 1996, 2001, 2006 och 2011.

Anm: "Morrhåren" anger ett konfidensintervall på 95 procent.

Källa: Riks-RVU 1996, RES 2001, RES 0506 och RVU Sverige 2011.

⁵² Se PM:en "Att mäta resande med kollektivtrafik", www.trafa.se/marknadsoppning.

Färd-sättsfördelningen för persontransportarbetet (resta kilometer) har också varit ungefär densamma sedan 1996 (Figur 2.2). Eftersom gång och cykel används främst vid korta resor är dess andel av persontransportarbetet betydligt lägre än dess andel av antalet resor. Allmän kollektivtrafik svarar för ungefär 18 procent av persontransportarbetet.



Figur 2.2: Färd-sättsfördelning (exklusive flyg) för persontransportarbete genomfört av personer boende i Sverige i åldrarna 6–84 år under 1996, 2001, 2006 och 2011.

Anm: "Morrhåren" anger konfidensintervall på 95 procent.

Källa: Riks-RVU 1996, RES 2001, RES 0506 och RVU Sverige 2011.

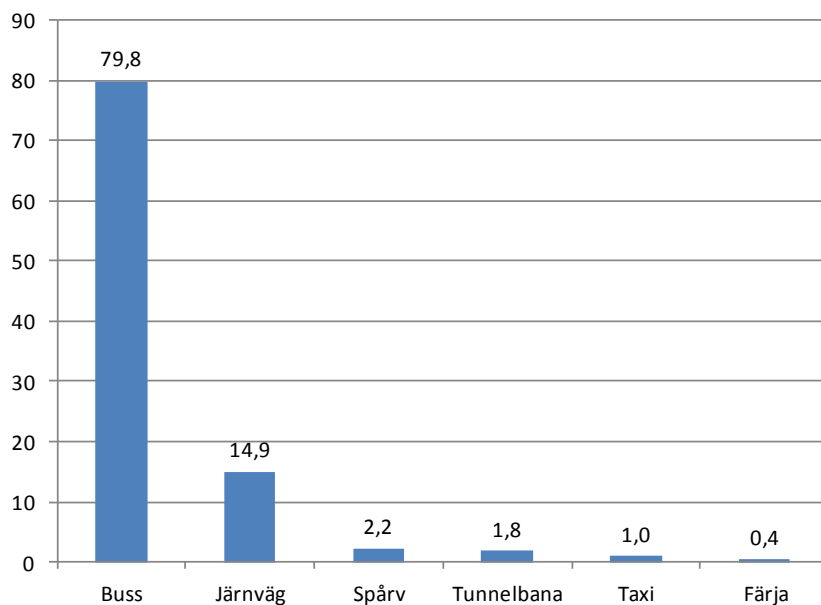
3 Utbud av kollektivtrafik

I detta kapitel sammanfattas utbudet av kollektivtrafiken enligt olika källor: Bearbetningar av Samtrafikens databas med tidtabeller, Trafikverkets fastställda tågplan samt intervjuer med representanter för RKTМ. Det har inte varit enkelt att använda någon av källorna – alla datakällor har sina styrkor och svagheter. Data från Samtrafiken erbjuder en tidigare outnyttjad möjlighet att fånga "all" kollektivtrafik i en undersökning. Men det finns problem med att viss trafik inte rapporteras till Samtrafiken. Detta är "barnsjukdomar" som vi hoppas ska reda ut sig med tiden. Trafikverkets tågplan är inte heller oproblematisk som källa för utbudet men ger trots detta en komplett bild av planerad svensk järnvägstrafik för ett år framåt. Att intervjua RKTМ för att fånga ny kommersiell trafik är dels en tidskrävande metod, dels använder olika RKTМ olika definitioner på "ny kommersiell regional kollektivtrafik". Vi ger i kapitel 9 en del förslag på hur detta med definitioner i sektorn kan styras upp och även hur rapporteringen av ny trafik bör sammanställas centralt.

3.1 Utbud av kollektivtrafik enligt tidtabeller

Baserat på Samtrafikens tidtabeller och information om alla hållplatsers geografiska position körde svenska bussar, tåg, tunnelbanetåg, färjor (inom Sverige), spårvagnar och taxi (endast taxi enligt tidtabell) 13 411 409 kilometer under vecka 40 år 2012.⁵³ I Figur 3.1 visas hur detta totala utbud fördelar sig på de sex trafikslagen. Buss svarar för nästan 80 procent av Sveriges kollektivtrafikutbud mätt som fordonskilometer. Notera att utbudsmåttet här är fordonskilometer, sittplatskilometer skulle ge en annan fördelning mellan trafikslagen.

⁵³ För en utförlig förklaring kring hur dessa beräkningar och klassificeringar gjorts hänvisas till PM:en "Utbud av kollektivtrafik i Sverige 2012", se www.trafa.se/marknadsoppning.



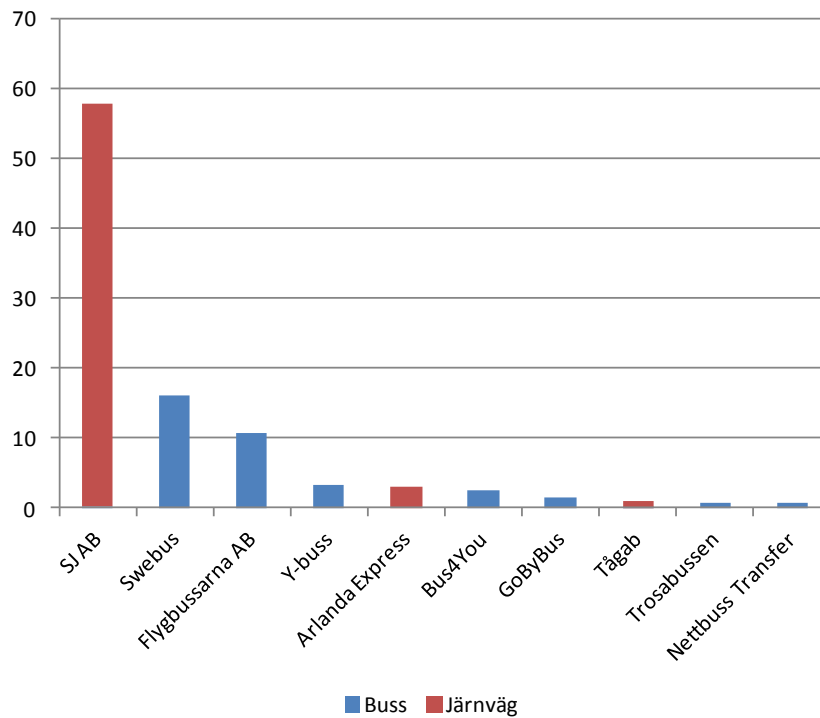
Figur 3.1: Kollektivtrafikutbud mätt i fordonskilometer uppdelat på trafikslag, vecka 40 år 2012. Andelar i procent.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

Baserat på existerande uppgifter från Samtrafikens system om huvudman och leverantör har alla turer klassificerats som upphandlade eller kommersiella. Av de 13 411 409 kilometer kollektivtrafik som kördes under vecka 40 år 2012 var 10 procent kommersiell och 90 procent upphandlad.⁵⁴

Om den kommersiella trafiken särskilt studeras så har SJ AB en dominerande ställning, mer än hälften av den kommersiella trafiken körs av SJ AB (se Figur 3.2). De tio största företagen/varumärkena står tillsammans för 97 procent av den kommersiella trafiken mätt som fordonskilometer. De resterande 2,8 procenten delas mellan ytterligare tio företag/varumärken.

⁵⁴ Se dock not 17 om svårigheterna med att avgöra om SJ:s utbud är kommersiell eller upphandlad, eller på annat sätt subventionerad, trafik. Troligen är andelen upphandlad eller subventionerad trafik ännu högre.



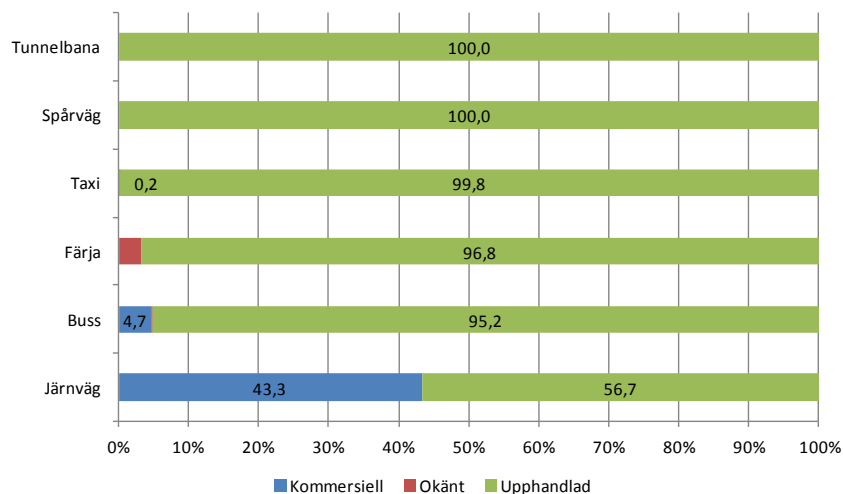
Figur 3.2: Den kommersiella kollektivtrafikens operatörer. De tio största operatörernas andelar (i procent) av kommersiell kollektivtrafik. Vecka 40 år 2012.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

Anm: Trosabussen har ett koncessionsavtal med Södermanlands läns RKTm och får ersättning av myndigheten.

Skillnaderna är stora mellan trafikslagen. Figur 3.3 visar hur stora delar av kollektivtrafikutbudet som är upphandlat respektive kommersiellt. Järnvägstrafiken består till nästan hälften av kommersiell trafik⁵⁵ och busstrafiken har en andel kommersiell trafik på nästan fem procent. För de övriga trafikslagen är i stort sett all trafik upphandlad.

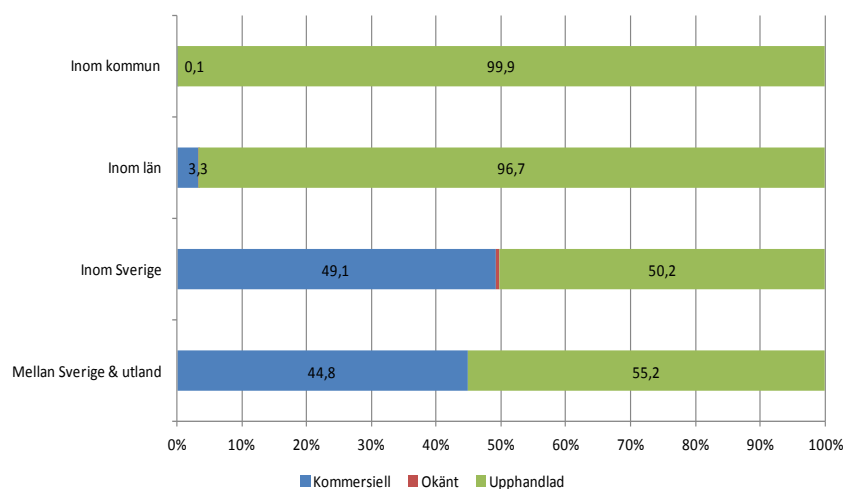
⁵⁵ Se dock not 17.



Figur 3.3: Andelar (i procent) kommersiell respektive upphandlad kollektivtrafik uppdelat på trafikslag baserat på fordonskilometer. Vecka 40 år 2012.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

Alla turer kan också delas upp baserat på om den körs inom en kommun, inom ett län, inom Sverige eller mellan Sverige och ett annat land (Norge, Danmark eller Finland). Baserat på en sådan uppdelning av det totala antalet fordonskilometer körs 38 procent inom en kommun, 43 procent passerar en kommungräns med startar och slutar i samma län och 15 procent passerar en länsgräns men kör inom Sverige. De resterande 3 procenten körs mellan Sverige och ett annat land. I Figur 3.4 visas hur stora andelar av dessa typer av trafik som är upphandlad respektive kommersiell. Ungefär hälften av den länsöverskridande trafiken inom Sverige och den internationella trafiken är kommersiell. I denna grupp finns till exempel SJ:s utbud⁵⁶ och all kommersiell långväga buss.



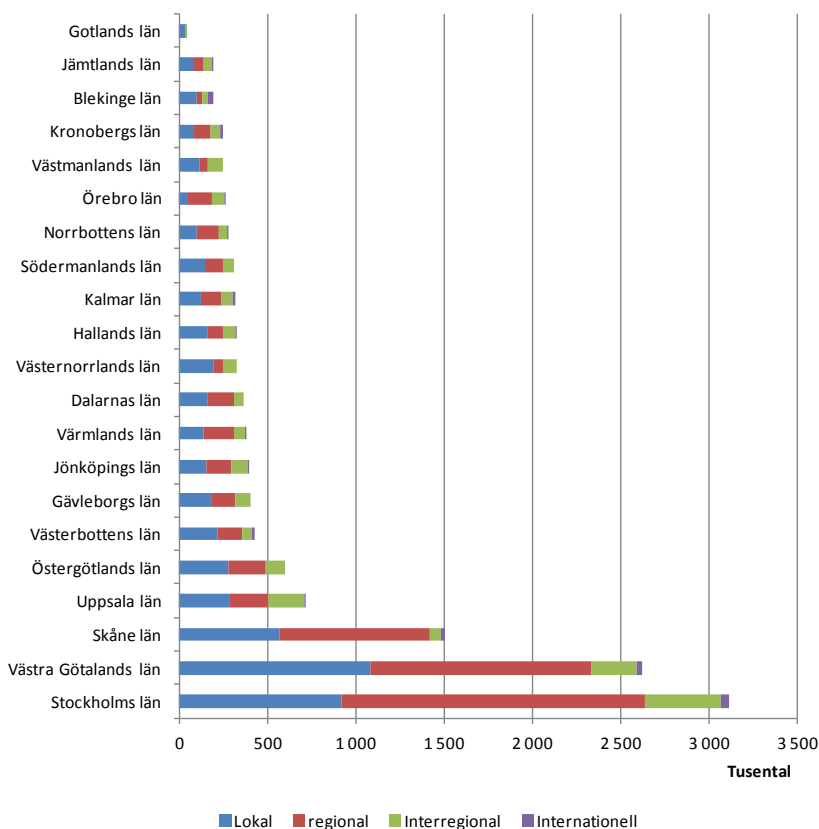
Figur 3.4: Andelar (i procent) kommersiell respektive upphandlad kollektivtrafik baserat på fordonskilometer. Vecka 40 år 2012.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

⁵⁶ Se not 17.

Inom kommunerna finns mycket lite kommersiell trafik. Enligt Samtrafikens uppgifter finns det fem företag som kör kommersiell trafik inom en kommun under vecka 40 år 2012. Motsvarande siffra för regional kommersiell trafik är elva företag.

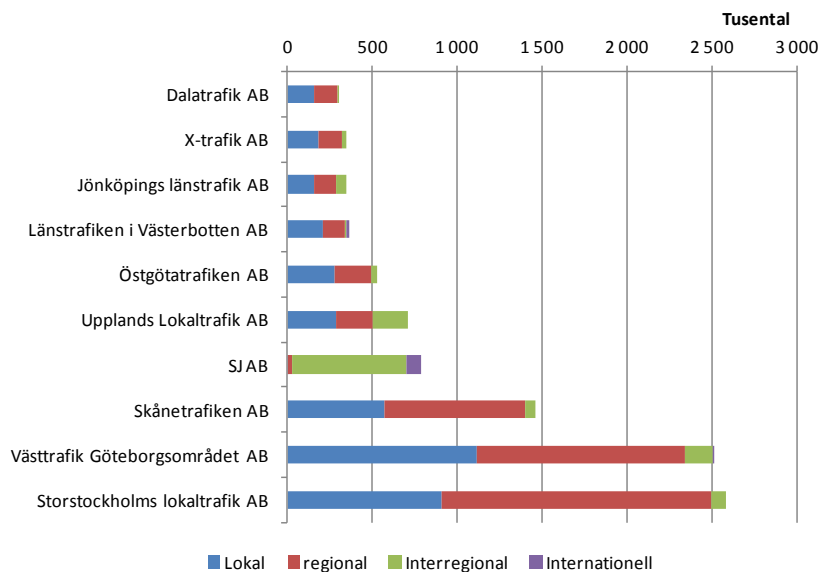
Det svenska utbudet av kollektivtrafik är starkt koncentrerat till de tre befolkningsmässigt stora länen. Stockholm, Västra Götaland och Skåne står för 66 procent av den regionala kollektivtrafiken (som går inom ett län, men över kommungräns) och för 50 procent av den lokala trafiken (med start- och ändhållplats i samma kommun). I Figur 3.5 visas mängden kollektivtrafik i fordonskilometer som avgår från varje län. Trafiken är uppdelad i lokal (inom kommuner), regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land).



Figur 3.5: Mängden kollektivtrafik i fordonskilometer uppdelat på turens startlän och om turen är lokal, regional, interregional eller internationell. Vecka 40 år 2012.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

Det svenska utbudet av kollektivtrafik är också starkt koncentrerat till ett antal stora huvudmän. Huvudman avser här den organisation som initierar trafiken. I Figur 3.6 visas de tio största organisationerna av svensk kollektivtrafik baserat på utbudet räknat i fordonskilometer. De tre stora regionala kollektivtrafikmyndigheterna dominerar, och SJ hamnar på fjärde plats. Nio av de tio största organisationerna av kollektivtrafik är regionala kollektivtrafikmyndigheter.

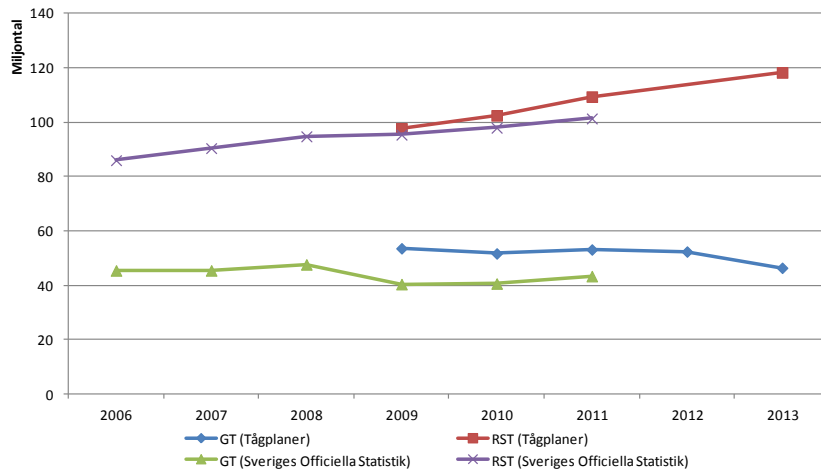


Figur 3.6: De tio största organisatörerna av svensk kollektivtrafik, baserat på utbudet räknat i fordonskilometer och uppdelat på om turen är lokal, regional, interregional eller internationell. Vecka 40 år 2012.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

3.2 Utbud på järnväg enligt tågplaner

I detta avsnitt presenteras planerat utbud av persontrafik på järnväg utifrån de av Trafikverket beslutade tågplanerna. Utbudsmåttet i tågplanerna, tågkilometer, kan jämföras med Sveriges officiella statistik där det finns ett mått på tågkilometer och hur detta utvecklats över tid. Officiell statistik finns i skrivande stund bara fram till och med 2011. En jämförelse av tågplanerna med uppgifterna från officiell statistik, som baseras på annan metod för datainsamling, kan dock vara värdefullt. I Figur 3.7 jämförs godstrafiken (GT) och persontrafikens (RST) omfattning från de två olika källorna. De tre år då tidsserierna överlappar varandra ligger uppgifterna om planerad persontrafik enligt tågplanerna ungefär 3 procent över den officiella statistiken. Motsvarande siffra för godstrafiken är ungefär 30 procent. Skillnaderna är tåglägen enligt tågplan som inte utnyttjas, i persontrafikens vissa inställda tåg men dessutom är det vissa tilldelade tåglägen som aldrig hamnar i någon tidtabell. Inom godstrafiken söks betydligt fler tåglägen än vad som senare utnyttjas.

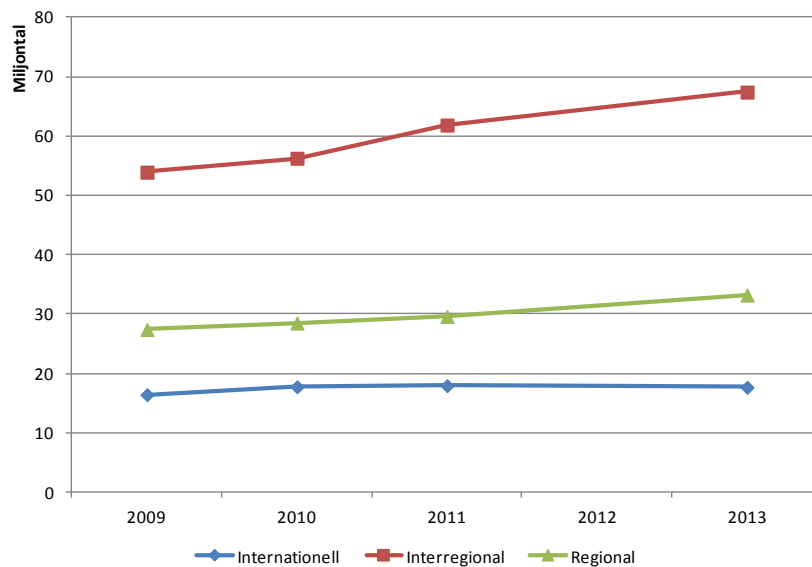


Figur 3.7: Godstrafikens (GT) och persontrafikens (RST) utveckling över tid enligt tågplanerna, jämfört med Sveriges officiella statistik. Miljoner tågkilometer, år 2009–2013. Källa: Egna bearbetningar av Trafikverkets tågplaner Trafikanalys officiella statistik om Bantrafik.

I tågplan för 2012, T12, fanns ett genuint nytt upplägg i bemärkelsen ny operatör: Skandinaviska Jernbanor AB körde sträckan Uppsala–Göteborg via Stockholm och Skövde. Detta upplägg finns kvar i tågplanen för 2013, T13. I övrigt finns inga nya operatörer för persontrafik i tågplan T13.

Antalet planerade tågkilometrar per år enligt tågplanerna har stigit de senaste åren. Enligt T09 planerades totalt 98 miljoner km år 2009 och för T13 är motsvarande siffra 118 miljoner kilometer⁵⁷. Detta motsvarar en uppgång på 21 procent. Godstrafiken har under samma period legat relativt stabilt runt 50 miljoner km per år. I Figur 3.8 visas antalet planerade tågkilometrar med persontåg uppdelat på år och trafiktyp. Både den regionala och interregionala trafiken har ökat relativt kraftigt.

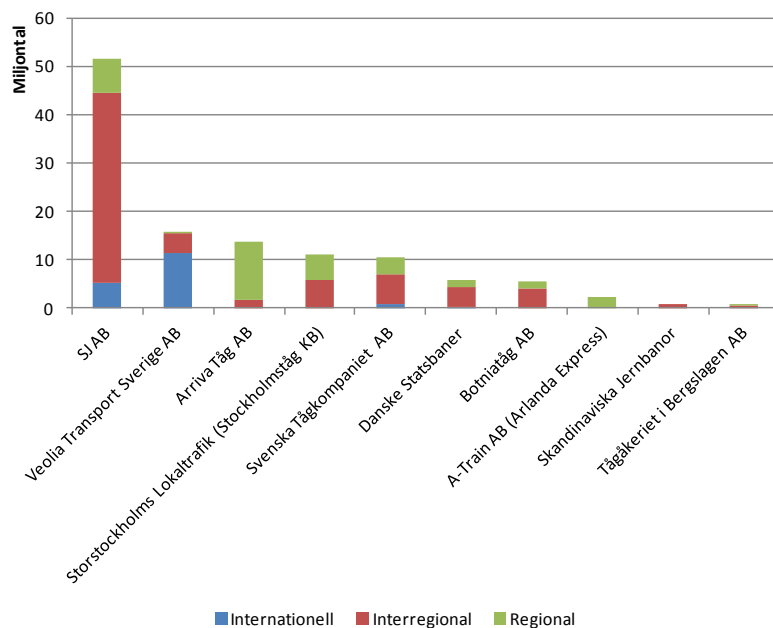
⁵⁷ Siffran kan jämföras med det uppräknade järnvägsutbudet för 2012 i avsnitt 2.4: 104,2 miljoner km. Med 3 procent inställda avgångar skulle det planerade utbudet bli 107,3 miljoner km. Detta kan tyda på att uppräkningsfaktorn 52 är ca 6 procent för låg när man utgår från Samtrafikens utbudsdata för tåg vecka 40.



Figur 3.8: Planerat utbud mätt i tågkilometer med persontåg uppdelat på trafiktyp. Miljoner tågkilometer, år 2009–2013.

Källa: Egna bearbetningar av Trafikverkets tågplaner.

Figur 3.9 visar hur det planerade antalet tågkilometer med persontåg i T13 fördelar sig mellan de tio största operatörerna. Notera att flera av operatörerna kör både upphandlad och kommersiell trafik. Med detta mått är SJ den klart största aktören på marknaden för persontrafik på järnväg. När det gäller den interregionala trafiken har SJ en marknadsandel på 58 procent mätt i tågkilometer. Veolia är den näst största operatören. Arriva kör klart flest kilometer regional tågtrafik i Sverige enligt T13 (Pågatågen, Östgötapendeln, och från den 7 jan 2013 även Roslagstågen). Veolia kör mest internationell trafik (Öresundstågen). Se vidare *Bilaga 4: Tågoperatörer i Sverige*.



Figur 3.9: Planerat utbud mätt i antal tågakilometer uppdelat på operatör och trafiktyp. Miljoner tågakilometer, år 2013.

Källa: Egna bearbetningar av Trafikverkets tågplan för 2013.

3.3 Ny kommersiell regional kollektivtrafik

Man kan dela in kollektivtrafik i två delmarknader som ser mycket olika ut. Marknaden för långväga interregionala resor präglas av främst kommersiella aktörer, få direkta subventioner, och konkurrens om resenärer. Marknaderna för regional kollektivtrafik⁵⁸ domineras däremot nästan helt av offentligt upphandlad trafik, och bara undantagsvis förekommer konkurrens om resenärer. Att analysera den svenska marknaden för kollektivtrafik utan att ta hänsyn till dessa stora skillnader blir därför missvisande.

Ur ett resenärsperspektiv är skillnaderna också stora på de två delmarknaderna. På långväga interregionala och internationella relationer med stora resandevolymer har resenären i många fall flera alternativ att välja ibland. I Tabell 3.1 visas hur många företag som kör buss, tåg respektive flyg på tre stora relationer: Stockholm–Malmö, Stockholm–Göteborg och Malmö–Göteborg. I den högra kolumnen summeras antalet resealternativ en resenär har. På sträckan Stockholm–Malmö har alltså resenären sju konkurrerande alternativ att välja emellan.

⁵⁸ Tidigare har trafik som varit trafik huvudmännens ansvar ofta kallats "lokal och regional kollektivtrafik" där "lokal" avser trafik inom en kommun och "regional" mellan kommuner inom ett län. I och med den nya lagen om kollektivtrafik blir RKTMs ansvar regional kollektivtrafik, vilket avser både "lokal", "regional" och även viss "mellanregional" trafik. Vi använder i kapitlet benämningen *regional kollektivtrafik*, enligt nya lagen om kollektivtrafik.

Tabell 3.1: Antal operatörer på de tre stora interregionala relationerna, uppdelat på trafikslag. 2012.

Relation / Antal företag	Flyg	Tåg	Buss	Summa
Stockholm–Malmö	3	2	2	7
Stockholm–Göteborg	3	2	1	6
Malmö–Göteborg	0*	1 (2**)	3	4

Källa Järnvägsgruppen på KTH

*** Flyg finns mellan Köpenhamn och Göteborg**

****SJ körde fram till den 10 april mellan Malmö och Köpenhamn, via Hässleholm.**

För resor i regional kollektivtrafik finns mycket sällan alternativ för resenären att välja emellan, och därmed inte heller någon egentlig "marknad" för kollektivtrafikresor. Den nya kollektivtrafiklagen skapar genom det fria tillträdet förutsättningar för att det ska kunna en uppstå en marknad för regionala kollektivtrafikresor. Men detta har i nuläget bara skett i mycket begränsad omfattning.

Trafikanalys har under oktober 2012 frågat alla RKTMs om någon ny kommersiell regional kollektivtrafik anmälts. Vad som är en ny kommersiell linje enligt nya kollektivtrafiklagen är inte alldeles självklart, eller alldeles lätt att identifiera. Det är i regionerna oklart om anmälningsplikten (enligt Transportstyrelsens föreskrift) gäller även interregional trafik, och trafik som var etablerad redan innan nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft.

Tabell 3.2 sammanfattar vad olika RKTMs rapporterar på en direkt fråga om ny kommersiell kollektivtrafik. Det finns en hel del oklarheter kring hur länen definierar ny kommersiell trafik, och vad de därmed räknar upp när vi frågar huruvida de i sitt län fått någon "ny kommersiell kollektivtrafik". Vissa län räknar upp turistbussar som ny kommersiell trafik, men det är oklart om dessa egentligen passar in i begreppet regional kollektivtrafik. Ett par län räknar med buss som går till Ullared och som tar upp och släpper på passagerare inom det egna länet, medan andra län inte räknar med den typen av trafik, utan betraktar den snarare som långväga buss som varit avreglerad sedan mitten av 1990-talet.

Tabell 3.2: Ny regional kommersiell kollektivtrafik enligt rundringning till alla RKTМ hösten 2012.

Ny trafik	
Stockholms län	<ul style="list-style-type: none"> • Linjebuss Nacka–Kista • Djurgårdsbussen • Buss Vasagatan–Artipelag på Värmdö • Fyra busslinjer av turistkaraktär • Två båtlinjer • Två flygbussar har hunnit avanmälas under 2012: Bromma flygplats–Frösundavik resp. Kista
Skåne län	<ul style="list-style-type: none"> • En anropsstyrd linje mellan Trelleborg och Sturups flygplats
Västra Götalands län	<ul style="list-style-type: none"> • Flygbuss till Landvetter • Flygbuss till Säve • Linjebuss Mariestad–Skövde–Uddevalla • En cirkellinje i centrala Göteborg • Linjebuss Borås–Torslanda
Jämtlands län	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsbussarna i Östersund körde kommersiell nattbusstrafik under Storsjöyran. • ÅreBussen körde under sommarsäsongen
Västerbottens län	<ul style="list-style-type: none"> • Stadstrafiken i Skellefteå körs på "kommersiell basis" av kommunägda bolaget Skelleftebuss AB

Anm: Listan är rensad från anmälningar som uppenbart inte är ny regional kommersiell kollektivtrafik, främst långväga buss.

För att styra upp informationen kring vilken ny kommersiell kollektivtrafik som uppkommer inom den nya lagen behöver viss klarhet bringas i definitioner och även stöd till RKTМ. Men den kanske viktigaste förutsättningen för att utbudet av kollektivtrafik ska kunna följas över tid är att all kollektivtrafik som existerar rapporteras in till Samtrafiken. Transportstyrelsen bör agera aktivt då anmälningsplikten inte efterlevs. Vi återkommer till detta i samband med våra förslag i kapitel 9.

4 Kvalitet och priser i kollektivtrafiken

För en utvärdering av marknadsöppningarnas effekter är kvalitet ur transportköparens perspektiv en viktig faktor. Utbud, punktlighet och regularitet är tre av de viktigaste kvalitetsmåten för persontågstrafiken, och har också den fördelen att de kan mätas relativt enkelt och objektivt till en låg kostnad. Transportsystemets användbarhet för personer med funktionsnedsättning, liksom dess bidrag till tillgängligheten i samhället är också viktiga kvalitetsaspekter, som dock kräver lite utvecklingsarbete för en god uppföljning. En annan viktig faktor är naturligtvis utvecklingen av priset på resor i kollektivtrafiken. I detta kapitel redovisas Trafikanalys arbete med utveckling av bättre uppföljningar på dessa områden.

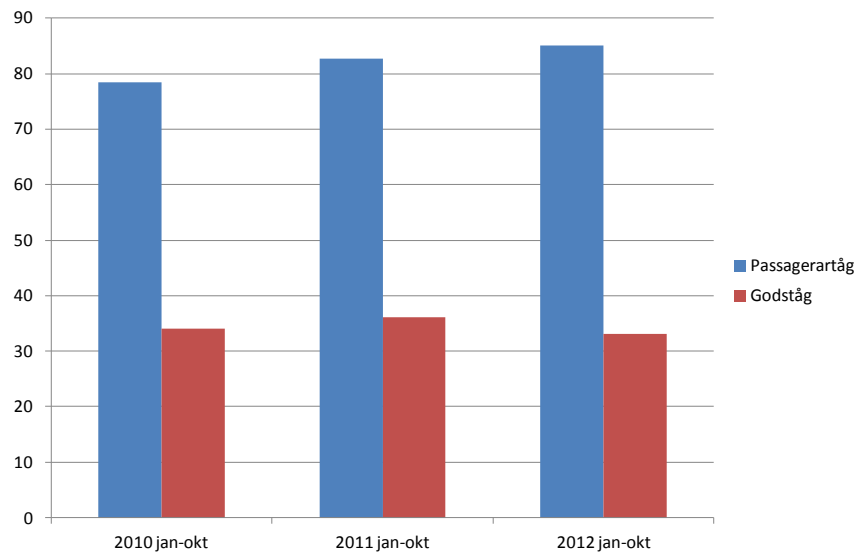
4.1 Regularitet och punktlighet i tågtrafiken

Utbudet kan mätas på flera olika sätt: som antalet avgångar eller ankomster, som volymen tågkilometer av gods- respektive persontåg, eller som platskilometer inom persontågstrafiken (se kapitel 3 för en detaljerad beskrivning av tågutbudet). Vad gäller punktlighet brukar ett persontåg anses vara punktligt om det anländer till sin slutstation inom fem minuter från tidtabellstiden om det gäller en kortare sträcka, och inom 15 minuter för fjärrtåg. För den enskilde resenären är det förstås lika viktigt att tåget anländer till mellanstationer i tid, men sådan statistik har inte sammanställts av Trafikverket. Regulariteten mäts som andelen tåg som framförs hela sin planerade sträcka.

Under 2011 utvecklade Trafikanalys ett analysverktyg för att kunna följa regularitet och punktlighet inom persontågstrafiken på det statliga järnvägsnätet (se *Bilaga 2: Trafikanalys databas över förseningar i tågtrafiken*). Verktyget använder dels uppgifter om antalet resenärer vid varje station, och dels trafikdata som hämtas löpande från Trafikverket. Data finns samlade från år 2010, 2011 och 2012. Med hjälp av detta verktyg kan vi följa utvecklingen av förseningar på alla stationer som tågen stannar vid.⁵⁹

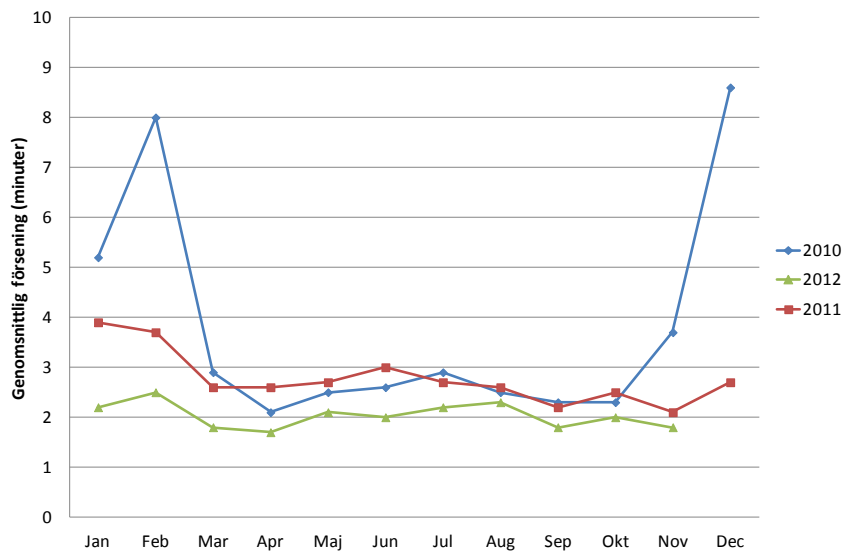
Under de senaste åren har utbudet mätt som tågkilometer ökat väsentligt för persontågstrafiken (Figur 4.1, jämför avsnitt 3.2). För godstågen har trafiken under 2012 varit av ungefär samma omfattning som 2010 och något lägre än 2011.

⁵⁹ Trafikverket har aggregerad statistik över förseningar till slutstation, per månad, på sin hemsida: <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Manatlig-trafikrapport/Transport-pa-jarnvag-i-ratt-tid/>



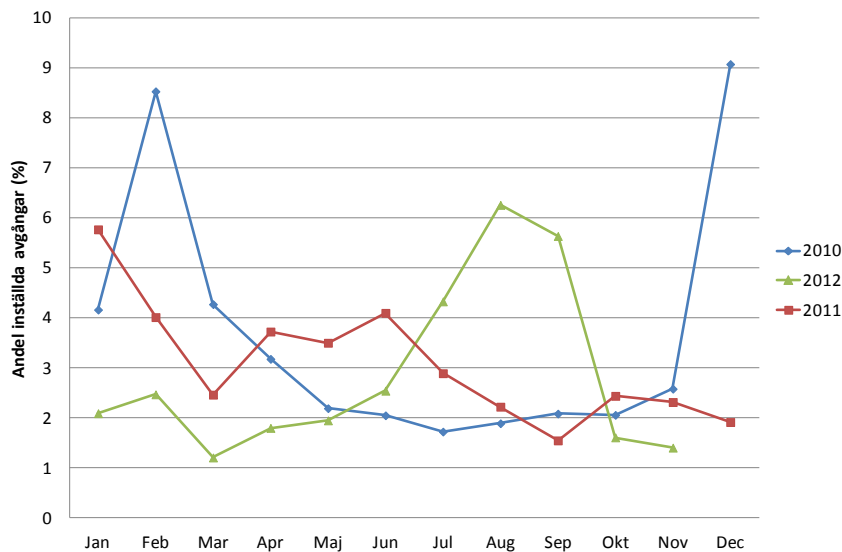
Figur 4.1: Trafikutbudet mätt som miljoner tågkilometer för passagerartåg respektive godståg. Januari–oktober respektive år 2010–2012.

Källa: Trafikverket.



Figur 4.2: Punktligheten mätt som genomsnittlig försening per ankomst (minuter) vid samtliga stationer i det svenska statliga järnvägsnätet månad för månad under perioden januari 2010 till 30 november 2012.

Källa: Bearbetad trafikdata från Trafikanalys egen analysapplikation (se Bilaga 2: Trafikanalys databas över förseningar i tågtrafiken).



Figur 4.3: Regulariteten för persontågen här visad som andelen inställda tåg varje månad under perioden 1 januari 2010 till 30 november 2012.

Källa: Bearbetad trafikdata från Trafikverket, via Trafikanalys egen analysapplikation (se Bilaga 2: Trafikanalys databas över förseningar i tågtrafiken).

Ökningen av utbudet av persontrafik på järnväg har inte åtföljts av motsvarande försämringar avseende regularitet och punktlighet för persontågen. Persontrafiken på järnväg var mycket hårt drabbad av inställda tåg och förseningar i februari och december 2010, men sedan dess har störningarna varit av betydligt mindre omfattning. Ett sätt att redovisa punktligheten är att titta på den genomsnittliga förseningen för samtliga ankomster vid alla stationer månad för månad (Figur 4.2) Till detta kan läggas en bild över hur andelen inställda avgångar varierat under samma period (Figur 4.3).

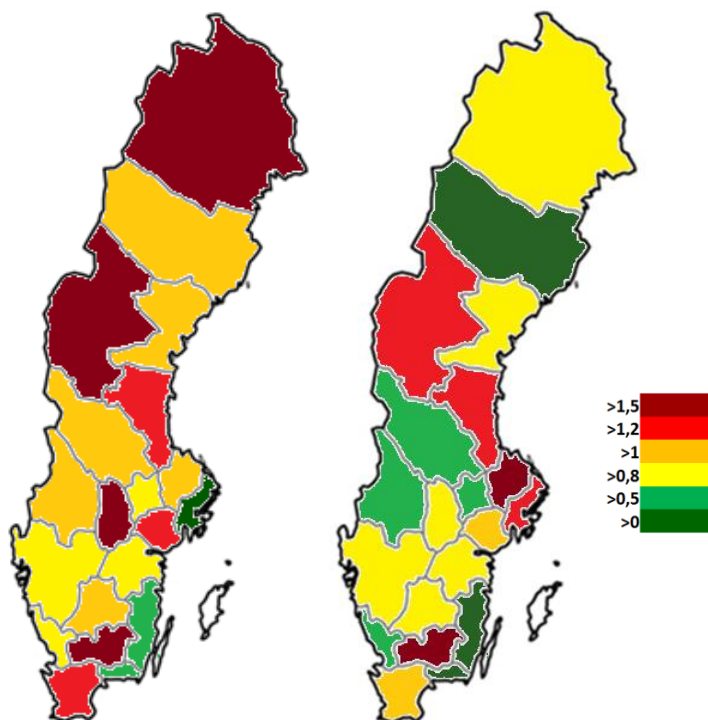
Det är inte möjligt att påvisa några effekter på regularitet eller punktlighet som kan hänföras till marknadsöppningen. Det finns bara en genuint ny aktör på marknaden för persontrafik (Skandinaviska Jernbanor AB) både 2012 och 2013 (enligt tågplan) och den operatören står för ett marginellt utbud.⁶⁰

Att endast redovisa förseningsstatistik som baseras på genomsnitt för alla stationer i hela landet säger inte så mycket om hur de förseningar som uppstår drabbar resenärerna. Om samma resenärer drabbas om och om igen av omfattande förseningar, är det ett stort problem, även om de genomsnittliga förseningarna i riket inte är så stora. Med hjälp av Trafikanalys analysverktyg går det till exempel att följa hur förseningar mätt som tågförseningar eller personminuter fördelar sig mellan olika län.

Figur 4.4 sammanfattar resultat från analysen av tågförseningarnas geografiska fördelning. Många län får en annan färg beroende på vilket mått man väljer att följa. Kronoberg, Jämtland och Gävleborgs län har en förhållandevis stor andel

⁶⁰ Att mäta förseningar inom godstrafiken är betydligt mer komplicerat än inom persontrafiken, och det finns idag ingen motsvarande statistik för godstågen. De totala förseningarna i samtlig tågtrafik har vi därför inget mått på.

av tågförseningarna oavsett uppföljningsmått. Stockholms län står för en relativt sett liten del av tågförseningarna, mätt som tågminuter, men dessa förseningar berör många resande.



Figur 4.4: Befolkningsviktad tåg- respektive personförsening. Kartorna visar respektive läns andel av tågförseningarna under 2012 (t o m 18 november) jämfört med dess andel av befolkningen. Den vänstra kartan visar förseningar som tågminuter, och den högra som personminuter. Gula län har ungefär samma andel av landets förseningar som de har av befolkningen. Röda län har en större andel av förseningarna än de har av befolkningen, och gröna län en mindre andel.

Trafikanalys kommer att fortsätta följa regularitet och tågförseningar över tid och rum i den löpande uppföljningen av de transportpolitiska målen. Men uppgifterna kommer också att användas i uppföljningen av marknadsöppningarna. Det finns goda möjligheter att producera statistik över förseningar som kan vara till stöd dels nationellt, dels för RKTМ i respektive län. Vi utvecklar detta närmare i kapitlet om förslag (se kapitel 9).

4.2 Tillgänglighet

Med hjälp av geografiska analyser är det möjligt att mäta medborgarnas geografiska tillgänglighet till kollektivtrafiksystemet. Med detta menas hur lätt man kan förflytta sig mellan två eller flera punkter. Kostnaden för förflyttningen uttrycks i avstånd eller restid, men kan även delas upp på delmängder av befolkningen (åldersgrupper, kön etcetera).

Kollektivtrafiksystemets tillgänglighet kan analyseras på minst två olika sätt. Dels tillgänglighet *till* systemet, dels tillgänglighet *i* systemet. Den första mäter med-

borgarnas avstånd till och från hållplatser och stationer, medan den andra analysen mäter den samlade restiden från startpunkten via hållplatser, eventuella byten och till målpunkten. Att mäta avståndet *till* hållplatser är relativt enkelt. Däremot är det mer komplext att inkludera resan med kollektivtrafiken i analysen. Bland annat förutsätter det tillgång till tidtabellerna med information om restider samt eventuella byten.

Vi avser i den fortsatta utvärderingen av marknadsöppningen att följa hur tillgängligheten *till* och *i* kollektivtrafiken utvecklas över tid. För detta ändamål kommer data från Samtrafikens tidtabeller att användas (se beskrivning av denna databas i kapitel 3.1).

4.3 Användbarhet för personer med funktionsnedsättning

Enligt den nya lagen om kollektivtrafik ska de nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna arbeta för en kollektivtrafik som är *tillgänglig* för alla, bland annat för personer med funktionsnedsättning.⁶¹

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska verka för att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärsgupper.

Lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik, 2 kap. 13 §

Ett av de transportpolitiska målen säger att transportsystemet ska utformas så att det är *användbart* för personer med funktionsnedsättning. Trafikanalys har enligt sin instruktion uppdraget att varje år göra en uppföljning av arbetet med de transportpolitiska målen. Hittills har det varit dåligt med underlag, indikatorer och statistik som systematiskt beskriver situationen för personer med funktionsnedsättning och om det över tid blir bättre eller sämre för dem i transportsystemet.

Under våren och sommaren 2012 har Trafikanalys låtit ta fram en modell som gör det möjligt att följa hur kollektivtrafikens användbarhet för personer med funktionsnedsättning utvecklas över tiden. Modellen beaktar alla moment i en resa, inkluderar alla trafikslag och följer både långväga och lokala/regionala färdmedel. En första undersökning planeras under 2013, för att därefter årligen återkomma. Undersökningen kommer att genomföras i samarbete med Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket, och arbetet leds av Trafikanalys. I och med den första undersökningen förväntar vi oss att kunna dra slutsatser om hur det närmare ser ut i dagsläget, framförallt i den upphandlade trafiken men även i den kommersiella trafiken. Framöver kommer de årliga undersökningarna att ge oss möjligheter att dra slutsatser om hur utvecklingen ser ut över tid.

4.4 Prisutvecklingen

Att studera prisutvecklingen för den regionala kollektivtrafiken är komplicerat. Det finns en mängd olika biljetter, för regional trafik ofta periodkort av olika slag, olika

⁶¹ I lagen som gällde till och med 2011 var trafikhuvudmannen ansvarig för detta. Se Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik, 2§.

rabatter (främst ungdomar och pensionärer) – i vissa kommuner åker till och med vissa resenärsgupper helt gratis, alltid eller vissa tider. Vad gäller tågresor är det nu vanligt med differentierade priser med avseende på efterfrågan och inköpsställe. Det mest extrema exemplet är SJ vars priser kan variera med 700 procent mellan det högsta och lägsta kilometerpriset på X2000. Det är en utveckling som pågått sedan början av 1990-talet med olika rabatter, röda avgångar och "just nu-priser", och nu är ett fullfjädrat system för att maximera intäkterna⁶². Det säger sig självt vilka svårigheter detta medför för att mäta prisutvecklingen, för det beror helt på vilket kundsegment man avser, hur lång framförhållning man räknar med. Dessutom tillkommer olika tilläggstjänster såsom avbeställningsskydd, platspreferenser, första eller andra klass etc. Andra priser, såsom periodkort i lokal- och regionaltrafiken, och fastprisbiljetter som de flesta andra operatörer använder, är enklare att mäta.

Konsumentprisindex (KPI, som SCB producerar) innehåller en så kallad huvudgrupp kallad *transporttjänster* som i sin tur består av följande delgrupper:⁶³

- Järnvägsresor
- Lokaltrafik
- Regional buss
- Taxi
- Båtresor
- Inrikes flygresor
- Utrikes flygresor
- Flyttning

De delgrupper som främst är av intresse för oss är järnvägsresor, lokaltrafik och regional buss.⁶⁴ För närvarande tillhandahåller SCB mycket bristfällig dokumentation om hur respektive prisindex tas fram, vilket gör det svårt för oss att bedöma om index på ett relevant sätt beskriver den verkliga prisutvecklingen.⁶⁵

Vi visar i Figur 4.5 prisutvecklingen i löpande priser 1991–2011 för järnvägsresor, lokalresor och regional buss samt för bensin och KPI totalt. Priset på bensin får fånga prisutvecklingen för den största konkurrenten till kollektivtrafiken: bilen.⁶⁶ Vi ser att lokalresor, där priset på periodkort i storstadslänen väger tungt men där även kontantbiljetter och ytterligare fem län ingår, stigit snabbast i pris och att utvecklingen följt bensinpriset nära. Lokalresor har därmed ökat betydligt mycket mer än KPI totalt. Priset för järnvägsresor, som i SCBs index omfattar både pendeltåg och fjärrtåg, har dock ökat betydligt långsammare, något snabbare än KPI medan regional buss ligger någonstans mellan järnvägsresor och lokaltrafik.

⁶² Så kallad *yield management* eller *revenue management*.

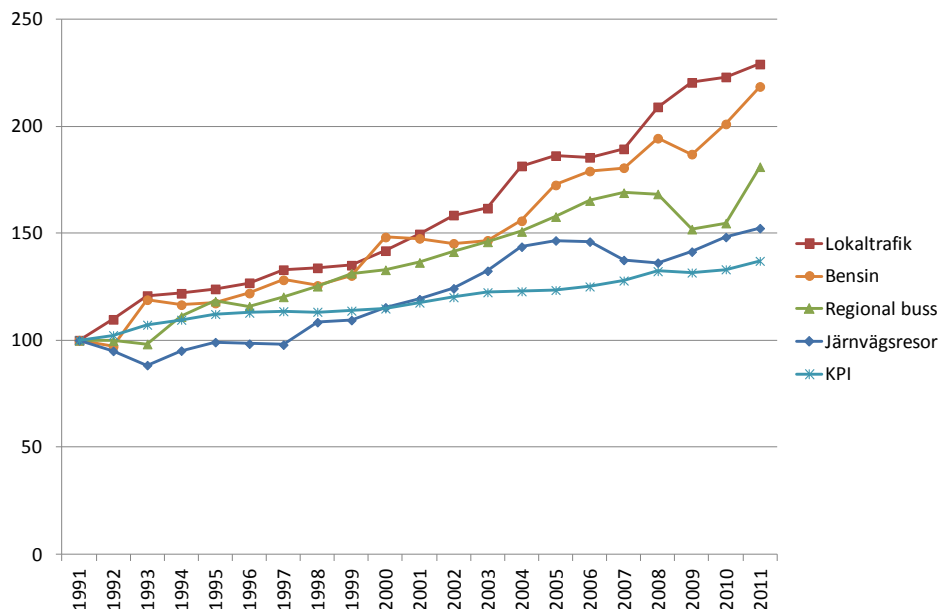
⁶³ Prisindex för transporttjänster totalt är offentligt (se www.scb.se), per månad och år, medan index för delgrupperna måste köpas.

⁶⁴ Regional buss finns endast från och med januari 1991 och därför visas alla tidsserier från 1991.

⁶⁵ SCB:s dokumentation om "Konsumentprisindex KPI 2011", PR0101 (sidan 31–32).

⁶⁶ Vid ökad bränsleeffektivitet överdriver bensinkostnadens utveckling prisutvecklingen för att använda bilen, men vi bortser från detta här.

Om vi använder uppgifterna i figuren och beräknar de *reala* priserna (prisindex korrigerat med KPI) så har de ökat som följer under 1991–2011: lokaltrafik +67 procent, bensin +59 procent, regional buss +32 procent och järnvägsresor +11 procent.



Figur 4.5: Prisutveckling – löpande priser – för lokaltrafik, bensin, regional buss, järnvägsresor och KPI. Index (1991=100). Åren 1991–2011.

Källa: SCB

Järnvägsgruppen på KTH har bland annat för Trafikanalys räkning samlat in data om bland annat priser på ett 80-tal givna stråk och för olika trafikslag. Priserna i interregional järnvägstrafik (helt dominerad av SJ) har förändrats sedan 1990 framför allt genom att skillnaden mellan högsta och lägsta pris har ökat och nu varierar mellan 4 och 33 kr per mil, med 15 kr för det rabatterade priset (som kan betraktas som ett "normalpris") (2011). Orsaken till variationen är att SJ började differentiera sina priser efter olika kundsegment och inköpssätt. Högstapriset för snabbtågen har sedan 1990 ökat reellt med ca 75 procent räknat per mil, medan det rabatterade priset har sjunkit reellt med ca 35 procent, och lägstapriset med hela 80 procent. Intercitytågens normalpris har legat i stort sett stilla under perioden, medan lägstapriset även där har sjunkit reellt med 25 procent (huvudsakligen efter 2006).

För periodkort i regionaltågstrafiken har enligt Järnvägsgruppens undersökning konsumentpriset i stort sett fördubblats sedan 1990, men är ändå lägst med ca 5 kr per mil. Orsaken är förstås att den är subventionerad till 50 procent. Även natttågstrafiken har legat relativt stabilt men började öka 2004 och låg 2008 på ca 8 kr per mil, även den subventionerad. Priserna i den kommersiellt initierade järnvägstrafiken har inte studerats ännu, utan det blir ett fall för kommande uppföljningsrapporter.

Priserna på konkurrerande linjer med långväga buss och flygtrafiken har bara samlats in för det senaste året. För ett givet stråk är som regel flyg dyrast, tåg näst dyrast och buss billigast. Med den spridning i priser som finns är det dock många gånger möjligt att resa billigare med ett normalt sett "dyrare" färdssätt, bara man lyckas köpa "rätt" biljett vid rätt tidpunkt.

5 Den upphandlade kollektivtrafiken

5.1 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppdrag

Den nya lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik reglerar *regional kollektivtrafik*, trafik som sker inom ett län eller om det korsar länsgräns främst täcker behov av arbetspendling av vardagsresande. De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKTM) är ansvariga för den regionala kollektivtrafiken och handlar upp trafik som de anser behövs. I och med den nya lagen är det från och med 1 januari 2012 fritt för kommersiell trafik inom regional kollektivtrafik. Tidigare hade trafikhuvudmännen så kallad invändningsrätt då kommersiella aktörer sökte tillstånd för linjetrafik hos Transportstyrelsen. Kommersiella aktörer fick med vissa villkor tillstånd att bedriva linjetrafik *över länsgräns* medan trafik *inom* län kunde hindras av trafikhuvudmännen. Flera trafikhuvudmän har sedan flera år⁶⁷ lättat på invändningsrätten så att långväga kommersiell trafik i vissa fall kunde ta upp och släppa av passagerare inom ett län. Det finns även exempel där RKTM köper in sig på långväga tågtrafik eller busstrafik för resande inom länet. Innan 2012 var dock kollektivtrafik som utfördes helt inom länen dock trafikhuvudmännens ansvar.⁶⁸

Det arbete som åligger de nya myndigheterna i deras arbete att förbättra kollektivtrafiken beskrivs i propositionen⁶⁹ som en process med fyra steg i följande ordning:

- Ta fram ett trafikförsörjningsprogram
- Fatta beslut om allmän trafikplikt
- Upphandla trafik och ingå avtal med operatörer
- Offentliggöra en rapport om upphandlad trafik

Propositionen slår fast att processen

”syftar till att åstadkomma *förutsebarhet, insyn och genomlysbarhet* när det gäller regionala kollektivtrafikmyndigheters åtgärder på kollektivtrafikområdet. Vissa bestämmelser i lagen om kollektivtrafik motiveras av att det behövs ett visst mått av enhetlighet och förutsebarhet i tillvägagångssättet. Därigenom blir det möjligt för kollek-

⁶⁷ Det var i samband med att Lundin-utredningen (SOU 2009:39) blev klar den 5 maj 2009, som det skedde en omsvängning och storstadslänen meddelade att de inte längre skulle utnyttja sin invändningsrätt (som skulle avskaffas enligt utredningens förslag). Sedan följde de flesta län efter i rask takt.

⁶⁸ De årliga statistikpublikationerna från Trafikanalys över trafik inom trafikhuvudmännens ansvar kallas Lokal och regional kollektivtrafik.

⁶⁹ Prop. 2009/10:200, sidan 69–70.

tivtrafikföretag och andra att bedöma huruvida myndigheternas åtgärder är rimliga och står i proportion till syftet.”⁷⁰

Det ingår i Trafikanalys uppdrag att försöka bedöma om det på regional nivå finns den ”förutsebarhet, insyn och genomlysbarhet” som de kommersiella aktörerna skulle vara behjälpta av.

Den process som nämns ovan kommer *inte* att hantera de fyra stegen i den ordning som de står, vilket troligen skulle vara det ideala utifrån den nya lagen om kollektivtrafik. Att ta fram ett trafikförsörjningsprogram, som lägger grunden för både den upphandlade trafiken i länet och det utrymme som lämnas till kommersiella aktörer, måste av praktiska skäl ta hänsyn till en stor mängd avtal om upphandlad trafik som tecknades innan den nya lagen trädde i kraft. Det kan finnas en tendens att formulera trafikförsörjningsprogrammet så att man berättigar de upphandlingar som redan gjorts.

Beslut om allmän trafikplikt ligger implicit i avtalen under den äldre lagstiftningen, och flera län behöver inte på lång tid fatta nya explicita beslut om allmän trafikplikt, just eftersom befintliga avtal redan täcker in trafik man anser behöver subventioneras. Slutligen, det fjärde steget i processen – att offentliggöra en rapport om den upphandlade trafiken – har ännu inte fullgjorts av något län, så vitt vi vet. Vi presenterar i avsnitt 7.6–7.7 en sammanfattning av RKTMs arbete med trafikförsörjningsprogrammen och beslut om allmän trafikplikt. I nästa avsnitt sammanfattar vi den pilotundersökning vi gjort om den upphandlade trafiken på avtalsnivå, och som täcker in den typ av information som rapporten om upphandlad trafik ska innehålla enligt EU-förordningen.

5.2 Den upphandlade trafiken

Det finns olika uppgifter som samlas in om den upphandlade regionala kollektivtrafiken. Trafikanalys samlar varje år in uppgifter från RKTMs (tidigare trafikhusmännen) som ska täcka in all upphandlad trafik med alla trafikslag, per län. Statistiken kallas ”Lokal och regional kollektivtrafik” och publiceras för föregående år i juni.

På Sveriges kollektivtrafiks hemsida publiceras en sammanställning över respektive läns avtal för upphandlad trafik, hur stort respektive avtal är (i antal fordon) och när det löper ut, samt eventuell option på förlängning. Sammanställningen görs som en service till anbudsgivare, för att de enkelt ska kunna se när avtal är på väg löpa ut och en ny upphandling kommer att göras. Sammanställningen är dock inte heltäckande. Alla län finns inte med, och man vet inte hur stor del av respektive läns totala upphandlade trafik som finns med i sammanställningen.

Det finns en EU-förordning som kräver att de regionala myndigheterna offentligt presenterar en sammanställning av den trafik man upphandlat, på avtalsnivå.

⁷⁰ Prop. 2009/10:200, sidan 68–69, våra kursiveringar.

Varje behörig myndighet (det vill säga tidigare trafik huvudmannen, från och med 1 januari 2012 RKTМ, vår anmärkning) ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg (artikel 7, punkt 1). Förordningen trädde i kraft den 3 december 2009 och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Ensamrätt är dock inte tillåtet i Sverige. "Ensamrätt får inte medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt" (SFS 2010:1065, 3 kap. 4 §).

EU-förordningen är bindande men just denna artikel är det, så långt vi känner till, ingen trafik huvudman/RKTМ som levt upp till. Det finns inga mer konkreta instruktioner, varken från EU-nivå eller från någon svensk myndighet, för hur en sådan här rapportering i praktiken skulle kunna se ut. Det finns heller ingen myndighet som har särskilt tillsynsansvar att EU-förordningen efterlevs.⁷¹

Enligt EU-förordningen ska alltså varje RKTМ redovisa i korthet vad man upphandlat, från vem, och vad man betalat. Eftersom rapporteringen ska möjliggöra kontroll och utvärdering av "effektivitet, kvalitet och finansiering" måste rapporteringen också innehålla mått på vilken trafik som blivit av tack vare varje avtal. Vi har tolkat det som att rapporteringen måste innehålla mått på både utbudet och resandet.

Trafikanalys har under 2012 samlat in uppgifter för den upphandlade trafiken på avtalsnivå.⁷² I korthet gick våra frågor ut på att få reda på:

- Vad har ni köpt?
- Vad har ni betalat?
- Vad har ni fått för pengarna?

Vi har frågat om ett antal variabler för varje RKTМ:s samtliga avtal, vilken trafik som avses (område/sträcka, trafikslag, antal fordon), typ av avtal (produktionsavtal eller avtal med någon form av incitament), löptid, eventuell option, utbud och resande inom avtalet samt vilka pengar som betalats ut och vilka eventuella avdrag som gjorts för bristande kvalitet. Vi betraktar insamlingen som en första pilotundersökning som sammanfattas nedan.

Vi har samlat in uppgifter om samtliga avtal från alla RKTМ plus två kommuner som organiserar sin egen trafik (Lund och Karlstad). Samtliga svarade utom Gotlands och Kalmar läns RKTМ. Befolkningsunderlaget för de län som svarat

⁷¹ Transportstyrelsen har tillsynsansvar för lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik.

⁷² Pilotundersökningen beskrivs i PM:en "Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken – en pilotstudie", se www.trafa.se/marknadsoppning

motsvarar 98 procent av befolkningen – det vill säga vårt material är nästan heltäckande. Vi efterfrågade uppgifter om samtliga avtal för deras trafik under 2010 respektive 2011, med alla trafikslag. Det tog RKTМ mellan 1 och 95 timmar att svara på vår enkät. Från svaren vi fått är det uppenbart att flera RKTМ inte har rutiner för att följa upp trafiken på avtalsnivå, utan de måste "handplocka" information från kanske flera olika system.

Avtal för tågtrafik är mer komplexa än bussavtalen, till exempel kan angränsande län ha avtal tillsammans. Pilotundersökningen gav betydligt mer heltäckande information om bussavtalen än om tågavtalen. Därför kommenteras vidare endast bussavtalen och då enbart för trafik som rullade året 2011 (för en stor andel av gällande tågavtal, se *Bilaga 4: Tågoperatörer i Sverige*).

Alla län kunde inte ge alla uppgifter som efterfrågades. Som mått på utbud har vi efterfrågat utbudstimmar och utbudskilometer, och länen varierar beträffande om de kan lämna båda eller endast det ena måttet. Som mått på resandet har vi efterfrågat antal påstigande och resandekilometer (personkilometer). En handfull län har problem att redovisa något av måtten för resande på avtalsnivå. Bland övriga län är det blandat om de kan redovisa det ena, det andra eller båda variablerna.

För hela Sveriges trafik under 2011 (exklusive Gotlands och Kalmar län) har vi fått in information om 331 avtal som tillsammans täcker 8 331 bussar.⁷³ Det ger i genomsnitt 25 bussar per avtal. I länen varierar avtalens storlek från 2 till 252 bussar per avtal. Antalet avtal varierar också stort: Blekinges och Dalarnas län har ett enda avtal vardera för hela länets busstrafik, medan Västra Götaland har 55 bussavtal och Norrbotten 57 bussavtal. Antalet unika operatörer som är kontrakterade med detta stora antal avtal kan tyckas lågt, i Västra Götaland 11 unika och i Norrbotten 8 unika. Men då finns bakom ett namn i vardera länet sammanslutningar av flera mindre operatörer (Buss i Väst AB och Centrala buss i Norrbotten AB) så antalet unika operatörer är större, vi vet dock inte hur stort.

Vi har frågat för varje enskilt avtal vilken typ av avtal det är: produktionsavtal (även kallat bruttoavtal) eller incitamentsavtal.⁷⁴ Det finns 7 län med 100 procent rena produktionsavtal för sin busstrafik, 5 län med 100 procent incitamentsavtal, och övriga län har en blandning av avtalstyperna. Vi har inte samlat in uppgifter på incitamentens storlek. De incitament som nämns i enkäten är främst baserade på antalet resenärer, men även incitament baserade på kvalitet och mängden godstransporter förekommer.

Enligt branschens egen vägledning⁷⁵ tar det upp till tre år från första annonsering av en upphandling till trafikstart. Dessa långa ledtider innebär att för de avtal i vår undersökning som är giltiga 2011 och löper ut 2012 eller 2013, har upphand-

⁷³ Vi vet redan att enstaka avtal i vissa län saknas. Detta kommer att korrigeras under nästa års insamling av uppgifter.

⁷⁴ Med ett rent produktionsavtal (bruttoavtal) får operatören en bestämd summa för att köra ett visst antal utbudstimmar eller utbudskilometer, oavsett hur många som reser i trafiken. Med ett incitamentsavtal är operatörens intäkter beroende av antalet resenärer, eller annat mått på prestation.

⁷⁵ "Allmän trafikpikt. En vägledning", juli 2011, www.fordubbling.se.

lingsarbetet för nya avtal redan påbörjats, och i många fall även slutförts, under den gamla lagstiftningen. Det innebär att den trafik där det fortfarande finns möjlighet att påverka upphandling och villkor är avtal som löper ut 2015 och senare. Om man tittar på bussavtalen så är det bara knappt hälften av länen där det under de närmaste åren finns något större utrymme att påverka kommande upphandlingar. I övriga län är större delen av busstrafiken redan upphandlad, eller upphandlingarna redan igång och inte längre möjliga att påverka. Eftersom bussavtalen vanligen är 8–10 år långa låser detta upp stora delar av trafiken under överskådlig tid.

Uppenbart är att det kommer att vara stora trögheter på marknaden under flera år eftersom den nya lagen ännu inte har haft någon större chans genomsyra upphandlingarna. Teori (väl utvecklad sedan 40 år) och empiri (främst ifrån Storbritannien) antyder att de kommersiella kreativa krafterna bäst utnyttjas om de privata aktörerna på lämpligt sätt får del av subventionerna. Befintliga avtal är till stor del bruttoavtal. Något oroväckande finns exempel på län med alldeles nyligen tecknade avtal som inte innehåller några incitament alls. Samtidigt är kunskapen om avtalstypens betydelse för kostnaderna mycket begränsad, så vi kan egentligen inte alls bedöma hur pass väl RKTМ idag sköter sitt uppdrag att handla upp kollektivtrafik på ett effektivt sätt, det vill säga att få ut så mycket trafik som möjligt av en viss summa pengar.

Med tillräckligt stort passagerarunderlag, där operatören dessutom kan anses påverka resandevolymerna, är det lämpligt med avtal med incitament vilket innebär en kommersiell risk. I glesbygd kan dock bruttoavtalen ha sin plats för att begränsa risk och möjliggöra etableringsvilja. Ökade inslag av incitament i avtalen för den upphandlade trafiken är en linje som drivs av branschen (se Fördubblingsprojektets vägledning⁷⁶). Regeringen gör bedömningen att det "[...] bör ankomma på den behöriga myndigheten (det vill säga RKTМ, vår anmärkning) att i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig" (Prop. 2009/10:200, sidan 65). Med dagens bristande kunskapsunderlag kring avtalsformer är det svårt för RKTМ att leva upp till detta.

I den pilotundersökning av avtalen som genomförts under 2012 finns en del uppenbara fel i data, och vi vet att vissa enskilda avtal saknas i vissa län. Detta gör att vi inte använder materialet för att visa på spridning i kostnader för utbud och resande. Med komplett data kommer dock uppgifterna på avtalsnivå att kunna användas för att besvara en mängd intressanta frågor:

- Vad driver kostnadsökningarna för den upphandlade trafiken? I vilka län? Vilka trafikslag? Vilka avtalstyper? Vilken storlek på operatör? Vilka incitament? Vilken ålder på avtalen?
- För likartade län, hur skiljer kostnaderna för utbud och resande om de har många eller få avtal? Många eller få olika operatörer? Stora eller små operatörer? Med eller utan incitament? Äldre eller nyare avtal?

Trafikanalys avser att under 2013 samla in uppgifter om samtliga avtal för alla trafikslag, från alla RKTМ. Det finns en stor fördel att samla in alla lärens avtal

⁷⁶ "Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik", Partnersamverkan för Fördubblad kollektivtrafik, 30 april 2009, www.fordubbling.se.

på ett enhetligt sätt. Idag när vissa län har till exempel ett enda bussavtal är det omöjligt för dessa RKTMs att få ut någon lärdom av att analysera endast de egna avtalen. Med en databas för hela landet kommer man för busstrafiken att ha över 300 avtal att analysera. Med en insamling av avtalen enligt ovan är det också enkelt att göra en komplett sammanställning av alla länens avtals löptider, optioner etcetera. En sådan översikt är användbar både för de RKTMs som vill undvika att göra upphandlingar samtidigt som andra län (eller tvärtom koordinera sig med andra), samt för operatörernas planeringsarbete.⁷⁷

⁷⁷ Branschen har gjort en sammanställning av befintliga avtal i vissa län, dock ej alla. "Avtalsöversikt kollektivtrafik Sverige, 1 juni 2011", www.svenskkollektivtrafik.se.

6 Samhällsfinansierad och kommersiell trafik sida vid sida

Viss kollektivtrafik subventioneras och annan körs på helt kommersiella villkor. I detta kapitel ska vi diskutera den trafik som subventioneras via RKTМ i länen idag och den kommersiella trafik som konkurrerar med den subventionerade trafiken.⁷⁸

6.1 Konfliktytor

Den upphandlade trafiken har beskrivits i avsnitten 2.4–2.5 och 3.1 (se även *Bilaga 4: Tågoperatörer i Sverige*). I propositionen till den nya lagen om kollektivtrafiken beskrivs de regionala kollektivtrafikmyndigheternas befogenheter. De får enbart fatta beslut om allmän trafikplikt för *regional kollektivtrafik*, sådan kollektivtrafik som sker inom ett län eller om den korsar länsgräns, avser arbetspendling eller annat vardagsresande. Regeringen är tydlig med att kommersiell trafik inte ska trängas undan av subventionerad trafik.

Regeringen avser att noggrant följa och utvärdera utvecklingen, och vid behov vidta ytterligare åtgärder, för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentligt initierad trafik. (Prop. 2009/10:200, sidan 54)

Konkurrensverket kommenterar den nya lagen om kollektivtrafik på följande sätt:

”En ny kollektivtrafiklag träder i kraft den 1 januari 2012. Företag kommer från 2012 att ha möjlighet starta egna linjer, i konkurrens med upphandlad kollektivtrafik. Detta kan leda till konflikter och ifrågasatta konkurrensproblem. Trafikhuvudmännen i varje län ska ombildas till trafikmyndigheter. Det finns vissa oklarheter i regelverket kring detta som kan generera KOS-ärenden.”⁷⁹ Med KOS-ärenden menas Konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som bedrivs av staten, en kommun eller ett landsting (SFS 2008:579 kap. 3, 27 §).”

Verksamheten får förbjudas om den

⁷⁸ Dessutom subventioneras viss interregional trafik av Trafikverket (tidigare Rikstrafiken). Trafikverkets avtal för interregional trafik har en budget på 831 miljoner kronor per år (enligt Trafikverkets regleringsbrev för 2012). Viss del av avtalen inkluderar RKTМ i norrlandslän men även ibland annat Östergötlands, Örebro, Värmlands och Hallands län. Trafikverkets avtal lämnas utanför fortsatt diskussionen.

⁷⁹ Verksamhetsplan för Konkurrensverket 2012 (sidan 6).

”1. snedvrider, eller är ägna[d] att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller 2. hämmar, eller är ägna[d] att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.”⁸⁰

Vi ska ge några exempel på konkurrenssituationer och intressekonflikter som figurerat under 2012.

SJ lägger ned kommersiell trafik

I februari 2012 meddelade SJ AB att de i april skulle lägga ned sin trafik med snabbtåg mellan Göteborg och Malmö eftersom den inte var lönsam för dem. På samma sträcka kunde man då åka med Öresundstågen, vilket tog 3 timmar och 9 minuter, jämfört med 2 timmar och 28 minuter för SJ:s snabbtåg. Priset var i samma härad men här var alltså Öresundstågen subventionerade.⁸¹ SJ gjorde som de meddelat och lade ned sin trafik från den 11 april. I skrivande stund (december 2012) kör fortfarande enbart Öresundstrafik direkttåg på sträckan Göteborg–Malmö. SJ:s tåg mellan samma destinationer är idag, med två byten och betydligt längre restid, för den aktuella sträckan inget realistiskt alternativ till Öresundstågen.⁸²

Ny pendeltågstrafik till Arlanda

I och med den nya tågplanen började den 9 december 2012 SL AB organisera subventionerad pendeltågstrafik på sträckan Älvsjö–Stockholm–Arlanda–Uppsala. På sträckan Stockholm–Uppsala konkurrerar man med kommersiell trafik som körs av SJ AB och på sträckan Stockholm–Arlanda konkurrerar man med Arlandabussarna och Arlanda Express. Tidigare har man kunnat åka till Arlanda med SL AB men då behövt byta från pendeltåg till buss för sista sträckan Märsta–Arlanda. Trafiken utförs av Stockholmståg (företaget ägs av SJ AB) som kör övrig pendeltågstrafik i Stockholm län. Det finns inget explicit beslut om allmän trafikplikt för trafiken till Arlanda eftersom den tilldelades innan lagen trädde i kraft (se övergångsregler i lagen om kollektivtrafik). Beslutet att trafikera Arlanda och Uppsala fattades av SL AB och Upplands lokaltrafik under sena hösten 2009. Det baseras på ett regeringsbeslut för gemensam trafikeringsrätt mellan Stockholms och Uppsala län där stopp vid Arlanda inkluderades.⁸³ Flygbussarna⁸⁴ som trafikerar sträckan Stockholm–Arlanda med buss har bett Konkurrensverket titta på ärendet och, som man hävdar, den snedvridna konkurrensen. Ärendet behandlas i skrivande stund av Konkurrensverket.⁸⁵

Kommunalt bolag kör ”kommersiell trafik”

Tätortstrafiken i Skellefteå kommun (samt inom kort en linje till Skelleftehamn) har tidigare upphandlats men körs nu vad Västerbottens RKTМ kallar ”kommer-

⁸⁰ KOS-paragrafen finns i konkurrenslagen i och med lag (SFS 2009:1280) om ändring i konkurrenslagen.

⁸¹ Enligt biljettuppgifter på www.sj.se den 21 mars 2012.

⁸² Över huvud taget kan man säga att direkt konkurrens mellan operatörer på en enskild sträcka med tåg är ovanligt (se vidare kapitel 3).

⁸³ Daterat 26 november 2009, diariern N2009/5318/TR

⁸⁴ Företagets fullständiga namn är FAC Flygbussarna Airport Coaches AB, www.flygbussarna.se

⁸⁵ Ett pågående ärende ”Påstått konkurrensproblem - Spårbunden kollektivtrafik till Arlanda” (diariern 567/2012, se www.kkv.se).

siellt" av det kommunala bussbolaget Skelleftebuss AB. Det vill säga Skelleftebuss har inget avtal med RKTМ utan kör trafiken utan ersättning. Detta kan bli en konfliktsituation eftersom ett offentligt bolag går in på en marknad där det finns, eller skulle kunna finnas, kommersiella möjligheter att driva trafiken. Om det sker ekonomisk överföring mellan olika verksamheter inom kommunen kan det vara fråga om ett olagligt eller oanmält stöd.

Skelleftebuss AB är aktuellt i Konkurrensverkets stämningansökan som lämnats till Stockholms tingsrätt.⁸⁶ Ansökan lämnades in i maj 2011 och fallet kommer att tas upp i januari 2013, efter 20 månader. Verket motsätter sig att ett kommunalt bussbolag kör beställningstrafik på en marknad där det finns eller skulle kunna finnas fungerande konkurrens.

Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av [1 kap. 5 § första stycket](#) tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Konkurrenslagen (SFS 2008:579) kap. 3, 27 §
(regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, "KOS")

I stämningansökan skriver Konkurrensverket att beställningstrafik är *utanför* den kommunala kompetensen (mandatet) medan linjetrafik, även i andra kommuner än den egna, är *inom* den kommunala kompetensen.⁸⁷ Att kommunala bolag kör helt kommersiell trafik är ett nytt inslag som vi inte sett i något annat län.

RKTМ upphandlar platser i fjärrtåg

På ett och samma tåg kan sitta både kunder som betalat hela sitt biljettpreis själva och kunder som reser med subventionerad biljett. Detta förfarande finns också som ett inslag i busstrafik där RKTМ köper in sig på platser på fjärrgående kommersiella bussar. Detta är något av en gråzon i lagstiftningen där köp av platser på genomgående tåg/bussar vanligen inte handlas upp. Som regel finns bara en enda operatör på den aktuella sträckan. Stödköp av platser från RKTМ kan vara en viktig förutsättning för att den kommersiella trafiken ska kunna drivas. Samtidigt ger detta förfarande en fördel för "insiders", för dem som redan är på marknaden och har redan existerande trafik på en sträcka.

Slutsatser

Regeringen vill alltså *"säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentlig initierad trafik"*⁸⁸. Vem avgör om kommersiell kollektivtrafik "otillbörligt trängs undan" av subventionerad trafik? Det är möjligt att överklaga till domstol om man tycker beslut om allmän trafikplikt inkräktar på kommersiella intressen. "Den regionala kollektivtrafikmyndighetens beslut om allmän trafikplikt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafikjänster som

⁸⁶ Se Konkurrensverkets hemsida, <http://www.kkv.se/t/NewsPage.aspx?id=7398>

⁸⁷ Detta enligt lagen (SFS 2009:47) om vissa kommunala befogenheter

⁸⁸ Prop. 2009/10:200, sidan 54

berörs av trafikplikten” (SFS 2010:1065, 6 kap. 2 §). Denna möjlighet finns för att säkerställa att RKTM verkar inom sina befogenheter⁸⁹, det vill säga endast tillhandahåller regional kollektivtrafik som är inom ett län eller, om korsar länsgräns, främst tillgodoser behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.

Den mesta trafiken som är subventionerad sköts idag enligt avtal som tecknades innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft. Tidigare krävdes inte som nu ett *explicit* beslut om allmän trafikplikt för att en upphandling skulle kunna göras, även om det bakom varje då gjord upphandling låg ett *implicit* sådant beslut (Prop. 2009/1:200, sidan 51–52). Dessa implicita beslut kan inte överklagas vilket gör att den trafik som körs enligt äldre avtal i princip måste tas för given. Vi såg i kapitel 3 att en stor del av trafiken är bunden för ett stort antal år framöver och där den nya lagen inte kommer att kunna ha någon egentlig påverkan.

Det finns ännu inget exempel på överklagan av ett beslut av allmän trafikplikt enligt nya kollektivtrafiklagen (överklagan sker till förvaltningsdomstol). Incitamenten är troligen små för en kommersiell operatör att överklaga ett beslut om allmän trafikplikt, med tanke på hur tids- och resurskrävande en rättsprocess kan bli. En dom som så småningom beslutas klargör kanske dessutom inte ens situationen för marknaden. Det finns ett omtalat fall från transportsektorn som gått till domstol under senare år: det så kallade OBAS-fallet. Den norska tågoperatören Ofotbanen AS ansökte om tåglägen Stockholms Central–Oslo men fick istället tåglägen från Södertälje hamn. Fallet hanterades i flera instanser och avgörande dom kom från högsta förvaltningsdomstolen den 20 maj 2011, 3 år efter första instans. Vid det laget hade OBAS gått i konkurs, och domen som kom klargjorde inte över huvud taget själva sakfrågan, tågläget som OBAS var missnöjda med, utan reglerade endast relationen mellan Trafikverket och Transportstyrelsen (till Transportstyrelsens nackdel). Ett aktuellt fall för transportsektorn rör Skelleftebuss AB och deras beställningstrafik (se ovan) som kommer upp i första instans först 20 månader efter anmälan. Det är tydligt att domstolarna inte är en tidseffektiv arena för att lösa de konflikter som ligger inneboende i det nya regelverket för kollektivtrafiken.

6.2 Erfarenheter från försöket med Öresundstågstrafiken

I december år 2006 ansökte Skånetrafiken, Hallandstrafiken, Västtrafik AB och Länstrafiken Kronoberg om gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågstrafiken. Ansökan avsåg följande uppdelning:

- Skånetrafiken, Hallandstrafiken AB och Västtrafik AB ansöker om gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågstrafiken på sträckan Malmö–Göteborg
- Skånetrafiken och Länstrafiken Kronoberg ansöker om gemensam trafikeringsrätt på sträckan Malmö–Alvesta.

I ansökan om gemensam trafikeringsrätt angav trafikhuvudmännen flera motiv till varför ansökan skulle beviljas. På grund av att tågtrafiken fått ett bra gensvar de

⁸⁹ Prop. 2009/1:200, sidan 62

senaste åren och att länsgränserna minskat i betydelse skulle en samordning underlätta ett hållbart transportsystem. Trafikhuvudmännen ansåg även att trafiken på Västkustbanan och på Södra Stambanan kunde kopplas till deras ansvar för regional och lokal trafik och förmågan att sammanlänka tågtrafiken med övrig kollektivtrafik. Övriga argument berörde områden som tidigare investeringar i rullande material, förenklade avtalsrelationer med Danmark samt bättre prissättning med offentlig upphandling. Dessutom gavs argument som pekar på att Region Skåne och Skånetrafiken varit delaktiga i finansieringen av Citytunneln och ett Järnvägstekniskt centrum i Malmö.⁹⁰

I december 2007 fattade regeringen beslut om gemensam trafikeringsrätt.⁹¹ I beslutet framhölls att regeringen gör bedömningen "att ett bifall på ansökan har övervägande fördelar, både från ett resenärsperspektiv och ett regionalt utvecklingsperspektiv. En ökad regional rådighet över trafiken är en viktig förutsättning för samordning och andra förbättringar av trafiksystemen även på en storregional nivå till resenärernas bästa. Trots de farhågor som lyfts fram mot ett bifall gör regeringen bedömningen att förutsättningarna för att bedriva kommersiell persontrafik inte väsentligen påverkas. Regeringen ska dock ha möjlighet att avbryta försöket om det mot förmodan leder till en försämring av den samlade interregionala trafikförsörjningen på berörda sträckor. Regeringen ska även kunna avbryta försöket om den finner att villkoren enligt nedan inte uppfylls på ett godtagbart sätt.

Trafikanalys har låtit konsulter ta fram två PM om Öresundstågsförsöket: ett om kundperspektiv och ett om trafikhuvudmännens agerande. PM-en är baserade på framförallt intervjuer med berörda parter. Vi har även gjort en sammanfattande PM (se avsnitt 1.1).

Sammantaget framgår det av de genomförda intervjuerna att det finns en hög grad av måluppfyllelse utifrån Öresundstågsförsökets syfte, det vill säga en större rörlighet över regiongränserna och en sammankoppling av arbetsmarknadsregioner. Turtätheten och det interregionala resandet har ökat, både vad det gäller arbetspendling och fritidsresande, där resenärerna generellt är nöjda med Öresundstågen som resealternativ. Detta trots förekommande missnöje med trängsel, förseningar och störningsinformation. Även detta ger stöd för försökets måluppfyllelse. Näringslivsorganisationerna och kommuner framhäver å sin sida en positiv effekt för det lokala näringslivet, främst med anledning av den utökade turtätheten och den förenklade arbetspendlingen. De positiva effekterna är tydligast observerbara för mindre kommuner, som är beroende av möjligheten till arbetspendling till andra orter. Privata och offentliga arbetsgivare, i både större och mindre kommuner, tillskrivs en positiv effekt i form av en bättre tillgång till kvalificerad arbetskraft.

⁹⁰ Region Skåne et al. (2006) *Ansökan om gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågstrafiken*. Skånetrafiken, Hallandstrafiken AB, Västtrafik AB, Länstrafiken Kronoberg. 2006-12-05

⁹¹ Näringsdepartementet (2007b) *Regeringsbeslut, Försök med regionalt ansvar för Öresundstågstrafiken*. Näringsdepartementet N2006/12020/TR, Stockholm 2007-12-06

Som en följd av försöket, framhåller den kommersiella aktören SJ AB, att man upphört att trafikera Västkustbanan med snabbtåg. Då hänsyn idag inte fullt ut tas till samtliga resenärsegments behov, såsom långväga tjänsteresenärer, i form av komfort och en begränsad platstillgång på Öresundstågen, är slutsatsen å andra sidan att försöket inte helt når upp till försökets målsättning.

Förutom minskningen av ett visst komfortutbud efter försökets inledande har det även inneburit en viss marknadsförskjutning i form av ökad samhällsfinansierad trafik och minskad kommersiell trafik på Västa stambanan. En liknande marknadsförskjutning går även att observera på Södra stambanan, men i mindre utsträckning. Marknadsförskjutningen kan också ha positiva konsekvenser för det offentliga möjlighet att bedriva kollektivtrafik i andra delar av sitt system, givet att sträckningarna på Västkustbanan och Södra Stambanan genererar ett överskott som gör det möjligt att korssubventionera olönsamma delar av det offentliga kollektivtrafiksystemet. Men det kan även finnas skäl till att bedriva Öresundstågstrafiken i nuvarande samarbetsform, även om det finns behov av subventioner, så länge den kan bedrivas mindre olönsam än om varje RKTМ och länstrafikbolag skulle trafikerat sin del fristående från varandra. Att lönsamma linjer helt skulle tas över av kommersiella intressen skulle dessutom innebära att resenärer får betala minst detsamma för samma utbud som förut på de resterande olönsamma linjerna, plus att de fullt ut får stå för biljettkostnaderna på de numera kommersiella linjerna.

Enligt den nya kollektivtrafiklagen ska RKTМ tillhandahålla ett utbud som stödjer resande inom ett län eller om trafiken sträcker sig över flera län huvudsakligen för arbetspendling eller annat vardagsresande. Öresundstågstrafikens upplägg har inneburit att man prioriterat det gemensamma intresset av en fungerande interregional trafik och samtidigt prioriterat ned förutsättningarna för intraregional pendling jämfört med om varje RKTМ endast haft som ambition att stärka kollektivtrafiken i sitt eget län. Det kan i viss mån sägas stå i konflikt med lagens intention. Skrivningen i lagen bidrar i vart fall till att det idag råder osäkerhet hos de nya kollektivtrafikmyndigheterna inblandade i Öresundstågstrafiken om huruvida det krävs en ny ansökan från dem om att få fortsätta trafiken efter 2016, liksom hur de kan upphandla trafik inom ramen för den nya lagstiftningen.

6.3 Tillgång till stationer och bytespunkter

Regeringen fastslår i propositionen inför den nya lagen om kollektivtrafik vad som ska gälla för hållplatser och bytespunkter.

”Att kollektivtrafikföretag på konkurrensneutrala och ickediskriminerande villkor kan få tillgång till offentligt ägd infrastruktur som hållplatser och bytespunkter är av stor betydelse för att underlätta etablering av kommersiell trafik. Regeringen avser att vidare följa frågan om ansvar för, tillgång till och prissättning för hållplatser och bytespunkter för att kunna vidta åtgärder som säkerställer en tillfredsställande upplåtelse av denna typ av infrastruktur.”

(Prop. 2009/10:200, sidan 49)

Trafikanalys har låtit göra en studie om hur lika tillträde till offentligt ägd infrastruktur fungerar i praktiken.⁹² Studien är avgränsad till att endast gälla buss. För järnväg finns redan detaljerad reglering för infrastrukturen i och med järnvägslagen. Fyra terminaler har studerats, alla större bytestpunkter med idag både upphandlad och kommersiell trafik.

- Cityterminalen i Stockholm
- Nils Ericsonterminalen i Göteborg
- Malmö C, regionbussterminal och stadsbussterminal
- Linköpings bussterminal

Intervjuer har gjorts med representanter för terminalernas förvaltare och med fyra bussföretag som bedriver både upphandlad och kommersiell trafik på någon av terminalerna.

Exempel på infrastruktur och tjänster som kan anses nödvändig för att kunna utföra busstrafik är bland annat:

- Gate vid bytestpunkt
- Hållplats i direkt anslutning till bytestpunkt
- Väntutrymme för passagerare
- Korttidsuppställning
- Information till bussföretag
- Information till resenärer (trafikantinformation i form av utrop och/eller digital information)
- Biljettförsäljning i gemensam form eller utrymme/lokal för detta ändamål

I intervjuerna har bussföretag och förvaltare fått frågor om hur tillträde till bytestpunkter och tjänster fungerar samt huruvida prissättningen för tillträde/tjänster och andra villkor är offentliga. Vad gäller tillträde till nödvändig infrastruktur och tjänster kom följande fram i intervjuer med operatörer och förvaltare:

- Vid två av fyra bytestpunkter ges de kommersiella bussföretagen tillträde men inte med samma förutsättningar som den upphandlade trafiken
- Vid två bytestpunkter ges *inte* de bussföretag som bedriver kommersiell trafik tillträde och därigenom inte samma förutsättningar som den upphandlade trafiken
- Angöring och avgång fungerar relativt bra men de som bedriver kommersiell busstrafik får inte använda de gator de önskar
- Den modell med tillträde som bytestpunkterna tillämpar är tämligen stel
- Den kommersiella busstrafiken ges inte tillträde till de depåer där upphandlad trafik bedrivs
- Prissättningen för hyra av kommersiella ytor är inte transparent
- Problem att få exponera sitt varumärke inne på bytestpunkten
- Tveksamhet om huruvida den upphandlade trafiken betalar avgifter för angöring respektive avgång

⁹² Se PM " Tillträde och prissättning av bytestpunkter och tjänster för busstrafik", www.trafa.se/marknadsoppning

- Bytespunkternas verksamheter är i allt för hög grad konstruerade efter upphandlad trafik och det finns bristande förståelse för den kommersiella buss- trafikens behov

Förvaltarna säger att de arbetar med att utveckla metoder avseende tillträde, tjänster och prissättning, för att anpassa sig till kraven från branschen. De är överens om att vilja förbättra persontrafikflödena och hantering av upphandlad respektive kommersiell trafik på bytespunkterna. Platsbrist/resursbrist anges som förklaring till att kommersiella aktörer idag inte automatiskt bereds tillträde.

Det finns uppenbarligen problem vad gäller tillträde till offentligfinansierad infrastruktur. För att lösa dessa finns åtminstone två vägar att gå: reglering eller branschöverenskommelser. Fördelar med reglering är främst ökad grad av förutsägbarhet och transparens, att det blir mer likt järnvägsområdet (som har reglering) och att små aktörer kan ha svårt att hävda sig vid branschöverenskommelser. Fördelar men branschöverenskommelser är större dynamik och mindre byråkrati samt att aktörerna eventuellt har en större möjlighet att påverka innehållet i överenskommelsen än i en eventuell lagstiftning.

Sammanfattningsvis kan vi säga att utvecklingsinsatser pågår för att få bytespunkterna att fungera bättre. Förvaltare av bytespunkter måste dock lyssna på bussföretagen. Bytespunkter med en redan högre andel kommersiell trafik har större förståelse för den kommersiella trafikens behov. De fyra bytespunkter som ingår i studien saknar en kapacitetstilldelningsmodell. Uppföljning och utvärdering av bytespunkterna är fortsatt viktigt och det är också viktigt att klargöra vad som händer om de inte lever upp till kraven. Om det finns en önskan att likforma villkoren i kollektivtrafikbranschen, det vill säga hantera tåg och buss likvärdigt, måste regering/riksdag ge Transportstyrelsen bemyndigande om tillsyn och uppdrag att ta fram föreskrifter om tillträde, tjänster och prissättning av bytespunkter. Om så inte sker kommer branschen att få förlita sig på egna branschöverenskommelser.

7 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas första år

Vi har genomfört intervjuer med förvaltningschef eller kontaktperson på samtliga regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTМ) utom två, under oktober 2012. Frågorna som ställdes visas i *Bilaga 3: Frågor till samtliga RKTМ* och detta kapitel sammanfattar de intryck vi fått. Vår läsning av de regionala trafikförsörjningsprogrammen sammanfattas i sista avsnittet.

7.1 Organisationen

Till och med 2012 var landstinget och kommunerna i länet tillsammans länsstrafikansvariga.⁹³ Från och med 2012 finns i varje län en ny regional kollektivtrafikmyndighet, RKTМ, som ansvarar för länets kollektivtrafik. Landstinget och kommunerna tillsammans har beslutat var ansvaret för RKTМ ska ligga, med tre olika lösningar: ansvaret på landstinget, på den självstyrande regionen (som i juridisk mening är landsting) eller hos kommunerna och landstinget gemensamt i ett kommunalförbund. För Stockholms län respektive Gotlands län är det enligt lagen om kollektivtrafik givet att landstinget respektive kommunen är regional kollektivtrafikmyndighet.

Det finns för nuvarande fyra *regioner* i Sverige: Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland. De tre första är rent juridiskt landsting medan Region Gotland består av en enda kommun som även sköter landstingsuppgifterna. Dessa fyra regioner är ansvariga för sitt respektive läns kollektivtrafik. Därtill kommer ytterligare 8 län där landstinget är ansvarigt: Stockholms län, Uppsala län, Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Örebro län, Västmanlands län och Gävleborgs län. I resterande 9 län – Södermanland, Blekinge län, Värmlands län, Dalarnas län, Kronobergs län, Västernorrland, Jämtlands län, Västerbotten och Norrbotten – är det kommunerna tillsammans med landstinget som är ansvarigt för kollektivtrafiken. RKTМ i de länen är antingen *kommunförbund* eller *regionförbund*, för vilka båda den juridiska formen är kommunalförbund. Några län, till exempel Västernorrlands län och Norrbottens län, bildade kommunalförbund i och med den nya kollektivtrafiklagen medan andra län redan hade kommunalförbund sedan tidigare.

Storleken på RKTМ skiljer sig naturligtvis mycket åt mellan länen, med allt från en enda person (ofta med stöd av annan personal i till exempel landstinget) till flera hundra anställda.

⁹³ Enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. I Stockholm var dock landstinget ensamt ansvarigt och i Gotlands län kommunen, enligt samma lag.

I Tabell 7.1 sammanfattas var ansvaret för kollektivtrafiken ligger i respektive län samt om länen har aktiebolag och eventuella offentligägda bolag som kör trafik.

Tabell 7.1: Beskrivning av var ansvaret för RKTМ ligger i varje län, om länet har något aktiebolag samt om det finns kommunalägt/landstingsägt bolag.

Län	RKTМ	Aktiebolag	Offentligägt trafikbolag
Stockholm	Landstinget	AB Storstockholms Lokaltrafik	Waxholms Ångfartygs AB (ägt av landstinget)
Uppsala	Landstinget	Upplands Lokaltrafik AB*	Gamla Uppsala Buss AB (ägt av landstinget)
Södermanland	Kommunalförbund	Länstrafiken Sörmland AB	Inget
Östergötland	Landstinget	Östgötatrafiken AB	Inget
Jönköping	Landstinget	Jönköpings länstrafik AB*	Inget
Kronoberg	Regionförbundet Södra Småland	Nej	Inget
Kalmar	Landstinget	Kalmar Läns Trafik AB*	Inget
Gotland	Region Gotland	Nej	Inget
Blekinge	Regionförbund	Blekingetrafiken AB	Inget
Skåne	Region Skåne	Nej	Inget
Hallands	Region Halland	Hallandstrafiken AB	Inget
Västra Götaland	Region Västra Götaland	Västtrafik AB	Göteborgs Spårvägar AB (med GS Buss AB), Borås Lokaltrafik AB, Uddevalla Omnibus AB (ägda av respektive kommun)
Värmland	Regionförbund	Värmlandstrafik AB	Inget
Örebro	Landstinget	Länstrafiken Örebro AB	Inget
Västmanland	Landstinget	Västmanlands Lokaltrafik AB	AB Västerås Lokaltrafik (ägt av landstinget)
Dalarna	Regionförbund	Dalatrafik AB	Inget
Gävleborg	Landstinget	X-Trafik AB	Inget
Västernorrland	Kommunalförbund	Västernorrlands läns Trafik AB	Inget
Jämtland	Regionförbund	Länstrafiken i Jämtlands Län AB	Inget
Västerbotten	Regionförbund	Länstrafiken i Västerbotten AB	Skelleftebuss AB (ägt av kommunen)
Norrbotten	Kommunalförbund	Länstrafiken i Norrbotten AB	Luleå Lokaltrafik AB (ägt av kommunen)

Anmärkning: Vissa läns (Uppsala, Jönköping och Kalmar län) hade tidigare aktiebolag men dessa har upphört och blivit en förvaltning inom landstinget i samband med reformen.

Det finns några få kommunal- och landstingsägda bolag kvar som bedriver trafik:⁹⁴

Uppsala län: Gamla Uppsala Buss är landstingsägt och utför sedan 1996 all stadsbusstrafik i Uppsala. De har nu ett avtal som de fick i en upphandling och som gäller till och med år 2014.

Västmanlands län: Landstinget äger AB Västerås Lokaltrafik (VL) och detta bolag kör majoriteten av länets busstrafik. Endast avtal för fem bussar finns upphandlat. VL fick uppdraget via direkttilldelning och RKTМ har inga planer på att ändra detta.

Västra Götalands län: Göteborgs stad äger Göteborgs Spårvägar AB och spårvagnstrafiken i Göteborg direkttilldelas detta bolag. Göteborgs Spårvägar AB omstrukturerades 2008–2009 och är nu moderbolag till GS Buss AB, GS Spårvagn AB och GS Trafikantservice AB. 2010 försökte man utan framgång sälja det förlust- och problemtungda GS Buss.⁹⁵ Även Uddevalla och Borås har kommunägda bussbolag.

Västerbottens län: Skelleftebuss AB bedriver kommunal busstrafik utan ersättning från RKTМ, se avsnitt 6.1.

Norrbottens län: Luleå kommun äger Luleå Lokaltrafik AB. Kommunen och aktiebolaget tecknade ett koncessionsavtal för busstrafik på fem år med start 17 oktober 2011, det vill säga till oktober 2016.

Möjligheten att direkttilldela trafik till ett kommunal- eller landstingsägt bolag kan motiveras med det så kallade Teckal-undantaget.⁹⁶ Undantaget upphävs 1 januari 2013 och kommer därefter att inlemmas i lagen (SFS 2007:1091) om offentlig upphandling (2 kap. 10a §). Det innebär i korthet att RKTМ i många fall kan fortsätta direkttilldela kollektivtrafik till kommunal- och landstingsägda bolag. Direkttilldelning till kommersiella bolag är dock omöjligt.

Varje RKTМ har rätt enligt lagen om kollektivtrafik att överlämna befogenheten att ingå avtal om allmän trafik till ett aktiebolag. (3 kap. 2 §). Denna möjlighet fanns också före 2012 och de flesta länen har aktiebolag. Vissa läns aktiebolag har dock ingen verksamhet utan förvaltar främst redan ingångna avtal och ägande av olika slag. Gemensamt för alla län är att även om det finns ett aktiebolag som ingår avtal för RKTМ:s räkning så ska den strategiska verksamheten ligga på myndigheten. I vissa län har det tagit tid att formera myndigheten och man har förlitat sig i stor utsträckning på det redan befintliga aktiebolaget. I flera fall är den tidigare vd:n (eller annan högre chef) numera chef för RKTМ. I flera län har aktiebolagets personal haft ett stort inflytande eller till och med helt och håller producerat trafikförsörjningsprogrammet. I vissa län har till och med aktiebolaget

⁹⁴ Inlandsbanan AB ägs av de 15 kommunerna som ligger längs banan och bolaget driver trafiken. Waxholmsbolaget (Waxholms Ångfartygs AB) som driver största delen av skärgårdstrafiken i Stockholms län ägs av landstinget.

⁹⁵ Källa: Bussbranschens Riksförbund

⁹⁶ Se Konkurrensverkets hemsida http://www.kkv.se/t/Page_6333.aspx

haft den reella makten och kört över politiska beslut. Vi fick en kommentar att "aktiebolaget vill styra och ställa och delar inte med sig av information." Dessa missförhållanden måste i första hand redas ut på länsnivå.

De olika länen har olika syn på hur relationen mellan myndigheten RKTM och ett eventuellt aktiebolag kan se ut. Vissa län poängterar att det är två olika roller som inte ska sammanblandas: en beställarroll och en utförarroll. Andra län nämner "personunion" som ett snarare positivt faktum för styrelserna för RKTM och bolaget, det vill säga det är samma personer som styr de två organisationerna.⁹⁷ Det finns en del oklarheter om vad som är tillåtet och/eller lämpligt vad gäller grad av sammanblandning av roller och funktioner. Eftersom alla aktörer på marknaden ska behandlas konkurrensneutralt ska det egna aktiebolaget behandlas jämbördigt med alla andra som vill initiera och köra trafik. Här skulle Trafikverket i sin roll att stödja RKTM kunna vara en resurs för att bidra till att verksamheten fungerar enligt lagens intentioner⁹⁸ (se vidare våra slutsatser i kapitel 9).

7.2 Direkttilldelning av trafik

Lagen om kollektivtrafik säger att ensamrätt för trafik ej får ges (3 kap. 4 §). Detta ska underförstått tolkas som att ensamrätt inte får ges till *kommersiell operatör*. Det finns utrymme, även om lagen inte är alldeles klar, för direkttilldelning till *offentligägda* bolag. De två länen med mest generös direkttilldelning är Västra Götaland och Västmanland. I Västra Götaland körs all spårvagnstrafik av Göteborgs spårvägar AB, som ägs av Göteborgs stad. I Västmanlands läns direkttilldelar RKTM i det närmaste all busstrafik i länet till landstingsägda Västerås lokaltrafik AB. Trafik som återstår för upphandling avser endast en handfull bussar. RKTM i Västmanland säger att man ämnar fortsätta med detta förfarande under överskådlig tid.

Nära nog en form av direkttilldelning till kommersiella operatörer har vi sett i Stockholms län (se avsnitt 5.2) där ungefär 20 procent av bussutbudet under 2011 kördes på tillsvidareavtal eller avtal med optioner som förlänger avtalen ett år i taget.⁹⁹ Det längsta av dessa avtal tecknades 1993 och år 2011 var således det 19:e året med samma avtal. Enligt information från Stockholms RKTM är dessa tillsvidareavtal nu på väg att försvinna och några försvann i och med den så kallade E20-upphandlingen.

7.3 Tillköp i kommunerna

Om landstinget är ansvarigt för kollektivtrafiken kan enskilda kommuner göra tillköp. Sådan tilläggsfinansiering innebär att en kommun inom länet får "träffa avtal med den regionala kollektivtrafikmyndigheten om kostnadsansvar för bättre

⁹⁷ Stockholms län är ett specialfall av den senare hållningen, då förvaltningschefen för RKTM samtidigt är vd för bolaget AB SL och för Waxholms Ångfartygs AB. Där kommer dock all personal i aktiebolaget flyttas till landstinget 1 januari 2013 så organisationen under 2012 har varit temporär.

⁹⁸ Se Trafikverkets instruktion.

⁹⁹ I den pilotundersökning där nära nog alla bussavtal för hela Sverige samlats in var Stockholm enda länet med några rapporterade tillsvidareavtal (se vidare avsnitt 5.2).

regional kollektivtrafik än vad myndigheten annars skulle tillhandahålla¹⁰⁰. Tillköpen kan avse mer trafik än det RKTМ sörjer för, men det kan också handla om mer generösa biljetter (gratis för pensionärer, gratisresor för ungdomar, längre giltighet för biljetter etcetera.) I de fall ett kommunalförbund är ansvarig myndighet finns vanligen någon form av modell för hur de hanterar olika kommunala behov. Det handlar i princip om att kommunerna beställer det de önskar och betalar därefter. Vissa län har ännu inte en färdig modell hur de olika kommunernas trafik respektive kostnader ska justeras.

7.4 Ny kommersiell trafik

Vi har frågat RKTМ om de under året fått någon ny kommersiell trafik i sitt län. Med ny kommersiell trafik avses det som regleras i nya lagen för kollektivtrafik: regional kollektivtrafik för främst vardagsresande. Den nya trafiken sammanfattas i avsnitt 3.3. Sammanfattningsvis är det litet av ny kommersiell regional kollektivtrafik som tillkommit under detta nya lagens första år. Flera RKTМ säger öppet att de inte heller förväntar sig något intresse framöver. Några län berättar att de haft aktiva diskussioner med operatörer om möjlighet att utföra viss trafik kommersiellt, men att det inte funnits något intresse och trafiken således får upphandlas.

7.5 Länsgränsöverskridande trafik

Nya lagen för kollektivtrafik lämnar utrymme för länsgränsöverskridande trafik utan särskilt tillstånd om trafikeringsrätt från regeringen som krävdes innan. I princip samtliga län har dock mångårig erfarenhet av länsgränsöverskridande trafik och ser inte denna trafik som något nytt tack vare nya lagen. Vad gäller eventuell undanträngning av kommersiell långväga trafik så har vi tidigare (hösten 2011) i intervjuer med RKTМ hört att man är väl medveten om mycket dålig lönsamhet i speciellt busstrafik över länsgräns.¹⁰¹ I många län handlar det inte om att konkurrera ut långväga busstrafik utan snarast om att finansiera länsgränsöverskridande trafik som marknaden inte finner lönsamt. Flera län berättar att de ökar sitt utbud av länsgränsöverskridande trafik på redan trafikerade stråk. De säger också att detta inte har med den nya lagstiftningen att göra.

7.6 Beslut om allmän trafikplikt

Innan trafik upphandlas ska RKTМ ta ett beslut om allmän trafikplikt. För trafik där tilldelningsbeslut fattades före den 1 juli 2012 krävs inget beslut om allmän trafikplikt.¹⁰² Med allmän trafikplikt beläggs sådan trafik som inte har tillräcklig kommersiell potential, med den viktiga kvalificeringen "åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor" (Prop. 2009/10:200, sidan 69). Omfattningen och villkoren som krävs bestäms av varje RKTМ, rimligen utifrån bedömningar om befolknings- och sysselsättningsutvecklingen, men syftet är även att inkludera aspekter av den fysiska planeringen och annan samhällsplanering, samarbete med angränsande regioner, strategiska val etcetera.

¹⁰⁰ Ds 2011:19 sidan 72

¹⁰¹ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken", Trafikanalys rapport 2011:9.

¹⁰² Se övergångsbestämmelse 4 i lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik.

Beslut om allmän trafikplikt ska gå att härleda från trafikförsörjningsprogrammet, det vill säga där ska stå klart och tydligt vilka krav man ställer på trafikens omfattning och kvalitet, samt övriga villkor. Bland villkoren får naturligtvis inte förekomma sådana som strider mot lagen, till exempel ensamrätt eller krav på fordon som inte är lagenliga, men är i övrigt helt upp till RKTМ att bestämma. De kan till exempel omfatta att kollektivtrafiken ska vara "sammanhållen", "samordnad" och "robust", och även att priserna ska vara "låga".

Kommersiella trafikföretag kan överklaga beslut om allmän trafikplikt till allmän förvaltningsdomstol, om de gör en annan bedömning än RKTМ.

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens beslut om allmän trafikplikt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som på kommersiell grund tillhandahåller eller avser att tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som berörs av trafikplikten.

SFS 2010:1065, kap. 6, 2 §

Att lösa fall i domstol är dock ett långsamt och ineffektivt sätt att lösa problem, och ofta inte heller särskilt träffsäkert. I allmänhet efterfrågar operatörerna istället en bättre dialog med RKTМ, speciellt kring villkor för tillträde till bytespunkter, betalsystem, informationssystem, annan infrastruktur, med mera.

Vi har frågat RKTМ om de fattat några beslut om allmän trafikplikt under 2012. De beslut som fattats hittills rör främst Öresundstågtrafiken, men beslut har även tagits för busstrafiken i Stockholms innerstad och på Lidingö, och för kollektivtrafik med mindre fordon i Jämtland.

Det kan finnas risk för att beslut om allmän trafikplikt hamnar mellan stolarna på myndigheterna. Vi talade till exempel med en RKTМ som hade inlett länsgränsöverskridande tågtrafik på en viss sträcka i samarbete med ett angränsande län. Länet vi talade med hade överlåtit eventuellt beslut om allmän trafikplikt till det angränsande länet, som i sin tur hade beslutat att det inte behövdes eftersom "det har ju körts tåg på den sträckan länge". Men om det inte finns något beslut om allmän trafikplikt finns det inte heller något att överklaga för den part som eventuellt känner sig berövad en kommersiell möjlighet.

En iakttagelse vi gör är att de beslut om allmän trafikplikt som hittills fattats av olika RKTМ är svåra att hitta på myndigheternas hemsidor. Bland våra förslag (se kapitel 9) finns ett förslag om vad RKTМ bör ha på sin hemsida, som upplysning till andra RKTМ, operatörer och allmänheten. Besluten om allmän trafikplikt bör absolut publiceras så. Vi avser att under 2013 närmare analysera de beslut om allmän trafikplikt som fattats (se kapitel 10).

7.7 De regionala trafikförsörjningsprogrammen

Trafikförsörjningsprogrammen (TFP) ersätter de tidigare trafikförsörjningsplanerna, men har ett vidare syfte, eftersom de nu även ligger till grund för beslut om allmän trafikplikt och därmed preciserar förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik på helt kommersiella villkor. Enligt lagen om kollektivtrafik skulle varje RKTm ha upprättat ett trafikförsörjningsprogram senast den 1 oktober 2012.¹⁰³ Den 1 oktober hade 16 av 21 RKTm fastställt ett TFP: tre har formellt fastslagit TFP först i november, en har tills vidare beslutat att utnämna gamla dokument till TFP, och aviserat att ett ordinarie program kommer i början av 2013. Endast en RKTm har ännu i december 2012 inte tagit fram något program alls, men arbetar med det.

Trafikanalys har granskat de TFP som fanns tillgängliga i november 2012 med avseende på bland annat hanteringen av de sex obligatoriska punkter som beskrivs i kollektivtrafiklagen, samt några ytterligare punkter. Vi fokuserar här på de två punkter som handlar om omfattning och mål för trafiken, samt förutsättningarna för kommersiell trafik. För en fullständig beskrivning hänvisas till ett separat PM som kommer i början av 2013. Resultaten från en intervjustudie utförd av Vectura om samrådsprocesserna i fyra län redovisas också¹⁰⁴.

Observationer

Allmänt

Denna den första generationens trafikförsörjningsprogram, och processen kring deras tillkomst, präglas både av brådska och av en viss förvirring kring tolkningar av lagens intentioner. Det finns också en osäkerhet kring lagens konsekvenser för den upphandlade trafiken och för den enskilde resenären. Denna osäkerhet kan möjligen härledas till en inneboende motsättning mellan syftet med programmet som ett *strategiskt* och *övergripande* dokument, och det sätt på vilket dess innehåll är detaljerat i lagen.

Kraven i lagen på omfattande samråd med väsentligen alla samhällsaktörer har också varit tidsödande och upplevts som frustrerande när det till exempel inte funnits en distinkt samtalspartner, exempelvis resenärer. Intresset från kommersiella aktörer har varit svalt, även i de fall då de inbjudits till enskilt samråd vilket inte alltid har varit fallet.

Den nya lagen innebär en maktförskjutning från länstrafikhuvudmännen till RKTm, men ännu har inte kompetensen kommit på plats överallt.

För RKTm bör all kollektivtrafik betraktas som likvärdig om den uppfyller kraven som ställs i TFP, men för länstrafiken kan den uppfattas som konfliktfylld i de fall den hotar den "rådande ordningen". Till exempel kan den kommersiella kollektivtrafiken utmana tillgången till infrastruktur med begränsad kapacitet, såsom by-

¹⁰³ Se SFS 2010:1065, övergångsbestämmelse 3.

¹⁰⁴ Se PM "Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen", www.trafa.se/marknadsoppning

tespunkter, hållplatser och depåer, som även kan ingå i upphandlade avtal. I den nya lagen är det förbjudet att tilldela ensamrätt för upphandlad trafik (3 kap. 4 §). Detta påverkar dock inte sådana avtal som tilldelades före 1 juli 2012, vilka träffades utan kravet på beslut om allmän trafikplikt. Det är dock oklart i vilken mån

myndigheterna kan hävda ensamrätt för infrastruktur gentemot kommersiell trafik nu när lagen har trätt i kraft, till exempel vid bytesterminaler¹⁰⁵, med hänvisning till gällande avtal med redan upphandlade entreprenörer. Det märks tydligt på centrala bussterminaler runt om i landet att det inte råder jämlikhet mellan operatörerna när det gäller tillträdet (se även avsnitt 6.3).

Det finns också en oro i TFP, som kanske är välgrundad, för att nya kommersiella aktörer kan bryta den "samordning", "sammanhållning" och "robusthet" som finns i nuvarande system, i och med att de inte behöver ta ett helhetsansvar för trafiken utan kan plocka "russinen ur kakan". De kan också träda in och ut ur marknaden med endast tre veckors varsel (tre veckor in och tre veckor ut), vilket gör att linjer teoretiskt kan bli stående utan trafik på relativt kort varsel. Frågan är då vilken beredskap RKTМ ska ha för en sådan situation.

Lagen reglerar att det ska finnas gemensam information om tidtabeller och hållplatser, men inte till exempel störningsinformation i realtid. Det finns inte heller något fungerande system för betalningar över operatörsgrenser för den regionala kollektivtrafiken, trots årtal av ansträngningar i den riktningen.

Inom Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik¹⁰⁶ har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samarbete med Svensk kollektivtrafik, och med stöd av Trafikverket, tagit fram en rad olika handledningar inför den nya lagen, bl.a. en om utformningen av TFP¹⁰⁷. Syftet var att "ge stöd till landsting, regioner, kommuner och trafikhuvudmän samt utgöra ett bra verktyg i arbetet med att ta fram regionala trafikförsörjningsprogram". En standardisering av utseendet på dessa skulle underlätta jämförelser mellan län¹⁰⁸. Denna handledning om TFP har i vissa fall följts och i andra inte alls. Några har upplevt den som vag och otydlig, kanske inte tillräckligt konkret. Även en handledning om allmän trafikplikt har tagits fram¹⁰⁹.

Sammanfattningsvis har arbetet med TFP i många län präglats av osäkerhet och tidspress, vilket också har manifesterat sig i att inte alla RKTМ har producerat något trafikförsörjningsprogram i tid till den 1 oktober. Det verkar vara en tämligen utbredd uppfattning att dessa program är i behov av en snar revidering på grund av detta, och många utlovar nya versioner redan 2013. För de län som har

¹⁰⁵ Vid hållplatser vid allmän väg eller på allmän platsmark finns ingen legal möjlighet till diskriminering, utom möjligen med stöd av ordningslagen, eller avgiftsuttag. Problemet uppstår bara på tomtmark.

¹⁰⁶ Hädanefter "Fördubblingsprojektet"; allt material, alla rapporter, presentationer m.m. finns på www.fordubbling.se.

¹⁰⁷ "Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling. En vägledning och ett verktyg", oktober 2010.

¹⁰⁸ SKL har även inlett ett arbete med att ta fram branschgemensamma indikatorer för kollektivtrafikens utveckling.

¹⁰⁹ "Allmän trafikplikt. En vägledning", juli 2011.

kollektivtrafik till sjöss är det dessutom naturligt, då den trafiken har infogats senare i lagen, från och med augusti 2012 (SFS 2012:437).

Lagkraven

Här följer några generella reflektioner om hur TFP har hanterat de sex skallkraven i lagen.

Det är sällsynt att man redovisar underlaget för bedömningarna eller metod för prognoser. Behoven har i regel definierats genom att redovisa redan befintlig trafik, ofta detaljerad med en total redovisning av linjer och ibland även med lokalisering av bostadsområden och sysselsättning. Fördubblingsmålen¹¹⁰ nämns och konsekvenserna av dem för årlig ökning av kollektivresandet. Som regel försöker man sätta "resenären i centrum" och talar om att skapa en "attraktiv kollektivtrafik" med mål för resenärsnöjdhet, dock utan att närmare gå in på vad det egentligen innebär och vad det för med sig för kostnader.

Balansen mellan kommersiell och upphandlad trafik tycks vara den mest problematiska punkten i TFP, åtminstone vad det gäller att identifiera kommersiellt gångbar trafik. Dels kräver den ett marknadstänkande som man kanske är ovant för en offentlig aktör, dels kan RKTМ eller de forna länstrafikbolagen vara fast i gammalt tänkande och föreställningar om hur kollektivtrafiken "ska" se ut. Å andra sidan har myndigheten eller trafikbolaget detaljerade kunskaper om resande på varje stråk, och borde ha en uppfattning om dess lönsamhet. Det finns dock en motvilja mot att släppa stomlinjer ifrån sig, så länge man inte kan garanteras en långsiktig och integrerad trafik tillsammans med mindre lönsamma anslutningslinjer och olönsamma perifera anslutningar med låg beläggning. Dessutom skulle det ju innebära att ekonomin för RKTМ försämrades, vilket måste kompenseras genom antingen indragen eller försämrade trafik, höjda taxor eller ökade anslag. Det kraftfullaste argumentet för en bibehållen hög upphandlingsandel är nog samordningen i ett helt trafiksystem, samt att kommersiella aktörer kan gå in och ur marknaden med tre veckors varsel och därmed inte ger någon långsiktigt trygg trafikeringlösning.

Det ligger något paradoxalt i att de linjer som skulle vara mest intressanta för kommersiella operatörer samtidigt är de som är viktigast för hela trafiksystemet, och därmed svårast att skiljas ifrån för RKTМ. Det är möjligt att det skulle gå att överbygga denna svårighet med hjälp av gemensam teknik, standardisering, avtal och regler, men tills vidare råder bara en stor ovisshet. Det är också troligt att man skulle komma lång väg genom en utökad och förtroendefull dialog mellan RKTМ och operatörer. Men tills vidare beläggs dessa stomlinjer med allmän trafikplikt, tillsammans med resten av det befintliga kollektivtransportssystemet¹¹¹. Man har alltså satt likhetstecken mellan "behoven" och den befintliga upphandlade trafiken.

Enligt kollektivtrafiklagen ska i TFP redovisas de bytespunkter och linjer som ska vara tillgängliga för alla, det vill säga oavsett funktionshinder. Istället för att göra

¹¹⁰ Fördubblat antal resande till 2020 och fördubblad kollektivtrafikandel på längre sikt.

¹¹¹ Det vill säga trafikförsörjningsprogrammen formuleras på ett sådant sätt att det ska vara möjligt att belägga trafiken med allmän trafikplikt inför framtida upphandlingar.

detta har RKTM antingen listat alla bytespunkter, eller inga bytespunkter alls men procentuella mål för deras anpassning, eller ingetdera. Få TFP har ens gjort någon skillnad på olika typer av funktionshinder, utan drar alla över en kam, trots att det är stor skillnad i åtgärder som krävs för någon som har nedsatt syn jämfört med någon som har nedsatt hörsel eller rörelseförmåga. Även här skulle det varit på sin plats att redovisa kostnader för olika typer av åtgärder, göra prioriteringar mellan bytespunkterna och kanske även olika funktionshinder. Om man inte redovisar vilka ställningstaganden man ändå implicit gör, och blundar för kostnaderna, blir det omöjligt för en läsare att ta ställning till vilka åtgärder som bör prioriteras.

Samråd¹¹²

I lagen står det att RKTM ska samråda brett med alla berörda grupper: "motsvarande myndigheter i angränsande län", "övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer". Dessutom: "I det fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet." I många fall har det dock inte bedrivits några utvecklade samråd, utan dessa har ersatts med remissförfaranden. Att det har blivit så har för det mesta förklarats med tidsbrist, samt problem med att hitta representanter för målgrupperna. Nyttan med samråden har också ifrågasatts.

Skillnaden mellan samråd, så som de framställs i lagens förarbeten (Prop. 2009/10:200), och ett remissförfarande är att vid samrådet drar man upp gemensamma linjer för inriktningar och mål i förväg – som utifrån ett tomt papper – medan en remissrunda utgår från redan givna förutsättningar och en preliminär version av TFP. Det kan förstås vara för- och nackdelar med båda, beroende på vilka förkunskaper och engagemang man har. Trots omfattningen på dessa grupper finns det en grupp som tycks ha blivit försummad: icke-resenärerna, det vill säga de som tar andra färdmedel och som man gärna vill locka över. I några RKTM har man dock identifierat denna grupp.

De flesta av de studerade kommunerna och RKTM var nöjda med remissförfarandet/samrådet, givet att det var en stor tidspress. Kommunerna hade ibland svårt att veta vad för möte de blev kallade till, vilket kan ha sin grund i att RKTM inte har hunnit etablera sig särskilt tydligt som organisation.

Inget RKTM har så vitt känt skaffat sig en egen grafisk profil eller kommunicerat vem man är. Några har inte ens tagit sig ett officiellt namn; i de flesta fall sjunker man in i landstingets allmänna organisation som en nämnd. Typiskt heter det att "landstinget/kommunalförbundet/regionen är XXX läns kollektivtrafikmyndighet". Men vem är kollektivtrafikmyndigheten? Informationen finns i de flesta fall på en hemsida, men ibland måste man gå in via länstrafikbolagets hemsida, ibland via landstinget, ibland kommunalförbundet. Ofta finns det bara en e-postadress dit man kan skicka anmälan om trafik, samt en namngiven ansvarig förvaltningschef för myndigheten. RKTM skulle sannolikt tjäna på att skaffa sig en tydligare identitet för kommunikationen med medborgare, företag och kommuner.

¹¹² Detta avsnitt bygger bland annat på PM:en "Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen", se www.trafa.se/marknadsoppning

Vad gäller samråden tycks kommunerna vara förberedda på att ta en mer aktiv roll nästa gång, vid revideringen av TFP. En del framförallt mindre kommersiella operatörer, antog en passiv, avvaktande eller till och med fientlig inställning, som kunde färgas av en negativ inställning till den nya lagen. Även de säger sig dock vilja vara mera konstruktiva nästa gång.

Resenärsrepresentanter kände sig förbigångna eller hade för lite resurser att engagera sig överallt. Från myndigheternas sida upplevdes nyttan av samråd med resenärerna som ganska begränsad. Detta förklarades med att enskilda resenärer gärna har ett allt för snävt fokus på sin egen privata situation och inte förmår lyfta blicken till en övergripande strategisk nivå. Myndigheterna föredrog därför i flera fall enkäter, marknadsundersökningar och kundnöjdhetsmätningar.

Vectura ger i sin PM några råd för hur samråden kan förbättras. Råden omfattar information, dokumentation av inkomna synpunkter, uppställda mål för samråden, inbjudningsrutiner, samt utvecklade samrådsformer.

Kostnader

Kollektivtrafiken i Sverige har haft ett gott decennium med en stor resandetillströmning. Fördubblingsprojektet har härvidlag lyckats bra med att mobilisera branschen, identifiera hinder och goda exempel, initierat samarbetsprojekt och utvecklingsprojekt kring betallösningar, affärsmodeller etcetera, och även varit med och påverkat utformningen av den nya lagen. Efter lagens tillkomst har man satt igång arbetsgrupper kring konkurrensneutralt tillträde till bytespunkter och järnvägsdepåer.

Men på senare år har det kommit en stigande oro för kostnaderna, som tycks skena iväg på många håll. Enligt Trafikanalys data har resandet i antal resor med upphandlad kollektivtrafik 1999–2011 ökat med 29 procent, samtidigt som kostnaderna har ökat med 91 procent, vilket gör att kostnaden i kronor per resa ökat med nästan 50 procent under perioden. Ett PM från SKL¹¹³ ger vid handen att med nuvarande utveckling kan kostnaderna för kollektivtrafiken mer än fördubblas samtidigt som kollektivresandet endast ökar med en tredjedel till 2020, vilket skulle innebära drygt 50 öre mer på landstingsskatten. Med eftersträvad fördubbling skulle kostnaderna bli en bra bit över en krona. Om detta scenario blir verklighet så kommer det utan tvivel att få konsekvenser för andra offentliga åtaganden som skola, vård och omsorg. Det vore därför angeläget med en diskussion kring de avvägningar som behöver göras mellan olika offentliga åtaganden. I något fall har man föregått med gott exempel och i TFP redovisat en prognos för kostnaderna, men resultaten har inte föranlett någon analys eller åtgärdsplan.

Det är säkert så att när dessa fakta blir mer välkända bland RKTMs politiker så kommer diskussioner att uppstå, något som det hittills kanske inte har funnits tid till. Det kommer också att bli nödvändigt med en ökad dialog med andra samhällsaktörer, framförallt de kommersiella trafikoperatörerna, som kan förväntas

¹¹³ "Fördubblad kollektivtrafik 2020, resandeutveckling, kostnader och trafikhuvudmännens planer", Sveriges Kommuner och Landsting, PM 2012-01-10.
http://www.skl.se/press/nyheter_2/dyrt-fordubbla-kollektivtrafiken

ha både förslag på effektivisering och egna lösningar på hur man får ut mer trafik för skattepengarna.

Slutsatser

Behov och mål

Lagtexten säger ingenting om hur behoven av resandemöjligheter skall definieras, utan det är upp till varje myndighet att definiera en ambitionsnivå. Den bör naturligtvis så långt som möjligt överensstämma med kända begränsningar i budget och inte ha karaktären av en "vision". Behoven av resande i framtiden bestäms i hög grad av befolknings- och sysselsättningsutvecklingen, vilka är genuint osäkra parametrar. I övrigt bör målen harmonisera med de nationella transportpolitiska målen, vilket några län också har tagit fasta på. Åtminstone storstadslänen har använt modeller för befolknings- och sysselsättningsutveckling, ibland även effekter på kollektivtrafikens kostnader och landstingets budget med och utan prishöjningar. Det man kan avläsa så här långt är att kostnaderna kommer att öka relativt snabbt, och då även subventionsgraden vid bibehållna taxor. Detta innebär rimligen att taxorna kommer att höjas framöver.

I många program finns det uppenbara konflikter mellan mål – om resande, marknadsandelar, överflyttning från bil, kostnadstäckning etcetera – och realistiska, observerbara och planerade åtgärder samt kostnadsprognoser. I några program inser man att fördubblingsmålet vad gäller marknadsandelen för kollektivtrafiken är ouppnåeligt med befintliga resurser, i några fall har man bara skjutit det fem år längre fram i tiden. Överlag skulle programmen tjäna på en större realism i skapandet av målen. Målen ska gälla för både den upphandlade och den kommersiella trafiken. Det skulle underlätta för till exempel kommersiella aktörer att komma med idéer kring hur målen kan nås om målen är uppnåeliga och inte önskedrömmar.

I många TFP är ökad attraktivitet ett mål för kollektivtrafiken, men resenärsnöjdhet är ett tveksamt och möjligen tveeggat mål, som istället för ökat resande kan leda till ett mer "exklusivt" resande. Att de befintliga resenärerna blir nöjdare innebär inte automatiskt att fler icke-användare lockas att använda kollektivtrafiken. Och motsatt: att det kommer fler resenärer kommer åtminstone inte initialt att göra de gamla resenärerna gladare, om det till exempel leder till ökad trängsel¹¹⁴.

Ett alternativt mål skulle i stället kunna vara att minska kostnaden per resa eller utbudskilometer, eller att maximera utbudet per skattekrone. Sådana inriktningsmål skulle ge dubbel utväxling, i och med att en lägre styckkostnad skulle leda till fler resenärer, vilket i sin tur också skulle bidra till måluppfyllnad. Istället för att inrikta sig på att öka attraktiviteten skulle man också kunna fokusera mer på att förändra attityder, involvera kommersiella operatörer mer, genomföra billiga åtgärder först genom en korrekt tillämpning av samhällsekonomiska kalky-

¹¹⁴ Detta kan i förstone tyckas strida mot Mohring-effekten, men den viktigaste komponenten av Mohring-effekten är tidsbesparingen som träder in då turtätheten och samordningen ökar. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det mycket viktigare att transportera människor snabbt och minimera vänte- och bytestider, än att de till exempel ska ha det bekvämt under själva resan.

ler, anpassa den fysiska planeringen, till exempel vid externa handelscentra, samt verka för att ta bort subventioner för bilister, till exempel parkeringar.

För att fler operatörer ska kunna beredas plats i kollektivtrafiksystemet skulle det behövas en ökad grad av standardisering, bland annat av fordon och fordonens utrustning. Det kostar stora summor för operatörer att flytta bussar mellan län, då länen har olika krav på utrustning, och olika standarder på den befintliga utrustningen. Bussbranschens Riksförbund har tagit fram ett standardiserat busskoncept, Buss 2010, i syfte att möjliggöra beställningar av större, och därmed billigare, serier av fordon från fordonstillverkare. Konceptet har dock inte slagit igenom ännu.

Inom Fördubblingsprojektet har även en flexibel affärsmodell tagits fram utifrån olika regioners och områdets skilda förutsättningar¹¹⁵. Där betonas bl.a. betydelsen av att kunna köpa till nödvändig trafik av operatörer som kör kommersiellt, men som inte trafikerar i tillräcklig omfattning. Dessutom finns det ett material om avtalsprocessen¹¹⁶.

Öppningar för kommersiell trafik

Kommersiella trafikutövare har hittills förhållit sig relativt passiva och avvaktande inför den nya ordningen och i samrådsprocesserna. Till en del kan det förklaras av en kritik mot den nya lagen och dess möjligheter för dem att bedriva helt kommersiell trafik, men det beror även på att man inte vill avslöja sig och råka ge sina konkurrenter för mycket information. En ökad och förtroendefull dialog mellan operatörer och RKTm skulle möjligen kunna generera fler idéer för ett bättre resursutnyttjande, utan att en eventuell kommersiell potential fördärvas för en enskild operatör. Det kan också förväntas en större aktivitet när TFP ska revideras, vilket i många fall planeras redan under 2013. Den tidigare avvaktande hållningen kan delvis förklaras av en allmän "vänta och se"-attityd, eftersom processen var ny och ingen visste vad man kunde förvänta sig av den.

I den pågående upphandlingen av Öresundstågstrafiken¹¹⁷ efterfrågas i alla fall om det finns kommersiell potential på någon av sträckorna, som det i någon mån fanns åtminstone på Västkustbanan innan Öresundstågen utvidgades till Göteborg. Det är positivt att de beställande myndigheterna på detta sätt öppnar upp för kommersiell trafik, sedan SJ såg sig föranlett att dra sig ur marknaden under våren 2012 (se avsnitt 6.2).

Ett mindre positivt exempel är protektionistiska tendenser från gamla trafik huvudmän att skydda och stärka sitt eget varumärke, det vill säga de tidigare läns trafikbolagets, numera RKTm:s, upphandlade trafik. Det sker i det här fallet genom att kommersiella operatörer nekas tillträde till länstrafikens reseplanerare, med motiveringen att länstrafikens varumärke ska hållas "rent". Det finns också motexempel: i Skåne har kommersiella flygbussar släppts in i den regionala reseplaneraren.

¹¹⁵ "Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik", 30 april 2009.

¹¹⁶ "Avtalsprocessen. Från plan till avtal för att fördubbla resandet i kollektivtrafiken", juni 2010.

¹¹⁷ Trafikstart årsskiftet 2014/15.

Hållplatser, bytespunkter, terminaler, depåer med mera

Detta är ett område som skulle behöva behandlas i ett utvecklat samråd mellan alla berörda parter. I de flesta län där man tar upp det i TFP, är man i huvudsak mycket reserverad i frågan om tillträde till gemensam infrastruktur som bytespunkter, hållplatser, och även signalprioritering vid trafikljusen. En stor del av denna infrastruktur är också i andra händer än RKTMs. Det är idag väghållaren som ansvarar för till exempel snöröjning vid hållplatser, det vill säga, i de flesta fall kommunen eller Trafikverket. Själva hållplatsen med stolpe, toppskylt, tidtabell, väntkur etcetera ägs och underhålls av antingen RKTMs eller en upphandlad entreprenör. Det finns även infrastruktur i länstrafikbolagens ägo, som kanske ingår i upphandlade avtal och därmed är "öronmärkta" åt den upphandlade operatören – även om det inte längre är tillåtet.

De största och viktigaste knutpunkterna på järnväg ägs och förvaltas av Jernhusen AB. Trots det är Jernhusen nästan totalt frånvarande i trafikförsörjningsprogrammen, ens som remissinstans. Jernhusen deltar trots det i aktiviteter inom Fördubblingsprojektet.

Man hänvisar tills vidare till arbete i "nationella arbetsgrupper", framförallt inom Fördubblingsprojektet. Där har man under 2012 tagit fram en vägledning för tillträde till bytespunkter¹¹⁸, där man går igenom processer och principer för tillträde, prissättning, lagrum för reglering av tillträde och prissättning, en avtalsmall, etcetera. I september 2012 kom även expertrapporten "Principer för tillgång till depåer för kollektivtrafiken". Även inom "morgondagens betallösningar" hänvisas i TFP till arbete i nationella arbetsgrupper.

Trafikverkets roll

Enligt Trafikverkets instruktion ska myndigheten "verka för kollektivtrafikens utveckling och bland annat bistå de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med råd och stöd angående utformningen av [...] trafikförsörjningsprogram". Den första delen av uppdraget har funnits tidigare i instruktionen, medan uppdraget att bistå länen tillkom 1 januari 2012. Redan 2010, då lagen var helt ny, deltog Trafikverket i Fördubblingsprojektets arbete med att ta fram en vägledning för TFP, som av allt att döma har använts av ungefär hälften av RKTMs¹¹⁹. I övrigt har så vitt känt inte några insatser med detta syfte gjorts av Trafikverket nationellt. Däremot har Trafikverkets regionala organisation hjälpt länen med vissa underlag i programmen. Vi har dock inte lyckats få närmare information från Trafikverket vad för slags hjälp länens myndigheter efterfrågat. Till våren 2013 planeras fyra regionala arbets- och utbildningsseminarier, då man ska samla ihop erfarenheterna från den första generationens TFP och samrådsprocesserna för att dra lärdomar av dem och utveckla dem vidare. Vi återkommer till Trafikverkets och även Transportstyrelsens betydelse för RKTMs arbete med trafikförsörjningsprogrammen i kapitel 9 om våra förslag.

¹¹⁸ "Bytespunkter – övergripande principer för tillträde och prissättning. En vägledning", mars 2012. www.fordubbling.se

¹¹⁹ "Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling. En vägledning och ett verktyg", oktober 2010. www.fordubbling.se

8 De nationella myndigheternas agerande

I regeringsuppdraget ingår att följa hur myndigheter och andra berörda aktörer agerar i marknadsöppningen. Trafikanalys har i ett särskilt projekt låtit VTI följa hur de fyra för reformerna mest centrala myndigheterna – Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och Konsumentverket – agerat under 2012.¹²⁰ En kort sammanfattning ges i detta kapitel. I kapitel 9 ger Trafikanalys egna slutsatser om hur myndigheterna fullföljer sina uppdrag mot bakgrund av allt övrigt som framkommit i rapporten.

8.1 Trafikverket

De avtal som Trafikverket ingått under 2012 avseende den interregionala persontrafiken har utgått från den tillgänglighetsmodell som Trafikverket tillämpar. Under året har Trafikverket tillämpat en förbättrad modell som förhoppningsvis leder till avtal som har bäring på fler transportpolitiska delmål. Avtalen har dock mindre betydelse för marknadsöppningen i så motto att de geografiska områden som avtalen definierar inte har en stor betydelse för konkurrenssituationen för kollektivtrafikföretagen.

Vi har inte fångat upp några indikationer på problem med Trafikverkets olika arbetsuppgifter avseende den regionala kollektivtrafiken. Trafikverket har medverkat till att ta fram vägledningar inom ramen för fördubblingsarbetet i syfte att underlätta för branschens aktörer vad gäller den nya kollektivtrafiklagen. Eftersom det tagit tid för flera regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTM) att bildas har Trafikverket uppgett att de valt att avvakta med mer direkta riktlinjer/råd.

Det finns dock skäl att Trafikverket på ett tydligare sätt motiverar sitt arbete inom ramen för kollektivtrafikens fördubblingsmål och hur detta förhåller sig till verkets myndighetsuppgifter inom området. Trafikverket saknar en tydlig strategi avseende arbetsuppgifterna med kollektivtrafik och i synnerhet på vilket sätt arbetet bidrar till de transportpolitiska målen.

Grundprincipen för prissättning av järnvägsinfrastruktur ges i transportpolitiken och järnvägslagen. Detta innebär att prissättningen ska utgå från samhällsekonomiska marginalkostnader. Trafikverket har upprättat planer för att öka och differentiera banavgifterna. Tillsvidare ligger dock banavgifterna fortfarande under den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Om järnvägsföretagen möter den korrekta marginalkostnaden innebär detta att efterfrågan av kapacitet skulle vara lägre än vad den är idag. Den kapacitetsbrist som råder på Trafikverkets

¹²⁰ Se rapporten "De nationella myndigheternas hantering av marknadsöppning inom kollektivtrafiken under 2012 – Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket och Konsumentverket", www.trafa.se/marknadsoppning

järnvägsnät kan därför till viss del kan förklaras med för låga avgifter. Detta gäller såväl linjer som för driftplatser.

Införandet av dubbelriktade kvalitetsavgifter har under 2012 inneburit att incitamenten för både Trafikverket och järnvägsföretagen har ökat avseende rättidighet. Avgifterna är dock relativt sett låga och det kan ännu inte sägas i vilken grad de påverkar aktörerna. Kvalitetsavgifter som ger aktörerna korrekta incitament är positivt men för att få avsedd effekt bör Trafikverket följa upp både nivåer på avgifterna och utfall.

Trafikverket har under 2012 beslutat om järnvägsnätbeskrivning och tågplan. Trafikverket har en väl fungerande process för arbetet med järnvägsnätbeskrivningen. För tågplanen 2013 som beslutades under hösten 2012 har det i rapporten konstaterats relativt små förändringar avseende antal nya aktörer och nya trafikupplägg. Det går inte att bedöma om Trafikverkets tilldelningsprocess för tågplan 2013 beslutats på ett sätt som säkerställer ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande förhållningssätt till samtliga järnvägsföretag. Trafikverkets arbete med kapacitetstilldelningen fungerar väl i så motto att processen leder till få överklaganden och lite kritik. Få klagomål kan ju dock också bero på att operatörer som är missnöjda finner det tidsödande och inte lönt att klaga, särskilt nya aktörer eftersom den rådande processen så tydligt bygger på tidigare givna tåglägen.

Antalet överbelastningar har dock ökat under tågplanarbetet avseende 2013. Trafikverket bedömer att mängden tvister och därmed överbelastningar har en koppling till ökad efterfrågan på kapacitet, bland annat utifrån att efterfrågan och "trängseln" ökat mer på vissa linjer/stråk än andra.

Det är dock svårt att leva upp till uppgiften Trafikverket har: att mäta efterfrågan på tåglägen. Därför är det inte heller möjligt att förklara hur banavgiftsökningar påverkar efterfrågan på tåglägen.

Kapacitetstilldelningsprocessen är även under 2012 en administrativt tidskrävande process. En konsekvens av detta är att det för små järnvägsföretag är svårt att fullt ut delta. Kapacitetstilldelningsprocessen riskerar också att inte generera en samhällsekonomisk effektiv lösning. Detta sammantaget med verkets låga banavgifter leder till en, från effektivitetssynpunkt, för stor efterfrågan på bankapacitet vilket innebär att Trafikverket bör ha hög prioritet på att fortsatt utveckla ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen. Ur det perspektivet kan det vara oroande att Trafikverkets arbete med utvecklingsprojektet successiv tilldelning så här långt 2012 (31 augusti) inte tycks fullföljas i enlighet med Trafikverkets planer.

Trafikverket har fortsatt arbetet med att förbättra kvaliteten i tågföringsdata, huvudsakligen genom en förbättrad orsaksrapportering avseende förseningar. Trafikverket säger sig också ha förbättrat statistiken över förseningar och inställda tåg i jämförelse med 2011. Den statistik som redovisas på Trafikverkets hemsida är aggregerad, ingen statistik finns för olika delar av landet och regularitet är aggregerad för person- och godståg. För ett järnvägsföretag är det dock möjligt

att få ut information om sina egna förseningar (via ett IT-system som heter LUPP). Trafikverket arbetar med förbättrad orsaksrapportering avseende förseningar vilket förhoppningsvis kommer att leda fram till ett bättre och mer fullständigt underlag för att analysera förseningar.

8.2 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är medveten om att järnvägslagen och den nya kollektivtrafiklagen ställer större krav på uppföljning och utvärdering och har därför initierat ett utvecklingsarbete. Under 2012 offentliggjordes en operationalisering av uppdraget att övervaka och utöva tillsyn på marknaderna på kollektivtrafikområdet.

Transportstyrelsens operationalisering av sitt uppdrag är oklar och otillräcklig. Det saknas till exempel ett perspektiv på vilket slags analyser Transportstyrelsen kan tänkas behöva göra och vilken slags kompetens detta kan kräva. I "Riktlinjen för Transportstyrelsens marknadsövervakning och marknadstillsyn på järnvägsområdet" behandlas till exempel inte frågan hur man ska verka för att det transportpolitiska målet nås. Detta gäller också för motsvarande dokument för kollektivtrafiken. Allmänt sett saknas ett uttalat synsätt på vilken information som behövs för att kunna utföra marknadsövervakningsuppdraget. Det saknas också en plan för tillsyns- och övervakningsaktiviteter för såväl järnvägs- som för kollektivtrafikmarknaden.

Transportstyrelsen anser själva att mer resurser och mer data behövs för att genomföra övervakningsuppdraget. Transportstyrelsen behöver också följa upp att Trafikverket sammanställer uppgifter om kostnader och andra data som behövs för att säkerställa att banavgifter sätts enligt Järnvägslagen 7 kap § 2. Transportstyrelsen bör också ha mått på hur väl kapacitetsfördelningen lever upp till att behandla olika operatörer konkurrensneutralt. Vidare behöver Transportstyrelsen redovisa hur myndigheten avser bedriva tillsyn av infrastrukturförvaltarnas (och i synnerhet Trafikverkets) planering av ny kapacitet.

Transportstyrelsen har i årsredovisningen för 2011 i viss utsträckning redovisat prestationer för marknadstillsynen och marknadsövervakningen på järnvägsområdet. Enligt uppgift har resursförbrukningen för marknadstillsyn och marknadsövervakning varit ungefär den budgeterade under perioden januari till och med augusti 2012. Därmed har Transportstyrelsen ökat sin resursanvändning jämfört med 2011. Det är dock fortsatt tveksamt om den budgeterade resursmängden räcker för att utföra uppgifterna.

De prestationer som mest direkt kan tänkas påverka marknadens funktion och därmed vad utfallet blir i termer av pris, kvantitet och kvalitet är tillsynerna. Transportstyrelsen har under perioden januari till och med augusti 2012 avslutat 19 dokumenterade marknadstillsyner mot i första hand små infrastrukturförvaltare (vilket är 5 tillsyner fler än under hela 2011). Tillsynerna riktas främst mot infrastrukturförvaltarens administrativa rutiner för att allokera bankapacitet, men också mot operatörers redovisning av offentligt finansierad trafik.

En del av tillsynen mot infrastrukturförvaltare är att säkerställa att de tilldelar infrastrukturkapacitet konkurrensneutralt. Transportstyrelsen har under perioden januari till och med augusti 2012, dock i form av ett metodprojekt, analyserat Trafikverkets prioriteringskriterier för kapacitetstilldelning och därmed delvis belyst frågan om en konkurrensneutral kapacitetstilldelning. Vidare har tvistlösningarna berört denna fråga. Transportstyrelsen har handlagt fyra tvister som inte har avslutats under januari till augusti 2012. Dessa har handlat om: lika behandling av godsoperatörer, krav på rapportering till Trafikverket, Trafikverkets hantering av banarbeten i tågplan och hur påstådda regelbrott går ut över en enskild operatör och för långa handläggningstider för ad-hoc-tåglägen¹²¹.

Transportstyrelsen har under perioden januari till augusti 2012 inlett två tillsyner enligt kollektivtrafiklagen mot trafikförsörjningsprogram.

Banavgifter bör utformas på ett sätt som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet. Detta har en utomordentligt stor vikt för möjligheten att genomföra en effektiv kapacitetsfördelning. Under perioden januari till och med augusti 2012 har Transportstyrelsen inte genomfört någon aktivitet för att följa upp banavgiftsprinciperna och för att säkerställa att banavgifter debiteras i enlighet med reglerna. Utöver att banavgifterna ska vara rätt utformade behöver, i synnerhet, Trafikverket ha administrativa rutiner för att säkerställa att järnvägsföretagens betalningar är korrekta i förhållande till reglerna.

En ytterligare del av tillsynen är att säkerställa att Trafikverket, i synnerhet, utför uppgiften att registrera och rapportera avvikelser från tågplan, det vill säga har en korrekt statistik över förseningar och inställda tåg. Transportstyrelsen har varken under 2011 eller perioden januari till och med augusti 2012 haft någon tillsynsaktivitet som syftar till att följa upp Trafikverkets uppgift att registrera och rapportera avvikelser från tågplan det vill säga. statistik över förseningar och inställda tåg (Järnvägslagen 6 kap § 4a).

Genom att i tillsynen påpeka bristande administrativa rutiner kan risken att utnyttjande av bankapacitet debiteras fel och att bankapacitet allokeras fel minskas. I första hand kan påpekanden leda till att rutiner rättas till och i andra hand kan det tänkas förbättra allokering av kapacitet. I den mån som allokeringen påverkas kan välfärdsvinster realiseras i termer av mer värdefullt utnyttjande av kapaciteten.

8.3 Konkurrensverket

Antal ärenden som inkommit till Konkurrensverket fram till 31 augusti 2012 är i stort sett oförändrat från 2011. Ungefär hälften av alla klagomål som inkommit till Konkurrensverket har gällt ett allmänt missnöje med trafikhuvudmännens upphandlingsmonopol. Dessa ärenden berör olika upphandlingar som inte direkt påverkar den kommersiella trafiken.

¹²¹ Ad-hoc-tåglägen är sådana tåglägen som ansöks efter det att en tågplan är beslutad.

Det finns fyra ärenden hos Konkurrensverket med större relevans för marknadsöppningen och två nämns här. Klagomålet från Flygbussarna avseende SL:s planerade spårbundna kollektivtrafik till Arlanda är ett av dessa ärenden. Det faktum att Flygbussarna anser att skattefinansierad pendeltågstrafik till och från Arlanda flygplats snedvrider och hämmar, eller i vart fall är ägnat att snedvrida eller hämma, förutsättningarna för effektiv konkurrens på marknaden för kollektivtrafik är ett tydligt exempel på hur en kommersiell aktör kan uppleva att det offentliga inkräktar på en fungerande kommersiell marknad.

Ärendet pekar på oklarheter om förhållandet mellan å ena sidan konkurrenssituationen på kollektivtrafikmarknaden och å andra sidan det offentliga intresset att med skattemedel åstadkomma ett trafikutbud åt medborgarna. Detta gör Konkurrensverkets ställningstagande i ärendet både komplicerat och intressant.

Det andra ärendet rör bristande möjligheter för nya aktörer på marknaden att få delta i upphandlingsförfaranden eller att få tillgång till lämplig mark för att bygga reparations- och underhållsverkstäder för järnvägsfordon. Tillgång till underhållsverkstäder på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor är av betydelse om järnvägsmarknaden ska kunna utvecklas. I det kortsiktiga perspektivet är tillträde till befintliga anläggningar avgörande medan det på längre sikt är viktigt att aktörerna på lika villkor bereds tillgång till mark för dessa ändamål.

I samband med marknadsöppningarna på både järnvägs- och kollektivtrafikområdet kan det antas att Konkurrensverkets hantering av ärenden inom kollektivtrafikområdet kommer att öka. För järnvägens del, som redan har en väl utvecklad sektorslagstiftning (järnvägslagen), kommer det därför att ställas extra höga krav på att Konkurrensverket och Transportstyrelsen samråder/samverkar i dessa frågor. För annan kollektivtrafik kommer sannolikt ärendefrekvensen att öka än mer för Konkurrensverket. Skälet till detta är att det inte finns utvecklad sektorslagstiftning som i fallet för järnvägen.

8.4 Konsumentverket

Konsumentverket bevakar marknadsöppningen av kollektivtrafikmarknaderna från perspektivet konsumenträtt och tågresenärers rättigheter. Verket pekar på att det saknas stöd i lag för att ingripa mot fall där tågresenärers rättigheter inte respekteras. Klagomål på att tågresenärers rättigheter kränks är än så länge rätt få. Under januari till augusti 2012 kom inget klagomål in. Under samma period var även övriga klagomål som hänför sig till resor på järnväg respektive väg så få att de uppräknade till årsnivå skulle bli klart färre än under 2011. Den senare typen av ärenden har dock ökat snabbt åren fram till 2011. Orsakerna till detta är inte kända och därför är det svårt att dra slutsatser om marknadsöppningens effekt på klagomålen. Klagomål om kollektivtrafik som kommit in till Konsumentverket under året rör bland annat ifrågasättande av avtalsvillkor gällande biljett, försening, oskäligen avtalsvillkor vid köp av biljett, kontrollavgift, försening och inställt tåg samt ifrågasatt marknadsföring i kampanj och ifrågasatt prisinformation i marknadsföring. En systematisk rapportering av klagomål och påföljder kan på sikt ge drivkrafter att leverera bättre tjänster.

9 Slutsatser och förslag

I föregående kapitel och underlagsrapporter (se avsnitt 1.1) har vi beskrivit det första året med reformerad järnvägs- och kollektivtrafikmarknad. Mycket lite har förändrats vad gäller utbudet. En stor del av trafiken är upplåst i långa avtal och när offentliga trafikupplägg snarast ökar i omfattning, så uppstår konfliktytor gentemot kommersiella aktörer. Omognad märks hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som ju är helt nya och kanske inte alltid förstått sin roll att aktivt lämna utrymme för kommersiella initiativ.

Omognad märks också hos myndigheter som med de två reformerna måste öka sina ambitioner i gamla uppgifter och axla nya. Såväl Trafikverket som Transportstyrelsen förefaller väl passiva i sina roller och vi är nu snart inne på tredje året efter reformbeslut och ny myndighetsstruktur, utan att vi sett vare sig något av en strukturerad regelbunden marknadsövervakning eller mer strategiskt och framåtsyftande tänkande kring upphandling och uppföljning av statens trafikavtal. Vilken trafik som ska upphandlas och var gränser för det offentliga åtagandet går är inte enbart en fråga för RKTU. Med tiden kommer regionala och nationella myndigheter att kunna mogna för de nya uppgifterna, men med rätt samarbete och stöd kan mognaden påskyndas. I detta kapitel drar Trafikanalys slutsatser av vår uppföljning och lämnar några förslag på hur detta konkret skulle kunna gå till, efter inledande avsnitt om målkonflikter i sektorn.

9.1 Målkonflikter

Det finns inneboende målkonflikter i de nya reformerna, dels de två reformerna i förhållande till varandra, dels i förhållande till andra politiska målsättningar. Regionförstoring, tillgång till större arbetsmarknader och bättre tillgänglighet för medborgare och näringsliv är mål och visioner som återkommer inom flera politikområden. Samtidigt gör detta att det offentliga åtagandet i kollektivtrafiken både tar nya uttryck och ökar i omfattning. Två exempel är Öresundstrafiken och Stockholms läns nya subventionerade pendeltågstrafik till Arlanda och Uppsala. För Öresundstrafiken gavs trafikeringsrätt till flera län för att tillsammans anordna trafik med ett större kundunderlag. På så sätt kan man ta tillvara de stora systemfördelarna som finns i kollektivtrafiken. Samtidigt blir det ännu svårare för kommersiella aktörer att ta sig in på marknaden när allt mer trafik hänger samman i större system. Framförallt blir det svårare för outsiders som inte har någon anknytning till marknaden. Samtidigt kan det vara just kompletta system av trafik som gagnar resenärerna. Detta är en inneboende konflikt i den nya kollektivtrafiklagstiftningen.

Större offentligt åtagande kan leda till undanträngning av kommersiell kollektivtrafik. I Öresundsförsokeets spår har SJ AB lagt ned sin kommersiella trafik på sträckan Göteborg–Malmö med hänvisning till att de inte kan konkurrera med de subventionerade Öresundstågen. Här är det alltså *långväga* kommersiell trafik som trängts undan trots att sådan antas ha bättre företagsekonomiska förutsätt-

ningar för kommersiell trafik, jämfört med den kortväga inomregionala trafiken. Att öka det offentliga åtagandet kan gagna resenärer men samtidigt ökar de offentliga kostnaderna för trafiken och ytterligare finansiering kan möta på motstånd i politiska församlingar. Då kan kommersiella alternativ avlasta de regionala budgetarna, men med ett allt större offentligt åtagande blir dessa aktörer marginaliserade. Detta sker dessutom på en marknad där lönsamheten är låg från början.

Ett förtydligande av målen med den nya lagen om kollektivtrafik behövs, *i relation till andra politiska målsättningar som är i konflikt med den*. Lagen om kollektivtrafik kan därför behöva kompletteras och preciseras. Otydliga definitioner och oklar gräns mellan det offentliga åtagandes utbredning i relation till utrymme för det kommersiella initiativet, kommer ofelbart att leda till fler konflikter framöver. Att lösa dessa konflikter i domstol är tidskrävande och i många fall inte tillräckligt klargörande. En dom kan dröja flera år och när dom äntligen kommer, kanske den ändå inte kan bringa full klarhet i fallet. I väntan på eventuell komplettering av lagen kan Trafikverket och Transportstyrelsen bidra till större tydlighet för flera parter (se nästa avsnitt).

En annan mycket viktig konflikt gäller de visionära mål i branschen att fördubbla antalet resor i kollektivtrafiken till 2020, och fördubbla dess andel av det motoriserade resandet på längre sikt. Varje utökning av trafiken kostar i skattepengar. Om trafiken ska organiseras som idag så kommer en fördubbling att innebära en kraftig ökning av de offentliga kostnaderna, vilket antagligen är politiskt ogörligt.

9.2 De nationella myndigheternas agerande

Trafikverket

Trafikverket ska enligt sin instruktion "verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av [...] trafikförsörjningsprogram [...]". Programmen är centrala i den nya lagstiftningen. Varje upphandling ska baseras på ett beslut om allmän trafikplikt och "alla allmänna trafikplikter ska gå att härleda ur trafikförsörjningsprogrammet"¹²². Det vill säga besluten ska vara väl underbyggda och tydliga för var och en som vill sätta sig in i ämnet. Trafikförsörjningsprogrammen ska alltså vara grunden på vilket hela marknadsuppdelningen följer: hur mycket som bli upphandlad trafik respektive utrymme för kommersiell trafik. Därmed är råd och stöd till RKTm i arbetet med programmen en ytterst viktig uppgift.

Trafikverket har under 2012 inte haft några nationella aktiviteter på det här området. Man hänvisar istället till Trafikverkets medverkan i Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik¹²³ och arbetet med deras vägledning till trafikförsörjningsprogrammen¹²⁴ som färdigställdes i oktober 2010. Dock är fördubblings-

¹²² Prop. 2009/2010:200, sidan 29

¹²³ www.svenskkollektivtrafik.se/fordubbling. Partnersamverkan består av ett antal bransch- och intresseorganisationer samt Trafikverket.

¹²⁴ Se not 119

samverkan mer av en intressesammanslutning medan Trafikverket har ett specifikt ansvar som fristående nationell myndighet.

Trafikverket hänvisar muntligt till det regionala arbetet som utförs i kontakter mellan Trafikverkets regionala kontor och vissa RKTMs. Under slutet av 2012 och början av 2013 kommer också ett antal workshops att hållas med Trafikverkets regionala organisation för att fånga upp behov hos RKTMs. Vi har efterfrågat information från Trafikverket om vad som hittills konkret efterfrågats av RKTMs och som Trafikverkets regionala organisation kunnat bistå med, men vi har inte fått någon klarhet i detta.

Vi anser att Trafikverket bör ta ett nationellt ansvar och ge råd och stöd till RKTMs. Nu är de första trafikförsörjningsprogrammen klara. Programmen har granskats för SKL:s och Resenärforums räkning av Sweco, Trafikanalys har granskat dem (se avsnitt 7.7) och Transportstyrelsen har gjort två tillsynsärenden angående programmen (Skåne län och Västerbottens län). Utifrån denna information och med erfarenheterna från Trafikverkets regioner kan Trafikverket gå vidare i ett konkret myndighetsarbete och utgöra ett aktivt stöd till RKTMs. Det finns en del övrigt att önska om programmen i förhållande till vad lagen säger. Samtidigt vet vi att det är ett nytt och komplext arbete med programmen och att resurserna är knappa på vissa RKTMs, särskilt i de mindre länen som möter samma formella krav som RKTMs med stor administrativ personalstyrka. Utveckling mot mer fullödiga och användbara program går snabbare med nationellt stöd och viss harmonisering av programmen. Här är Trafikverket den naturliga myndigheten att ta ansvar utifrån sin instruktion.

Trafikverket har också viktig erfarenhet från sin egen upphandling av interregional trafik (tidigare Rikstrafikens ansvar)¹²⁵. Enligt instruktionen ska Trafikverket "ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik [...] där det saknas förutsättningar för kommersiell drift". På hemsidan skriver verket "där det inte finns kommersiella förutsättningar". Trafikverkets erfarenhet från upphandling av trafik där hänsyn ska tas till både nyttan med trafiken och att inte kommersiella alternativ existerar eller trängs undan kan användas för att bistå RKTMs, myndigheter som både ska upphandla trafik men också lämna utrymme och inte tränga undan kommersiella aktörer.

Det finns en del osäkerhet hos RKTMs kring när beslut om allmän trafikplikt ska fattas och hur besluten ska se ut.¹²⁶ Det finns också en uppenbar fara för att trafikpliktsbesluten på ett onödigt sätt utestänger kommersiella operatörer. Här kan Trafikverket också vara ett stöd utifrån verkets eget arbete med upphandling av den interregionala trafiken, där beslut om allmän trafikplikt fattade av regeringen ligger till grund för upphandlingen. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska ha en generös och inbjudande attityd gentemot kommersiella initiativ och även i

¹²⁵ Se "Användning och styrning av anslaget till trafikavtal" (Trafikanalys Rapport 2012:5) som avrapporterar regeringsuppdraget att utreda användningen och styrningen av anslaget för trafikavtal.

¹²⁶ Enligt branschens vägledning rekommenderas att beslutet tas efter ett "samråd inför upphandling" (SIU) med intresserade kollektivtrafikföretag, ca ett år efter annonsering, och innan förfrågningsunderlaget skickas ut och upphandlingen startar. Absolut senast måste beslutet tas i god tid innan tilldelningsbeslutet.

denna roll kan Trafikverket vara stödjande. I sitt arbete med trafikavtalen är Trafikverket vana att analysera hur offentliga åtaganden (trafikavtal) eventuellt skulle kunna inkräkta på kommersiella intressen.

Tillgång till offentligfinansierad infrastruktur som hållplatser och bytespunkter fungerar inte tillfredställande (se avsnitt 6.3). Här kan finnas anledning att styra upp och ge ett tydligt regelverk för ett konkurrensneutralt tillträde, utöver den kapacitetstilldelningsmodell som Trafikverket håller på att utveckla och som ska garantera en effektiv resursfördelning av spårkapaciteten. Ett alternativ till lagstiftning om allas lika tillgång till infrastruktur kan vara ett tydligt uppdrag till Trafikverket. Verket kan inom sin roll att utveckla kollektivtrafiken möjligen bidra till att förhindra utestängande av kommersiella aktörer från offentligt ägd infrastruktur, liksom oklar prissättning och icke-offentliga avtal.

Trafikverket skulle också kunna stödja RKTМ med statistik. SKL utför just nu ett arbete med indikatorer för kollektivtrafiken som ska möjliggöra regionala jämförelser som man länge gjort inom vård och skola. Dessa indikatorer kan kompletteras med mer statistik som om det är befintlig statistik, enkelt kan tas fram för samtliga län och på så sätt också ge en jämförelse länen emellan. Trafikanalys deltar gärna i ett arbete att ta fram ett sådant statistikpaket. Ett område där Trafikverket särskilt kan ha en naturlig roll att bidra med statistik till länen är vad gäller tågtrafikens inställda tåg och förseningar. Trafikanalys har använt Trafikverkets uppgifter om förseningar vid varje ankomststation för att beräkna försening i timmar per län (se *Bilaga 2: Trafikanalys databas över förseningar i tågtrafiken*). Man kan också beräkna förseningar per sträcka, kommun eller grupp av kommuner. Kontinuerlig (månatlig) statistik över tågtrafikens kvalitet regionalt vore ett mycket användbart stöd i RKTМ:s arbete, för att på ett välunderbyggt sätt kunna planera för både tåg- och busstrafik inom och genom sitt län.

Trafikverket skulle, med viss hjälp av Transportstyrelsen, över huvud taget kunna spela en mer aktiv roll för att undanröja hinder för marknadstillträde och effektivisera utnyttjandet av gemensam infrastruktur. Viktiga steg har tagits i Fördubblingsprojektet med arbeten kring affärsmodeller, avtal, bytespunkter och depåer. Vidare insatser skulle kunna göras i form av utbildning kring lagen och dess konsekvenser, avtal, utveckling av vägledning för trafikförsörjningsprogram, vägledning för beslut om allmän trafikplikt, kartläggning av kritiska bytespunkter och annan infrastruktur (även till exempel bussfiler, signalprioritering), följa upp och arbeta för att underlätta samordningen mellan olika operatörer, vare sig de kör kommersiell trafik eller upphandlad trafik. Det finns mycket kvar att göra för att effektivisera kollektivtrafiken med ökad kunskap, statistik och standardisering. Inte minst bör man intensifiera dialogen med kommersiella aktörer och branschorganisationer, och lyssna till deras synpunkter och förslag. Såsom redan påpekats ovan är det dock viktigt att Trafikverket här agerar främst som fristående nationell myndighet och inte som en del av en intressesammanslutning.

Trafikverket bör ha en tydlig ingång för kollektivtrafik på sin hemsida. Där bör finnas beskrivet vad verket gör inom sitt uppdrag. En sektion med "Vanliga frågor" med svar från myndigheten kan vara till stor hjälp eftersom många frågor troligen återkommer.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för lagen om kollektivtrafik.¹²⁷ Förutom de uppgifter som Transportstyrelsen själva definierat i olika interna dokument finns även andra uppgifter som vi anser är angelägna och faller under deras ansvar. Det gäller främst föreskrifter, definitioner och marknadsinformation.

Det saknas tydliga definitioner för flera centrala begrepp inom kollektivtrafiken. Det nya lagen om kollektivtrafik omfattar *regional kollektivtrafik*, det vill säga kollektivtrafik inom ett län, och om den sträcker sig över länsgräns för främst vardagsresande. Den definitionen är dock inte praktiskt tillämpbar. Man kan inte entydigt slå fast om trafik på en viss relation är regional kollektivtrafik eller ej. En sådan operationaliserbar definition behövs.

En annan otydlig definition är *kommersiell kollektivtrafik*. De operatörer som kör upphandlad trafik har även i den trafiken kommersiella intressen såtillvida att den helst ska generera vinst till företaget. Här behövs en definition av vad som avses med *kommersiell trafik* i relation till *offentligt initierad trafik*. Det finns vissa blandformer, till exempel att vissa läns RKTMs köper platser på kommersiella fjärrtåg och bussar. Det finns fler begrepp som behöver definieras tydligare. Vi anser att detta faller inom Transportstyrelsens ansvar, men att uppgiften bör lösas i brett samråd med andra aktörer.

Tillgången till information är av betydelse på en "öppen" marknad. Även operatörer gagnas av transparent information om kollektivtrafikmarknaden och dess utveckling. Bra data hos Samtrafiken gagnar resenärer som använder uppgifterna i Resrobot och det blir också bättre möjligheter att på ett korrekt sätt följa utbudets utveckling över tid (se avsnitt 3.1). Transportstyrelsen har utfärdat en föreskrift (TSFS 2012:2) som reglerar att kollektivtrafikföretag dels ska rapportera till berörd RKTMs att de ska börja (alternativt upphöra) köra kollektivtrafik, dels ska rapportera sitt utbud (tidtabeller) till Samtrafiken AB. Det finns en del oklarheter kring vad som ska rapporteras och detta har Samtrafiken själva påpekat.¹²⁸

Vi anser att Transportstyrelsen bör förtydliga sin föreskrift genom att ge riktlinjer till kollektivtrafikföretag om vad som ska rapporteras in till RKTMs respektive Samtrafiken. Dessutom bör för allt utbud som rapporteras in, anges vem som initierar trafiken (en RKTMs eller en kommersiell operatör) respektive vem som utför trafiken (en operatör). Med den informationen blir det enkelt att dels följa utvecklingen för enskilda operatörer och deras marknadsandelar, dels följa eventuella marknadsförskjutningar mellan samhällsfinansierad och kommersiell trafik. Med mer enhetlighet i inrapportering till Samtrafiken förbättras kvaliteten på uppgifterna vilket gagnar både resenärerna (www.resrobot.se) och alla som vill använda databasen för att följa utbudet över tid.

När vi under hösten 2012 har kontaktat alla RKTMs och efterfrågat vilken ny kommersiell trafik de fått anmäld under 2012, så skiljer det mycket åt vad länen då rapporterar. Vissa nämner turistbussar av typen hop-on-hop-off eller annan

¹²⁷ Enligt förordning (SFS 2011:1126) om kollektivtrafik.

¹²⁸ "Rapport om Gemensamt system för trafikantinformation (GTI)", Samtrafiken 2012-05-22

turisttrafik som ny kommersiell kollektivtrafik. Vissa RKTMs räknar en buss till Ullareds affärsområde som en ny kommersiell kollektivtrafiklinje medan andra inte nämner den i sammanhanget och alltså bedömer den som turisttrafik eller långväga trafik. Även om en buss till Ullared rent teoretiskt kan ta upp och släppa av passagerare inom samma län så är inte detta av stor praktisk betydelse. Det är hursomhelst inte fråga om regional kollektivtrafik med främst vardagsresande, vilket är den trafik som lagen om kollektivtrafik reglerar och som således Transportstyrelsens föreskrift omfattar. Riktlinjer till kollektivtrafikföretag och RKTMs skulle ge en mer enhetlig bild av ny kommersiell trafik. Dessutom bör Transportstyrelsen ta ansvaret att ha en månatligen uppdaterad information om ny (och upphörd) kommersiell regional kollektivtrafik i samtliga län. Idag måste den som vill ha en bild av den kommersiella regionala kollektivtrafiken själv kontakta 21 RKTMs, få uppgifter utifrån oklara definitioner där kanske vissa uppgifter är inaktuella redan när de rapporteras.¹²⁹

Transportstyrelsen bör ha en tydlig ingång för kollektivtrafik på sin hemsida. Där bör finnas hjälp för operatörer och RKTMs, som stöd till Transportstyrelsens föreskrift och tillsynsuppgift. En sektion med "Vanliga frågor" med svar från myndigheten kan vara till stor hjälp eftersom många frågor troligen återkommer.

9.3 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKTMs) ska dels vara myndigheter med mandat att styra, reglera och utöva tillsyn över också den kommersiella delen av marknaden, dels är de själva aktörer på denna marknad med starka incitament att hålla kontrollen över både den olönsamma och den lönsamma trafiken, där den senare får subventionera den förra. Här är det angeläget att RKTMs i grunden förstår sin roll men också att tillsynen av RKTMs verksamhet i förhållande till deras befogenheter fungerar. Idag saknas en utpekad myndighet med tillsynsfunktion för EU:s kollektivtrafikförordning, vilket också försvårar viss styrning av RKTMs. Transportstyrelsens tillsynsarbete måste komma igång under 2013.

Det är ett anmärkningsvärt faktum att så mycket av marknaden för kollektivtrafik är upplåst av implicita beslut om trafikplikt i långa avtal beslutade före lagens ikraftträdande. Detta kommer att för många år i princip omintetgöra möjligheten att utmana marknaden eller att etablera nya koncept. Här kan samtliga RKTMs, förslagsvis med stöd av Trafikverket, uppmantras att gå igenom sina avtal och försöka bringa klarhet i frågan "hur bundet är bundet?". Det finns exempel på avtalskonstruktioner där till exempel trafikminskningar kan ske inom befintligt avtal. I sådana fall bör berörd RKTMs fråga sig om det kanske finns möjlighet att ta bort trafik som skulle kunna ha ett kommersiellt intresse. Att noga gå igenom befintliga avtal och se om det finns några möjligheter att inta en mer generös hållning mot kommersiella aktörer berör inte bara avtal om trafik, utan även om tillgång till bytespunkter och annan infrastruktur. Transportstyrelsen har också

¹²⁹ Vi har senare förstått att vissa nya kommersiella linjer som vi fick information om från RKTMs i oktober (se avsnitt 3.3) i själva verket redan då hade upphört.

här en roll att utöva tillsyn och se till att de regionala myndigheterna håller sig inom sina befogenheter: att subventionera regional kollektivtrafik som inte kommersiella aktörer skulle kunna tillhandahålla.

9.4 Förslag i punktform

I detta avsnitt sammanfattas våra huvudsakliga förslag från avsnitten ovan i punktform.

Trafikverket

- Stödja RKTМ (utbildning, nätverkande och information) i arbetet med trafikförsörjningsprogrammen, i beslut om allmän trafikplikt och i avvägningar mellan upphandlad och kommersiell trafik
- Hjälpa RKTМ att skapa förutsättningar för att ge operatörer jämlik tillgång till bytespunkter
- Arbeta med en uppdaterad vägledning för regionala trafikförsörjningsprogram med hänsyn tagen till de erfarenheter som nu är gjorda
- Öka ambitionerna väsentligt vad gäller statistik om tågtrafik, inställda tåg och förseningar, särskilt vad gäller statistik på regional nivå
- Ange standard för publicering av uppgifter om avtal och beslut om allmän trafikplikt. Verket bör föregå med gott exempel i dessa avseenden med sina egna trafikavtal för interregional trafik
- Trafikverket bör ha en tydlig ingång för kollektivtrafik på sin hemsida. Där bör finnas beskrivet vad verket gör inom sitt uppdrag. En sektion med "Vanliga frågor" med svar från myndigheten kan vara till stor hjälp eftersom många frågor troligen återkommer

Transportstyrelsen

- Mer aktivitet i tillsynsrollen
- Särskilt bevaka det offentliga åtagandet i relation till kommersiella initiativ
- Arbeta med definitioner som tydliggör centrala begrepp inom kollektivtrafiken
- Aktuella och relevanta marknadsanalyser
- Utfärda den föreskrift om data från operatörer och RKTМ som myndigheten har rätt att utfärda. Dess utformning bör dock tas fram i brett samråd för att säkerställa bra kvalitet på data som samlas in och goda relationer till uppgiftslämnare

- Transportstyrelsen bör ha en tydlig ingång för kollektivtrafik på sin hemsida. Där bör finnas beskrivet vad myndigheten gör inom sitt uppdrag. En sektion med "Vanliga frågor" med svar från myndigheten kan vara till stor hjälp eftersom många frågor troligen återkommer

RKTM

- Den strategiska kontrollen över den regionala kollektivtrafiken ska ligga hos RKTM och inte dess eventuella aktiebolag
- Varje RKTM bör fundera på om det finns utrymme till flexibilitet i redan ingångna avtal som skulle öka utrymmet för kommersiella initiativ
- RKTM ska uppvisa en öppen attityd gentemot kommersiella initiativ och aktivt verka för att inkludera dem i gemensam infrastruktur under ordnade former
- Varje RKTM kan bidra till öppenhet och tydlighet genom att skaffa sig en tydlig profil som strategisk samordnare av kollektivtrafiken och annan övergripande samhällsplanering, skapa debatt omkring framtidsfrågor och svåra målkonflikter samt inbjuda medborgare och företag till dialog
- Varje RKTM bör ha en tydlig hemsida för kollektivtrafiken och där bör gå att finna åtminstone följande:
 - Trafikförsörjningsprogrammet och tidpunkt för kommande eventuella samråd och revideringar av programmet
 - Alla beslut om allmän trafikplikt som RKTM fattat
 - Upphandlad trafik i länet (områden/sträckor och operatörer)
 - Kommersiell trafik i länet (områden/sträckor, operatörer och datum för påbörjad trafik och eventuellt upphörd trafik)

9.5 Hur skulle vägen framöver kunna se ut?

Det finns onekligen svåra problem för den svenska regionala kollektivtrafiken: ökande offentliga kostnader och om politiska visioner om ökat kollektivt resande blir verklighet kanske än mer ökade kostnader, trafik uppbunden av långa avtal, en närmast total okunskap om vad som är mest ändamålsenliga avtal vid ett givet behov och hittills svagt intresse från kommersiella aktörer att ge sig in i på marknaden. Den långväga kollektivtrafiken med buss och järnväg brottas med sina problem som bland annat låg lönsamhet samt, i och med allt större offentliga åtaganden, en stark konkurrens från subventionerad trafik.

Det finns goda skäl att anta att samhället även fortsättningsvis har behov av och en vilja att stödja den regionala kollektivtrafiken som tjänar medborgarnas behov av arbetspendling och annat vardagsresande, det vill säga den trafik som RKTM idag ansvarar för. Förslagen som räknas upp i föregående avsnitt syftar till att stödja en sådan utveckling. Men frågan är om det är tillräckligt eller om det finns alternativa vägar att gå för att tillvarata den dynamik, innovativitet och kostnads-

effektivitet som marknaden kan erbjuda och som skulle kunna leda till ett minskat behov av subventioner.

I Nilsson et. al (2013)¹³⁰ behandlas ett radikalt annorlunda tillvägagångssätt för att ge offentligt stöd till den lokala och regionala kollektivtrafikbranschen som samtidigt möjliggör marknads kreativitet. I stället för att, som idag, upphandla trafik har möjligheten att använda en *kundvalsmodell* studerats. Kollektivtrafikmarknaden skulle då kännetecknas av fri etableringsrätt som idag, men ingen trafik skulle upphandlas. I stället skulle alla operatörer få del av en subvention som kopplas till antalet resenärer. Tanken är att på detta sätt skicka signaler till marknaden om vad som är viktigt för samhället, det vill säga att många reser, och att överlåta genomförandet av trafiken på de kommersiella operatörerna.

Ett avgörande kriterium för vilken modell som ska förordas, upphandling eller kundval, är vilket förfarande som uppnår de mål som samhället har för trafiken, till lägst kostnad. Vi har idag inte tillräcklig kunskap för att ta ställning till denna fråga. Bland annat behöver vi öka den principiella förståelsen av problemställningen och det är också angeläget att genomföra numeriska beräkningar för att kunna avgöra konsekvenserna av ett förändrat förfarande.

Kundvalsmodellen är en möjlig väg för att använda incitament för styrning av trafiken. Redan idag används en hel del incitamentsavtal med olika konstruktioner och styrka på incitamenten. Men fortfarande är det ett faktum att trafiken är uppbunden under många år enligt samma avtal. Vi såg ovan (avsnitt 5.2) att i många län är all subventionerad busstrafik upphandlad för många år framöver och kommer inte på länge än att påverkas av den nya lagstiftningen. EU-förordningens begrepp *allmänna bestämmelser* kan vara ett intressant verktyg för att använda subventioner utan att låsa upp trafik i detaljerade avtal.¹³¹ Trafikanalys avser att under 2013 fortsätta analysera de möjliga modeller som skulle kunna lösa vissa av de problem som den svenska kollektivtrafiken onekligen står inför.

¹³⁰ Nilsson, Jan-Eric, Roger Pyddoke och Joakim Ahlberg (2013) *Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik*, VTI rapport 2013:772.

¹³¹ Såvitt vi känner till används det idag inte av någon RKTm.

10 Trafikanalys arbete under 2013

Vi fortsätter att följa utbudets utveckling, operatörerna på marknaden och branschernas lönsamhet. Vi bevakar också de konflikter som uppstår öppet och som kan vara under uppsegling samt hur framförallt Trafikverket, Transportstyrelsen och Konkurrensverket hanterar och/eller förebygger konflikter mellan offentlig-finansierad och kommersiell trafik.

Under 2013 fortsätter vi följa de regionala myndigheternas arbete. För de nationella myndigheterna koncentrerar vi oss på följande aspekter:

- Trafikverkets roll att utveckla kollektivtrafiken och agera stöd åt de regionala kollektivtrafikmyndigheterna
- Transportstyrelsens roll som tillsynsmyndighet för lagen om kollektivtrafik samt deras uppgift att bedriva marknadsövervakning
- Konkurrensverkets (och domstolarnas) roll för de konfliktytor som nämns i rapporten och nya som kan komma att uppstå
- Identifiera konkreta problem på marknaden som ger upphov till anmälningar till Konsumentverket.

Vi avser att följa kvaliteten i tågtrafiken i form av regularitet och punktlighet. Månadsdata finns från januari 2010 och fylls kontinuerligt på i vårt nyutvecklade analysverktyg. I och med att utbudet följs kontinuerligt kommer också tillgänglighet till och tillgänglighet i kollektivtrafiken att kunna följas över tid. Vad gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning fortsätter det myndighets-gemensamma arbetet (se avsnitt 4.3).

När det gäller priser för kollektivtrafik så finns planer på att Samtrafikens tidtabellsdata (www.resrobot.se) ska komma att innehålla också priser och så småningom även möjlighet att köpa biljetter. Där är man ännu inte och det är osäkert om planerna kommer att realiseras. Om planerna genomförs blir Samtrafikens databas den bästa källan för att ge oss prisinformation. I väntan på ett eventuellt gemensamt biljettsystem med priser för hela sektorn måste vi försöka hitta andra metoder för att mäta prisernas utveckling. Vi avser att under 2013 starta ett projekt för att utveckla en metod där vi kan mäta prisutveckling i transportsektorn. Förutom genomsnittlig prisutveckling kan även variation i pris vara av intresse att följa över tid.

Den första generationens trafikförsörjningsprogram är skrivna och vi har studerat dem noga (se avsnitt 7.7). Under 2012 har några beslut om allmän trafikplikt tagits och några ytterligare beslut är att vänta under 2013. "Alla allmänna trafikplikt ska gå att härleda ur trafikförsörjningsprogrammet" enligt propositionen¹³²,

¹³² Prop. 2009/2010:200, sidan 29)

det vill säga det ska vara tydligt för alla parter varför ett beslut om allmän trafikplikt ser ut som det gör. Stockholms RKTМ tog sitt första beslut om allmän trafikplikt i december 2012. Beslutet gäller busstrafik i delar av innerstaden och på Lidingö¹³³. I beslutet konstateras att "området i dess helhet inte framstod som intressant att trafikera på kommersiell basis". Frågan är om en uppdelning av området hade kunnat ge något kommersiellt inslag i trafiken. Vi avser att under 2013 närmare analysera de beslut om allmän trafikplikt som fattats i olika RKTМ.

Ett stort projekt under 2013 blir att samla in samtliga avtal för den upphandlade trafiken (se avsnitt 5.2). Insamlingen ska täcka alla trafikslag (exklusive flyg) och förhoppningsvis också trafikavtal som Trafikverket ingått för interregional trafik. Efter en övergripande analys av avtalen planerar vi att även analysera ett stickprov av enskilda avtal mer detaljerat. Något som kan kasta ljus över vilket utrymme kommersiella aktörer får inom RKTМ:s domäner, är att besvara frågan "hur bundet är egentligen bundet enligt avtal?" Det finns avtalskonstruktioner med viss flexibilitet, en flexibilitet som RKTМ skulle kunna använda sig av. Att på avtalsnivå försöka finna det utrymme för nya trafiklösningar som ändå finns där, är en utmaning för samtliga RKTМ. Detta gäller inte bara själva trafiken utan även avtal som reglerar tillgång till den infrastruktur man förfogar över.

Enligt riksdagens beslut ska hela järnvägssektorns organisering utvärderas.¹³⁴ Det är ännu oklart vad denna utvärdering konkret kommer att innebära och huruvida tillgång till infrastruktur kommer att täckas in. Vi fortsätter att följa frågan om tillgång till hållplatser, bytespunkter och även till viktiga kringfunktioner som verkstäder och depåer.

Trafikanalys tredje årsrapport om marknadsöppningar i kollektivtrafiken kommer att publiceras i december 2013.

¹³³ Stockholms läns landsting, Trafiknämnden, tjänsteutlåtande TN 1211-0253, 2012-11-16. Beslutat 2012-12-11.

¹³⁴ Trafikutskottets betänkande 2012/13:TU2 Transportsystemets inriktning (december 2012)

Bilaga 1: Regerings- uppdraget



REGERINGEN

Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

III 8

2011-03-03

N2010/7904/TE

Trafikanalys

Sveavägen 90

113 59 STOCKHOLM

Trafikanalys

2011-03-16

Uppdrag att utvärdera effekterna av öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg samt av den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att i enlighet med vad som närmare anges under rubriken Uppdraget utvärdera effekterna av öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg samt av den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet. I uppdraget ingår även att värdera berörda myndigheters och övriga aktörers agerande med anledning av reformerna. En plan för uppdragets genomförande ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 juni 2011. Utvärderingen ska redovisas årligen och slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 december 2014.

Ärendet

Den 16 juni 2009 beslöt riksdagen om regeringens proposition Konkurrens på spåret (prop. 2008/09:176, bet. 2008/09:TU18). Beslutet innebar att SJ AB:s ensamrätt till kommersiell persontrafik på järnväg togs bort och att marknadsöppningen sedan skulle genomföras i tre steg. Det första steget innebar att marknaden för helg- och veckoslutstrafik på järnväg öppnades för konkurrens den 1 juli 2009. I steg två, den 1 oktober 2009, öppnades marknaden för internationell persontrafik på järnväg för konkurrens. I steg tre, den 1 oktober 2010, öppnades resterande delar av den kommersiella marknaden för konkurrens.

Enligt beslutet bör den nya lagstiftningen följas upp och utvärderas med avseende på effekter för resenärerna, persontransportmarknaden och samhället i olika delar av landet. Vidare ska den som utför eller organiserar trafik på statens spårnät lämna nödvändiga uppgifter för uppföljning och utvärdering av utvecklingen på persontrafikmarknaden till den myndighet regeringen bestämmer.

Den 1 januari 2012 träder den nya lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft. Lagen innebär bl.a. att nya regionala myndigheter ska fatta de strategiska besluten om kollektivtrafiken i länen. Myndigheterna får även utan administrativa hinder tillsammans etablera regional kollektivtrafik över länsgränserna. Den nya lagen ger även kollektivtrafikföretag rätt att etablera kommersiell tåg- och busstrafik inom länen.

I propositionen Ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:200) uttalade regeringen att det är viktigt att noga följa utvecklingen för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentligt initierad trafik. Senast år 2014 ska en utvärdering göras av hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har uppträtt och hur den kommersiella trafiken har påverkats av att den s.k. länsgränsrestriktionen har avskaffats.

Regeringen avser att följa upp och utvärdera hur det offentliga åtagandet ändras av reformen. Om det visar sig nödvändigt avser regeringen att återkomma med ytterligare åtgärder för att skydda den kommersiella trafiken.

Även försöket med länsgränsöverskridande järnvägstrafik i trafik huvudmannaregi mellan Öresundsbron och Göteborg respektive Alvesta, som regeringen godkände 2007, ska utvärderas. Försöket kan avbrytas om det leder till en försämring av den interregionala trafikförsörjningen eller om villkoren i beslutet inte uppfylls.

Uppdraget

Trafikanalys ska utvärdera effekterna för medborgare, resenärer, näringsliv och samhälle i olika delar av landet av öppningen av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg och den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet. Den kontinuerliga uppföljningen av hur marknaden fungerar på dessa områden som underlag för regelgivning, tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning sköts av Transportstyrelsen.

Effekterna ska bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen och dess preciseringar. Det är av stor vikt att uppdraget genomförs med utgångspunkt i ett medborgar- och kundperspektiv. Reformernas påverkan på trafikutbudets omfattning och kvalitet samt deras effekter på resandet, resenärernas nytta och deras uppfattning om utbudet är därför väsentliga att utvärdera. I uppdraget ingår att bedöma om det från ett konsumentperspektiv sker en tillräcklig samordning av det samlade utbudet av kollektivtrafik även om antalet operatörer ökar.

Trafikanalys ska beskriva och analysera effekterna av eventuella marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik. Exempel på väsentliga frågor är hur möjligheterna att bedriva kommersiell kollektivtrafik har påverkats, hur antalet operatörer av olika storlek

har förändrats samt hur utbudet för olika resenärskategorier och i olika delar av landet har förändrats som en följd av reformerna.

I uppdraget ingår även att bedöma reformernas effekter på effektivitet och produktivitet på järnvägsmarknaden som helhet och inom dess olika delar. Viktigt är även att bedöma effekter på lokal och regional utveckling och tillväxt.

I uppdraget ingår vidare att värdera berörda myndigheters och andra aktörers insatser och agerande med anledning av reformerna. Där det är möjligt och relevant bör Trafikanalys göra jämförelser med andra länder. Baserat på utvärderingen ska Trafikanalys föreslå åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknaders funktion.

Trafikanalys ska utarbeta en plan för genomförande av uppdraget. I planen ska redovisas vilka uppgifter som behövs för utvärderingen samt vilka aktörer som bör medverka i insamling och analys. Trafikverket och Transportstyrelsen ska bistå Trafikanalys med underlag och annat stöd som Trafikanalys behöver för att kunna genomföra uppdraget. Trafikanalys bör även samråda med andra myndigheter och aktörer på regional och nationell nivå som Trafikanalys bedömer vara berörda och relevanta för uppdragets genomförande.

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Håkan Jansson

Kopia till

Statsrådsberedningen
Finansdepartementet/BA, SÄ, KL och KE
Näringsdepartementet/RT och MK
Statskontoret
Konkurrensverket
Tillväxtanalys
Transportstyrelsen
Trafikverket
Myndigheten för handikappolitisk samordning
Diskrimineringsombudsmannen
Barnombudsmannen
Sveriges Kommuner och Landsting
Skåne läns landsting (Region Skåne)
Hallands läns landsting (Region Halland)
Gotlands kommun (Region Gotland)
Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen)
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Samtliga samverkansorgan
Svensk kollektivtrafik
Skånetrafiken
Hallandstrafiken AB
Västtrafik AB
Länstrafiken Kronoberg
Branschföreningen Tågoperatörerna
Svenska Bussbranschens Riksförbund
Svenska Taxiförbundet
Pensionärernas Riksorganisation
Resenärsforum

Bilaga 2: Trafikanalys databas över förseningar i tågtrafiken

Under 2011 utvecklade Trafikanalys ett analysverktyg för att kunna följa regularitet och punktlighet inom passagerartågstrafiken på det statliga järnvägsnätet. Syftet var att få underlag för dels den löpande uppföljningen av det transportpolitiska funktionsmålet, och dels för analyser som behövs inom Trafikanalys uppdrag att följa effekterna av marknadsöppningen inom kollektivtrafiken. Analysverktyget använder dels trafikdata, dels resenärdata för antalet avstigande på varje station.

10.1 Trafikdata

Trafikanalys har låtit utveckla en databashanterare som summerar förseningar till statistiska storheter. De ursprungliga förseningarna kommer från Trafikverkets trafikinformation på nätet. De har därifrån överförts och publicerats på hemsidan Tåg.info, som beskriver förseningar på operatörsnivå, samt visas i mobilappen Tågtavlan. Eftersom Tåg.info och Tågtavlan har tiotusentals användare kan ett sätt att bedöma datakvaliteten vara att titta på hur vanligt det är att felaktigheter i datat rapporteras in av användarna. Felrapporter har blivit alltmer sällsynta trots att antalet användare ökat, varför vi bedömer att det idag finns ytterst få fel i materialet. Kvaliteten år 2010 jämfört med 2011 var något sämre, men uppenbara fel och orimligheter i datat (vilka står för enstaka promille av observationerna, vanligen på mindre stationer) filtreras bort i alla beräkningar. Detta innebär att vid jämförelse av förseningar mellan åren så torde dessa fel ha en försumbar inverkan på resultatet. Noggrannheten i mätningarna verkar i normalfallet ligga på +/- en minut. Värt att notera är dock att Trafikverket inte lämnar några garantier avseende kvaliteten på den trafikinformation som publiceras. Materialet innehåller samtliga förseningar med fjärr-, regional- och lokaltåg. Pendeltågen i Stockholm (SL) är dock ej inräknade.

10.2 Resenärdata

Uppgifterna om antalet avstigande resenärer vid varje station baseras på Trafikverkets insamling av underlag för myndighetens arbete med stationsutveckling. Data avser endast ett undersökningsår, året 2009, och samlades in under 2010–2011. Populationen är alla operatörer och alla trafikhuvudmän (THM). Om uppgiftslämnaren inte kunde redovisa uppgiften, inhämtades denna från resvaneundersökningar hos aktuell THM.

Samtliga aktiva operatörer tillfrågades och bara två uppgiftsvägrade: Veolia och Arlandabanan. För A-train hämtades istället uppgiften från deras hemsida. Även

för Veolia användes deras egna hemsidesdata med fördelning på stationerna enligt deras tidtabell.

10.3 Beräkningar

Förseningar kan mätas på olika sätt. Det vanligaste är att tala om tågförseningar mätt som tågminuter eller tågtimmar, antingen vid slutstation, eller aggregerat för samtliga stationer. Men den metoden tar ingen hänsyn till hur många passagerare som finns på varje tåg. Genom att utgå från antalet avstigande per station kan Trafikanalys analysverktyg uppskatta förseningens storlek, mätt som personminuter vid varje station, i det statliga järnvägsnätet.

Förseningarnas fördelning kan också analyseras. Genom att addera förseningen antingen som tågminuter eller som personminuter för samtliga stationer i en region beräknas ett värde på den totala förseningen i denna region. Vi kan då beräkna respektive regions andel av den totala förseningen i landet. För att avgöra om förseningarna är jämnt fördelade över landet eller inte, divideras respektive regions andel av förseningarna med regionens andel av befolkningen. Då bildas en kvot som vi kallar befolkningsviktad försening. Om kvoten är 1 visar det att regionen har en andel av förseningarna som är i proportion till dess andel av befolkningen. En kvot med värdet större än 1 visar att regionen har en större andel av förseningarna per person än riket i genomsnitt, medan en kvot mindre än ett att förseningsandelen är mindre. Den befolkningsviktade förseningen kan både beräknas på tågminuter och på personminuter för att belysa olika aspekter av punktligheten.

Bilaga 3: Frågor till samtliga RKTMs

I vårt regeringsuppdrag ingår att besvara frågan hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna agerar. De nya myndigheterna var på plats den 1 januari 2012. I vissa län fanns ingen bemanning det datumet utan personal fanns på aktiebolaget.

Vi har via telefon intervjuat en representant på RKTMs i alla län utom Stockholms län och Gotlands län. Den intervjuade var förvaltningschefen på myndigheten eller myndighetens kontaktperson enligt SKL:s förteckning.¹³⁵

Frågorna vi ställde listas nedan och man kan se frågelistan som en bruttolista. I vissa fall har det inte varit meningsfullt att ställa alla frågor.

-
- 1a. RKTMs i ert län är landstinget/regionen/kommunalförbund?
 - 1b. Har ni ett aktiebolag? Ska det finnas kvar?
 - 1c. Hur många personer arbetar på RKTMs? På ev. AB?
 - 1d. Har ansvar för färdtjänst lämnats över till RKTMs av några kommuner i länet?
 - 1e. Hur ser relationen ut mellan RKTMs och ett eventuellt AB?
-
- 2a. Vilka kommuner i ert län har egen stadstrafik?
 - 2b. Finns det kommuner i länet som vill köpa till mer trafik (tilläggsfinansiering)?
 - 2c. Har länet något kommunal- eller landstingsägt bolag som kör trafik? (buss, tåg, t-bana, spårvagn)
 - 2d. Direkttilldelas trafik till detta AB?
-
- 3a. Har någon ny kommersiell trafik anordnats inom länet under 2012?
 - 3b. Någon ny länsgränsöverskridande trafik anordnad av RKTMs eller kommersiella aktörer under året?
 - 3c. Har något beslut om allmän trafikplikt fattats under året? Var finns besluten att läsa?
-

¹³⁵

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/kollektivtrafik_4/kontakta-kollektivtrafikmyndigheten

Bilaga 4: Tågoperatörer i Sverige – avtal

Ägare	Operatör	Beställare/ trafik	Anställda	Antal vagnar/ tågsätt	Kontrakt till år (+option)	Utbud, milj km ¹³⁶
SJ AB	SJ Norrlandståg AB	nattåg	205			
	Stockholmståg KB	SLs pendeltåg	649	207	2016	8,0 ¹³⁷
	SJ Götalandståg AB	Västtrafiks pendeltåg och Väst-tåg (regionaltåg)	Ca 600		2015	8,1
	SJ AB	Sörmlandspilen och Nyköpingsbanan			2016 (+2)	
	SJ AB	Mälardalstrafik AB (MÄLAB)				

Källor: resp bolags och beställares hemsidor; Fakta om SL 2011; SJ:s årsredovisning 2011; Samtrafiken v 40 2012, egen bearbetning; Trafikanalys insamling av avtal.

¹³⁶ Uppräknat med en faktor 52 från Samtrafikens data vecka 40 2012.

¹³⁷ SL har rapporterat samma siffra i Trafikanalys insamling av avtal för 2011.

Ägare	Operatör	Beställare/ trafik	Anställda	Antal vagnar/ tågsätt	Kontrakt till år (+option)	Utbud, milj km ¹³⁸
NSB AS	Svenska Tåg- kompaniet AB	Tåg i Bergslagen		23 tågsätt	2016	10,5
Deutsche Bahn AG/ Arriva (60%) SJ AB (40%)	Botnietåg AB	Norrtåg AB	100	17 tågsätt	2016	
Deutsche Bahn AG	DB Regio/ Arriva Östgötapendeln AB	Östgötapendeln	93	18	2020 (+4)	2,8
	Arriva	Kinnekullebanan	50	11	2016 (+2)	1,1
	Arriva	Pågatågen	506	64	2016 (+2)	8,9
	Arriva	Roslagsbanan		87 (29 tågsätt)	2021 (+4) ¹³⁹	3,0 ¹⁴⁰
	Arriva	Saltsjöbanan	83	30	2020 (+4)	0,7 ¹⁴¹

Källor: resp bolags och beställares hemsidor; Samtrafiken vecka 40 2012, egen bearbetning; Trafikanalys insamling av avtal.

¹³⁸ Se not 136.

¹³⁹ Från 7 jan 2013.

¹⁴⁰ Från SL (Trafikanalys insamling av avtal).

¹⁴¹ *Ibid.*

Ägare	Operatör	Beställare/ trafik	Anställda	Antal vagnar/ tåg- sätt	Kontrakt till år (+option)	Utbud, milj km ¹⁴²
Veolia Environnement SA (50%) Caisse des Dépôts (50%)	Veolia Transport Sverige AB	Kustpilen				1,7
	Veolia	Öresundstå- gen i Sverige		315 (105 tågsätt)	Årsskiftet 2013/14	10,7
DSB	DSB Småland AB	Krösatågen	94	14 tågsätt		2,1
	DSB Uppland AB	Upptåget	40	8 tågsätt	2021 (+0,5)	3,1 (från 2013: 2,8)
	DSB Øresund AS	Öresundstå- gen i Danmark (från Malmö)	350	315 (105 tågsätt) (+20 tågsätt på Kystbanen)		
DSB Sverige AB (50%) NSB/ Svenska Tågkompaniet AB (50%)	Roslagståg AB	SL/ Roslags- banan	278	87 (29 tågsätt)	6 jan 2013	3,0 ¹⁴³

Källor: resp bolags och beställares hemsidor; DSBs årsredovisning 2011; Samtrafiken vecka 40 2012, egen bearbetning; Trafikanalys insamling av avtal.

¹⁴² Se not 136.

¹⁴³ Från SL (Trafikanalys insamling av avtal).



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.