



**En förbättrad kollektivtrafik? Rapport
– utvärdering av två reformer 2014:13**

**En förbättrad kollektivtrafik? Rapport
– utvärdering av två reformer 2014:13**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 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: 2014-12-01

Förord

Marknaden för långväga persontrafik på järnväg är öppen för konkurrens sedan 1 oktober 2010. Sedan 2012 reglerar en ny lag om kollektivtrafik den regionala kollektivtrafiken, en marknad som numera också är öppen för konkurrens. Trafikanalys fick i början av 2011 regeringens uppdrag att utvärdera dessa två reformer. Tidigare har tre årsrapporter publicerats inom uppdraget.

Föreliggande rapport *"En bättre kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer"* är vår slutrapportering av regeringens uppdraget. Samtidigt publiceras en rapport om utbudsutvecklingen (*"Utvvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik"*, Trafikanalys Rapport 2014:14) och en om prisutvecklingen i regional kollektivtrafik (*"Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014"*, Trafikanalys Rapport 2014:15). Ett stort antal underlagsrapporter inom uppdraget finns också publicerade på www.trafa.se/marknadsoppning

Projektledare för denna rapport på Trafikanalys har varit Maria Melkersson.

Vi vill tacka för underlag, synpunkter och idéer som vi fått från andra nationella myndigheter, regionala myndigheter, från operatörer och andra aktörer.

Stockholm i november 2014

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Inledning	11
2 Teoretiska förutsättningar	15
3 Lägesbeskrivning av kollektivtrafiken	19
4 Slutsatser och rekommendationer	29
4.1 Hur har möjligheten att bedriva kommersiell trafik påverkats?	29
4.2 Hur har utbudet förändrats?	38
4.3 Effekter på regional utveckling och tillväxt samt effektivitet i tågsektorn?	41
4.4 Sker tillräcklig samordning av utbudet?	42
4.5 Hur har myndigheter och andra berörda agerat?	44
4.6 Hur har resenärer och medborgare påverkats av reformerna?	55
4.7 Olika vägar framåt för den regionala kollektivtrafiken	57
5 Rekommendationer	63
Bilaga: Regeringsuppdraget	65

Sammanfattning

Regeringen gav i mars 2011 uppdraget till Trafikanalys att utvärdera två reformer, den öppnade marknaden för långväga persontrafik på järnväg samt den nya lagen om kollektivtrafik. Båda reformerna syftade till att gagna resenärerna genom ökad marknadynamik, ett diversifierat utbud samt lägre priser, vilket förväntades resultera i en ökad andel resande med kollektivtrafik. Den reformerade regionala kollektivtrafiken skulle också samordnas med annan samhällsplanering, även det för medborgares och resenärers bästa. Ett tredje mål var att förtydliga planerings- och beslutsprocessen för att möjliggöra ansvarsutkrävande i enlighet med EU:s principer för statsstöd.

Resenärs- och medborgarnytta

Utbudet av kollektivtrafik har de senaste åren ökat med 2,1 procent per år, men eftersom även biltrafiken ökat har kollektivtrafikandelen¹ legat oförändrad på 16-18 procent ända sedan 1970-talet. Järnvägsutbudet har ökat snabbast de senaste åren (+3,5 procent per år), även om kollektivtrafikens utbud fortfarande till 79 procent utgörs av busstrafik. Kvaliteten i utbudet har i viss mån förbättrats genom en ökad valfrihet på vissa större stråk och för vissa resenärsgupper, samt genom en förbättrad punktlighet på järnvägen, trots ökad trafik på spåren. Men även försämringar i utbudet har drabbat resenärer, till exempel där kontinuiteten i tågtrafiken försämrats.

Priserna i kollektivtrafiken har sedan 2001 ökat i betydligt snabbare takt än övriga konsumentpriser. Särskilt enkelbiljettpriset har ökat, betydligt snabbare än bensinpriset, vilket innebär att sällanresenären upplevt en fördyring. Den upphandlade regionala kollektivtrafiken kostar 40 miljarder per år där hälften täcks av biljettintäkter och hälften av bidrag från kommuner, landskap och stat.

De senaste tio åren (2004–2013) har utbudet i den upphandlade kollektivtrafiken ökat med 20 procent och resandet med 27 procent, medan de totala kostnaderna har ökat betydligt mer (+57 procent i fasta priser). Resenärerna har delvis betalat denna kostnadsökning med högre priser. Men även skattefinansieringen har på tio år ökat med 81 procent, mätt i fasta priser. Ökade nyttor för resenären har alltså även ett mindre synligt pris, som genom skattsedeln påverkar alla medborgare. Det finns förstås en gräns för hur mycket och hur stor andel av offentliga medel som kan gå till kollektivtrafiken.

Marknadsöppning för kommersiell trafik

En av förväntningarna på reformerna var att de skulle leda till fördelar för resenärerna genom en större innovationsgrad då samhällsbetald trafik fick konkurrens (eller åtminstone potentiell konkurrens) av kommersiell trafik. Utvärderingen visar att det nu finns ett betydande kommersiellt inslag (44 procent) i den *interregionala* trafiken, särskilt på järnväg där 37 procent av trafiken utförs helt utan subventioner. Ett par nya operatörer har kommit till efter reformerna, men dessa har ännu blygsamma 1,5 procent av det utbud som planeras i tågplanen för 2015. Den trafik som ökar snabbt i många län är de interregionala tågsamarbetena med *subventionerad* trafik.

Nya kommersiella initiativ försvåras av ett antal inträdeshinder. För den interregionala tågtrafiken gäller det främst konkurrens med subventionerad trafik. En annan viktig begränsning är

¹ Beräknat på transportarbetet (personkilometer).

Trafikverkets process för kapacitetstilldelning, som genom sin korta tidshorisont och oklara prioriteringsgrunder skapar osäkra förutsättningar för nya aktörer. Även avsaknaden av ett samordnat biljettsystem och tillgång till öppen information om marknaden utgör betydande inträdeshinder.

I den *regionala* kollektivtrafiken är situationen annorlunda. Endast 2,9 procent körs på rent kommersiella grunder, och då huvudsakligen i vissa begränsade nischer. Begränsningen utgörs i första hand av en svag marknad med låg betalningsvilja, men nya kommersiella aktörer måste även konkurrera med en oftast runt 50 procent subventionerad upphandlad trafik. Även på marknaden för regional kollektivtrafik finns inträdeshinder, vilka till stor del förklaras av oklarheter i lagstiftningen eller dess tillämpning. Det gäller till exempel konkurrensvillkoren vid trafikering, tillgång till samordnade betal- och biljettsystem, tillgång till bytespunkter och till marknadsinformation.

Myndigheternas agerande

Trafikanalys har i tidigare årsrapporter konstaterat att de för reformerna viktiga nationella myndigheterna intagit en passiv hållning. Det gäller Trafikverket, i arbetet med att förbättra kapacitetstilldelningen på järnväg och att stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) i implementeringen av kollektivtrafiklagen. Det gäller Transportstyrelsen som borde sätta mer resurser på en kraftfull, engagerad och proaktiv tillsyn och marknadsövervakning.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har flera viktiga funktioner i den nya kollektivtrafiklagen, dels som aktörer i marknadsöppningen i kollektivtrafiken, dels som ansvariga för starkare koppling till regional tillväxtpolitik och medborgare. Trafikanalys bedömer att dessa myndigheter ännu inte agerar i enlighet med principer som öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet. Deras arbete behöver utvecklas om lagens intentioner ska uppfyllas.

Lagstiftningen syftar bl.a. till att förtydliga planerings- och beslutsprocessen i samband med statsstöd. Länens nya regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) har sedan 2012 ansvaret för en process med fyra steg: 1) utformning av trafikförsörjningsprogram, 2) beslut om allmän trafikplikt grundade på trafikförsörjningsprogrammen, 3) upphandling av subventionerad trafik där allmän trafikplikt beslutats samt 4) offentlig redovisning av kostnader och effektivitet i kollektivtrafiken. Fyrtegsmodellen ska garantera tydlighet och transparens och utgöra grund för ansvarsutkrävande. Beslut om allmän trafikplikt ska garantera att RKM håller sig inom sitt mandat, att endast organisera regional kollektivtrafik, och att besluten är möjliga överklaga hos allmän förvaltningsdomstol.

RKM verkar som regel inte betrakta kommersiell trafik som en potentiell resurs för effektiv kollektivtrafikförsörjning. Trafikanalys ser inte heller några goda incitament för RKM att ändra sitt agerande, men en viktig förutsättning för detta är ju ökad transparens i uppföljning och redovisning. Brister i alla dessa steg diskuteras i rapporten, liksom behovet av stöd från nationell myndighet för att komplettera det arbete som SKL utför.

En förväntning var att genom RKM:s arbete skulle ansvaret för kollektivtrafikens styrning flyttas från ett bolagsperspektiv till att bli en integrerad del av den politiska styrningen för regionens utveckling och medborgarnas bästa. Mot bakgrund av den ovan beskrivna pris- och kostnadsutvecklingen, och den tilltagande konkurrensen om offentliga medel, är denna förändring mycket viktig, om inte resursbrist ska leda till försämringar för resenärer och medborgare.

En lägesbild

Utfallet av reformerna kan sammanfattas enligt följande:

Öppningen för persontrafik på järnväg är så här långt en framgång, men om inte framgången ska komma av sig måste flera hinder för inträde och expansion åtgärdas. Trafikanalys har lämnat en del förslag för detta, men frågan kommer att bearbetas ytterligare av den pågående utredningen av järnvägens organisation.

Reformen med en ny kollektivtrafiklag får ännu betraktas som ofullbordad. Mycket av den förväntade utvecklingen hos RKM återstår. Kollektivtrafikens planering kan ännu inte sägas ha blivit en integrerad och transparent del av den regionala tillväxtpolitiken. RKM är i behov av såväl förstärkt stöd som förstärkt tillsyn i sin myndighetsutövning.

Marknadsöppningen i den regionala kollektivtrafiken har hittills, med givna förutsättningar, haft en högst marginell betydelse för utbud och resenärernas valmöjligheter. Busslinjer till flygplatser runt om i landet är den vanligaste nischen för kommersiell etablering, men det har lett till att subventionerad kollektivtrafik ersatts med snarlik kommersiell trafik, det vill säga det har ett begränsat innehåll av dynamik. Den enda rena arbetspendlarlinjen inom ett län som etablerats är Nacka–Kista-linjen. Resenärsnyttan av reformerna är därför ännu oklar. Risker för försämringar har identifierats, främst genom att bristande målsättningar och kostnadskontroll kan orsaka bristande effektivitet och fördyringar för resenärer och medborgare.

Målkonflikter

På några områden har Trafikanalys identifierat sådan oklarheter eller målkonflikter att dessa kan betraktas som potentiella hinder för reformernas framgång. För det första finns en motsättning mellan de praktiska förväntningarna på rent kommersiell trafik och den teoretiska kunskapen om kollektivtrafikmarknaders funktion. Det kan ha funnits förväntningar på marknadsöppningen i regional kollektivtrafik som tycks gå emot den teoretiska kunskapen. Från forskning vet vi att lokal och regional kollektivtrafik i ett system helt utan subventioner kommer att leda till mindre trafik och högre priser än det optimala. Därför subventioneras kollektivtrafik och att som operatör hitta en nisch på en så pass "intecknad" marknad under snedvriden konkurrens kommer aldrig att leda till några större volymer av kommersiell trafik. Det blir inte lättare av att ingen RKM än så länge välkomnat kommersiella operatörer i sina biljettsystem.

I samma anda har motsättningen mellan kommersiella aktörers reaktiva behov av flexibilitet och offentliga aktörers proaktiva ansvar för långsiktig medborgarnytta underskattats. RKM har förutom sitt ansvar för kollektivtrafik också ansvar för till exempel att skapa förutsättningar för regionförstoring och regional utveckling samt att erbjuda ett generöst utbud av kollektivtrafik till sina medborgare. Det blir därmed logiskt för RKM att vilja prioritera att samordnat, pålitligt kollektivtrafiksystem, framför ett system som är beroende av kommersiella aktörer som kan avsluta sin samhällsservice med 21 dagars varsel och som därmed medför både extra besvär och offentliga kostnader. För förbättrad kostnadstäckning, och därmed möjlighet att få skatte-medlen att räcka till fler åtaganden, är det också logiskt att vilja ta ansvar för den interregionala trafiken, där möjligheten till lönsamhet förefaller störst, även om man därmed minskar utrymmet för kommersiella aktörer.

Vidare uppvisar de ansvariga myndigheterna i reformernas genomförande en förenklad syn på att en avreglerad marknad per automatik ska föra utvecklingen i önskad riktning. För att försäkra sig om samhällsnyttan och kunna sätta in korrigerande åtgärder vid behov, krävs en effektiv uppföljning och tillsyn, baserad på transparenta data från aktörerna.

Slutligen finns det motsättningar mellan kollektivtrafiklagens förarbeten och lagens slutliga utformning, när det gäller synen på "otillbörlig undanträngning av kommersiell trafik".

Alternativa vägar framåt

Det är av stor betydelse att politiken på nationell, regional och lokal nivå pekar ut sina målsättningar för kollektivtrafikens roll i samhället. Först därefter finns en grund för att välja hur styrningen ska utformas.

För den interregionala tågtrafiken förefaller den genomförda avregleringen att vara någorlunda framgångsrik och internationella regelverk tycks inte heller göra en återreglering möjlig. För en fortsatt god utveckling finns dock flera brister och hinder som bör åtgärdas. Den pågående järnvägsutredningen kommer att konkretisera förslag på detta område.

För den regionala kollektivtrafiken är läget annorlunda. Utfallet är hittills svagare och den internationella lagstiftningen mindre styrande för Sveriges vägval. Trafikanalys diskuterar fyra alternativa, delvis uteslutande, scenarios för den fortsatta utvecklingen av regional kollektivtrafik.

Det enklaste scenariot, i ett kort perspektiv, kan vara att *behålla dagens ordning* och låta utvecklingen ha sin gång. Tre år är en kort tid för att få resultat av den aktuella typen av reformer, och man kan vilja ge implementeringen lite mera tid. T.ex. skulle RKM kunna utvecklas, främst genom förbättrad tillsyn men möjligen även ett förbättrat stöd från nationella myndigheter, som komplement till SKL:s insatser. Oklarheter i lagstiftningen skulle hanteras genom tvistelösning i domstol. Det skulle också innebära en fortsatt oklarhet om den regionala kollektivtrafiken är väl utformad, prissatt och dimensionerad, eftersom mål, beslutsgrunder och utfall inte redovisas transparent. Detta skulle bädda för nya negativa "övertaskningar" av t.ex. ekonomisk karaktär, vilket kan drabba resenärer och medborgare.

Ett andra scenario kunde vara en *återreglering*, det vill säga att återgå till en situation där RKM kan hindra kommersiell etablering inom länet. Detta skulle förenkla arbetet för RKM och minska deras upplevda målkonflikt. Samtidigt behövs då ett alternativt incitament för innovation och utvecklad produktivitet i det offentliga åtagandet.

I ett tredje scenario skulle *regelverket för, och uppföljningen av RKM skärpas*. Om man önskar en i huvudsak offentligt styrd, organiserad och finansierad kollektivtrafik så är det viktigt att införa förutsättningar för att detta ska fungera mer effektivt än idag. Det handlar om tillsyn och krav på rapportering och uppföljning, så att verksamheten kan prövas mot hur väl den uppfyller nationella och regionala målsättningar.

Ett fjärde scenario är att skapa *reell konkurrens i regional och interregional kollektivtrafik*. Här ligger fokus på att skapa ökad dynamik och avlasta den offentliga budgeten genom ett större inslag av kommersiella lösningar. Detta förutsätter att reella gemensamma lösningar tas fram och implementeras för att eliminera inträdeshinder. Bland annat måste RKM:s möjlighet att besluta om allmän trafikplikt omgärdas med tydliga restriktioner. Samtidigt måste mekanismer utvecklas som säkerställer att kommersiellt drivna delar av trafiken är tillräckligt långsiktigt stabila. Utveckling av friare former av subventioner skulle spela en stor roll i detta scenario.

Avslutningsvis lämnas i rapporten en lista på rekommendationer, det vill säga sådana åtgärder som bedöms vara betydelsefulla för den fortsatta utvecklingen. Några av dem av generell karaktär, nödvändiga under alla omständigheter, och några av dem är beroende av vilket av ovan nämnda framtidsscenarios som prioriteras.

1 Inledning

Sedan några år är marknaden för långväga persontrafik på järnväg, och även marknaden för regional kollektivtrafik, öppna marknader. Den nya lagstiftningen för regional kollektivtrafik har även förändrat hela organisationen av trafiken. De nu tre år gamla regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) ansvarar för länens behov av subventionerad kollektivtrafik. Samma myndigheter ska dock räkna med och planera med hänsyn även till kommersiell kollektivtrafik², med innevånarnas behov av väl fungerande kollektivtrafik som ledstjärna.

Trafikanalys fick våren 2011 regeringens uppdrag att utvärdera de två reformerna som vi sammanlagt kallar för *marknadsöppning i kollektivtrafiken*.³ Vi har tidigare publicerat en plan för utvärderingen (juni 2011⁴) en rapport om förberedelserna inför lagändringarna (december 2011⁵) och två årliga rapporter med uppföljning och utvärdering av reformerna (december 2012 respektive 2013⁶). Föreliggande rapport är vår slutrapportering av regeringsuppdraget och den innehåller våra slutsatser. I enlighet med vårt uppdrag ger vi också förslag på "åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknadens funktion" i form av ett antal rekommendationer.

Reformeringen av den regionala kollektivtrafiken och järnvägen fortsätter dock. Särskilt järnvägens förutsättningar diskuteras intensivt. Många komplexa frågor behandlas i den pågående utredningen om järnvägens organisation, det pågår en livlig debatt om hur underhållet av järnvägen ska skötas och det fjärde järnvägspaketet förhandlas inom EU.

För järnvägsmarknaden kommer vi att presentera ett antal brister som vi anser måste åtgärdas för att operatörer ska vara intresserade av den svenska tågmarknaden och av att erbjuda resenärerna järnvägstransporter av hög kvalitet. För den regionala kollektivtrafiken presenterar vi ett antal olika scenarier för hur marknaden kan organiseras, beroende på vilken grad av offentlig styrning och inslag av kommersiell trafik som önskas.

Vårt uppdrag att utvärdera reformerna ska ske med hänsyn till de transportpolitiska målen. En av preciseringarna inom det så kallade funktionsmålet inkluderar direkt kollektivtrafikens utveckling: "Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras". Enligt senaste måluppföljningen är den samlade bedömningen att förutsättningarna för just detta delmål jämförbara med när målen antogs, det vill säga det har inte hänt så mycket.⁷ För måluppfyllelse är det alltså angeläget att förutsättningarna för kollektivtrafiken blir bättre så att resenärer i högre utsträckning väljer denna.

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

² Med kommersiell trafik avses trafik som inte omfattas av något avtal mellan RKM och operatören och således inte får del av offentliga subventioner. Även trafik med avtal måste naturligtvis utföras på "kommersiella" grunder i så motto att operatören vill ha täckning för sina kostnader och kanske även göra en vinst. I denna rapport avser vi dock den kommersiella (icke-subventionerade) trafiken då vi talar om kommersiell trafik.

³ Se uppdraget i Bilaga 1.

⁴ "Marknadsöppningar i kollektivtrafiken – utvärderingsplan 2011–2014" (Trafikanalys Rapport 2011:4)

⁵ "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011" (Trafikanalys Rapport 2011:9)

⁶ "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012" (Trafikanalys Rapport 2012:13) samt

"Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13)

⁷ Se "Uppföljning av de transportpolitiska målen" (Trafikanalys Rapport 2014:5).

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

Termen *reglerad konkurrens* i kollektivtrafikförordningen ovan avser det system med upphandlad trafik, snarare än trafik i egen regi (idag mycket ovanligt i Sverige) eller direkttilldelad trafik (förbjudet i Sverige), som fortfarande är vanligt i övriga Europa. Med reglerad konkurrens ska man ”garantera insyn och effektivitet när det gäller kollektivtrafiken” som det står i kollektivtrafikförordningen, samtidigt som man ska kunna erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare som till exempel pensionärer. Kollektivtrafikförordningen slår fast hur avtal ska tilldelas, hur ersättning ska beräknas och ska garantera att inte konkurrensen mellan transportföretag snedvrids eller att kollektivtrafikföretag överkompenseras av de behöriga myndigheterna (RKM och Trafikverket i Sverige).

Kollektivtrafikförordningen, som vår svenska lag om kollektivtrafik hänvisar till, konstaterar att många ”landbaserade persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan i dag inte tillhandahållas kommersiellt”, och att ”medlemsstaternas behöriga myndigheter bör kunna ingripa för att se till att dessa tjänster tillhandahålls”. I dagens regionala kollektivtrafik i Sverige har länen näst intill ingen trafik i egen regi⁸ utan i princip all trafik handlas upp i offentliga upphandlingar. När Sverige för 15 år sedan gick från trafik i egen regi till konkurrens mellan operatörer på marknaden, såg man till en början en effektivisering i storleksordningen 20 procent.⁹ Därefter stannade effektiviseringsvinsterna av och på senare år har vi till och med sett kostnader som ökat. Viss del av kostnadsökningen har täckts med ökade bidrag från kommuner, landsting och stat, men även priserna för resenärerna har ökat snabbare än andra priser. Samtidigt har branschen problem med lönsamhet.¹⁰

Den nya lagen om kollektivtrafik innebär en helt ny styrning av den regionala kollektivtrafiken i länen. Kollektivtrafikmyndigheterna ska i trafikförsörjningsprogram fastställa länets behov av kollektivtrafik, målen för den och kunna redovisa alla former av regional kollektivtrafik i länet, både den som kan bära sig kommersiellt och den som måste handlas upp. Den nya ordningen innebär att ansvaret går från mer bolagsstyrd organisation i de gamla trafikhuvudmännen, till en organisation som är politiskt styrd. RKM ansvarar för regional kollektivtrafik och den kännetecknas av att fylla behov av främst så kallat vardagsresande.

I samband med att den nya lagen om kollektivtrafik infördes 2012 öppnades också möjligheten för kommersiell regional kollektivtrafik. Enligt den nya lagen kan RKM fritt organisera länsgränsöverskridande trafik, något som tidigare krävde regeringens tillstånd. Enda villkoret är att trafiken funktionellt ska vara regional kollektivtrafik, det vill säga främst ska fylla behov

⁸ Övervägande majoriteten av Västmanlands busstrafik körs av landstingsägda bolaget AB Västerås Lokaltrafik (VL). Dessutom finns kommunala bussbolag i Luleå, Skellefteå, Uppsala, Borås och Uddevalla.

⁹ Alexandersson, G. (2011). ”Den svenska buss- och tågtrafiken – 20 år av avregleringar”, Handelshögskolan i Stockholm, s. 61 f.

¹⁰ http://upphandling24.idg.se/2_1062/1_575545/svart-att-fa-upphandlad-busstrafik-lonsam; ”Tuffa tider för trafikbolagen”; Dagens samhälle # 38, 2014.

av så kallat vardagsresande. Grundtanken är att långväga trafik ska främst försörjas av kommersiell trafik och den kan behöva skyddas.

Syftet med den nya lagen om kollektivtrafik var att få en ökad dynamik, ett större, bättre och/eller mer varierat utbud, och kanske även lägre priser, och mer resande med kollektivtrafik. För den regionala kollektivtrafiken har den nya lagstiftningen som central tyngd att komma bort från tidigare "bolagsstyrning" av trafikutbudet, till en politisk, öppen och transparent styrning av kollektivtrafiken som är en integrerad del av övrig samhällsbyggnad. Den nya myndighetsordningen i länen ska garantera transparens och tydlighet i beslut om vilken trafik som upphandlas och varför behovet av den inte kan tillgodoses av kommersiell trafik.

Öppenhet och tydlighet i myndighetsbeslut ska i nya lagstiftningen åstadkommas via arbetsgången att ta fram ett trafikförsörjningsprogram, fatta beslut om allmän trafikplikt, handla upp trafik och ingå avtal och, slutligen, varje år offentliggöra en rapport som beskriver den upphandlade trafiken. Det är relativt avancerade krav som ställs på trafikförsörjningsprogrammen i lagen och i förarbetena. "Allmän trafikplikt" är de krav som myndigheten ställer på kollektivtrafiken, och "beslut om allmän trafikplikt" är myndighetsbeslut som ska föregå en upphandling av trafik. I beslutet ska myndigheten motivera varför viss trafik inte skulle kunna komma till stånd annat än genom offentligt ingripande. Besluten ska gå att härleda ur de krav på trafiken som är formulerade i trafikförsörjningsprogrammet. Därefter ska trafik upphandlas och varje år ska en rapport publiceras där myndigheten beskriver den upphandlade trafiken, vad den kostat, vilka operatörer som anlitas, effektivitet i trafiken etcetera.

Sverige ligger vid sidan om England främst i Europa med liberaliseringen av långväga persontrafik på järnväg och regional kollektivtrafik. Tanken med att öppna marknaderna är att det ska gagna resenärer och övriga medborgare. I regeringsuppdraget till Trafikanalys sägs att det "är av stor vikt att uppdraget genomförs med utgångspunkt i ett medborgar- och kundperspektiv". För att kunna göra detta har vi i vår utvärdering tagit utgångspunkt i utbudsförändringar, men även i prisförändringar, inträdeshinder och myndigheternas – inte minst de nya RKM:s – agerande.

Disposition

I regeringsuppdraget ställs en rad frågor om de två reformerna som ska utvärderas: marknadsöppning på järnväg och nya lagen om kollektivtrafik. Kapitel 2 ger en teoretisk bakgrund till varför kollektivtrafik, till viss del, bör subventioneras. Vi ger i kapitel 3 en kortfattad lägesbeskrivning av hur de två aktuella marknaderna ser ut och organiseras, hur mycket vi reser kollektivt, utbud, priser och RKM:s respektive de centrala nationella myndigheternas ansvar.¹¹ Kapitel 4 innehåller våra slutsatser och rekommendationer för marknadernas utveckling. För den regionala kollektivtrafiken beskrivs fyra alternativa scenarier för framtidens organisation av regional kollektivtrafik. Rapporten avslutas med våra rekommendationer i punktform.

¹¹ Kapitlet baseras till största delen på underlagsrapporterna "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14) och "Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014" (Trafikanalys Rapport 2014:15) samt på konsultuppdrag redovisade på Trafikanalys hemsida, www.trafa.se/marknadsoppning.

2 Teoretiska förutsättningar

Den regionala kollektivtrafiken är en tjänst som om den inte subventionerades från det allmänna skulle produceras i otillräcklig mängd, sett ur en samhällsekonomisk synpunkt. Det beror bland annat på att det finns flera olika typer av negativa externaliteter som framför allt de större städernas transporter skulle ge upphov till, om invånarna vore tvungna att organisera sina transporter helt själva. De viktigaste handlar om trängsel, olyckor och skadliga utsläpp. Dessutom finns det skalfördelar både i produktion och konsumtion av kollektivtrafik samt flera positiva externaliteter av att organisera kollektivtrafiken i samordnade nätverk. Skalfördelarna i produktionen har att göra med att styckekostnaden för varje passagerare sjunker ju fler som åker med, eftersom fasta kostnader för personal, underhåll, fordon och infrastruktur utgör de stora producentkostnaderna för att få kollektivtrafiken att fungera, medan den rörliga kostnaden för en ytterligare passagerare är försumbar.¹² Skalfördelar finns också i konsumtionen i form av bland annat nätverksfördelar: det är mer gynnsamt för resenärerna att kunna byta mellan linjer med synkroniserade tidtabeller och gemensamma biljettsystem, jämfört med att olika bolag kör sina egna linjer med begränsade möjligheter att byta till andra linjer. För resenären innebär det mångfaldigt fler resmöjligheter, vilket spar både väntetid och sannolikt resetid.

Ytterligare en viktig anledning till att subventionera kollektivtrafik, framförallt i lokal och regional kollektivtrafik, är den externalitet som kallas Mohring-effekten¹³ och som beskriver hur produktion och efterfrågan samverkar. Mohring-effekten kan exemplifieras med att när turtätheten ökar på en linje så gynnar det inte bara nya resenärer, utan hela kollektivet som tidigare reste på den linjen, i form av kortare väntetid. Den kortare väntetiden genererar i sin tur ny efterfrågan, som när fordonets kapacitetstak är nått kan ge upphov till ännu tätare trafik och så vidare, tills jämvikt uppnåtts. Sambandet gäller också omvänt: lägre turtäthet genererar längre väntetider, vilket drabbar alla resenärer och leder till lägre resande. Från konsumentens sida kan en minskning i antalet resenärer, som beror på exogena faktorer, leda till en negativ spiral i utbudet. Det problemet brottas många glesbefolkade områden med.

En tredje, långsiktig och ganska omdebatterad effekt av kollektivtrafik är dess strukturskapande egenskaper, vilka i sin tur kan generera ytterligare tillväxt genom agglomerationseffekter.¹⁴ Samhällsekonomi är inte det enda argumentet för att organisera kollektivtrafik. Det finns andra principer som har mer att göra med medborgarnas rättigheter och möjligheter att ta del av samhällslivet. Detta gäller inte minst personer utan tillgång till bil eller körkort, barn, äldre och personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Dessa medborgares rättigheter till en grundläggande tillgänglighet och transportmöjligheter går inte att översätta till enkelt beräkningsbara samhällsekonomiska kostnader och nyttor, utan här måste en politisk avvägning ske: vilken lägsta nivå på kollektivtrafiken bör erbjudas inom ett givet område för invånare utan andra alternativ till transport?

¹² Vi bortser här från efterfrågesituationen i högtrafik, som kan vara en utmaning.

¹³ Efter Mohring, H. (1972). "Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation", *American Economic Review* 62, no. 4, s. 591-604.

¹⁴ Se t.ex. Fujita, M. och Thisse, J.-F. (2002) *Economics of Agglomeration – Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge University Press; Glaeser, E.L. (ed) (2010), *Agglomeration Economics*, The University of Chicago Press.

Den subventionerade kollektivtrafiken fyller alltså flera syften, varav en del kan motiveras med samhällsekonomiska argument och andra med mer allmänmänskliga rättsprinciper. Den kommersiella kollektivtrafiken däremot etableras av vinstmotiv men, om enbart kommersiell trafik finns, i för liten omfattning och till för högt pris jämfört med den subventionerade trafiken. Detta gäller som sagt i lokal och regional kollektivtrafik. För resor över längre sträckor är den kommersiella trafiken vanligen tillräcklig, även om offentligt stöd används ibland även där.¹⁵ Affärsmöjligheterna beror dock till stor del på vilka gränser för marknaden som sätts av lagar, regler och inte minst av den subventionerade kollektivtrafiken, som ju är en konkurrent på olika villkor.

Att planera trafik har dock sina bekymmer, och ett av de största är att det kan leda till ineffektivitet i längden om planeringen inte baseras på samhällsekonomiska överväganden grundad på vedertagen metodik. Planeringsmyndigheten har inte alltid tillräckliga incitament att begränsa subventionerna, även om det skulle vara slöseri med skattemedel som skulle kunna användas mer produktivt i andra verksamheter, eller stanna kvar i skattebetalarnas fickor. Det är därför angeläget att myndigheterna noga överväger vilka nivåer på tjänsterna som ska erbjudas, och vilka alternativ som finns för försörjningen av trafik, samt att deras beslut baseras på relevanta beslutsunderlag och är möjliga att granska och ifrågasätta från allmänheten.

Förutsättningen för att subventionerad kollektivtrafiken ska vara motiverad utifrån ovanstående resonemang om externaliteter och skalfördelar, är att det finns ett tillräckligt resandeunderlag, det vill säga efterfrågan. Om man tittar på kartor över tillgängligheten med hjälp av bil och jämför med kartor för kollektivtrafik, framstår det som väldigt tydligt att kollektivtrafik inte kan vara yttäckande på samma sätt som individuella bilar.¹⁶ Det finns alltså stora områden utanför tätorterna där man inte med dagens teknologi och produktionskostnader ekonomiskt kan motivera kollektivtrafik. I dessa områden blir även annan infrastruktur för kommunikation viktig, såsom internet. E-handel ersätter alltmer av de privata transportbehoven för inköp, bankärenden och så vidare med leveranser med distributionsfordon.¹⁷

Teknologi och produktionskostnader har dock förändrats tidigare och kommer även att förändras framöver. Det pågår till exempel avancerade försök med förarlös trafik på vägarna på olika håll i världen, och under 2017 kommer Volvo att släppa ut 100 sådana bilar i trafiken i Göteborg. Bilarna kommer i framtiden också att själva kunna koppla ihop sig med varandra i fordonståg när trafiken tätar, vilket kommer att både öka den yttäckande tillgängligheten och vara platsbesparande i tätortstrafiken, alltså ta tillvara både kollektivtrafikens fördelar och bilens flexibilitet. Förarens tid kommer att vara möjlig att utnyttja till annat än att köra och riskera att utsätta sig och andra för olyckor. Förarlösa bussar är kanske inte lika lätta att få acceptans för, men med mera automatiska bussar kan föraren ägna mer tid åt passagerarna. På järnväg finns det redan förarlösa tåg på många håll, dock bara i slutna spårssystem som tunnelbanor, på flygplatser och liknande. Sådana tåg spar uppehållstid och miljö, kan gå jämnare och tätare än tåg med förare. De kommer att introduceras på den röda linjen i Stockholm från år 2020.

Men det finns även enklare innovationer på det mer organisatoriska planet: redan idag förekommer "byabussar" som är en mer lågteknologisk form av organiserad samåkning där invå-

¹⁵ Trafikverket stödjer viss interregional trafik med drygt 800 Mkr per år, Gotlandsfärjan och vissa linjer med flyg, buss och tåg.

¹⁶ Se t.ex. Västra Götalandsregionen (2011), "Tillgänglighetsatlas" (s. 55). www.vgregion.se/tillganglighetsatlas

¹⁷ DIBS, "Svensk e-handel 2013", www.dibs.se; PostNord, "e-barometern Q3 2014", www.hui.se

narna själva turas om att vara chaufför, vilket sparar in på förar- och framkörningskostnaderna.¹⁸ Det finns även möjligheter att i ökad grad samordna kollektivtrafik och särskilda persontransporter om regelverken ändras,¹⁹ samt öka inslagen av anropsstyrd flextrafik, mer anpassade fordonsstorlekar, och incitamentsavtal eller koncessioner där operatörerna får större inflytande över linjenätet, fordonen och trafiken.

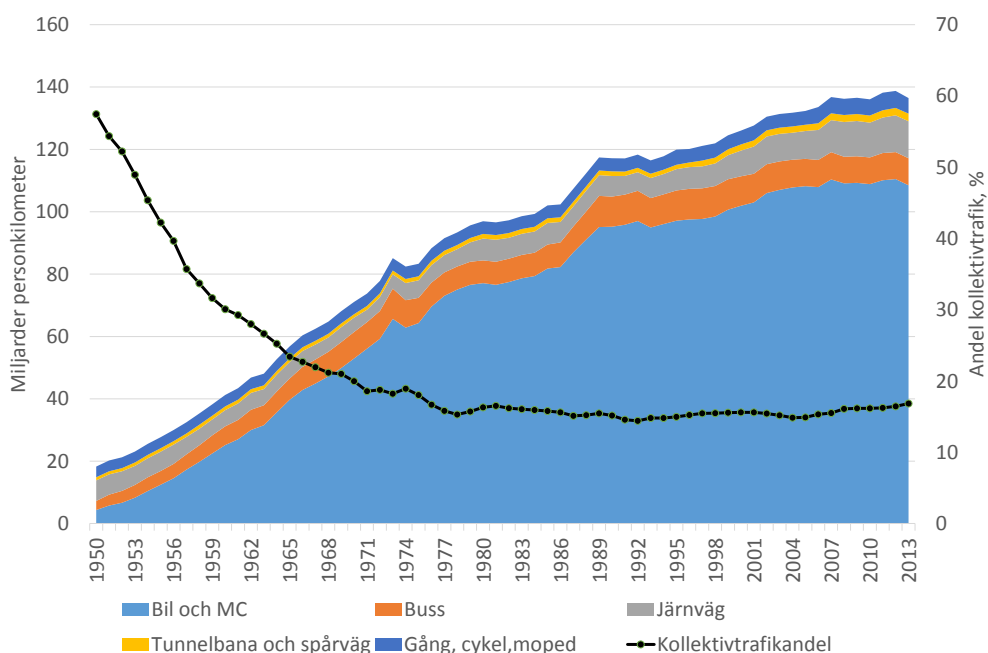
¹⁸ www.dintur.se/Biljetter-och-priser/Byabussen-i-Ange-kommun/

¹⁹ Se "Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter" (Trafikanalys Rapport 2014:7).

3 Lägesbeskrivning av kollektivtrafiken

I detta kapitel görs en översiktlig lägesbeskrivning av Sveriges marknad för långväga persontrafik på järnväg respektive för regional kollektivtrafik. Vi beskriver kort hur mycket vi reser med kollektivtrafik i Sverige, utbudet, priser och den myndighetsstruktur som organiserar den upphandlade kollektivtrafiken samt de nationella myndigheternas roller.²⁰

Kollektivtrafikens andel av markbundna transporter mätt med persontransportarbetet (personkilometer) har legat stabilt på 16–18 procent sedan 1970-talet (Figur 3.1). Resandet med kollektivtrafik ökar över tid men bilåkandet ökar alltså i ungefär samma takt. Av buss och järnväg har trafikslagen över de senaste fem decennierna turats om att ha störst marknadsandel inom kollektivtrafiken. De senaste 10 åren har järnvägen dragit ifrån, främst genom ökning av interregional tågtrafik (Figur 3.2) och tåget har nu en marknadsandel av markbundna transporter på ungefär 8,7 procent medan bussen utgör 6,4 procent (2013).



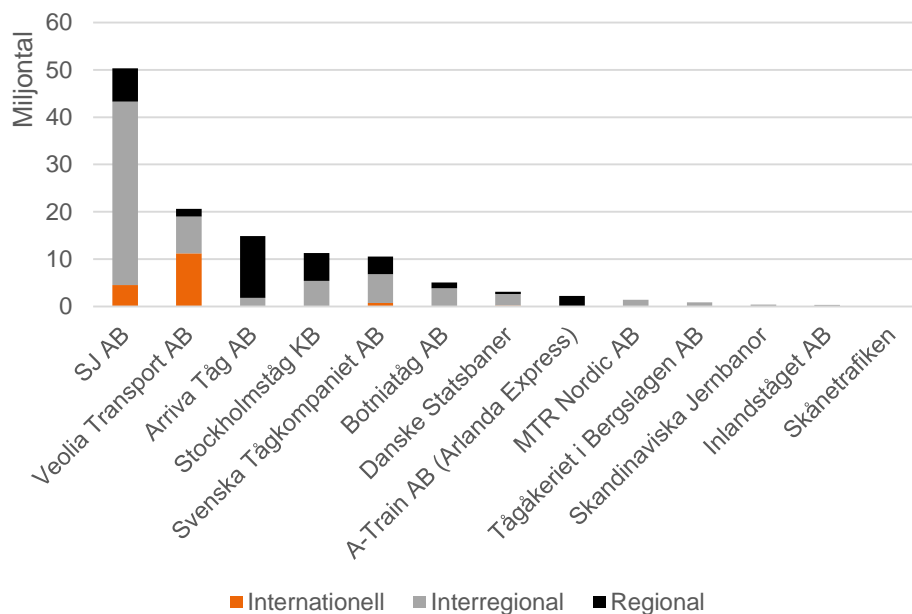
Figur 3.1: Persontransportarbete (exkl. flyg) år 1950-2013. Miljarder personkilometer.
Källa: Trafikanalys (www.trafa.se/sv/Statistik/Transportarbetet/)

Enligt det transportpolitiska delmålet som direkt rör kollektivtrafik ska "förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras". Resandet med kollektivtrafik skulle kunna öka om till exempel bensinpriset steg radikalt, men det centrala för att förändra resandet är att kol-

²⁰ Utbud och flera andra aspekter som tas upp mycket kort i detta kapitel beskrivs detaljerat i rapporterna "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14) och "Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014" (Trafikanalys Rapport 2014:15).

lektivtrafiken blir mer attraktiv för dagens resenärer, och även för dem som idag väljer bort kollektivtrafik. Förändringar i utbudet av kollektivtrafik är därför (oftast) en förutsättning för att andelen resor med kollektivtrafik ska öka.²¹ Förändringar i utbud kan till exempel vara nya aktörer, fler tidtabellskilometer (trafikarbete), fler avgångar, tätare linjenät, nya trafikupplägg, kortare restider, högre komfort och mer prisvärda transporter.

Den långväga persontrafik på järnväg är alltså öppen för konkurrens sedan 1 oktober 2010. Persontrafiken med tåg har ökat nära nog varje år de senaste 15 åren medan godstrafiken närmast är konstant, och har till och med minskat marginellt de senaste åren. SJ:s marknadsandel mätt i tåtkilometer 2015 är ungefär 42 procent, följt av Veolia med 17 procent och Arriva med 12 procent (dessa andelar avser både subventionerad och kommersiell trafik). De två helt nya kommersiella aktörerna Skandinaviska Jernbanor (fr.o.m. 2012) och MTR (fr.o.m. mars 2015) har tillsammans en mycket liten andel av den totala persontrafiken på järnväg. I tågplanen för 2015 (T15) kör de tillsammans 1,8 miljoner tåtkilometer, vilket motsvarar 1,5 procent av den totala trafiken. Som jämförelse planerar A-Train AB (Arlanda Express) att köra 2,2 miljoner km, motsvarande 1,8 procent av trafiken i T15. Här bör dock observeras att MTR inte kör hela året utan börjar sin trafik först i mars 2015 och ökar successivt antal avgångar tills de når sitt fulla planerade utbud i augusti 2015.



Figur 3.2: Planerat utbud mätt i antal tåtkilometer för persontåg, uppdelat på operatör och på trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Miljoner tåtkilometer, år 2015.

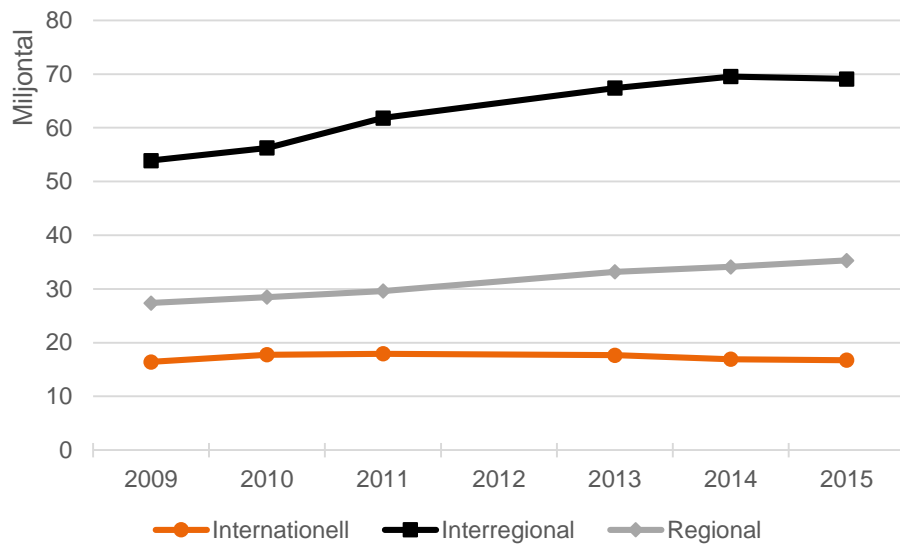
Vi har delat in Sveriges tågtrafik i tre olika typer beroende på trafikens finansiering: RKM:s subventionerade tågtrafik, kommersiell trafik samt kommersiell trafik med bidrag från RKM.²² RKM:s upphandlade trafik är ungefär 60 procent av tåtkilometrarna. RKM har även en roll i den kommersiella trafiken i och med att de på olika sätt köper platser inom den kommersiella

²¹ Andra förutsättningar kan till exempel vara ökade kostnader för biltrafik och parkering, trängselavgifter, lägre priser för kollektivtrafik, bättre tillgänglighet och användbarhet etcetera.

²² Därtill kommer mindre utbud av Statligt/kommunalt, Museiföreningar, Trafikverket (interregional upphandlad trafik) och Utländskt statligt (viss trafik till Danmark).

trafiken, på både bussar och tåg. Vi uppskattar att ungefär 16 procent av den totala trafiken är kommersiell trafik med vissa inslag av inköp eller bidrag från RKM. Den rent kommersiella trafiken är 20 procent.

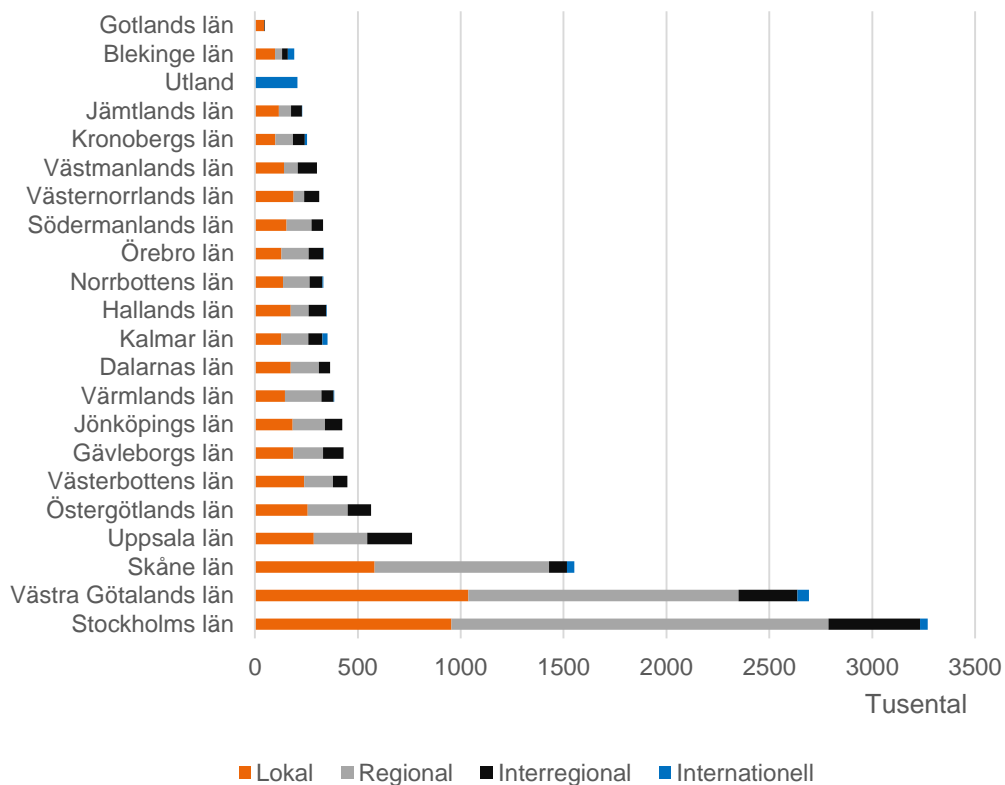
Persontrafiken på järnväg ökar över tid, både mätt i antal avgångar och som tågkilometer och det är den interregionala trafiken som förklarar den största delen av ökningen (Figur 3.3). Från 2009 till 2015 ökade det planerade trafikarbetet med persontåg med 24 procent, medan godstrafiken under samma period legat relativt stabilt runt 50 miljoner tågkilometer per år. Både den regionala och interregionala trafiken har ökat relativt kraftigt sedan 2009.



Figur 3.3: Planerat utbud mätt i tågkilometer med persontåg, uppdelat på trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Miljoner tågkilometer, år 2009–2015.

SJ är den klart största aktören på marknaden för persontrafik på järnväg, mätt som planerade tågkilometer. Veolia den näst största operatören. Arriva är den operatör kör flest kilometer regional tågtrafik i Sverige enligt T15 och Veolia operatören som kör mest internationell trafik (till Danmark).

Om vi övergår till den svenska kollektivtrafiken i alla trafikslag enligt Samtrafikens tidtabeller, så är utbudet starkt koncentrerat till de tre befolkningsmässigt största länen. Mätt som tidtabellskilometer står Stockholm, Västra Götaland och Skåne för 65 procent av den regionala kollektivtrafiken och för 47 procent av den lokala trafiken (Figur 3.4). Observera då att trafikens hemvist definieras efter dess startlän.



Figur 3.4: Mängden kollektivtrafik i tidtabellskilometer, uppdelat på turens startlän och om turen är lokal (inom kommuner), regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) eller internationell (mellan Sverige och annat land). Vecka 40 år 2014.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

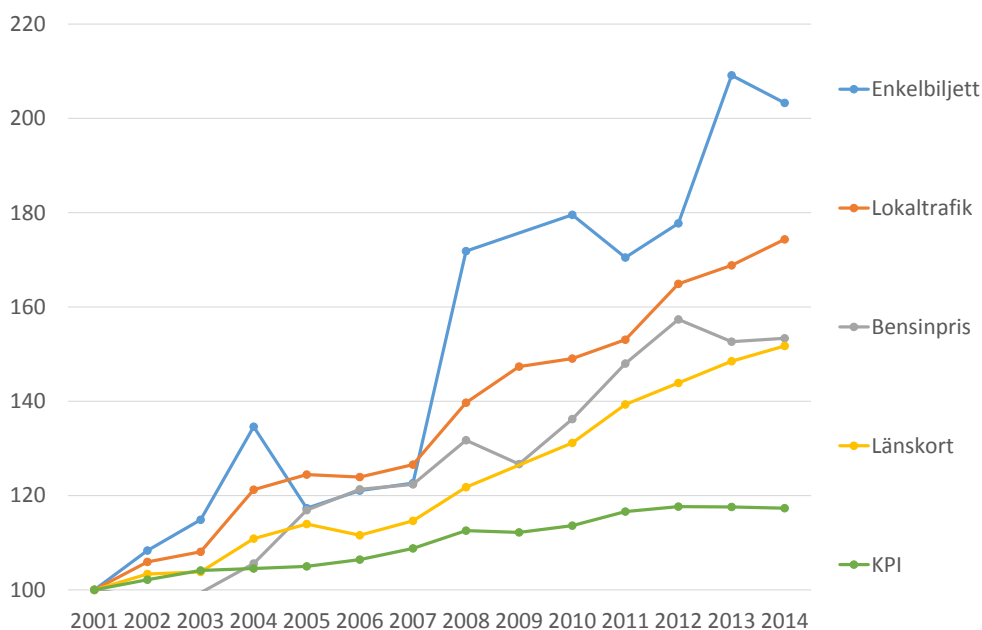
Utbudet av kollektivtrafik är också starkt koncentrerat till ett antal stora huvudmän. Huvudman avser här den organisation som initierar trafiken. De fyra största RKM dominerar som huvudmän, och SJ hamnar på femte plats. 19 av de 20 största organisationerna av kollektivtrafik är RKM eller sammanslutningar av flera RKM. På plats 22 kommer Swebus, den största kommersiella organisationen av kollektivtrafik efter SJ. Totalt förekommer 71 olika organisationer av kollektivtrafik i Samtrafikens tidtabeller för vecka 40 år 2014.

Vi såg tidigare att kollektivtrafiken har en marknadsandel på runt 17 procent i hela landet, det vill säga av de kilometer vi reser markbundet är ungefär 17 procent kollektivtrafik i form av buss, tåg, tunnelbana och spårvagn. Det är stor spridning i kollektivtrafikandel i olika delar av landet och den varierar från 8 procent i Värmlands och Blekinge län till 23 procent i Uppsala och Gävleborgs län och 30 procent i Stockholms län.²³

Priserna på järnväg och regional kollektivtrafik har utvecklats likartat, såtillvida att priserna stigit mer än övriga konsumentpriser. För offentligt organiserad regional kollektivtrafik har priser på enkelbiljetter ökat mest och betydligt mer än länskort. Ett sammanvägt prisindex för lokaltrafik (från SCB) har sedan 2001 stigit med nästan 80 procent mot knappt 20 procent för KPI totalt (Figur 3.5). Priserna för länskort varierar kraftigt mellan länen, från 740 kr på Gotland till 2 500 kr i Norrbotten. I många län köper resenärer oftast inte länskort utan snarare ett kort för ett mindre område. Det är stora variationer mellan länen hur stort utbud man kan dra nytta av

²³ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011" (Trafikanalys Rapport 2011:9), Figur 3.5.

med sitt länskort. Om vi bara jämför storstadslänen så kostar ett länskort i Stockholms län 790 kr, i Skåne län 1 150 kr och i Västra Götalands län 1 500 kr. Om vi kalkylerar hur många utbudskilometer man får per krona på ett länskort, så är utbudet per krona nära nog lika stort i Skåne och Västra Götalands län, men nästan 4 gånger större än dessa län i Stockholms län.²⁴



Figur 3.5: Prisindex för enkelbiljetter, länskort, bensin, lokaltrafik samt konsumentprisindex, åren 2001-2014. Index (2001=100). Löpande priser.

Källa: Respektive organisatörs hemsida, Svensk Kollektivtrafik, SCB, Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutet.²⁵

Anm: Index för enkelbiljetter och länskort är befolkningsviktade medelvärden av länens priser.

Den upphandlade regionala kollektivtrafiken kostar idag nästan 40 miljarder per år.²⁶ Subventionsgraden, det vill säga den del av de totala trafikeringkostnaderna som täcks med offentliga medel, har ökat från 42 procent i början av 2000-talet till idag i genomsnitt 50 procent. Ungefär hälften av kostnaderna för trafiken täcks alltså med bidrag från kommuner, landsting och stat²⁷ medan resterande täcks av främst biljettintäkter.²⁸ Graden av subvention varierar mycket mellan länen, från 40 procent i Hallands län till 84 procent i Gotlands län (år 2013).²⁹

²⁴ Utbud enligt "Lokal och regional kollektivtrafik 2013" (Trafikanalys Statistik 2014:22). Vi vet inget om hur vanligt det är med länskort i respektive län.

²⁵ Värden för bensinpris, KPI, transporttjänster samt lokaltrafikindex baseras på uppgifter för januari-juli 2014. Befolkningsmängden och -fördelningen för 2014 har antagits vara densamma som för 2013.

²⁶ Statistik för den upphandlade kollektivtrafiken publiceras årligen, för år 2013 se "Lokal och regional kollektivtrafik 2013" (Trafikanalys Statistik 2014:22).

²⁷ Bidragen fördelar sig som 10 procent från kommuner, 87 procent från landsting och 3 procent från staten (genom Trafikverket).

²⁸ En mindre del, runt 8 procent, är andra verksamhetsintäkter som t.ex. reklam.

²⁹ Delvis kan Gotlands höga subventionsgrad förklaras av att Gotland inte har något landsting vilket påverkar möjligheten att interdebitera vissa kostnader mellan kommun och landsting.

De senaste tio åren (2004-2013) har utbudet i den upphandlade trafiken ökat (+20%) och resandet har ökat (+27%) men de totala kostnaderna har ökat betydligt mer (+57% i fasta priser). Vi såg ovan att resenärerna delvis betalat detta med högre priser men även bidrag i form av skattemedel har på tio år ökat med 81 procent, mätt i fasta priser. Det finns förstås en gräns för hur mycket och hur stor andel av offentlig finansiering som kan gå till kollektivtrafiken.

Kan man påverka resandet i kollektivtrafik med en högre subventionsgrad? Det finns exempel på helt avgiftsfri kollektivtrafik i Sverige och andra länder.³⁰ Vissa argumenterar för att denna för resenären helt gratis kollektivtrafik drar fördelnings- och rättviseargumenten³¹ till sin spets. Andra anser att avgiftsfri kollektivtrafik komplicerar den lokala och regionala politiska diskussionen eftersom en avgiftsfri aktivitet kontinuerligt måste försvaras i förhållande till andra aktiviteter som behöver offentlig finansiering (skola, sjukvård, omsorg etcetera). För att komma framåt i ambitionen om att öka resandet med kollektivtrafik har det gjorts några försök med avgiftsfri kollektivtrafik. Dessa försök har hittills genomförts på mindre orter och med varierade resultat.³²

Det man kan konstatera är att för den upphandlade kollektivtrafiken är både resande och utbud per invånare på länsnivå negativt korrelerade med subventionsgrad. Det betyder att län med litet utbud och litet resande per invånare, har en relativt hög subventionsgrad för kollektivtrafiken. Omvänt så har län med stort utbud och mycket resande per invånare en lägre subventionsgrad.³³ Vi tolkar det som att befolkningstätheten är avgörande för möjligheten att kunna erbjuda ett stort utbud med stordriftsfördelar, och därmed kunna erbjuda en attraktiv kollektivtrafik som relativt många reser med. Det innebär också att mer glesbefolkade län med mindre utbud, mindre resande och som sagt redan hög subventionsgrad, har mycket begränsade möjligheter att försöka attrahera fler kollektivtrafikresenärer genom ännu högre subventioner.

Ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i varje län ligger hos den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM). RKM finns på landsting, regioner, regionala samarbetsorgan och kommunalförbund (Tabell 3.1). Organisationsvalen har varit föremål för politiska diskussioner och förhandlingar. I en del län har en oro funnits för ett landsting med alltför stor makt i förhållande till kommunerna. Där har ansvaret för kollektivtrafiken tenderat att läggas på regionförbund eller kommunalförbund. I andra län har man genomfört skatteväxling från kommuner till landstinget och sett fördelar med en ekonomiskt ansvarig aktör, och att ha den regionala kollektivtrafiken underställd ett direktvalt parlament med beskattningsrätt.

Där det finns självstyrande *regioner* – Halland, Skåne, Gotland och Västra Götaland – har myndighetsansvaret för kollektivtrafiken tillförts dessa självstyrelseorgan. Norrbotten, Västernorrland och Sörmland har bildat kommunalförbund med anledning av det uppkomna regionala kollektivtrafikansvaret. Bildandet av ett kommunalförbund kan i vissa fall vara resultatet av en kompromiss då kommuner inte velat lämna över ansvaret till landstinget. I Stockholm är landstinget RKM, enligt skrivning i lagen. Lite förenklat kan man säga att RKM i norrlandsläna

³⁰ <http://farefreepublictransport.com/city/>

³¹ Se "Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor" (Trafikanalys PM 2013:1).

³² En studie om försöket i Avesta visar att avgiftsfri kollektivtrafik gjort att resandet ökat markant och att bilresandet minskat. http://www.dalatrafik.se/globalassets/rapporter-utredningar/pm-utvardering-koll-avesta_slutversion_131101.pdf Trafikanalys kommer att studera effekter som uppstått på platser där avgiftsfri kollektivtrafik finns, både i Sverige och i övriga världen. Vi planerar att presentera en rapport i ämnet i början av 2015.

³³ Samtliga korrelationer mellan å ena sidan subventionsgrad, å andra sidan påstigningar, utbudskilometer, sittplatskilometer och personkilometer per invånare, är alla negativa och sambandet är ganska starkt (korrelationer mellan -0,42 och -0,68).

finns i kommunalförbund och regionförbund medan ansvaret i södra och mellersta Sverige, med vissa undantag, ligger hos regioner och landsting (Tabell 3.1).

Tabell 3.1: Regionala kollektivtrafikmyndighetens organisationstillhörighet län för län.

Län	Region	Landsting	Kommunal- förbund	Regionförbund
Stockholm		X		
Uppsala		X		
Sörmland			X	
Östergötland		X		
Jönköping		X		
Kronoberg				X
Kalmar		X		
Gotland	X			
Blekinge				X
Skåne	X			
Halland	X			
Västra Götaland	X			
Värmland				X
Örebro		X		
Västmanland		X		
Dalarna				X
Gävleborg		X		
Västernorrland			X	
Jämtland				X
Västerbotten				X
Norrbottn			X	
Totalt	4	8	3	6

Källa: "Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik" (Sweco, www.trafa.se/marknadsoppning)

Det man genom den nya lagen ville komma bort ifrån var den tidigare "bolagsstyrningen" av kollektivtrafiken, för att istället ha en politiskt styrd organisation där kollektivtrafiken blir en integrerad del i övrig samhällsplanering, som bostadsbyggande, infrastrukturplanering och näringslivets utveckling. Fortfarande finns i lagen möjligheten för RKM att delegera upphandling och ingående av avtal till ett aktiebolag.³⁴ Tanken är dock att strategiska beslut ska fattas i myndigheten.

Hur länstrafikbolagen hanterats i den nya organisationen skiljer sig åt mellan länen (Tabell 3.2). I vissa fall har verksamheten helt och hållet gått in i den regionala myndigheten. En annan variant är att verksamheten ligger i myndigheten medan bolaget har en administrativ roll

³⁴ "En regional kollektivtrafikmyndighet får efter beslut av den beslutande församlingen överlämna befogenheten att ingå avtal om allmän trafik till ett aktiebolag." (SFS 2010:1065, kap 3, 2§)

som upphandlings- och avtalspart. Slutligen finns det län där bolaget har en mer operativ roll. I de fall där hela verksamheten har placerats i den nya myndigheten är nyttan av *en* tydlig aktör ett återkommande argument. I 11 av de 21 länen har länstrafikbolaget en mer framträdande operativ roll.³⁵ Olika motiv har framförts till valet av ett sådant organisationsupplägg. Det kan handla om bolagets starka ställning och kompetens, en smidigare övergång genom att bolaget lämnas orört, eller att man vill kunna skilja på strategiska och operativa frågor i två organisationer. Kollektivtrafikmyndighetens roll tenderar att innefatta hantering av de lagstadgade uppgifterna som beslut, måluppföljning och övergripande ansvar, men även att representera regionen i kontakter med andra myndigheter och aktörer avseende den regionala kollektivtrafiken.

Tabell 3.2: Länstrafikbolagens roll i den nya regionala kollektivtrafikorganisationen.

Län	Verksamheten i RKM	Bolag med administrativt ansvar	Bolag agerar operativt
Stockholm	X	X	
Uppsala	X	X	
Sörmland	X		
Ostergötland			X
Jönköping	X	X	
Kronoberg	X		
Kalmar			X
Gotland	X		
Blekinge			X
Skåne	X		
Halland			X
Västra Götaland			X
Värmland			X
Örebro	X	X	
Västmanland	X		
Dalarna			X
Gävleborg	X	X	
Västernorrland			X
Jämtland			X
Västerbotten			X
Norrbotten			X
Totalt	10	5	11

Källa: "Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik" (Sweco, www.trafa.se/marknadsoppning)

³⁵ Operativ syftar på uppgifter som trafikplanering, information och marknadsföring.

Förutom 21 regionala myndigheter finns det främst tre nationella myndigheter som är av stor betydelse för de marknader vi utvärderar: Trafikverket, Transportstyrelsen och Konkurrensverket. Trafikverket har flera viktiga uppgifter i sammanhanget men vi kommer främst att uppehålla oss vid hur Trafikverket utför sin uppgift att fördela kapacitet på spåren. Dessutom har Trafikverket sedan 1 januari 2012 enligt sin instruktion uppgiften att ge RKM råd och stöd i fråga om utformningen av trafikförsörjningsprogrammen. Transportstyrelsen har ansvar för tillsyn och marknadsövervakning av både järnvägslagen och lagen om kollektivtrafik. Konkurrensverket, slutligen, agerar reaktivt när konkurrensen på en marknad inte fungerar men har också löpande samråd med Transportstyrelsen.

4 Slutsatser och rekommendationer

I regeringsuppdraget formuleras en rad frågor att besvara, baserat på resultatet från utvärderingsarbetet (Bilaga 1). I detta sista kapitel sammanfattar vi våra slutsatser och ger svar på frågorna i uppdraget. I regeringsuppdraget sägs att utvärderingen ska göras med tydligt resenärs- och medborgarperspektiv. Vi lägger frågan om hur resenärer och medborgare påverkats långt ned i kapitlet, eftersom samtliga punkter som berörs i uppdraget, direkt eller indirekt och mer eller mindre, påverkar resenärer och medborgare.

Regeringsuppdraget innehåller ett antal frågor som:

- Hur har möjligheten att bedriva kommersiell trafik påverkats av reformerna? (avsnitt 4.1)
- Hur har utbudet förändrats efter reformerna? (avsnitt 4.2)
- Vad är reformernas effekter på regional utveckling och tillväxt? Hur har effektivitet i tågsektorn utvecklats? (avsnitt 4.3)
- Sker tillräcklig samordning av utbudet när det blir fler operatörer? (avsnitt 4.4)
- Hur har myndigheter och andra berörda aktörer agerat? (avsnitt 4.5)
- Hur har resenärer och medborgare påverkats av reformerna? (avsnitt 4.6)

I avsnittet om hur resenärer och medborgare påverkats, ger vi också vår sammanfattande bild av hur framgångsrika reformerna varit, med fokus på resenärsnyttan. Det ingår även i regeringsuppdraget att föreslå "åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknadens funktion". Vilka åtgärder som är lämpliga framöver beror på vilken kollektivtrafik, och vilken marknad, man vill ha. Vi ger förslag på fyra alternativa vägar framåt (avsnitt 4.7). Sist i kapitlet kommer ett avsnitt med avslutande kommentarer (avsnitt 0). Rapporten avslutas med rekommendationer i punktform (kapitel 5).

4.1 Hur har möjligheten att bedriva kommersiell trafik påverkats?

En fråga i uppdraget är hur möjligheterna att bedriva kommersiell trafik har påverkats av reformerna. I detta avsnitt sammanfattar vi våra slutsatser om detta ämne samt diskuterar ett antal hinder för kommersiell trafik.

Bara för att något är *tillåtet* på en marknad, är det inte självklart att det är affärsmässigt *attraktivt*. Det finns betydande inträdeshinder på både den regionala kollektivtrafikmarknaden och den interregionala tågmarknaden. De förändringar som hittills realiserats i form av helt nya linjer i regional kollektivtrafik är marginella och söker sig huvudsakligen till speciella nischer som turism, flygtransfer och säsongsbunden trafik, i vissa fall med möjligheter till andra upplevelser än själva transporten eller en förhöjd service.³⁶ I dessa nischer är betalningsviljan högre än i

³⁶ Se "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

traditionell kollektivtrafik, men i allmänhet är inte marknaderna tillräckligt attraktiva för att överbygga inträdeshindren och åstadkomma någon större förändring i utbudet.

De två marknaderna som vi utvärderar – långväga persontrafik på järnväg respektive regional kollektivtrafik – har olika detaljerad lagstiftning, vilket har betydelse för deras respektive förutsättningar för en fungerande konkurrens. Enligt järnvägslagen ska Trafikverket agera konkurrensneutralt och icke-diskriminerande när det gäller tilldelning av tåglägen, i sina trafikavtal och vad gäller avgifter. Detta gäller alla resurser som Trafikverket har inflytande över, inte bara utrymme på spåren utan även tillgång till depåer och annat som Trafikverket råder över. I lagen om (regional) kollektivtrafik saknas däremot helt skrivningar om konkurrens, både vad gäller själva trafiken och tillgång till gemensam infrastruktur såsom bytespunkter, informationssystem, reseplanerare och biljettsystem.

Hur har då möjligheterna att bedriva kommersiell trafik utvecklats efter reformerna? Det är som sagt tillåtet att köra trafik, men i den regionala kollektivtrafiken har intresset bland operatörer varit svalt. Under de knappa tre år som gått sedan den nya lagen om kollektivtrafik har det startat drygt 20 linjer med regional kollektivtrafik, de flesta med busstrafik till flygplatser i olika städer och ungefär hälften av linjerna har redan lagts ned (se avsnitt 4.2).

Den kommersiella trafiken kan relativt snabbt komma in på marknaden, kan ha stor flexibilitet vad gäller tidtabell som respons på efterfrågans variationer och kan även snabbt lägga ned trafik. Enligt Transportstyrelsens föreskrift ska trafik som startar eller upphör annonseras 21 dagar i förväg till berörd RKM. Det har hänt att trafik lagts ned snabbare än med denna framförhållning. Det är naturligtvis omöjligt att tvinga en operatör att bedriva kommersiell trafik som går med förlust. Kommersiella linjer kan alltså starta trafik mycket snabbt, i förhållande till offentligt organiserad trafik, där det tar 2-3 år från beslut om att trafik ska upphandlas till trafikstart. Den flexibilitet som finns för kommersiell kollektivtrafik är också en del av dess ”problem”. RKM måste ha en helt annan långsiktighet och ska, enligt nya lagens intentioner, integrera planering för kollektivtrafiken i annan samhällsplanering. Sådana hänsyn finns naturligtvis inte i kommersiell trafik.

När nya lagen om kollektivtrafik trädde i kraft spekulerades en hel del i den nya trafik som skulle tillkomma. Det fanns förhoppningar, eller snarare farhågor hos vissa, om att direktkonkurrens på lönsamma linjer i framför allt storstäder skulle etableras. Det talades om att kommersiella operatörer skulle ”plocka russinen ur kakan” och lämna RKM med en än tyngre börda för mindre lönsam trafik.³⁷ Det spekulerades i vilken kvalitet tillkommande kommersiell trafik skulle ha och det väcktes farhågor i vissa läger om att kommersiella operatörer skulle köra med gamla, trafikfarliga, miljöfarliga bussar, och bussar utan handikappanpassning.

Det mesta av detta blev det inget av, såtillvida att det inte etablerades så mycket ny trafik som många hade hoppats på respektive befarat. Framför allt blev det ingen direktkonkurrens alls på enskilda linjer, med undantag av att två kommersiella operatörer den 1 januari 2012 började köra busstrafik till Göteborgs flygplats Landvetter, från olika hållplatser i Göteborg. En av operatörerna lade ned sin trafik efter 10 månader, det fanns helt enkelt inte resenärsunderlag för flera operatörer på en och samma linje. Direktbussar av högre kvalitet från Nynäshamn till Stockholm var en linje som många trodde skulle etableras, men det har inte blivit någon som vill konkurrera med SL:s direktbussar på sträckan. Betalningsviljan för den extra bekvämlighet det skulle innebära kanske inte finns. SL:s pendeltrafik till Arlanda har gjort att numera samarbetar Swebus med Flygbussarna istället för att konkurrera om resenärerna. Från England (ex-

³⁷ <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/nya-lagen-kan-leda-till-bakslag-foer-kollektivtrafiken-2168>

klusive London) där kollektivtrafiken är kommersiell, är erfarenheten densamma: direktkonkurrens på linjer är ytterst ovanligt och operatörer tenderar istället att dela upp marknaden mellan sig. Vad gäller bussarnas kvalitet och farhågor att ny kommersiell trafik med sämre bussar skulle uppstå, så är högre kvalitet snarare ett konkurrensmedel.

Uppenbart finns inte så stort intresse att organisera regional kollektivtrafik på kommersiella grunder. Det är inte förvånande. Vi vet från både teori och praktik att kollektivtrafik i tätbefolkade områden måste subventioneras, annars blir utbudet mindre och priset högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det är förklaringen till att många länder har ett system för att subventionera kollektivtrafik, särskilt lokaltrafik i större städer.³⁸ Att i ett sådant system av subventionerad trafik, som till exempel det svenska, komma in på marknaden under helt kommersiella villkor, är inte så företagsekonomiskt attraktivt. Det allra mesta av intressant och efterfrågad trafik är redan säkrad via avtal med RKM och därmed subventionerad till i genomsnitt 50 procent. Den låga lönsamheten i branschen anges också ofta som ett hinder för att ta sig in på marknaden. Till och med större operatörer har svårt att tjäna pengar på sin trafik i Sverige³⁹ vilket minskar riskbenägenheten. Att våga satsa på kommersiell trafik blir naturligtvis ännu svårare för små operatörer som inte i samma utsträckning kan "korssubventionera" från upphandlad trafik.

Vad gäller innovationer från kommersiella aktörer så har vi sett att till exempel arbetspendlarlinjen Nacka-Kista har fri tillgång till internet ombord och bekvämare bussar än man vanligen har i linjetrafik. Fortfarande är det dock svårt att attrahera resenärer när de måste köpa ett separat månadskort för en enda linje. Det är ingen slump att flygbusstrafiken är den nisch som fungerat bäst för den kommersiella trafiken: det är en typ av kollektivtrafik där det finns en utbredd acceptans för att betala per resa.

Vad gäller kommersiell regional kollektivtrafik konstaterar vi att den formella begränsning som funnits knappast har varit den reella begränsningen. I stället är det sannolikt den ur kommersiell synpunkt svåra konkurrenssituationen i förhållande till subventionerad trafik som har utgjort det verkliga hindret. Trafikhuvudmännen har redan tidigare sett det som viktigt – inte minst i ljuset av sina egna budgetrestriktioner – att så långt som möjligt också bedriva och dra fördel av den trafik som ger ett positivt ekonomiskt täckningsbidrag. Det har alltså inte funnits företagsekonomiskt lönsam trafik som avsiktligt lämnats utanför kollektivtrafikmonopolens verksamhet; om sådan trafik har funnits och inte etablerats är det sannolikt följderna av ett förbiseende av en affärsmöjlighet snarare än att man avsiktligt avstått.

Om RKM fungerar som ett företag eller affärsverk har det därmed starka incitament att upphandla all trafik, inklusive länsgränsöverskridande trafik som ger kostnadstäckning. Till dessa ekonomiska drivkrafter kommer också att riskaversion och riskminimeringsstrategier från myndigheternas och politikernas sida ger ytterligare incitament att skaffa sig kontroll över trafikutbudet. Samtidigt kan det finnas berättigade frågor när det gäller hur långsiktiga dessa överväganden är och om de är i linje med samhällets eller trafikanternas samlade intresse, vilket väl borde vara utgångspunkten om agerandet styrs av ett myndighetsansvar. RKM är politiskt styrda myndigheter som ska agera proaktivt det vill säga organisera kollektivtrafiken utifrån ambitioner om regionförstoring och liknande. Kommersiella operatörer å andra sidan är reaktiva, de agerar på en efterfrågan som redan finns eller som man tror man kan locka fram. Den kommersiella trafiken tar inget långsiktigt och inget övergripande ansvar för ett läns kollektivtrafik utan det ansvaret ligger hos RKM.

³⁸ Se "Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor" (Trafikanalys PM 2013:1).

³⁹ "Tuffa tider för trafikbolagen"; Dagens samhälle # 38, 2014.

Kommersiella operatörer ska förutom konkurrens med subventionerad trafik brottas med inträdeshinder i form av brist på tillgång till fysisk och digital infrastruktur.⁴⁰ Vi har hittills inte hört om någon kommersiell trafik som välkomnats i RKM:s biljettsystem⁴¹, ibland inte heller i reseplaneraren. RKM har lagt stor vikt vid ett sammanhållet system för trafiken och av viss regional protektionism (dock i varierande grad över länen) kring det egna varumärket, snarare än av ett ansvar för *all* kollektivtrafik i länet. RKM har dock en svår situation, de har som uppgift att å ena sidan se till att resenärerna får en väl fungerande kollektivtrafik och skydda medborgarnas intressen. Att låta en del av marknaden skötas av kommersiell trafik kan uppfattas som riskfyllt. Å andra sidan måste resenärernas trygghetsbehov balanseras mot ett stort behov av innovation i branschen.

När det gäller långväga persontrafik på järnväg så har en handfull nya trafikupplägg etablerats efter att marknaden öppnades den 1 oktober 2010 (se avsnitt 4.2). De tågoperatörer som vill komma in på den svenska marknaden, eller befintliga operatörer som vill expandera sin trafik, stöter på hinder som låg lönsamhet, endast ettåriga tågplaner, svårigheter hitta rullande materiel, inget öppet samordnat biljettsystem⁴² och liten öppet tillgänglig kunskap om marknaden (till exempel resandeströmmar). En operatör behöver vara kapitalstark för att kunna hantera alla de risker som tågtrafiken innebär. Det är ingen tillfällighet att statliga bolag från olika länder helt dominerar utbudet av tågtrafik (se Figur 3.2).

Den subventionerade länsöverskridande tågtrafiken ökar i omfattning och utbredning vilket gör att en kommersiell operatör förutom andra marknadsrisker också är utsatt för risken att plötsligt bli av med sin affärsidé. RKM har enligt den nya lagen om kollektivtrafik rätt att besluta om allmän trafikplikt på ett omfattande område. Samma risk för en ny operatör gäller naturligtvis visavi potentiell konkurrens från annan kommersiell trafik, men med subventionerade tågsystemen är en ytterligare dimension att konkurrensen inte blir på lika villkor. Gränsdragningen mellan RKM:s rättighet att organisera trafik över länsgräns och de kommersiella aktörernas skydd inom den långväga persontrafikmarknaden, är oklar idag. En positiv effekt på den interregionala marknaden kan dock vara att den dubbla konkurrensen från expanderande subventionerad regional tågtrafik å ena sidan, och inträdet av nya aktörer på de mest attraktiva avgångarna på interregionala marknader å den andra, har tvingat SJ till effektiviseringar.

En viss diversifiering av marknaderna kan sägas ha skett, men dominansen från RKM:s subventionerade trafik, och SJ:s hävdvunna marknadsövertag med sitt starka varumärke och sina säljkanaler, utgör allvarliga inträdeshinder på respektive marknad. För järnvägstrafiken tillkommer dessutom problemen med hur de attraktivaste tåglägena ska fördelas på olika operatörer. Där konkurrerar också långväga trafik med den regionala, och det saknas metoder för att fördela kapaciteten optimalt, liksom det saknas en nationell plan för den svenska järnvägens användning, något som skulle kunna vara vägledande i kapacitetsfördelningen. I slutändan kan man säga att tågtrafiken som helhet troligen förlorar på detta i förhållande till bilen och flyget.

De stora kostnaderna och stora osäkerheterna inom tågsektorn gör att det troligen inte är aktuellt med någon större anstormning av nya kommersiella aktörer till den relativt begränsade svenska marknaden. Veolia kör fortfarande sina lågpriståg Stockholm-Malmö och TÅGAB sina direkttåg Falun-Göteborg (båda sedan 2010). Det faktum att MTR under 2015 kör igång sin trafik Stockholm-Göteborg med nya tåg, egna försäljningskanaler och pressar befintliga aktörers priser, samt att Blå Tåget (Skandinaviska Jernbanor) kör med fulla tåg redan tre år efter

⁴⁰ Regionala reseplaneringssystem, biljettsamarbeten, bytespunkter och terminaler.

⁴¹ Personal på Landvetters flygplats kan åka med Flygbussarna på sitt vanliga länskort, enligt överenskommelse med Västra Götalands RKM.

⁴² "Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg" (VTI 2011, Roger Pyddoke).

reformens införande måste ses som framgångar i ett marknadsöppningsperspektiv. Det är ändå två helt nya aktörer som etablerar sig på den svenska tågmarknaden, med för dem långa åtaganden, *trots* en rad hinder och svårigheter. Tilläggas bör att båda bolagen har starkt utländskt kapital (av olika storlek) i ryggen. Ett ökat utbud är tänkt att gagna resenärerna.

Det återstår att se hur marknaden Stockholm-Göteborg utvecklas, både tågmarknaden i sig men även resenärsnyttan och därmed konkurrensen gentemot flyget och bilen. Resandet på sträckan ökade stort då SJ 2000 (tidigare X2000) på 1990-talet introducerades. Frågan är om MTR:s inträde kan ge en liknande förändring i resandet med tåg.

Trafikanalys har genomfört en intervjustudie av operatörer som är potentiella utmanare till främst SJ och RKM:s trafik.⁴³ När operatörerna tillfrågas om hinder för expansion och inträde nämns svårighet att få attraktiva tåglägen och den låga lönsamheten generellt i branschen. Man nämner också som problem Trafikverkets brist på lyhördhet i tilldelningsprocessen och den offentligt organiserade trafikens utbredning. Tillgång till stationer, depåer och gemensamma biljettsystem är också hinder för inträde. När operatörer tillfrågas om önskemål de vill rikta till staten för att underlätta tillträde, så nämns en smidigare tilldelning av tåglägen och bättre kvalitet på järnvägen i form av minskade störningar och förseningar. En statlig insats för att underlätta tillgången på rullande materiel nämns också.

Om det finns en politisk vilja för fler etableringar på järnvägen så kan man inte bara förlita sig på experimentlusta från entreprenörer. För en mer genomgripande förändring av järnvägssektorn måste man avlägsna en del av de uppenbara hinder som finns, för att tågtrafiken ska utvecklas. Det är i skrivande stund osäkert vad som händer med fjärde järnvägspaketet. Utredningen om järnvägens organisation kommer att ge en mängd förslag på hur järnvägens hela organisation kan förbättras. Vi vill dock nämna *fyra* punkter som är centrala för att marknaden för långväga järnväg ska utvecklas mot en större diversitet. Punkterna berör också direkt och indirekt den andra reformen vi utvärderat, den nya lagen om kollektivtrafik:

- Kapacitetstilldelningen
- Konfliktytan mellan upphandlad och kommersiell trafik
- Ett öppet och samordnat biljettsystem
- Kunskap om marknaden

Kapacitetstilldelningen

I Sverige tillåts idag inte ramavtal som används i vissa andra EU-länder, bland annat England och Tyskland. Enligt den svenska järnvägslagen ska man varje år utgå från inkomna ansökningar, och "infrastrukturförvaltaren skall ta fram ett förslag till tågplan med utgångspunkt från de ansökningar som kommit in ..." (SFS 2004:519, kap.6, 9§). Detta system ger endast ettåriga tågplaner vilket för många operatörer ses som en väldig risk. Att organisera järnvägstrafik kräver rullande materiel, personal, depåer, marknadsföring och en mängd andra åtaganden varav många är betydligt mer långsiktiga än ett år. Trafikverket tog 2012 fram ett förslag till hur en lösning för ramavtal skulle kunna se ut i Sverige men det bedömdes av branschen som verkningslöst.⁴⁴ I utredningen om järnvägens organisation ingår en kartläggning av hur ramavtal används inom EU samt analysera behov av att införa sådana i Sverige.

De ettåriga tågplanerna är ett problem som uppenbarligen inte går att lösa enkelt. Ett annat problem som Sverige dock har stort eget mandat över, är den praktiska processen för att fördela den givna, begränsade kapaciteten på järnvägen till operatörer som vill köra passagerare

⁴³ Se "Inträdeshinder och flaskhalsar för en öppen marknad för persontransporter på järnväg" (VTI 2011, Roger Pyddoke).

⁴⁴ Se www.trafikverket.se/ramavtal/

och gods. Trafikanalys har påpekat redan i tidigare årsrapporter att kapacitetstilldelningen måste bli mer professionell och transparent. Många i branschen som vi talat med vittnar om att det går mycket långsamt med de förbättringar av tågplanarbetet som man har talat om i många år. Vi känner en farhåga att effektiviseringen av tågplanarbetet stannar upp. De resurser som arbetet med tågplanen kräver i form av en stor mängd möten är omfattande, samtidigt som insynen och transparensen är begränsad och frånvaron av IT-stöd förbluffande.⁴⁵ Tågplaneprocessen utförs i stort sett i frånvaro av allmänt tillgängliga faktaunderlag som kan beskriva och värdera de överväganden som Trafikverket gör i sina prioriteringar mellan olika tåg, inplanering av banarbeten etcetera.

Vi har i tidigare rapportering föreslagit att styrningen av Trafikverket behöver förtydligas. Vad gäller det (varje år) akuta problemet med kapacitetsfördelning så bör regeringen ge ett tydligt och tidsatt uppdrag till Trafikverket. Vi skrev i fjol att med "den forskning som finns på området och utifrån alla de projekt som Trafikverket själva drivit under flera år, så bör det finnas praktiska åtgärder att ta till så att processen blir bättre inför Tågplan 2015 och än bättre inför 2016. Ett generellt viktigt perspektiv att beakta både i den interna och i den externa styrningen av Trafikverket, är att verksamheter måste dokumenteras och bedrivs transparent, så att Transportstyrelsens tillsyn inte försvåras eller omöjliggörs."⁴⁶ (se vidare avsnitt 4.5)

Konfliktytan mellan upphandlad och kommersiell trafik

Marknadsförskjutningar mellan upphandlad och kommersiell trafik som potentiellt problem har varit tydlig sedan nya lagen om kollektivtrafik trädde i kraft. I regeringsuppdraget citeras regeringens ambition i propositionen, att "noga följa marknaden för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentligt initierad trafik". Huruvida denna undanträngning som nu sker tydligt på flera håll är i sin ordning eller "otillbörlig" beror till slut på politiska preferenser. Vilken typ av marknad vill man ha och hur ska kommersiella intressen vägas mot det allmännas intresse?

Ett sätt att avgöra om trafiken är försvarbar från allmän synpunkt är att göra en samhällsekonomisk bedömning. Trafikanalys lät 2013 göra en samhällsekonomisk analys av den nya pendeltågstrafiken till Arlanda och Uppsala.⁴⁷ Vår bedömning blev att utvidgningen är samhällsekonomiskt motiverad, under förutsättningar att SJ optimerar sitt utbud för att kompensera för intäktsbortfallet, i enlighet med vad de uttryckte i sitt remissyttrande till regeringen i november 2009. Så har dock ännu inte skett, men någon anpassning är att vänta eftersom trafiken inte längre går med vinst.⁴⁸ För Flygbussarna och Swebus var det inte lika lätt att anpassa sig till den nya konkurrensen från det allmänna, och Swebus lade ner sin trafik på sträckan den 18 augusti 2013. De två bolagen samarbetar nu om turerna till Arlanda. Det innebär alltså ett något sämre utbud av snabb och bekväm busstrafik till Arlanda, dessutom med bättre angöring till terminaler.

Vi kan också se att länens ambitioner att utvidga trafiken i länsöverskridande tågsamarbeten har tagit rejäl fart. Förutom Öresundstågens utvidgning till Göteborg, som godkändes av regeringen 2007 och startade på prov 2009, har vi fått utvidgad och sammankopplad trafik i Västra Götaland, Östergötland, södra Småland och längs Norrlandskusten. I Mälardalen samt mellan Östergötland och Gävleborg kommer det enligt planerna att från 2017 finnas offentligt ägda

⁴⁵ www.dn.se/ekonomi/sparen-racker-inte-till-nar-sj-far-konkurrens/

⁴⁶ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13) (avsnitt 6.7).

⁴⁷ "Pendeltåg Stockholm–Arlanda–Uppsala – Samhällsekonomisk, företagsekonomisk och politisk analys i ljuset av den nya kollektivtrafiklagstiftningen" (WSP), www.trafa.se/marknadsoppning

⁴⁸ "Uppsalapendeln olönsam för SJ", Upsala Nya Tidning (Johansson, 2014-10-29).

regionaltåg med minst entimmes-trafik (ett *storregionalt stornät*) i det enda kvarvarande kommersiella regionaltågssystemet i landet.⁴⁹ SLL belade våren 2014 regionaltågstrafiken i de sex ingående länen med allmän trafikplikt, vilket överklagades av SJ. Målet ligger nu för avgörande i förvaltningsrätten.

När det allmänna är på väg att överträda sina befogenheter genom att belägga områden med allmän trafikplikt är det meningen att den förfördelade parten ska väcka talan till allmän förvaltningsdomstol. På grund av denna ordning har varken Transportstyrelsen eller Konkurrensverket möjlighet att bestrida sådan offentligt initierad trafik, utan den ska istället anmälas direkt till domstol.⁵⁰ Tyvärr kan det finnas hinder för att kollektivtrafikföretagen väcker talan mot RKM, då de i många fall är beroende av RKM i andra gällande kontrakt, eller inte vill stöta sig med myndigheten med tanke på kommande upphandlingar.

Man kan ställa sig frågan vem som bör ha bevisbördan i fall där allmän trafikplikt inkräktar på kommersiell trafik, RKM eller den klagande parten? Det förefaller rimligt att kräva av RKM att kunna uppvisa ett underlag som styrker att den planerade trafiken är samhällsekonomiskt effektiv i detta och liknande fall, innan den tar beslut om allmän trafikplikt. Oavsett om det finns sådana underlag eller inte så blir det upp till förvaltningsdomstolarna att avgöra om den undanträngning av kommersiell trafik som RKM:s trafik ger upphov till är "otillbörlig" eller inte, och grunden för det avgörandet måste vara vilket av alternativen som är bäst ur "det allmännas" synpunkt. I det allmänna ska även räknas in legitima affärsmässiga intressen. Det kan här spela stor roll om planeringen av trafiken även kan kopplas till utvecklingen av ny bebyggelse, eftersom det ökar den samhälleliga nyttan av transporterna väsentligt.

Det är inte på förhand givet att det finns skäl att skydda den kommersiella trafiken. Det avgörande måste vara om planerna svarar mot det *allmännas intresse*. I propositionen om ny kollektivtrafiklag citerades den tidigare propositionen *Konkurrens på spåre*⁵¹, där det framgick att "regeringens beslut att tillåta Norrtåg och Öresundståg innebar ett aktivt ställningstagande med innebörd att inte skydda kommersiell trafik när ett utökat och av samhället kompletterande utbud kan anses vara till gagn för resenärerna och för samhället i övrigt".⁵² Vidare skrev man:

"För den kollektivtrafik som domineras av vardagligt resande finns, enligt regeringens mening, tydliga skäl för att behöriga myndigheter ska kunna agera med stor befogenhet för att se till att en sådan trafik etableras. Skälen är att det behövs mer kollektivtrafik än vad som är kommersiellt lönsamt, men också att det behövs en samordning av regional kollektivtrafik inom ett visst område för att det ska vara attraktivt för resenärerna att välja kollektivtrafik. Det betyder att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska ha bra möjligheter att agera genom att utge ersättning till kollektivtrafikföretag i syfte att skapa en god kollektivtrafikförsörjning."⁵³

⁴⁹ År 2017 öppnar pendeltågstunneln Citybanan i Stockholm för trafik, vilket fördubblar kapaciteten till och genom Stockholm. Se vidare [Mälardalsrådet/En Bättre Sits](#), [MÅLAB:s trafikplan 2017](#) samt de ingående länen [Avsiktsförklaring](#).

⁵⁰ Transportstyrelsen, "Undanträngning av kommersiell kollektivtrafik", internt PM, 2013-06-12.

⁵¹ SOU 2008:92

⁵² Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag, sid 40 ff.

⁵³ Ibid.

Men detta är en frihet under ansvar:

”De regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör dock hantera sin befogenhet ansvarsfullt eftersom deras åtgärder riskerar att få negativa samhällsekonomiska effekter om åtgärderna blir alltför långtgående. Den regionala kollektivtrafikmyndighetens åtgärder på marknaden behöver därför vara *proportionerliga*, det vill säga nyttan ska alltid motivera den eventuella belastning på samhällsekonomin som uppstår.” (vår kursivering)

För att kunna hantera detta ansvar bör RKM ”föra en dialog med berörda företag om vad kommersiell kollektivtrafik kan bidra med i kollektivtrafikförsörjningen innan myndigheten själv agerar med allmän trafikplikt och avtal”. Men någon lagbestämmelse för att reglera proportionaliteten i RKM:s agerande fann regeringen det inte lämpligt att införa. Proportionalitet är en av EU:s absoluta grundprinciper, som innebär att det offentligas ingripande på marknader måste stå i proportion till problemets (det vill säga marknadsmisslyckandets) omfattning.

Oavsett vilka preferenser man har vad gäller avvägningen mellan kommersiell och planeringsstyrd trafik, så är *tydlighet* en förutsättning för långsiktighet hos både kommersiella och offentliga aktörer. Det är en grundhållning att den långväga persontrafiken främst ska försörjas kommersiellt och att trafiken kan behöva skyddas. Hur man ska kunna ta större hänsyn till konfliktytan som uppstår måste lösas på ett mer konstruktivt sätt än att operatörer ska gå till domstol. SJ har överklagat beslutet om allmän trafikplikt för stor del av tågtrafiken i Mälardalen, till förvaltningsrätten. Det är det första beslutet om allmän trafikplikt som överklagas. SJ menar bland annat att beslutet går emot kollektivtrafiklagens intentioner, att det offentliga inte ska handla upp trafik där det finns förutsättningar för kommersiell trafik. RKM å andra sidan står fast vid sitt beslut och anser sig följa ramarna som sätts i kollektivtrafiklagen. Man pekar också på att ett beslut om allmän trafikplikt inte innebär ett förbud för SJ och andra att bedriva trafik, det vill säga marknaden är fortfarande öppen.⁵⁴

Ett öppet och samordnat biljettsystem

MTR har anmält SJ till Konkurrensverket. MTR anser att SJ bryter mot konkurrenslagen när de inte vill marknadsföra MTR:s biljetter på www.sj.se. Konkurrensverket har gett SJ rätt i deras beslut. Man kan inte kräva att SJ ska ge en konkurrent som MTR tillgång till deras biljetttjänst. MTR kommer nu utveckla en egen biljetttjänst och måste med egna marknadsföringsinsatser locka till sig resenärer.

SJ är fortfarande det starkaste varumärket och har den mest etablerade säljkanalen för tågbiljetter, och det kan vara avgörande för ett nytt trafikupplägg att få vara med där. En naturlig följd av marknadsöppningen är dock att SJ måste agera kommersiellt, även när det gäller tillgången till sin säljkanal. SJ kommer bara att släppa fram linjer som gynnar den egna trafiken, till exempel som matningstrafik till stomlinjer, och inte rena konkurrenter som MTR. I och med att lagstiftningen inte reglerar för ett samordnat biljettsystem är det inte oväntat att biljettsystemet hos det tidigare statliga bolaget, tillika marknadsdominanten, kom att bli hela marknadens naturliga försäljningskanal. Fördelen med detta är att det finns ett system som är välkänt och som fungerar. Nackdelen är naturligtvis att det är SJ (via Linkon) som sätter villkor och priser för tjänsten. Vi har förstått att det för operatörer är betydligt dyrare att sälja biljetter via www.sj.se än vad det är att sälja en lika dyr flygbiljett genom de försäljningskanaler som dominerar flygbranschen.

⁵⁴ Frågan analyseras i rapporten ”Framtidens tågtrafik i Mälardalen (Transrail), se www.trafa.se/marknadsoppning

Förutsättningarna för gemensamma eller samordnade biljettsystem regleras alltså inte i lagen om kollektivtrafik. I förarbetena sades att det är viktigt för resenärer att ha tillgång till samordnade system för att enkelt få information om alla resmöjligheter och även att kunna köpa biljetter enkelt. Till viss del ser det ut som om branschen nu funnit åtminstone en del lösning på problemet. Under hösten 2014 planeras en lansering av en tjänst med biljettköp, en utveckling av Samtrafikens ResRobot (www.resrobot.se) med en mängd anslutna operatörer. Utvecklingen av systemet har skett inom utvecklingsbolaget X2 AB. Det är ett stort steg framåt mot integrerad trafik över länsgränser, förutsatt att det inte blir för dyrt jämfört med att köpa individuella biljetter.

Den som gör en *planerad* resa har som regel goda möjligheter att hitta en biljett (via internet, appar, resebyrå, biljettjänster etcetera). Den som vill resa *spontan* kan dock möta på stora problem. Vid en spontanresa med till exempel buss kan resenären bli varse att det är stora skillnader mellan olika län. I vissa län accepteras kontanter på bussarna, i andra inte och i vissa accepteras kreditkort, i andra inte. Sveriges tolkning av EU:s penningtvättsdirektiv har dessutom försvårat användningen av SMS-biljetter. För hur dessa stora skillnader inom landet ska hanteras hänvisar vi till regeringens interna utredning som hanterade just sådana frågor (se avsnitt 4.4).

Kunskap om marknaden

Utredningen om järnvägens organisation ska bland annat kartlägga dagens tillgång till och morgondagens behov av statistik och periodisk uppföljning i järnvägssektorn.⁵⁵ Det framhålls i tilläggsdirektivet till utredningen att statistik och annan information är viktigt både för marknadens aktörer men också för allmänheten.

Den idag offentligt tillgängliga kunskapen om sektorn är begränsad och den operatör som överväger att ta sig in på den svenska marknaden får själv försöka leta efter eller skaffa fram information. Ett exempel på hur lite som idag publiceras offentligt om den svenska tågsektorn är att det för förseningar publiceras endast aggregerad information (av Trafikverket). Det publiceras ingen statistik om förseningar per stråk, per län eller per operatör. Att statistik på förseningar presenteras så styvmoderligt kan bidra till att det dåliga ryktet tågtrafiken har i media cementeras. Förseningarna totalt mätt i persontimmar har tvärtemot vad många tror *minskat* de senaste åren, trots att trafiken under samma period ökat.⁵⁶ Det finns inte heller någon tillgänglig statistik om antal resenärer per stråk eller om prisnivåer på sträckor.

Av hävd har man i Sverige tillmätt operatörers anonymitet större värde än marknadens och allmänhetens behov av öppenhet. Eventuellt håller detta nu på att förändras. Branschen samarbetar i projektet TTT, Tillsammans för tåg i tid, där bland annat årliga resultatkonferenser om tågförseningar ska föra arbetet framåt. Än så länge är arbetet i startgroparna. Trafikanalys planerar också för att statistik om förseningar ska kunna bli officiell statistik redan under 2015.⁵⁷

Det ligger nära till hands att jämföra med situationen i Storbritannien, där deras reglerande myndighet ORR (Office of Rail Regulation, www.orr.gov.uk) har en databas som är fritt tillgänglig för alla och där man kan få veta allt från förseningar per operatör till prisnivå per stråk. I den svenska officiella statistiken publiceras bara uppgifter som inte röjer identitet hos uppgiftslämnare, men trots denna begränsning finns det en mängd värdefull statistik som är möjligt att publicera. Inom TTT är det upp till dem som deltar i projektet att komma överens om på

⁵⁵ <http://www.sou.gov.se/sb/d/17723>

⁵⁶ Se "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

⁵⁷ Ibid.

vilken nivå man vill publicera uppgifter. Vi tycker att det finns goda skäl att vidare utreda vad Sverige skulle kunna lära av Storbritanniens publiceringstradition.

4.2 Hur har utbudet förändrats?

En fråga i uppdraget är hur utbudet har förändrats samt om eventuella marknadsförskjutningar skett. Vi sammanfattar i avsnittet våra slutsatser om detta.

I regeringsuppdraget sägs att utvärderingen ska göras med tydligt resenärs- och medborgarperspektiv. Tanken med reformerna är att man ska utnyttja marknadens dynamik för ett större utbud och därmed bättre förutsättningar för medborgare att välja kollektivtrafik. Det transportpolitiska målet som direkt rör kollektivtrafik säger att "förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel [ska] förbättras". I måluppföljningen för året 2013 konstateras att både utbud och resande inom kollektivtrafiken ökar, men så gör också det relativa priset samtidigt som många upplever problem med biljettköp. Den samlade bedömningen är att förutsättningarna för just detta delmål är jämförbara med när målen antogs, det vill säga det har inte hänt så mycket.⁵⁸

Idékedjan för marknadsöppningar går alltså via öppen marknad, fler aktörer, nya produkter och produktsegment, mer varierade priser (produktdifferentiering) och kanske även lägre priser i allmänhet så att fler reser kollektivt. Dessutom kan konkurrens, eller enbart hotet om konkurrens, leda till förändringstryck både hos etablerade kommersiella marknadsaktörer och på den offentligt organiserade trafiken. I och med den nya lagen ska den regionala kollektivtrafiken vara integrerad med annan samhällsplanering i länen, vilket också ska göra kollektivtrafiken mer relevant för resenärer och andra medborgare.

Utbudet av tågtrafik (tågkilometer) ökar över tid och de senaste två decennierna är det främst den regionala tågtrafiken som ökat i omfattning, men även snabbtågen. Av dagens tågtrafik är ungefär 60 procent planeringsstyrd av RKM och deras samarbetsbolag (Norrtåg, Öresundståg, Mälåb etcetera), 20 procent kommersiell och 16 procent kommersiell med bidrag från RKM. För busstrafiken är ungefär 95 procent av totala antalet busskilometer upphandlad och således bara 5 procent kommersiell.⁵⁹

Trafikanalys har, i samarbete med Transportstyrelsen, under de senaste tre åren med jämna mellanrum frågat alla RKM vilken ny respektive nedlagd kommersiell trafik som anmälts. Anmälan och avanmälan av all kollektivtrafik ska ske till berörd RKM senast 21 dagar före trafikstart eller trafikslut, enligt Transportstyrelsens föreskrift⁶⁰. Vi har fått kännedom om totalt 59 kommersiella linjer som startat sedan 1 januari 2012 till och med kvartal 3, 2014. Vi har för att bättre förstå vilken trafik som etableras, delat in trafiken i tre olika kategorier:

Regional kollektivtrafik: inom länsgräns, men om över länsgräns enbart för arbetspendling eller så kallat vardagsresande. Detta är ny kommersiell trafik som direkt konkurrerar med eller kompletterar RKM:s upphandlade trafik.

Långväga trafik: trafik mellan två eller flera län, som även kan göra stopp inom län för att släppa av och/eller plocka upp resenärer. Trafiken är som regel inte praktiskt intressant för så kallat vardagsresande, varken vad gäller tidtabell eller pris.

⁵⁸ "Uppföljning av de transportpolitiska målen" (Trafikanalys Rapport 2014:5).

⁵⁹ Se "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

⁶⁰ TSFS 2012:2

Turisttrafik: vänder sig till en speciell krets resenärer, till turistmål, färjor etcetera. Rör sig oftast inom ett län men är sällan praktiskt intressant för så kallat vardagsresande på grund av både tidtabell och prisnivå.

En del långväga busstrafik har nyetablerats, trafik som är fri att etablera sedan mitten av 1990-talet, men som nu också fritt kan stanna och släppa av och på folk inom län. Dessa linjer är dock sällan aktuella för så kallat vardagsresande, framför allt på grund av gles tidtabell. En del turistlinjer med sin specifika målgrupp har också startat men deras trafik är ofta begränsad till viss säsong och har en högre prisnivå. Av renodlad regional kollektivtrafik, trafik som kan endera konkurrera med eller komplettera RKM:s upphandlade trafik, har sedan 1 januari 2012 28 nya linjer etablerats, 3 med båt/färja och 25 med buss (inkl. anropsstyrd buss och taxi-buss).⁶¹ Den enda rena arbetspendlarlinjen inom ett läns gränser som etablerats är busslinjen Nacka-Kista som drivs av Flygbussarna. Av de 28 linjerna som startat är efter tre år alla tre färjor kvar och 12 av de 25 busslinjerna. Inom busstrafiken är det till stor del trafik till flygplatser som har överlevt reformens tre första år, samt Nacka-Kista-linjen.

Det finns en del nyskapande kollektivtrafik som etableras i länen, fortfarande vad gäller volym marginella företeelser, men som kan glädja de resenärer som kan nyttja sig av den. Exempel är amfibiebåten Estelle i Stockholm (turistlinje) och i Skåne en busslinje där resenärer vinkar in bussen om trafiklagarna så tillåter och där man kan hoppa av där man så önskar (kommersiell regional kollektivtrafik). Om vi blickar lite framåt är så kallade BRT-linjer (Bus Rapid Transit) på väg i bland annat Malmö och Karlstad, då inom ramen för den upphandlade trafiken.⁶²

För långväga persontrafik på järnväg på sträckan Stockholm-Göteborg blir det, framför allt från och med mars 2015, en betydande marknadsförskjutning från marknadsdominanten SJ till den nya operatören MTR. På vardagar kommer SJ att köra 18 snabbtåg i vardera riktningen och MTR 8 snabbtåg.⁶³ MTR har helt nya moderna tåg som är näst intill lika snabba som SJ:s. SJ 2000 (tidigare kallade X2000) är de enda tågen med korglutning vilket gör att de kan köra snabbare än alla andra. Gångtiden Stockholm-Göteborg för SJ är mellan 2:50 och 3:01 medan MTR:s gångtid är 3:19.⁶⁴ Vad gäller den totala mängden tågägen och planerade tågkilometer är dock de nya operatörerna marginella (se Figur 3.2).

Den marknadsförskjutning som skett totalt i alla kollektivtrafik är mot en ökning av den offentligt organiserade trafikens marknadsandel. Detta gäller främst på tågsidan där vi sett att det är regionaltågen som förklarar den totala ökningen i tågtrafik de senaste åren. Men även på bussidan finns det tendenser att "täcka in" större områden med subventionerad trafik. Ett exempel är det första beslutet om allmän trafikplikt fattat i Stockholms län som täcker ett omfattande område med busstrafik i norra innerstaden och på Lidingö. I beslutet poängteras att beslutet avser ett kollektivtrafiksystem "som är sammanhållet över hela länet samt ha en över tid

⁶¹ "Så vitt vi känner till" bör tilläggas. Vi har tillfrågat varje RKM om den trafik som de fått inrapporterat men vi är medvetna (så även RKM) att det finns vissa brister i rapportering av kollektivtrafik till RKM. Trafik kan starta/upphöra utan anmälan och trafik kan anmälas utan att sedan starta (till exempel på grund av insikt om bristande efterfrågan). En annan brist i rapporteringen är att det finns inte någon gemensam strategi för hur uppgifterna ska tas emot, lagras, harmoniseras eller spridas. Vad vi känner till är det bara fyra läns RKM som har någon information om kommersiell trafik på sin hemsida. En RKM som på sin hemsida utelämnat en operatör besvarade vår undran om detta med "vi vill inte görareklam för kommersiell trafik".

⁶² <http://x2ab.se/Nyheter/2014/Februari/Projektstart-for-BRT-pilot-i-Karlstad/>

⁶³ Detta gäller i augusti 2015, MTR introducerar olika turer mars-augusti. Därtill kommer Skandinaviska Jernbanor som kör dubbelturer måndag, torsdag och fredag (se "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990 – 2014" och "Utvärdering av avreglering och konkurrens samt analys av kommersiell och planeringsstyrd trafik", KTH, www.trafa.se/marknadsoppning)

⁶⁴ Skandinaviska Jernbanor har gångtiden 3:36-3:56.

förutsägbar och pålitlig trafikering⁶⁵ vilket är argument som till stor del utesluter all möjlighet att täcka behovet med kommersiell trafik. Den omtalade E20-upphandlingen i Stockholm var stor i omfattning, innehöll både buss och spårväg och på grund av detta var det bara tre operatörer som lade anbud.⁶⁶

I och med den nya lagen om kollektivtrafik blev det också tillåtet för RKM att arrangera länsgränsöverskridande trafik. Regional kollektivtrafik som är RKM:s ansvar definieras nämligen som kollektivtrafik som 1. äger rum inom ett län eller, 2. om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov. (SFS 2010:1065, kap. 1, 6§). Tidigare krävde trafik över länsgräns regeringens tillstånd och trafiken som vuxit fram i Öresundsregionen sedan 1 januari 2009 var ett försök till och med utgången av 2016, ett försök som dock kan sägas ha permanentats i och med den nya lagen.⁶⁷

Samtidigt som den nya rättigheten att ordna interregional trafik öppnar helt nya möjligheter för den subventionerade trafiken, är förarbetena till lagen tydliga med att interregional kollektivtrafik "så långt som möjligt bör drivas på kommersiella villkor". I Trafikanalys regeringsuppdrag (Bilaga 1) nämns den dåvarande regeringens ambition att "noga följa marknaden för att säkerställa att kommersiell kollektivtrafik inte otillbörligt trängs undan av offentligt initierad trafik". Att tillåta offentligt organiserad interregional kollektivtrafik är ett sätt att möta resenärers behov, utan att låta sig begränsas av länsgränser. Interregional trafiksamverkan skulle öka möjligheterna att bidra till regional utveckling. Som vi sagt tidigare är det främst den utökade interregionala trafiken som förklarar att det totala utbudet av tågtrafik ökar (se avsnitt 3). I lagens förarbeten nämns förslag från remissinstanser att begränsa den offentligfinansierade interregionala trafiken, till exempel genom att kräva tillståndsprövning för linjer längre än 150 km (prop. 2009/10:200, sidan 56) men någon sådan begränsning kom inte med i lagen.

Den subventionerade tågtrafiken har vunnit mark i Öresundsregionen och under en period (april 2012-december 2013) slutade SJ köra sina kommersiella tåg Göteborg-Malmö med hänvisning till att de inte kunde möta de subventionerade tågens konkurrens. SJ:s indragna trafik innebar en försämring för de mer långväga pendlarna, tvärt emot syftet med Öresundstågens etablering. I Stockholms län har subventionerad trafik börjar köras till Uppsala via Arlanda. På den längre sträckan har SJ tappat resande och Swebus har lagt ned sina egna turer till Arlanda och gått in i samarbete med Flygbussarna. De senaste planerna av mer storregional offentligfinansierad trafik som planeras är i Mälardalen då också offentlig trafik tränger undan kommersiell. I Trafikanalys regeringsuppdrag står att man inte vill ha "otillbörlig undanträngning" av kommersiell trafik, så frågan är vad otillbörlig innebär?

Fallet med Mälardalstrafiken är nu ett ärende för Förvaltningsrätten och det är första gången ett beslut om allmän trafikplikt överklagas, en garant för att RKM inte överskrider sina befogenheter, det vill säga inte anordnar annat än *regional kollektivtrafik*. Enligt förarbetena till lagen gäller att för att "minska den samhällsorienterade kollektivtrafikens bundenhet av administrativa gränser som ter sig allt mindre ändamålsenliga men samtidigt skydda den interregionala kollektivtrafikmarknaden, vars trafik i första hand ska vara kommersiell, bör de regionala kollektivtrafikmyndigheternas befogenhet att anordna trafik som sträcker sig över fler än ett

⁶⁵ Beslut om allmän trafikplikt för busstrafik inom Stockholms innerstad samt inom Lidingö stad (tjänsteutlåtande daterat 2012-11-16, TN-1211-0253).

⁶⁶ Vinnande Arriva samt Veolia och Keolis.

⁶⁷ Se "Öresundstågstrafikförsöket – en utvärdering av trafikhuvudmännens agerande och erfarenheter" (Trivector Traffic, 2012), www.trafa.se/marknadsoppning

län knyts till trafik som domineras av vardagsresande och som därmed funktionellt är att betrakta som regional kollektivtrafik.” (prop.2009/10:200.sidan 56)

Att det för framtida trafik i Mälardalen gått så långt som till en överklagan och att båda sidornas inlagor framstår som logiska och fullt rimliga utifrån lagens förarbeten, är ett tecken på att lagstiftningen är otydlig. Varje marknad mår bra av tydliga spelregler och domstolen är inte en bra plats för att driva kollektivtrafiken framåt. Det kan ta lång tid innan fallet når till dom och det är inte säkert att dom är så generell att den ger ledning för framtida liknande problem. Den konkurrenslagstiftning som finns är till för att stödja en marknad där fungerande konkurrens redan finns. Om det däremot är en marknad där det från början finns oklarheter om spelreglerna, är det rimligt att ordna upp sektorns egen lagstiftning innan man kan tro att konkurrenslagen ska lösa problem.

Den marknadsförskjutning som skett sedan den nya lagen om kollektivtrafik infördes har alltså skett till den offentligt organiserade trafikens fördel. Detta är möjligt på tågsidan tack vare den nya lagens möjlighet för RKM att ordna länsgränsöverskridande trafik. Denna nya möjlighet parad med många läns och regioners ambitioner för regionförstoring leder till den utveckling vi ser. Skäl att ha väldigt stora upphandlingar (till exempel E20) eller stora områden för beslut om allmän trafikplikt (Stockholm i exemplet ovan) är kanske snarare exempel på att RKM vill garantera ett sammanhållet system för trafiken och värderar potentiella stordriftsfördelar högt.

Det vi har sett av utvecklingen de senaste åren är att omfattande subventionerad trafik kan leda till undanträngning av kommersiell trafik och på så sätt minska utbudet och/eller komforten för resenärer och därmed motverka avsikten att med mer subventionerad tågtrafik förbättra för resenärerna. Det finns också farhågor att de storregionala tågsamarbetena kommer att vara kostnadsdrivande i en sektor där subventionsgraden på 15 år ökat från 42 till 50 procent, och där biljettpriserna för resenärer stigit mer än konsumentpriser generellt. Biljettprisökningen har ändå inte kunnat täcka hela kostnadsökningen utan de offentliga kostnaderna har stigit snabbare än utbudet och resandet. Slutligen blir det en fråga om politiska prioriteringar hur mycket detta tågutbud i förhållande till vad det ger i nytta för resenärer, medborgare och till samhället i övrigt.

4.3 Effekter på regional utveckling och tillväxt samt effektivitet i tågsektorn?

Såsom nämnts (avsnitt 4.2) är det i den regionala kollektivtrafiken endast marginell ny trafik som etablerats och det är främst busslinjer till flygplatser som överlevt en längre tid. För långväga järnväg är det sträckan Stockholm-Göteborg som särskilt från mars 2015 får ett betydligt större utbud än innan och nu med konkurrens mellan två snabbtågsoperatörer. Vad detta gör för prisbilden, resandet, marknadsandelar gentemot flyget och bilen på sträckan, hur operatörerna agerar och vilken uthållighet och eventuell utökning av trafiken som kan etableras, återstår att se. Samtidigt ser vi att den interregionala tågtrafiken fortsätter att öka och den utvecklingen går hand i hand med regionala ambitioner om regionförstoring, med hopp om tillväxt i allt större arbetsmarknadsregioner.

För tågtrafiken är det ett problem att man egentligen inte kan ha ett långsiktigt åtagande inom tågtrafiken. Med de ettåriga tågplanerna så finns ingen garanti för när de tåg som dagspendlare är beroende av kommer att gå, eller att de får utrymme i tågplanen över huvud taget. Tur-

bulensen kring Gnestapendeln inför Tågplan 2014 visade att en kommun plötsligt, utan förvarning och utan egentliga faktabaserade argument, kan ställas utan sin viktigaste kollektivtrafikförsörjning.⁶⁸ De nya planerna för tåg i Mälardalen har regional tillväxt som ett argument.⁶⁹ Utredningen om järnvägens organisation har som ett deluppdrag att kartlägga förekomst, innebörd och konsekvenser av överenskommelser mellan till exempel staten och landsting om medfinansiering i till exempel infrastruktur, mot mer eller mindre formaliserade kapacitetsutfästelser. I och med den järnvägslag vi har blir det svårt att tolka betydelsen av sådana utfästelser eftersom vi inte (åtminstone ännu) har ramavtal i Sverige som skulle kunna ge rätt till tåglägen över längre perioder än ett år.

De kommuner och län som varit med och finansierat Citybanan till exempel förväntar sig naturligtvis att få del av den nya banan då den är klar. Därför blev chocken så stor när Södermanland hade varit med och finansierat Citybanan och Gnestapendeln plötsligt skulle dras in i Tågplan 2014. Det hela slutade väl såtillvida att pendeltåg mellan Stockholm och Gnesta fick plats ungefär på samma sätt som tidigare år.⁷⁰

Den trafik olika RKM organiserar är vanligen i högre grad förutsägbar än vad kommersiella aktörer gör. RKM har avtal med operatörer som löper över lång tid och som fullföljs om inget exceptionellt händer (till exempel som i fallet med Gnestapendeln nämnt ovan). Kommersiella aktörer är av naturliga skäl mer lättroliga. Ett exempel är när SJ lade ned sin trafik Göteborg-Malmö en tid eftersom man inte ansåg sig kunna konkurrera med de subventionerade Öresundstågen. Den perioden fick de mer långväga pendlarna sämre utbud, längre restid och mindre bekväma tåg. Nu rullar SJ:s tåg mellan Göteborg och Malmö igen, men det finns alltid viss osäkerhet kring kommersiell trafik, vilket RKM också kan hävda att de vill motverka genom att lägga beslut om allmän trafikplikt på trafiken.

Vad gäller effektivitet och produktivitet i tågsektorn och hur den påverkats av reformerna är ännu för tidigt att säga något. Det är först 2015 som det blir konkurrens mellan två snabbtågsoperatörer – SJ och MTR – mellan Stockholm och Göteborg (se avsnitt 4.2). Den nya konkurrensen, redan den potentiella konkurrensen, har dock lett till att SJ sett över sina kostnader.⁷¹ Hot om konkurrens eller potentiell konkurrens kan i bästa fall leda till förändringstryck, både hos marknadsdominanten SJ och hos offentliga aktörer.

4.4 Sker tillräcklig samordning av utbudet?

Samordning av utbudet kan inkludera en rad funktioner som underlättar för resenärer att förstå hur trafiken fungerar, ta in information om utbudet (tidtabeller och informationstavlor på bytestpunkter), kunna byta mellan trafikslag och/eller operatörer samt köpa biljett. I lagen om kollektivtrafik står inget om den här typen av gemensamma funktioner utan enligt propositionen skulle dessa frågor lösas efter hand av marknads aktörer. Partnersamverkan har arbetat

⁶⁸ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13). De kommuner och län, bland annat Södermanland, som varit med och finansierat Citybanan förväntar sig naturligtvis att få del av den nya banan då den är klar. Därför blev chocken så stor när Gnestapendeln plötsligt skulle dras in i Tågplan 2014. Det hela slutade väl såtillvida att pendeltåg mellan Stockholm och Gnesta fick plats ungefär på samma sätt som tidigare år.

⁶⁹ Se "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

⁷⁰ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13).

⁷¹ <http://nyhetsrum.sj.se/nyheter/2014/Oktober/fortsatt-positiv-resultatutveckling-och-fler-satsningar-med-kund.html>

med en vägledning om tillträde till gemensam infrastruktur.⁷² Den dåvarande regeringen genomförde under sommaren-hösten 2014 en intern utredning om biljettsystem.⁷³ Inget har ännu publicerats från utredningen men i direktivet var uppdraget bland annat att utreda om det ska vara krav på alla operatörer att lämna ifrån sig data så att ett gemensamt biljettsystem kan byggas upp.

Utredningen sammanföll nästan i tid med att branschen själv inom utvecklingsbolaget X2 AB nu lanserar en gemensam reseplanerare med köpfunktion. Biljettfunktionen kommer att rymmas inom Samtrafikens koncept Resrobot.se.⁷⁴ Ett problem i sammanhanget är att många län, bland annat storstadslänen, har egna reseplanerare som de föredrar att marknadsföra framför ResRobot. Detta gör att ResRobot inte är särskilt känd för allmänheten och frågan är vilket genomslag den nya betalfunktionen kommer att få. Kommer enskilda RKM att vilja marknadsföra biljettjänsten eller fortsätter man snarast med sina egna länspecifika kanaler? I vilken utsträckning RKM ger utrymme för kommersiella aktörer i sina egna reseplanerare, varierar över landet. Skånetrafiken och Västtrafik har i sin respektive reseplanerare med bland annat bussarna till flygplatser, med tydlig angivelse att de gängse länsbiljetterna inte gäller. SL:s reseplanerare för Stockholms län har dock inte med vare sig flygbussarna till Arlanda eller Nacka-Kista-bussen.

Tillgång till bytesterminaler, omklädningsrum för chaufförer etcetera är naturligtvis av största vikt för att kommersiella operatörer ska kunna bedriva attraktiv trafik. Vi har tidigare i en studie om bussterminaler konstaterat att det var vissa problem i Linköping och Göteborg (Nils Ericson-terminalen) där kommersiella aktörer inte fick samma tillträde till terminalen som upphandlade operatörer och avtal mellan operatörer i upphandlad trafik och terminalen brast i transparens. Studien gjordes för ett par år sedan och i Göteborg är nu ett utvecklingsarbete igång där RKM, Jernhusen, Västtrafik och Göteborgs stad samarbetar för en bättre tillgång till ett antal centrala bytespunkter. Enligt vår studie fungerade tillträdet väl till Cityterminalen i Stockholm och vid Malmö station var det vissa problem, men senare har vi förstått att ett gott samarbete för resenärers och operatörers bästa har varit på gång. Nu verkar dock utvecklingen i Malmö ta ett steg bakåt då kommunens gatukontor anser att alla bussar inte får plats vid centralstationen, utan långväga bussar hänvisas till en plats längre bort vilket försämrar för resenärerna som byter till/från tåg eller lokalbuss. Beslutet har anklagats för att baseras på en felaktig analys av påstådd kapacitetsbrist och beslutet har överklagats.⁷⁵ Regeringens bedömning inför nya lagen var att offentligt ägd infrastruktur som hållplatser och bytespunkter alltid ska upplåtas på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.⁷⁶

Det har flera gånger höjts röster för att det behövs en lagstiftning om tillgång till gemensam infrastruktur. Trafikanalys drar slutsatsen att det bör bli obligatoriskt att bereda plats på offentligfinansierade bytespunkter. Såsom exemplet med Malmö ovan visar så faller en frivillig överenskommelse om en part av flera gör avsteg från den. Med resenärens behov i centrum borde det vara en självklarhet att byten görs så smidiga som möjligt och geografisk närhet mellan fordon i bytet är en förutsättning för detta.

⁷² Se <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Pagaende-projekt/Marknadstilltrade/>

⁷³ Se "Utredning om information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor" (N2014/2167/TE).

⁷⁴ Resrobot med köpfunktion planeras att lanseras i slutet av 2015.

⁷⁵ <http://www.skanskan.se/article/20141020/MALMO/141029952/-/swebus-slass-for-hallplats-nara-centralen>

⁷⁶ Prop. 2009/10:200 (sidan 51).

4.5 Hur har myndigheter och andra berörda agerat?

En del av regeringsuppdraget berör att "värdera berörda myndigheters och andra aktörers insatser och agerande med anledning av reformerna". I detta avsnitt sammanfattar vi vår uppfattning om hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, de nationella myndigheterna och operatörerna agerat.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna

Den nya lagen om kollektivtrafik innebär tre nyheter för organisationen av regional kollektivtrafik:

- en helt ny organisation av ansvaret för regional kollektivtrafik, med en nybildad regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) i varje län
- möjlighet för RKM att fritt organisera trafik över länsgräns
- en marknad öppen för kommersiell trafik⁷⁷

De nya myndigheterna ska ansvara för den regionala kollektivtrafiken i sitt län. Myndigheten är inom landstinget och/eller samtliga kommuner i länet och styrs politiskt och en avsikt med den nya organisationen var att komma bort från den tidigare "bolagsstyrningen" av trafiken och få kollektivtrafiken att bli en integrerad del av annan samhällsplanering. Med den nya ordningen skulle det bli lättare att skilja myndighetsåtgärder från kommersiella åtgärder.⁷⁸

I utredningen inför den nya kollektivtrafiklagen föreslogs en nationell myndighet för stöd och rådgivning till RKM men också för viss uppföljning.⁷⁹ Stödet till RKM är spretigt genom en rad organisationer (SKL, Svensk kollektivtrafik, Partnersamverkan för förbättrad kollektivtrafik, X2 AB, Kollektivtrafikens Avtalskommitté och kanske flera) samtidigt som ingen aktör tar ansvar för någon mer djuplodande uppföljning eller utvärdering av trafiken. Statistik som redan finns hos Trafikanalys och även annan statistik används i SKL:s Öppna jämförelser om kollektivtrafiken, ett initiativ för att påbörja benchmarking. Kunskap och lärande i sektorn behöver spridas. Under 2014 började SKL publicera Öppna jämförelser för kollektivtrafiken där länens trafik jämförs i en rad avseenden.⁸⁰ Vi har förstått att detta med benchmarking är något som uppskattas av RKM och även många andra. Benchmarking på avtalsnivå skulle öppna upp för en helt ny möjlighet att lära sig av andra och hjälpa RKM att med tiden bli mer skicklig på att handla upp trafik. Med tanke på den mängd oklarheter i dagens lagstiftning, överklaganden av upphandlingar med mera så vore det önskvärt att öka stödet till RKM.

Den nya beslutsprocess som nämns består av fyra steg. Varje RKM ska först fastställa ett trafikförsörjningsprogram. Som steg två ska RKM för trafik som inte kan komma att försörjas med kommersiell trafik, fatta beslut om allmän trafikplikt. Beslutet är ett myndighetsbeslut som utgör grunden för steg tre, att teckna avtal efter upphandling av trafik (om inte trafik körs i egen

⁷⁷ Invändningsrätten var en rätt som gjorde att de tidigare trafikhuvudmännen kunde förhindra kommersiella operatörer att etablera sig in på marknaden. När kommersiella operatörer sökte tillstånd hos Transportstyrelsen för att bedriva kollektivtrafik inom län skedde en skadeprovning där tillstånd för linjetrafik endast godkändes om trafiken inte ansågs skada den offentligt organiserade trafiken (SOU 2009/10:200). I storstadslänet slopades invändningsrätten redan 2009, vilket gjorde förändringen mindre dramatisk. (www.skl.se)

⁷⁸ Prop.2009/10:200 (sidan 102).

⁷⁹ En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39), avsnitt 13.4.

⁸⁰ <http://skl.se/tjanster/merfranskl/oppnajokforelser/kollektivtrafik.1131.html>

regi vilket numera är ovanligt i Sverige). Slutligen som steg fyra ska varje RKM varje år redovisa utfallet av upphandlingarna i en årsrapport. Processen syftar enligt regeringen till att åstadkomma förutsebarhet, insyn och genomlysbarhet när det gäller regionala kollektivtrafikmyndigheters åtgärder på kollektivtrafikområdet. Ett visst mått av enhetlighet och förutsebarhet i tillvägagångssättet gör det också enligt regeringen möjligt för kollektivtrafikföretag och andra att bedöma huruvida myndigheternas åtgärder är rimliga och står i proportion till syftet.

De trafikförsörjningsprogram som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska besluta om är en viktig del av kollektivtrafikreformen. En av trafikförsörjningsprogrammets uppgifter är att beskriva behovet av kollektivtrafikförsörjning i länet och att ange tydliga mål för utvecklingen. Enligt lagen ska programmet redovisa all kollektivtrafik, både den offentligt organiserade och den kommersiella. Den första generationen av trafikförsörjningsprogram har granskats av SKL, Transportstyrelsen och Trafikanalys. SKL granskade programmen främst utifrån den förbättringspotential som finns. Transportstyrelsen har studerat ett begränsat antal trafikförsörjningsprogram med avseende på hur de behandlar tillträdet för kommersiell trafik, medan Trafikanalys gjorde en bred granskning om hur programmen lever upp till lagens skrivningar. De uppföljningar som gjorts visar att trafikförsörjningsprogrammen ännu inte har uppnått en sådan enhetlighet som statsmakterna strävat efter. Regeringens mål att större enhetlighet skulle leda till bättre information och därmed bättre affärsmässigt stöd för alla kollektivtrafikföretag som överväger etablering av nya tjänster är alltså långt ifrån uppfyllt.

I förarbetena framhåller regeringen att de nya regionala myndigheterna måste agera ansvarsfullt, eftersom deras åtgärder riskerar att få negativa samhällsekonomiska effekter om åtgärderna blir alltför långtgående. De genomgångar som gjorts tyder dock inte på att trafikförsörjningsprogrammen behandlar denna fråga alls. Frågan om återhållsamhet och proportionalitet har hittills inte alls fått genomslag i myndigheternas program. Av propositionen framgår att RKM inte behöver invänta eventuella kommersiella initiativ men att myndighetens åtgärder på marknaden ska vara proportionerliga, ”det vill säga nyttan ska alltid motivera den eventuella belastning på samhällsekonomi som uppstår” och att dialog ska föras med kommersiella företag som kan tänkas vara intresserade att bedriva trafik.

En genomgående slutsats av de uppföljningar som gjorts är att få trafikförsörjningsprogram innehåller nya ansatser för att formulera mål och identifiera behov oberoende av trafikform (kommersiell/ upphandlad) och trafikslag eller att bedöma kommersiell trafiks möjligheter att bidra till trafikförsörjningen. Målen för kollektivtrafikreformen kan alltså ännu inte sägas vara uppfyllda i denna del. Trafikanalys granskning konstaterade också att målen som formuleras i programmen ofta är mer av lösa visioner som troligen saknar realism när det kommer till bland annat finansiering av höga ambitioner med i vissa fall fördubbling av kollektivtrafikresandet. Trafikanalys har tidigare påpekat att RKM saknade stöd från någon nationell myndighet i sitt arbete med trafikförsörjningsprogrammen och att kraven på programmen är höga.⁸¹

Steg 2 i processen, beslut om allmän trafikplikt, ska fattas i särskild ordning enligt svensk lag och i beslutet slår RKM fast vilka krav, till exempel på kvalitet, omfattning eller prissättning, som ska uppfyllas avseende en viss trafik för att i ett senare skede ingå avtal om trafiken. Beslut om allmän trafikplikt ska grundas i de mål och överväganden som redovisas i trafikförsörjningsprogrammen. Beslut om allmän trafikplikt fattas endast för den trafik som inte tros komma till stånd på kommersiella villkor, åtminstone i den omfattning eller med den kvalitet som RKM önskar. Besluten är överklagningsbara och det är den kommersiella operatören

⁸¹ Se ”Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013” (Trafikanalys Rapport 2013:13).

som anser sig berövad en affärsmöjlighet som kan överklaga till Förvaltningsrätten. Möjligheten att överklaga ska vara en garant för att inte RKM överskrider sina befogenheter.⁸²

Trafikanalys har gått igenom de omkring 40 beslut som fattades i länen under 2012 och 2013⁸³ och Transportstyrelsen har också gått igenom ett antal beslut om allmän trafikplikt i syfte att bedöma i vilken utsträckning de svarar mot statsmakternas intentioner i beslutet om en ny kollektivtrafiklag. Däri framhåller regeringen att varje RKM bör föra en dialog med kommersiella aktörer om vad de kan bidra med i kollektivtrafikförsörjningen innan myndigheten själv agerar med allmän trafikplikt, upphandling och avtal. Enligt Transportstyrelsen är dock tecknen på att en ingående dialog förts inför beslut om allmän trafikplikt i stort sett obefintliga. Att låta kommersiell kollektivtrafik etableras innan utbudet av upphandlad trafik fastställs, vilket är en modell som regeringen nämner, verkar inte ha övervägts i något fall. Detta måste i och för sig förstås utifrån att upphandling av trafik, hela processen som helhet, tar upp till tre år. Tvärtom är intrycket att RKM strävar efter att skaffa sig så stor egen handlingsfrihet som möjligt i utformningen av den allmänna trafik som ska upphandlas. Man undviker till exempel vanligen att närmare precisera utbudet i besluten om allmän trafikplikt. När utbudet specificeras i viss utsträckning förbehåller man sig ofta rätten att ändra viktiga parametrar utan att detta ska behöva få några konsekvenser för beslutet om allmän trafikplikt. Att besluten kan innebära allmän trafikplikt inom mycket stora områden med starkt trafikunderlag eller hela län och uppenbarligen är tänkta att gälla för mycket lång tid är andra tecken på detta.

En slutsats är att det med ledning av de beslut som analyserats inte går att göra en säker bedömning av den allmänna trafikens omfattning och kvalitet. Därmed ger inte heller besluten någon möjlighet att bedöma utrymmet för kommersiell trafik. Utformade på det sätt som hittills skett, blir besluten därmed ett slags allmänt embargo mot kommersiell trafik snarare än den inbjudan till dialog som statsmakterna förutsatte.

Både av kollektivtrafiklagen och av dess förarbeten framgår att besluten om allmän trafikplikt ska kunna härledas från de mål och behov som lagts fast i trafikförsörjningsprogrammen. Någon tillfredsställande sådan återkoppling finns inte i de beslut som hittills följts upp. Istället finns ofta en "omvänd" beslutsmotivering som innebär att man står inför en upphandling som behöver "formaliseras" genom ett beslut om allmän trafikplikt. Ibland framgår detta bakvända förfarande direkt och öppet av beslutsmotiveringen, ibland framgår det mera indirekt av hur beslutet om allmän trafikplikt är formulerat. Inte i något fall klargörs i vilken utsträckning den allmänna trafik som beslutats är ett effektivt medel för att nå målen i trafikförsörjningsprogrammet eller vilka andra medel som övervägts och förkastats.

Som steg 3 i processen hos RKM ska myndigheten handla upp trafik och ingå avtal med en operatör. Det finns nu en lång tradition i Sverige av att organisera trafik via offentliga upphandlingar med operatörer på en fri marknad. Det som är väldigt eftersatt är uppföljning och utvärdering av avtalen. Detta är ett område där stora insatser skulle behövas för att höja RKM:s kompetens. Enligt lagens förarbeten faller ansvaret på RKM att "i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig". Trafikanalys skulle sammanfatta kunskapsläget sådant att man idag vet mycket lite om vad mest ändamålsenliga avtalstyp är.

Enligt lagens förarbeten faller ansvaret på RKM att för varje upphandling välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig. Idag saknas ett sammanhållet faktamaterial som skulle kunna

⁸² Prop. 2009/10:200 (sidan 62).

⁸³ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13).

stödja ett sådant val. Det verkar snarare vara regel än undantag att RKM har svårt att redogöra för sina avtal, vilka de är och vad de får av trafik och resande för pengarna som betalas till operatörerna. Det är i vissa avseenden en dålig kunskapsbas i branschen.

I branschen (inom Partnersamverkan och inom Avtalskommittén) pågår ett löpande utvecklingsarbete för att öka inslag av incitament i avtalen. Enligt de modellavtal som branschen enats om bör den rörliga delen av betalningen utgöras av ersättning per registrerad resande och vara en väsentlig del av kontraktets omfattning, minst 25 procent av den totala ersättningen. Enligt preliminära resultat från Trafikanalys avtalsinsamling har de avtal som har någon form av incitamentsbetalningar alls (produktions- eller incitamentsavtal), en genomsnittlig incitamentsandel på just 25 procent. Då ska vi dock minnas att runt hälften av alla avtalen helt saknar incitamentsbaserade utbetalningar. Det finns nio stycken bussavtal med 50 procent eller mer av incitamentsbetalningar, de flesta av dessa ganska nya avtal. För de allra största bussavtalen, de fyra avtalen som har 500 miljoner eller mer i totala utbetalningar, är incitamentsdelen som lägst 2 och som högst 93 procent det vill säga spridningen är enorm. Eftersom avtalen sträcker sig över många år kommer det ta tid att ändra strukturen på hela avtalsmassan, även om viktiga initiativ för förändring tas vid många nya upphandlingar. Löpande uppföljning av avtalen är viktig för att höja kompetensen om hur man kan få mer trafik och resande för en given kostnad.⁸⁴

Slutligen, punkt 4 i RKM:s arbetsprocess är att, enligt EU:s kollektivtrafikförordning, varje år offentliggöra en rapport om den upphandlade trafiken. Vi har endast sett två exempel på en sådan rapport⁸⁵. Eftersom RKM nu är en del av landsting eller kommunförbund finns för de flesta län ingen motsvarighet till den tidigare årsredovisningen. Den årliga rapporten skulle fylla ett sådant syfte och enligt kollektivtrafikförordningen ska den även möjliggöra "utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering". Detta vore väldigt användbart i en sektor som har höga ambitioner för sin verksamhet men samtidigt behöver ökad kostnadskontroll.

EU-kommissionen kom under våren 2014 med riktlinjer för hur EU:s kollektivtrafikförordning ska tolkas. I riktlinjerna kommenteras att de årliga rapporterna bör fungera som en mer samlad insamling med samlad lagring av data och möjlighet till benchmarking. I vissa länder inom EU finns hundratals upp till tusentals så kallade behöriga myndigheter som kan handla upp trafik. Med så många myndigheter är det förstås orimligt att hantera en rapport för var och en, åtminstone om man vill åstadkomma någon slags benchmarking. Om Sverige ska följa kommissionens riktlinjer med en mer samlad insamling så är frågan vem som ska ha ansvaret. Det har tidigare påpekats i olika sammanhang att Sverige inte har någon tillsynsmyndighet för EU:s kollektivtrafikförordning och detta har bland annat Trafikanalys efterlyst.

Angående reformens nya möjlighet för RKM att organisera trafik över länsgräns, under förutsättningen att den främst fyller behovet av vardagsresande, angav regeringen att "det blir lättare att utan administrativa hinder etablera trafik över länsgränser".⁸⁶ Detta syfte med reformen har helt klart uppnåtts och det har ju också redan fått konsekvenser för trafikutbudet genom att ny upphandlad trafik över länsgränser etablerats eller aviserats. Om denna länsöverskridande trafik är ekonomiskt intressant, vilket den tidigare existensen av rent kommersiella upplägg indikerar, kan det finnas incitament att förbättra den upphandlade kollektivtrafikens

⁸⁴ Se "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14). Trafikanalys kommer att i början av 2015 publicera en rapport om bussavtalen som reglerade trafiken under 2013. Det rör sig om runt 350 avtal i hela Sverige.

⁸⁵ Från Södermanlands och Värmlands RKM.

⁸⁶ Före reformen krävde denna trafik regeringens godkännande.

samlade ekonomiska utfall genom att också "upphandla" företagsekonomiskt lönsam trafik. Detta är dock en utveckling som går tvärt emot regeringens ambitioner med reformen. Att anordna trafik även över länsgräns motiveras med att länsgränser för människors vardagsresande kan kännas obsoleta, samtidigt som regeringen påpekar att den interregionala trafiken främst ska vara kommersiell och kan behöva skyddas.⁸⁷

Vad gäller reformens syfte att tillåta kommersiella operatörer, och att även i planeringsarbetet räkna med och lämna utrymme för kommersiella operatörer, så har det varit ganska trögt under de nästan tre år som gått. I lagens förarbeten påpekas också att i den kollektivtrafik där vardagligt resande dominerar finns tydliga skäl för att RKM ska kunna agera med stor frihet. Skäl för detta är att det behövs mer kollektivtrafik än vad som är kommersiellt lönsamt, men också att trafiken behöver samordnas mellan linjer och även trafikslag (prop. 2009/10:200, sidan 40)

Vi har redogjort för det begränsade inslaget av ny kommersiell trafik i länen, där RKM inte har något tydligt incitament för att välkomna kommersiell trafik vilket ju var en av avsikterna med den reformerade kollektivtrafiken. Vad gäller medel från landsting och kommuner konkurrerar kollektivtrafiken med vård, skola, omsorg och många andra behov. RKM har självfallet incitament att driva kollektivtrafik som är företagsekonomiskt lönsam, eller nästan lönsam, för att på så sätt kunna fördela mer medel till (mer) förlustbringande trafik. Att lämna ifrån sig linjer som är attraktiva till kommersiella aktörer är inget som kommer att gå med automatik eller ens alls med nuvarande lagstiftning. Samtidigt är detta den enda trafik som rimligen går att driva kommersiellt. Vi har tidigare nämnt exemplet Västra Götaland, där det brustit i förståelse för roller och förutsättningar, på så vis att RKM har föreslagit kommersiella operatörer att ta över den *minst* lönsamma trafiken.

Lagen om kollektivtrafik innehåller inte någon skrivning om att ge utrymme för kommersiella operatörer. EU:s kollektivtrafikförordning (bindande i Sverige och alla andra medlemsländer sedan december 2010) innehåller inte heller något om krav på att ge utrymme för kommersiell trafik. Regeringens intentioner för de kommersiella operatörerna uttrycks enbart i förarbetena vilket säkerligen bidragit till den oklarhet som råder: Hur långt sträcker sig egentligen RKM:s mandat att organisera planeringsstyrd trafik och vilka krav kan kommersiella operatörer eventuellt ställa på att få komma in på marknaden?

Vad händer med denna omvandling, att kollektivtrafiken skulle gå från produktion av trafik till att bli politik om resande och tillgänglighet? Trafikanalys har i tidigare årsrapporter konstaterat att de nya regionala myndigheterna har haft en svår uppgift. Det är en helt nystartad verksamhet och lagen ställer avancerade krav både på trafikförsörjningsprogram och explicita beslut om allmän trafikplikt, båda helt nya inslag i verksamheten där det inte heller fanns något samlat stöd för de nystartade myndigheterna. De nystartade RKM var i vissa län till en början bemannade med ned till så lite som kanske en halv heltidstjänst, vilket naturligtvis gjorde det svårt att få ihop ett program som lever upp till kraven.⁸⁸

Hur ser då styrningen i länen ut? Är man borta från det produktionstänkande som lagstiftningen skulle komma åt? Här är naturligtvis spridningen mellan länen stor. Det finns län där det uppenbart är RKM som styr den strategiska verksamheten och man har i flera län avvecklat trafikbolaget.⁸⁹ Men det finns också län där myndigheten ännu knappt fungerar som sådan,

⁸⁷ Prop. 2009/10:200 (sidan 56)

⁸⁸ 1 oktober 2012 skulle varje län ha ett antaget trafikförsörjningsprogram (SFS 2010:1065, anm. 3).

⁸⁹ "Utvärderingar av marknadsöppningar i kollektivtrafiken - rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13), Tabell 4.2.

där trafikbolaget är starkt och helt dominerar verksamheten och har ett informationsövertag gentemot den marginaliserade myndigheten. Här måste det förstås vara upp till respektive läns ansvariga kommuner och/eller landsting att reda ut ansvarsfrågan och få RKM i funktion.

De nationella myndigheterna

I Trafikanalys regeringsuppdrag ingår att "värdera berörda myndigheters och andra aktörers insatser och agerande med anledning av reformerna" (se Bilaga 1). Detta kapitel kommer att summera hur vi bedömer att Trafikverket, Transportstyrelsen och Konkurrensverket agerat under de tre senaste åren.⁹⁰ Vi fokuserar analysen på ett fåtal centrala frågor av särskild betydelse för utvärderingen av de två reformerna.

Trafikverket ansvarar för flera områden som är viktiga för utvecklingen av marknadsöppningen inom långväga persontrafik på järnväg och för regional kollektivtrafik, framför allt banavgifter, kapacitetstilldelning, kvalitetsavgifter vid förseningar och Trafikverkets trafikavtal för att stödja interregional trafik.

Vi har i vår utvärdering främst fokuserat på kapacitetstilldelningen i tågtrafiken och uppgiften att ge råd och stöd till RKM. Vi följde noga kapacitetsfördelningen inför Tågplan 2014⁹¹ men inför Tågplan 2015 har vi förlitat oss på att Transportstyrelsen noga följt processen och gjort en tillsyn. Tillsynen resulterade i ett föreläggande där de inom tre veckor begär "dokumentation som tydligt beskriver hur alternativen valdes, avgränsades, jämfördes och analyserades vid tillämpningen av prioriteringskriterier för Tågplan 2015".⁹² Man begär också att Trafikverket vidtar nödvändiga åtgärder till nästa tågplan för att komma till rätta med brister på fyra punkter:

- tågplanen ska vara fullt ut konflikthanterad när den fastställs
- bättre dokumentation och kommunikation av justeringar av tåglägesansökningar
- tydligare beslutsprocess vid tvistlösning, överbelastning och tillämpning av prioriteringskriterier
- leva upp till dokumentationskraven vid tillämpning av prioriteringskriterierna

Av kontakter med operatörer och RKM har vi förstått att tilldelningen inför Tågplan 2015 var mer välordnad än året innan. Trafikverket var mer beredda i den praktiska processen med en stor mängd möten, i grupp och med enskilda operatörer. Metodiken som används, en manuell process med i princip ett ritprogram, är dock densamma som tidigare och den modernisering av processen som är så behövlig och som man talat om i många år syns ingenting av i det praktiska arbetet.

Trafikverket är numera medvetna och öppna om att de har problem med kapacitetstilldelningen. Man har börjat arbeta med problemen men eftersom många är svåra att greppa så kommer det ta tid. Trafikverkets nya planeringsrutiner med täta och tidiga samråd har varit uppskattad och Trafikverkets hantering av banarbeten har fått kritik även i år, det har dock inte varit något lika stort problem som förra året. Dessutom har något som heter "servicefönster" tillkommit vilket innebär att visst utrymme reserveras löpande för banarbete i spåren. Även

⁹⁰ I tidigare årsrapporter har vi även täckt in Konsumentverket men vi konstaterade att reformerna som utvärderas inte är någon stor konsumenträttslig fråga, åtminstone inte i det avseendet att anmälningar kommer till Konsumentverket. Konsumentverket har fått in en del klagomål som rör pris och förseningar och även en del klagomål som rör ett mer allmänt missnöje med RKM:s upphandlingsmonopol (se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012", Trafikanalys Rapport 2012:13).

⁹¹ Se "Tilldelning av kapacitet på Västra stambanan: Utvärdering av genomförd tågplaneprocess till Tågplan 2014" (Vectura/Sweco, www.trafa.se/marknadsoppning)

⁹² TSJ 2014-793, 2014-11-25

vad gäller banarbeten är Trafikverket medvetna om att argumenten för valda tider inte alltid håller för en mer kritisk granskning.

Järnvägslagen införlivar helt det europeiska regelverket, men olika länder tolkar vissa delar olika. Storbritannien och Tyskland har till exempel fleråriga ramavtal för tåglägen, medan man i Sverige strikt tolkar lagen som att inkomna ansökningar måste få prioritet varje år.⁹³ I och med att det inte finns någon nationell plan för vad vi ska ha järnvägen och dess olika delsträckor till (i första hand), så blir de inkomna ansökningarna helt styrande för kapacitetstilldelningen. De blir dock styrande på ett speciellt sätt som inte är transparent ens för dem som är väl insatta i processen och står mitt i den. Operatörer vi talat med menar att Trafikverket inte klarar av att leva upp till konkurrensneutralitet.

I teorin får det inte finnas så kallade *grandfathers rights*⁹⁴ på järnvägen (vare sig i Sverige eller övriga EU) men i praktiken finns de ändå. Det är helt enkelt alltför arbetskrävande att börja varje års tilldelningsprocess från ett vitt papper, vilket gör att etablerade operatörers ansökningar vanligen utgår från årets tidtabell, som utgör en *konfliktprövad det vill säga körbar tidtabell*, något helt nya operatörer på marknaden naturligtvis inte har tillgång till. Det finns inte heller etablerade metoder för att hitta en "bättre" eller "optimal" lösning annat än den som trillar ut ur den stegvisa processen där enskilt tåg vägts mot annat enskilt tåg.⁹⁵

Hela processen för kapacitetstilldelning är komplicerad och man gör därför förenklingar som sparar tid (för Trafikverket) men som gör det sämre för tågoperatörer, transportköpare och resenärer. Ett exempel är att vid banarbeten ges ett tidspåslag på den aktuella sträckan. Även om ett banarbete bara löper några månader under tidtabellsåret låter man dessa tidspåslag ligga inne hela tågplaneperioden, för att man helt enkelt inte mäktar med att göra flera versioner av tidtabellen. Detta kan säkert vara av nöd tvunget i en manuell process, men med en mer automatiserad process skulle man kunna dels förenkla tidtabellsjusteringarna, dels kunna väga in de samhällsekonomiska kostnaderna för att göra förenklingar av det här slaget.

En helt annan uppgift Trafikverket sedan 2012 har enligt sin instruktion, är att verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av trafikförsörjningsprogram. Inför förra årets rapport frågade vi Trafikverket vad de själva lägger i detta uppdrag.⁹⁶ Det visade sig att Trafikverkets nationella organisation i stort sett lämnade över uppgiften till den regionala organisationen. Vad vi förstod så skedde ingen samordning mellan regionerna och ingen nationell uppsamling av lärdomar från insatser som gjordes regionalt. Vi konstaterade att Trafikverket inte hade tagit någon aktiv eller drivande roll i detta med att ge råd och stöd till RKM.

Under 2014 har Trafikverket bland annat deltagit i revideringen av vägledningen för att ta fram regionala trafikförsörjningsprogram. Vägledningen togs fram 2010 inom ramen för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik.⁹⁷ Trafikverket har nu ett pågående FOI-projekt där SAMOT⁹⁸ hjälper dem att utveckla Trafikverkets arbete med "flerpartssamverkan i värdeskapande nätverk". SAMOT har genomfört intervjuer med RKM och med kontaktpersoner på Trafikverket för att samla på sig kunskap om hur processen och samarbetet mellan Trafikverket

⁹³ SOU 2013:83 (sidan 188).

⁹⁴ Hävdvunna tåglägen som operatör har förtur till helt enkelt för att man hade samma tåglägen åren innan.

⁹⁵ Det finns inte heller någon definition av vad "bättre" skulle innebära i det här fallet, eftersom det inte går att göra några absoluta prioriteringar mellan regional persontrafik, fjärrtåg, godstrafik och underhållsarbeten.

⁹⁶ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13).

⁹⁷ Har sedermera bytt namn till Partnersamverkan för en *förbättrad* kollektivtrafik. Se <http://www.svenskkollektivtrafik.se/Nyheter1/Nyhetsarkiv/2010/Oktober-2010/Vagledning-for-regionala-trafikforsorjningsprogram/>

⁹⁸ Ett kompetenscenter vid Karlstad Universitet, Service And Market Oriented Transport research (se www.samot.se)

och RKM har fungerat. I november 2014 anordnas en workshop där SKL och Trafikverket bjuder in alla RKM. Man ska diskutera hur man kan utveckla arbetet med att ta fram regionala trafikförsörjningsprogram, be om feedback på den reviderade vägledningen samt klargöra vilka förväntningar RKM har på Trafikverket för råd och stöd samt vilka möjligheter Trafikverket ser att kunna möta dessa förväntningar.

Denna uppgift – att ta reda på vad RKM behöver för råd och stöd och hur Trafikverket ska leva upp till förväntningar – är en bra början. Vi kan tycka att det är beklagligt att det tog tre år att komma till denna grundläggande fråga. Trafikanalys har påpekat i de senaste årens rapporter om marknadsöppning att Trafikverket skulle kunna ta en aktiv roll och hjälpa RKM. Det är helt nya myndigheter, lagens krav på trafikförsörjningsprogrammen är krävande och det finns stora fördelar med stöd från nationellt håll. För det första kan man som stöd ge samtliga RKM underlag i form av till exempel statistik om regionala tågvolym och förseningar, hjälpa till med definitioner om tillgängliga hållplatser etcetera. Trafikverket har även viktig erfarenhet från sin egen upphandling av interregional trafik (tidigare Rikstrafikens ansvar)⁹⁹. För det andra skulle en nationell aktör som stödjer RKM kunna bygga upp egen kompetens och ge allt bättre stöd, och samtidigt bidra till kunskapsutbyte mellan RKM. Det är hittills främst SKL som är en medlemsorganisation, som har axlat rollen med stöd till RKM.

I utredningen inför en ny lag om kollektivtrafik föreslogs en nationell myndighet till stöd för de regionala myndigheterna. Vi återkommer till frågan i avsnitt 4.7 där vi diskuterar möjliga vägar framåt för kollektivtrafikens organisation.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för lagen om kollektivtrafik och järnvägslagen. På samma områden ska Transportstyrelsen utöva marknadsövervakning. Under 2014 har två rapporter om marknadstillträdet skrivits, främst ur kommersiella operatörers perspektiv. Man har också skrivit två PM om järnvägsfordonen respektive om kostnader och tidsåtgång för den som vill in på den svenska järnvägsmarknaden.¹⁰⁰

Transportstyrelsen är även tillsynsmyndighet för kapacitetstilldelningen. Myndigheten gjorde ingen tillsyn under arbetet med T14 men har noga följt arbetet med T15 som resulterade i ett föreläggande (se beskrivning sidan 49).

Tillsyn över trafikförsörjningsprogrammen har pågått under ett par års tid. Gotlands län var sist i landet med att fastställa ett (mycket försenat) trafikförsörjningsprogram och Transportstyrelsen tilldömde Gotlands kommun ett vite om 180 000 kr eftersom programmet fastställdes i fel instans.¹⁰¹ Tillsyn av kollektivtrafiklagens efterlevnad måste göras betydligt bredare än att bara se till programmen. Trafikanalys bedömer att Transportstyrelsen måste förstärka sina resurser så att en kraftfull, engagerad och proaktiv tillsyn kan bedrivas på området. För marknadens funktion, för resenärernas upplysning och för möjlighet att mäta utvecklingen på marknaden, hade till exempel en uppstyrning av anmälning av ny trafik till berörd RKM och inrapportering av utbudet till Samtrafiken varit av vikt. Enligt Transportstyrelsens föreskrift¹⁰² ska varje kollektivtrafikföretag som har för avsikt att bedriva kollektivtrafik, eller upphöra med sådan trafik,

⁹⁹ Se "Användning och styrning av anslaget till trafikavtal" (Trafikanalys Rapport 2012:5) som avrapporterar regeringsuppdraget att utreda användningen och styrningen av anslaget för trafikavtal.

¹⁰⁰ www.transportstyrelsen.se

¹⁰¹ Dom 2014-09-11 i Förvaltningsrätten i Falun, Mål nr 409-14.

¹⁰² TSFS 2012:2

meddela detta till berörd RKM 21 dagar i förväg. Dessutom ska alla kollektivtrafikföretag rapportera sitt utbud (sina tidtabeller) till Samtrafiken.¹⁰³ Båda dessa rapporteringar har vissa brister och tillsyn av Transportstyrelsens föreskrift har precis påbörjats under 2014 men inga resultat av den finns att summera.

Transportstyrelsen beskriver själva marknadsövervakning som att "ge en samlad bild av hur en marknad, inklusive eventuella delmarknader, utvecklar sig ur ett effektivitets- och konkurrensperspektiv".¹⁰⁴ I en PM kallat "Transportstyrelsens marknadsövervakning kopplat till kollektivtrafiklagen"¹⁰⁵ nämns 12 punkter som Transportstyrelsen anser är viktiga att följa inom marknadsövervakningen av kollektivtrafiken. Frågorna som Transportstyrelsen ställer är högst relevanta för att förstå marknaden, och vissa har man hunnit besvara under 2014. Dessutom har Transportstyrelsen samarbetsavtal med Trafikanalys vad gäller att mäta utbudet enligt tågplaner respektive Samtrafikens tidtabeller, samt för Järnvägsgruppens på KTH arbete att följa utbud och priser å framför allt järnväg men också för buss och flyg.¹⁰⁶ Vissa av punkterna inom marknadsövervakningen kan anses ha varit bevakade genom Trafikanalys tidsbegränsade utvärderingsuppdrag, varför en dubbel insamling varit onödig.

Trafikanalys har tidigare påtalat att Transportstyrelsen har haft svårt komma igång med sin marknadsövervakning och sin tillsyn. Det har tagit tid att rekrytera personal och man har även haft problem att behålla personal vilket tvingat myndigheten att börja om från början ett flertal gånger under de senaste tre åren. Om tillsyn och marknadsövervakning ska få betydelse måste uppgifterna prioriteras och skötas med den kompetens som krävs. Det kan även, som Trafikanalys tidigare fört fram, finnas anledning att överväga om, hela eller delar av, marknadsövervakningsrollen, bör flyttas till Konkursverket

Eftersom detta med kommersiellt tillträde och hänsyn till kommersiella operatörer inte nämns direkt i lagen menar Transportstyrelsen att de inte kan göra så mycket åt undanträngning av kommersiell trafik.¹⁰⁷ Enligt propositionen inför lagen har RKM stor frihet att besluta om det oförliga åtagandet när det gäller kollektivtrafik i länet. Den åtgärd som finns om man anser att RKM går utöver sina befogenheter är att överklaga beslut om allmän trafikplikt till förvaltningsrätten. Uppgiften att överklaga ligger då på den kommersiella aktör som anser sig berövad en affärsmöjlighet. Dock kan Transportstyrelsen inom sin marknadsövervakning kontrollera konkurrensvillkor och villkor för marknadstillträde. Man har inga sanktionsmöjligheter inom marknadsövervakningen men möjligheten finns att rapportera brister till regeringen. Transportstyrelsen har själva pekat ut vissa uppgifter som ska göras framöver bland annat att granska RKM:s möjligheter och ställningstaganden utifrån reformens målsättningar samt särskilt uppmärksamma frågan om konkurrens mellan kommersiell och samhällsköpt länsgränsöverskridande trafik.¹⁰⁸

Konkurrensverkets roll i anslutning till avregleringen av kollektivtrafiken är huvudsakligen reaktiv, det vill säga att agera om konkurrensen inte fungerar. Verket kan agera på eget initiativ eller då någon gör en anmälan. Dessutom har Transportstyrelsen i sin instruktion att "samråda med Konkursverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket". Vid dessa samråd diskuteras sådant som Transportstyrelsen uppmärksammat vid sina marknadskontakter och som de tror skulle kunna vara av intresse för Konkursverket (något som kan vara

¹⁰³ Samtrafiken i Sverige AB

¹⁰⁴ Enligt opublicerad powerpoint-bild från Transportstyrelsen.

¹⁰⁵ PM 2012-07-17, Transportstyrelsen.

¹⁰⁶ "Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

¹⁰⁷ Se "Undanträngning av kommersiell kollektivtrafik", Transportstyrelsen PM, 2013-06-12.

¹⁰⁸ "Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, Delrapport 1: Utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen sett från trafikföretagens horisont" <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Vag/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/Rapporter/>

ett brott mot konkurrenslagens bestämmelser snarare än mot någon specifik lag i transportsektorn). Samråden är också till för att Transportstyrelsen ska kunna få råd och stöd i sin funktion som övervakare av flera olika transportmarknader. Exempel på sakfrågor som diskuterats vid dessa samråd är SL:s pendeltågstrafik till Arlanda, MTR:s klagomål på att inte få komma in på SJ.se, klagomål från mindre operatörer på hur Trafikverket agerat i samband med ansökan om EU-bidrag för och upphandling av ERTMS-anpassning av lok samt förutsättningarna för ett samordnat biljett- och bokningssystem inom kollektivtrafiken.

Konkurrensverket har sedan reformerna 2012 varit engagerat i främst tre viktiga fall som berör kollektivtrafik och som pekar på viktiga aspekter i hur marknaderna fungerar (eller inte fungerar). Det första är fallet med Skelleftebuss,¹⁰⁹ där Konkurrensverket 2011 lämnade in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt angående att det kommunala bolaget Skelleftebuss AB körde beställningstrafik vilket man menade hindrat konkurrensen på marknaden för beställningstrafik. Eftersom detta fall handlar om beställningstrafik så har det inte direkt bäring på den regionala kollektivtrafiken, men domen visar på hur tidskrävande det kan vara att pröva den här typen av fall i domstol. Dessutom visar det på det mer allmänna problemet som finns på vissa marknader där kommersiella operatörer¹¹⁰ och offentliga bolag ska existera sida vid sida, trots att offentliga bolag kan ha helt andra förutsättningar för överlevnad. Av domen framgår att det offentliga bolaget får stöd från övriga verksamheter i kommunen. Domen blev att Skelleftebuss vid vite på en miljon kronor skulle upphöra med beställningstrafik till andra beställare än Skellefteå kommun. Intressant för marknadsöppningen är att Skelleftebuss efter en anmälan till Västerbottens RKM körde kollektivtrafik i Skellefteå tätort på vad de själva kallar "kommersiella grunder". Detta innebär att det inte finns något avtal mellan RKM och operatören och RKM betalar ingen ersättning för trafiken. Det är dock svårt tänka sig att ett kommunalägt bolag kan verka på kommersiella villkor såsom ett privatägt bolag gör. Skelleftebuss har under 2014 upphört med sin "kommersiella" trafik i Skellefteå, beslut om allmän trafik har fattats och trafiken ska upphandlas.

Det andra fallet Konkurrensverket hanterat handlar om subventionerad pendeltågstrafik till Arlanda.¹¹¹ Från och med 2013 arrangerar Stockholms RKM via SL AB subventionerad pendeltågstrafik på sträckan Älvsjö–Stockholm–Arlanda–Uppsala. Detta innebär att på sträckan Stockholm–Uppsala började man konkurrera med kommersiell trafik med SJ AB och på sträckan Stockholm–Arlanda med Flygbussarna, Arlanda Express och Swebus. Pendeltågstrafiken utförs av Stockholmståg (företaget ägs av SJ AB) som redan körde övrig pendeltågstrafik i Stockholm län, och arrangemanget innebär en väsentlig ökning av utbudet av länets pendeltågstrafik. Samtidigt som SL etablerade pendeltågstrafik till Uppsala drog Uppsala läns RKM tillbaka sin trafik på sträckan och ökade istället pendeltågstrafiken norrut.

Flygbussarna framförde i en anmälan till Konkurrensverket att SL:s nya pendeltågstrafik mellan Stockholm och Arlanda strider mot konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.¹¹² Konkurrensverket fattade i februari 2013 beslutet att

¹⁰⁹ Fallet beskrivs mer ingående i "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13).

¹¹⁰ Med "kommersiella operatörer" menas här operatörer som verkar på helt kommersiella grunder, det vill säga inte får någon subvention från kommun, landsting eller stat för sin verksamhet. "Kommersiella operatörer" kör ofta både rent kommersiell trafik och upphandlad/subventionerad trafik. Även i sitt engagemang i upphandlad trafik måste förstås dessa bolag vara "kommersiella" i den meningen att de arbetar för att överleva ekonomiskt och eventuellt göra en vinst.

¹¹¹ Fallet beskrivs mer ingående i "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13).

¹¹² http://www.kkv.se/t/SectionStartPage_5227.aspx

inte utreda saken ytterligare, ett beslut som inte kan överklagas.¹¹³ Skäl till beslutet är att trafiken mellan Stockholm och Arlanda flygplats bedömdes falla inom definitionen av regional kollektivtrafik. Vad gäller regional kollektivtrafik har RKM ett uppdrag att göra offentliga ingripanden för att skapa en god kollektivtrafikförsörjning. I denna del hänvisar Konkurrensverket till propositionen som föregick nya lagen.¹¹⁴

Vad gäller konkurrensen säger Konkurrensverket att buss- och pendeltågstrafik delvis kommer att konkurrera om samma kunder (framförallt dem som redan har SL:s periodkort) men att det samtidigt finns skillnader mellan de båda trafikslagen och vilka kundgrupper de vänder sig till. Pendeltågen ska ju till exempel försörja en marknad på mellanliggande stationer. I en studie som Trafikanalys lät göra om just denna subventionerade trafik till Arlanda visade det sig att Flygbussarnas och Swebus inte hade samma möjligheter till anpassningar. Resultaten av detta visade sig snabbt, då Swebus lade ned sin trafik på sträckan och istället började de två bolagen börjat samarbeta om turerna till Arlanda.¹¹⁵

Det tredje och sista fallet vi vill nämna, där Konkurrensverket agerat, är det faktum att MTR i april 2014 anmälde SJ till Konkurrensverket. Detta skedde eftersom MTR ansåg att SJ gör sig skyldig till så kallad leveransvägran, vilket är förbjudet enligt konkurrenslagen, då de inte vill marknadsföra MTR:s biljetter på www.sj.se. Konkurrensverket gav dock SJ rätt i deras beslut och menar att ett företag som SJ har rätt att fritt välja handelspartners och disponera över sina tillgångar. Man kan inte kräva att SJ ska ge en konkurrent som MTR tillgång till deras biljetttjänst. Dessutom är tillgång till SJ:s försäljningskanal inte ett nödvändigt villkor för att agera på tågmarknaden i Sverige, något som krävs för att kunna utkräva en leveransskyldighet för SJ. Konkurrensverket beslutade därför att inte utreda frågan vidare. MTR kommer att utveckla en egen biljetttjänst inför sin trafikstart i mars 2015.¹¹⁶

De fall där Konkurrensverket agerat, och de två sista fallen ovan har också berörts i samråden mellan Konkurrensverket och Transportstyrelsen, berör två centrala problem på marknaderna vi utvärderar. Kommersiell trafik trängs undan av subventionerad trafik, framför allt på tågsidan, och det finns inget samordnat biljettsystem som nya operatörer kan bli inkluderade i. Vi har nämnt att MTR kommer att utveckla ett eget biljettsystem. För mindre operatörer kan detta vara ett betydande inträdeshinder. Vi har tidigare konstaterat att för marknadsöppning på järnväg finns en väl utvecklad sektorslagstiftning (se avsnitt 4.1). Järnvägslagen är tydlig med att Trafikverket ska agera konkurrensneutralt och icke-diskriminerande. För järnvägen ställs därmed höga krav att Konkurrensverket och Transportstyrelsen samråder/samverkar för att kunna utöva tillsyn att konkurrensneutralitet upprätthålls. För den regionala kollektivtrafiken är det troligt att antal ärenden kan öka mer, för där är inte sektorslagstiftningen utvecklad. Lagen om kollektivtrafik innehåller inget som reglerar konkurrens.¹¹⁷

Operatörerna på marknaden, hur har de agerat efter reformerna? Det är inte enkelt att sammanfatta operatörernas roll i reformen för den regionala kollektivtrafiken. Operatörerna gjorde i och med KOLL framåt en ansats till att bli mer involverade och direkt ansvariga för kollektivtrafikens utveckling. I och med utredningen inför nya kollektivtrafiklagen ville dock branschen inte gå så långt som där förespråkades, att den kommersiella trafiken skulle ta ett huvudansvar för

¹¹³ Beslut daterat 2013-02-13 (Dnr 567/2012). Avskrivningsbeslutet (beslut att inte utreda saken vidare) kan inte överklagas men det finns en möjlighet för den som berörs att själv vända sig till domstol för att få sin sak prövad (subsidiär talerätt).

¹¹⁴ Prop. 2009/10:200.

¹¹⁵ Trafiken lades den 18 augusti 2013, se vidare "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13), avsnitt 4.5.

¹¹⁶ Se vidare <http://www.kkv.se/t/NewsPage.aspx?id=9889>

¹¹⁷ Se vidare "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012" (Trafikanalys Rapport 2012:13).

regionala kollektivtrafiken och de offentliga myndigheterna ”fylla i” där kommersiella förutsättningar saknades. Branschen ville snarare ha en fortsatt stabil grund av upphandlad trafik att basera sin verksamhet på och det blev också i den andan som den nya lagen om kollektivtrafik kom att formuleras.

I och med den nya lagstiftningen har det förekommit både exempel på lyckade och mindre lyckade samarbeten mellan RKM och operatörer. Vi har haft förmånen att få följa Västra Götalands process under 2014 där det förts ingående dialog mellan RKM, trafikbolaget, operatörer och branschorganisationer. Frågan som måste besvaras inom kort är om det vore möjligt för RKM att lämna åtminstone delar av trafiken utan beslut om allmän trafikplikt och därmed lämna motsvarande utrymme för kommersiella operatörer. Många operatörer var med i dialogarbetet till en början men när tiden gått har de allra flesta fallit ifrån. Det är ett faktum att lönsamheten i kollektivtrafikbranschen är låg och att ett avtal innebär säkra intäkter på ett helt annat sätt än vad kommersiell trafik gör. Det är inte alla operatörer som har möjlighet att ge sig in i det riskprojekt som kommersiell trafik innebär.¹¹⁸ Vi förstår också att Skåne ligger långt framme i att uppmuntra kommersiella lösningar. Flera kommersiella linjer har startat i länet och Skånetrafiken har publicerat ett erbjudande till kommersiella operatörer som vi hört att åtminstone en annan RKM också kommer att använda.¹¹⁹ Trosabussen i Södermanlands län är också ett exempel på när samarbete mellan RKM och operatör fungerat väl och lett till konkret utveckling av kollektivtrafiken.

I de fall där arbetet inte har gett någon kommersiell trafik har beskyllningar gått i båda riktningarna. Operatörer har hävdad att RKM inte bjuder in till dialog, skickar ut frågor på remiss på ett slentrianmässigt sätt och inte låter kommersiell trafik komma in på marknaden. Å andra sidan har vissa RKM hävdad att operatörerna är för passiva, att de inte svarar på inbjudningar till samråd, att de är ointresserade av kommersiell trafik och helst bara vill ha den säkerhet som avtalad trafik kan erbjuda. Det finns alltså mycket stor spridning i attityden till hur en samexistens mellan kommersiell och upphandlad trafik skulle kunna fungera.¹²⁰

4.6 Hur har resenärer och medborgare påverkats av reformerna?

Reformerna som utvärderats har båda som syfte att förbättra för resenärer och andra medborgare, medborgare i form av potentiella resenärer, skattebetalare etcetera. Hur kan vi sammanfatta effekter för resenärer och medborgare utifrån våra slutsatser ovan? Resenärer brukar framhållas vilja ha kollektivtrafik som är prisvärd, utan ”onödiga” byten och av hög kvalitet framför allt i bemärkelsen att man kommer fram i tid. Allt som nämns ovan (avsnitt 4.1 - 0) handlar om aspekter som i slutändan kan gagna resenären om det sköts väl.

Ökat utbud gynnar ju resenären oberoende av om trafiken är kommersiell eller subventionerad. De ökande priserna är däremot inte gynnsamt för vare sig enskilda resenärer eller benägenheten att resa kollektivt, men det är ännu för tidigt att säga hur (om alls) reformerna påverkat prisutvecklingen. Mer differentierade priser kommer säkert att kunna ses framför allt för

¹¹⁸ Se Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik (Trafikanalys Rapport 2014:14).

¹¹⁹ https://www.skane.se/sv/Stodfunktioner/Skanese_old/Skanes-utveckling/Ansvarsomraden/Kollektivtrafikmyndigheten/Nyheter/Region-Skane-och-Skanetrafiken-lanserar-erbjudande-for-kommersiell-kollektivtrafik/

¹²⁰ Se ”Utvecklingen av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik” (Trafikanalys Rapport 2014:14).

tågtrafiken Stockholm-Göteborg från och med mars 2015. Det är fortfarande okänt vilken prispolitik MTR kommer att föra men en prispress är troligen att vänta.¹²¹ Detta är bra för resenärer och det gagnar tåget i relation till flyget och bilen, båda stora konkurrenter på just denna sträcka. Lägre priser gagnar som sagt resenärer och kan attrahera nya resenärer men om priserna blir alltför låga finns risk att situationen istället försämras, såsom skedde 2012-2014 när SJ drog in sin tågtrafik Göteborg-Malmö eftersom man inte kunde konkurrera med den subventionerade Öresundstågtrafiken. Det återstår att se hur många operatörer det finns utrymme för på sträckan Stockholm-Göteborg och vad detta på lite längre sikt ger för resenärsnytta i form av valfrihet, turtäthet, gångtider, stopp, resekomfort, priser med mera.

En slutsats man kan dra av de över tid ökande priserna i den regionala kollektivtrafiken, där kommersiell trafik helt nyligen börjat komma in och i mycket begränsad omfattning, är att subventionerad trafik inte är någon garanti för stabila eller låga priser. Bristen på kostnadskontroll i den regionala kollektivtrafiken har vi signalerat om även i tidigare rapporter.¹²² Att en utbudskilometer och en resa kostar alltmer både i biljettpris och i skattepengar gagnar vare sig resenärer eller övriga medborgare. Det stora behovet av en sammanhållen uppföljning och utvärdering är ett steg för att komma närmare större kunskap om var, hur och varför kostnaderna ökar. SKL har gjort en studie om kollektivtrafikens kostnader på länsnivå och för trafikslagen tillsammans.¹²³ En gedigen uppföljning av kostnaderna skulle behövas dels på trafikslagen separat, dels i vissa avseenden på avtalsnivå. De krav som EU:s kollektivtrafikförordning ställer på RKM, att årligen redovisa all sin upphandlade trafik i en rapport, ska ge möjlighet att utvärdera kollektivtrafikens "effektivitet, kvalitet och finansiering", något vi vet mycket lite om idag.

Har det blivit ökad valfrihet för resenärer som konsekvens av reformerna? På större stråk som Stockholm-Malmö, Stockholm-Göteborg och Göteborg-Malmö har i ett 25-årigt perspektiv valfriheten för resenärerna ökat. Man kan idag på de sträckorna välja bland fler trafikslag, fler operatörer, fler avgångar och man har dessutom kortare restider.¹²⁴ Vad gäller de senaste åren efter reformerna så har direktlinjen Falun-Göteborg med TÅGAB kommit till, vilket är en förbättring jämfört med tågbyten (det brukar sägas att byten är en av de saker resenärer skyr allra mest) och Stockholm-Göteborg har SJ fått konkurrens av Veolia (Snälltåget) som har en lågprisprofil. Blå Tåget Uppsala-Göteborg några turer per vecka attraherar sin speciella publik, trots ett högre prisläge än SJ, och går numera med hög beläggning i sina tåg som även förlängts jämfört med tidigare år.¹²⁵ Från och med mars 2013 får vi konkurrens mellan två snabbtågsoperatörer Stockholm-Göteborg. Resenärens valfrihet har därmed ökat på vissa stråk och för vissa resenärsgupper.

De få etableringar i regional kollektivtrafik som överlevt reformens första år, *ersätter* till stor del upphandlad trafik, till exempel de flesta busslinjer till flygplatserna som etablerats. Därmed så innebär det kommersiella inträdet ingen större skillnad troligen, i vissa fall är det samma operatör som tidigare körde trafiken på avtal, fortfarande en enda operatör och ungefär samma storlek på utbud och samma produkt. Det nya kommersiella utbudet har i vissa fall samma kvalitet som upphandlad trafik (flygbussarna nämnda ovan), i andra fall är det lågpris konkurrens (Veolia Stockholm-Malmö) och i andra fall alternativ med högre kvalitet (Nacka-Kista) eller ett nytt koncept (Blå Tåget). Sverige är en liten marknad och som sagt även i Storbritannien (utanför London) är direktkonkurrens i linjetrafiken ovanligt, operatörer tenderar att dela upp marknaden mellan sig. Det är nog ungefär det vi sett hittills som man kan förvänta sig på

¹²¹ http://www.svd.se/naringsliv/penngar/biljettpriser-presas-nar-sj-far-konkurrens-pa-paradlinjen_8841952.svd

¹²² Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13).

¹²³ Se http://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv2014/darforokarkollektivtrafikenskostnader_2339.html

¹²⁴ Se "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013" (Trafikanalys Rapport 2013:13), Tabell 2.4.

¹²⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=vXjKy1lqxA>

en relativt liten marknad som den svenska: ett antal nya alternativ, sällan i direktkonkurrens med subventionerad trafik.

Såsom sagts ovan har utbudet inte nämnvärt ökat som följd av reformerna, och därmed är någon förändring i resandet till följd av reformerna knappt möjlig att observera. Dock har det kommit in ett antal nya aktörer på båda marknaderna, och i regional kollektivtrafik har några testat marknaden men dragit sig ur igen. Detta har tveklöst bidragit till en ökad mångfald – en del startade redan 2010 när järnvägen öppnades upp – fast mycket skulle kunna fungera bättre från myndighetshåll för att minska inträdeshindren. Det handlar om att tågtrafiken ska gå i tid, att resenärer kan hitta var och hur de ska köpa biljetter, att de enkelt kan byta mellan transportmedel på bytespunkter, hitta information om avgångstider, med mera.

Den målkonflikt vi talat om mest är det faktum att interregional subventionerad trafik och kommersiell tågtrafik har problem i hur de ska kunna finnas sida vid sida på den öppnade marknaden. De två systemen överlappar varandra allt mer och den kommersiella trafiken är mer "lättroilig" helt enkelt eftersom de operatörerna måste bevaka sin lönsamhet. Vi såg hur SJ lade ned sin trafik Göteborg-Malmö under större delen av 2012-2013 eftersom de inte ansåg sig kunna konkurrera med den subventionerade trafiken. Det var de mer långväga pendlarna som förlorade på detta. Mitt i denna målkonflikt måste RKM röra sig. Fler subventionerade storregionala tågupplägg gynnar resenärerna, regionförstoring, större arbetsmarknadsregioner och den regionala utvecklingen, men å andra sidan är risken att den kommersiella trafiken som kompletterar den subventionerade trafiken läggs ned och detta kan ske med kort varsel. Ett sätt att komma runt denna målkonflikt är att försöka gå in i samarbeten mellan RKM och kommersiella operatörer, snarare än att konkurrera. Vi har förstått det som att SJ vill ha ett sådant samarbete i Mälardalen medan Mälardalslänens alla RKM samt Östergötlands RKM) hittills visat ointresse. Eftersom många resenärer och andra medborgare är beroende av stabilitet för till exempel sitt val av bostadsort, arbetsort och pendlingsvägar så är långsiktiga och stabila trafikupplägg att föredra för de flesta. Här är en mycket svår balansgång att gå, eftersom dessutom hur en marknad reagerar på en ny pendlingsmöjlighet är okänt och svårt att förutsäga. Många av de större investeringarna i nya järnvägar har till exempel snabbt visat sig vara underdimensionerade i förhållande till de behov som visar sig. Ett exempel är Svealandsbanan (Stockholm-Eskilstuna), "ett exempel på svårigheter med planering för att få utbudet att passa efterfrågan".¹²⁶

4.7 Olika vägar framåt för den regionala kollektivtrafiken

I regeringsuppdraget ingår att ge förslag på åtgärder för att marknaderna ska fungera bättre (Bilaga 1). Vad gäller marknaden för långväga persontrafik på järnväg så har vi pekat på ett antal hinder på marknaden som behöver åtgärdas för att marknaden ska fungera bättre. Många komplexa frågor behandlas i utredningen om järnvägens organisation. Dessutom pågår en livlig debatt om hur underhållet av järnvägen ska skötas och det fjärde järnvägspaketet diskuteras inom EU.

Vad beträffar den regionala kollektivtrafiken så vill vi diskutera några möjliga utvecklingsscenarier/vägval när det gäller den fortsatta organisationen av marknaden. Scenarierna berör till

¹²⁶ "Svealandsbanans första 10 år-erfarenheter för framtiden av tågtrafiken och resandet". KTH Rapport 2008 av Oskar Fröidh och Olov Lindfeldt.

viss del också den långväga persontrafiken på järnväg eftersom systemen interagerar med varandra. Med en ny regering från och med hösten 2014 är det relevant att ställa sig frågan – vad vill man uppnå med kollektivtrafiken? Vilken slags marknad för kollektivtrafiken vill man ha? En hälsosam kreativ marknad för kollektivtrafik kan organiseras på olika sätt och kan troligen fungera väl med olika mått av offentligfinansierad trafik respektive kommersiell trafik, och med olika grad av styrning respektive frihet. Det som är gemensamt oavsett grad av offentlig/kommersiell trafik är att skapa rätt typ av incitament, förutsättningar och styrning.

Vi kan tänka oss åtminstone fyra alternativa, delvis uteslutande, vägar att gå inom den regionala kollektivtrafiken:

- A. Återreglering**
- B. Samma organisation som idag**
- C. Regelverket för och uppföljningen av RKM skärps**
- D. Reell konkurrens i regional och interregional kollektivtrafik**

A. Återreglering

I den långväga persontrafiken på järnväg är det endast i vissa delar möjligt att "backa" processen vad gäller till exempel marknadsöppningen, beroende på EU-rätten och det därmed begränsade svenska handlingsutrymmet.¹²⁷ Inom den regionala kollektivtrafiken är det dock möjligt att återgå till en situation där kommersiell trafik inte tillåts inom den regionala kollektivtrafiken. EU:s kollektivtrafikförordning innehåller inget om kommersiellt tillträde men det pågår samtidigt ett mer generellt arbete för att öppna olika delar av EU:s inre marknad, bland annat för transporter. Möjligen skulle det halta med en öppen marknad för långväga persontrafik på järnväg och en helt offentligt organiserad marknad för regional kollektivtrafik. Uppenbarligen kom reformen i regional kollektivtrafik till som en direkt spegling av det som strax innan hände på järnvägen.¹²⁸ Denna aspekt kan naturligtvis omprövas.

B. Samma organisation som idag

Man kan behålla dagens ordning och låta utvecklingen ha sin gång, vilket i så fall gör att precis som idag råder även framöver fortsatt oklarhet om den regionala kollektivtrafiken är bra utformad, prissatt och dimensionerad, eftersom mål och grunder för beslut inte finns redovisade och det därför är svårt för utomstående granskare att analysera trafiken. Trafiken bedrivs i en sorts informationsskugga. Det blir fortsatt svårt med kvantitativ uppföljning av måluppfyllelse och rimligheten i resursfördelningen. Inom regionala lokala påtryckargrupper får fortsatt en betydande roll för hur trafiken faktiskt prioriteras. Detta bäddar för nya negativa "övertäckningar" när det gäller trafikens ekonomiska resultat.

I detta scenario finns för kommersiella operatörer även i fortsättningen en osäker, ytterst marginell marknad som troligen lämpar sig för kortvariga försök eller mer långsiktiga åtaganden att bedriva trafik med förhoppning om lönsamhet, främst i form av trafik till flygplatser och turisttrafik under säsonger och i områden där detta kan fungera. För tågtrafiken skulle det offentliga uppdraget i mötet med kommersiella tågoperatörer verka under fortsatt oklarhet och vi skulle troligen få se fler tvister i domstol. Det är svårt att se hur denna situation har någon potential att leda till något större inslag av innovationer eller förändringstryck hos RKM. Kanske snarare de idag allt högre kostnaderna per gjord resa i kollektivtrafiken inom en snar framtid

¹²⁷ "En enkel till framtiden?" (SOU 2013:83)

¹²⁸ Prop.2009/10:200, sidan 1.

leder till att regionala budgetrestriktioner lägger hinder för kollektivtrafikens utveckling, som då kanske får sänka sina ambitioner trafikomfattning, kvalitet och funktion.

C. Regelverket för och uppföljningen av RKM skärps

Om man önskar en i huvudsak offentligt styrd, organiserad och finansierad kollektivtrafik så är detta en strategi som man kan stödja genom att införa förutsättningar för att detta ska fungera mer effektivt än idag. Förändringar bör göras när det gäller bland annat tillsyn, krav på rapportering och uppföljning i syfte att säkerställa den avsedda tydligheten i grunderna för besluten om allmän trafikplikt, bedömningar och beräkningar av trafiken i relation till den nationella transportpolitikens mål (inklusive tillgänglighet för trafikanter), hur trafiken bidrar till de mål som gäller för annan samhällsplanering.

Mot bakgrund av de genuina svårigheterna att kombinera subventionerad och kommersiell trafik görs inget i detta scenario för att säkerställa förekomsten av kommersiell trafik parallellt med den upphandlade. För den interregionala trafiken gäller i princip detsamma som idag. RKM får på eget ansvar bestämma om de väljer att inrätta interregional subventionerad trafik som konkurrerar med, och i många fall kommer att slå ut, redan etablerad eller potentiell kommersiell trafik. Gränserna för hur långt regionerna konkurrerar med subventionerad trafik gentemot kommersiell interregional trafik sätts i detta scenario i princip av EU-rättsliga regler samt av de regionala budgetrestriktionerna. Regional tågtrafik är dyrt och kan bli ännu dyrare om man slår ut den kommersiella trafik som man idag kan dra nytta av genom att köpa till platser för pendlare.

D. Reell konkurrens i regional och interregional kollektivtrafik

I detta scenario vill man, tvärt emot de två fallen ovan, ha ett större inslag av kommersiella lösningar för att uppmuntra dynamik och avlasta den offentliga budgeten. Det skulle kräva en del åtgärder för att på allvar skapa möjligheter för kommersiell trafik i större utsträckning än idag och för att i grunden reformera kollektivtrafiken.

Detta scenario förutsätter att reella gemensamma lösningar tas fram och implementeras för att eliminera inträdeshinder beträffande biljettsystem, intäktsfördelningsmekanismer, samt – och kanske viktigast – att RKM:s rätt att besluta om allmän trafikplikt kringgärdas med tydliga begränsningar, kanske så att potentiellt intressant kommersiell trafik, efter grundlig analys, identifieras och explicit utesluts ur beslut om allmän trafikplikt. Samtidigt krävs, för att RKM ska anses sköta sitt uppdrag på ett tillräckligt ansvarsfullt sätt, att mekanismer utvecklas som säkerställer att kommersiellt drivna delar av trafiken är tillräckligt långsiktigt stabila. Detta är nödvändigt av två skäl, dels att de kommersiella och de upphandlade delarna av trafiken båda är delar av ett nätverk, dels att RKM har ett tillgänglighetsåtagande för medborgarna som måste garanteras på rimlig nivå. Detta är dock inte helt enkelt med hänsyn till det formellt fria tillträdet till marknaden för kollektivtrafik. I detta scenario skulle friare former av subventioner kunna spela en stor roll eftersom vi vet att det är ytterst svårt att konkurrera med subventionerad trafik. I EU: kollektivtrafikförordning nämns *allmän bestämmelse*¹²⁹ som är en "åtgärd som utan diskriminering tillämpas på alla kollektivtrafiktjänster av samma slag inom ett givet geografiskt område som en behörig myndighet ansvarar för" (Artikel 2L). Det skulle kunna användas för att fastställa högsta taxa för samtliga passagerare eller för vissa grupper av passagerare, och sedan ersätta samtliga aktuella operatörer för deras förluster för att följa bestämmelsen (Artikel 3.2). Vad vi förstår har den här flexibla och konkurrensneutrala subventionsformen aldrig använts i Sverige.

¹²⁹ Detta ska inte förväxlas med "allmänna villkor" som brukar ingå i avtal.

En viktig del i detta fjärde scenario med större kommersiellt inslag i kollektivtrafiken är likvärdig tillgång till olika slags gemensamma vanligen offentligfinansierade resurser som hållplatser, terminaler, informationssystem etc. Syftet med mer konkurrens vore att stimulera flera aktörer att bedriva regional/interregional kollektivtrafik och därmed öppna för den kreativitet som varje aktör kan ha när det gäller trafikens närmare utformning, omfattning, kvalitet, tidtabeller etcetera. Scenariot öppnar också för innovativa lösningar när det gäller fordon, förare, information och service.

Vilket av de fyra olika scenarierna ovan som uppfattas som mest attraktivt beror på hur olika delmål vägs mot varandra; delmål som systemsyn, innovationer, långsiktighet, dynamik, stabilitet och effektivitet. Avslutande kommentarer

Inför vägval till olika varianter som visas ovan måste man förstås först besvara frågan vad man vill att Sverige ska ha för typ av regional kollektivtrafik. Ska vi vara först i Europa här, och visa på en kollektivtrafik där både planerad och kommersiell trafik på ett fruktbart sätt kan bidra till utveckling? Eller ska vi snarare koncentrera oss på den offentligt organiserade trafiken som naturligtvis också kan utvecklas med smartare avtalsformer och kompetenshöjning genom till exempel utvärdering? Det EU:s kollektivtrafikförordning talar om – att ”reglerad konkurrens... medför mer innovativ service till lägre pris” avser främst den offentligt organiserade trafiken.

Oavsett vägval så är en tydlighet av betydelse för alla parter. I budgetpropositionen för 2015 hänvisar regeringen till de senaste årens lagändringar på marknaden för kollektivtrafik och säger att Trafikanalys utvärdering kommer att ”vara värdefull i det fortsatta arbetet med att utveckla en *modern, sammanhållen och effektiv kollektivtrafik*”. Detta uttalande tillsammans med det tidigare tillkännagivandet att järnvägens statliga aktörer, däribland SJ, har ett tydligt samhällsuppdrag¹³⁰ kan antas styra hur kollektivtrafiken eventuellt kan komma att reformeras. Det är ännu oklart vad SJ:s samhällsuppdrag skulle innebära och hur det skulle kunna kombineras med marknadsöppningen och de storregionala tåguppläggen som växer fram.

Vår utvärdering har pekat på en rad åtgärder som kan göra den offentligt organiserade trafiken bättre, mer transparent och mer effektiv. Under Trafikanalys utvärderingsarbete har det lanserats förslag till nya avtalsformer till exempel ett system med ”resenärspeng”. EU:s kollektivtrafikförordning ger också möjlighet att använda så kallade ”allmänna bestämmelser”, en friare form av reglering av trafik och av ersättning till operatörer, än dagens regelrätta avtal. Det är idag osäkert exakt vilket utrymme som finns inom rådande svensk och europeisk lagstiftning för att kunna subventionera regional kollektivtrafik på ett mer flexibelt och konstruktivt sätt. Nya typer av subventioner måste utvecklas och prövas i mindre skala innan det kan vara aktuellt att diskutera ett införande på bred front. Dessutom bör de avtal som finns idag utvärderas ordentligt för att peka på eventuella förbättringspotentialer som finns i systemet.

Västra Götalands utveckling under senaste året hade varit en möjlig föregångare att visa på nya samarbetsformer och kanske friare avtalsformer. Sista ordet är ännu inte sagt för hur Västra Götalands behov av kollektivtrafik ska lösas (beslut fattas i december 2014), men det är uppenbart att det är svårt att väga RKM:s önskan att ge sina medborgare en stabil sammanhållen kollektivtrafikförsörjning mot kommersiella företags relativa kortsiktighet och behov av flexibilitet för in- och utträde. Även om RKM och operatörer kan förhandla fram avsiktsförklaringar med vissa åtaganden från kommersiella operatörer är det förstås ett faktum att en kommersiell operatör som går med förlust inte kan tvingas att upprätthålla trafik.

¹³⁰ <http://www.riksdagen.se/sv/Start/Press-startsida/pressmeddelanden/201314/Trafikutskottet-foreslar-fyra-uppdrag-till-regeringen-om-tagtrafiken/>

Den mest grundläggande målkonflikten när det gäller den regionala kollektivtrafikmarknaden förefaller ändå vara mellan å ena sidan behovet av förutsebarhet och sammanhållning av kollektivtrafiksystemet och kontrollen av offentliga budgetar, å andra sidan en önskan att ge utvecklingen av kollektivtrafiken nya impulser så att den kan bli mera effektiv och prisvärd från ett resenärsperspektiv och möjligen på ett mera dynamiskt sätt kan anpassas till nya utmaningar i form av ökad efterfrågan och skärpt kostnadspress. Vilka scenarier som framstår som mest attraktiva beror i hög grad på vilket värde olika mål tillmäts och det är därför troligt att avvägningen av de målkonflikter som finns inbyggda i marknadsorganisationen kommer att skifta mellan olika aktörer och intressen.

Vad gäller den långväga persontrafiken på järnvägen så är det gränssytan mellan de storregionala tågsamarbetena och den kommersiella trafiken som är den kanske viktigaste frågan. Om inte frågan löses kan utvecklingen leda till försämring för resenärer, trots att den offentliga organisatörernas avsikter med utökad subventionerad trafik är en förbättring.

Med tanke på järnvägens problematik så bedömer vi att marknadsöppningen så här långt varit en framgång, men om inte framgången ska komma av sig måste flera brister och hinder åtgärdas. Utredningen om järnvägens organisation¹³¹ kommer att gå djupare i sin analys och peka på samma problem som vi pekat på och många fler.

Reformen av den regionala kollektivtrafiken sammanfattar vi snarast som ofullbordad. Mycket av uppbyggnad av sektorns struktur kring främst RKM återstår fortfarande, inte minst behovet av stöd till RKM samt en förstärkt tillsyn och marknadsövervakning. Själva marknadsöppningsaspekten av reformen har hittills, med givna förutsättningar, haft högst marginell betydelse för utbud och resenärers valmöjligheter.

¹³¹ <http://www.sou.gov.se/sb/d/17723>

5 Rekommendationer

Som vi tidigare påpekat beror naturligtvis vissa val av åtgärder helt och hållet på vilket system för kollektivtrafik man önskar för Sverige: enbart offentligt organiserad trafik, ett visst inslag av konkurrens eller så stor del som möjligt av kommersiell trafik.

- Regeringen bör, mot bakgrund av den transportpolitiska målbilden, förtydliga hur man vill att framtidens regionala kollektivtrafik och långväga persontrafik på järnväg ska se ut och samspela. Vilka är målen med trafiken? Hur ska avvägningen mellan subventionerad och kommersiell trafik samt mellan kontinuitet, flexibilitet och innovation hanteras?
- Regeringen behöver bli tydlig vad gäller hur subventionerad och kommersiell tågtrafik ska kunna existera på samma spår. Man behöver också klargöra vad det innebär att SJ ska ha "ett tydligt samhällsuppdrag". Hur ska i så fall detta samhällsuppdrag kunna kombineras med marknadsöppningen, de storregionala tågplanerna och Trafikverkets krav på konkurrensneutralitet och icke-diskriminering i kapacitetstilldelningen?
- Transportstyrelsen måste fullt ut axla sin roll som regulator och tillsynsmyndighet och utgöra en kontrollfunktion för tåglägestilldelningen, för att bevaka operatörernas intresse i processen, som idag saknar mycket av transparens. Transportstyrelsen måste förstärka sina tillsynsresurser samt koncentrera resurser för tillsyn och marknadsövervakning av kollektivtrafiken till områden där arbetet kan leda till nytta och lärande för kollektivtrafiksystemet som helhet.
- En nationell plan för järnvägen, och vad vi ska ha järnvägen och dess olika delsträckor till behövs. Dagens system utan övergripande styrning leder till en tågplan som kan vara långt ifrån den optimala med givna resurser i form av bankapacitet.
- Tillgången till gemensam infrastruktur inklusive informationssystem och samordnade biljettsystem samt villkor för detta behöver regleras.
- Det politiska inflytandet och transparensen i fattade beslut i RKM måste bli bättre, så att RKM lever upp till lagen och lagens intentioner
- RKM måste tillsammans med branschen arbeta för utveckling av och uppföljning av avtal för den subventionerade trafiken. Med en bättre kunskap om avtalen och vilken trafik och vilket resande man får för det som betalas, kan man bli skickligare på att utveckla innovativa avtal och handla upp trafik för resenärers bästa.
- Behovet av en tillsynsmyndighet för EU:s kollektivtrafikförordning har tidigare påtalats av Trafikanalys och andra.
- Branschens aktörer bör tillsammans analysera vad som är kostnadsdrivande i den regionala kollektivtrafiken och se hur kostnaderna kan kontrolleras bättre. För denna typ av benchmarking behövs statistik av god kvalitet både på länsnivå och på avtalsnivå, för de olika trafikslagen.
- Behov av en nationell myndighet, befintlig eller ny, för stöd till RKM bör övervägas. I den nya myndigheten skulle även viss löpande uppföljning kunna rymmas.

- Om man vill uppmuntra att den regionala planeringsstyrda tågtrafiken ökar i betydelse, och samtidigt i kvalitet, bör man överväga en möjlighet för gemensamma trafikförsörjningsprogram för större regioner. Dessutom bör man utreda en möjlighet att organisera kollektivtrafiken i kollektivtrafikregioner, efter förebild från sjukvårdsregionerna.
- Trafikverket och Trafikanalys bör kunna stödja RKM med statistik om till exempel trafikflöden på järnväg på länsnivå, inställda tåg och förseningar på länsnivå samt hur resenärer i respektive län drabbas av kvalitetsproblem i tågsektorn.
- Trafikverket måste implementera en ändamålsenlig och professionell process för att fördela kapacitet på järnväg. Regeringen bör avkräva Trafikverket en plan för förbättringar som ska införas redan i nästkommande tågplaneprocess.

Bilaga: Regeringsuppdraget



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



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.