

**Utvärdering av marknadsöppningar
i kollektivtrafiken** **Rapport
2013:13**
– rapport 2013

**Utvärdering av marknadsöppningar
i kollektivtrafiken** **Rapport
2013:13**
– rapport 2013

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: 2014-01-02

Förord

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

Det har nu gått två år sedan reformerna infördes. Det börjar hända saker på tågmarknaden. I Tågplan 2014 finns två helt nya snabbtågsoperatörer på sträckan Stockholm–Göteborg. Vad gäller den regionala kollektivtrafiken är slutsatsen ungefär densamma som för ett år sedan. Det finns ett begränsat intresse av att köra kommersiell trafik även om ett antal försök har gjorts. Det är svårt för rent kommersiell trafik att konkurrera med subventionerad trafik.

Projektledare på Trafikanalys är Maria Melkersson. Övriga deltagare från Trafikanalys i projektet har varit Fredrik Lindberg, Fredrik Svensson, Fredrik Åberg Jönsson, Mats Wiklund, Michael Stridsberg och Tom Petersen. Vi vill tacka för underlag, synpunkter och idéer som vi fått från andra nationella och regionala myndigheter, från operatörer och andra aktörer.

Stockholm i december 2013

Brita Saxton
Generaldirektör

Sammanfattning

Trafikanalys har regeringens uppdrag att utvärdera två reformer, den numera öppnade marknaden för långväga persontrafik på järnväg samt den nya lagen om kollektivtrafik. Kollektivtrafiklagen innebär bland annat att ännu en marknad nu är öppen för etablering. De båda reformerna syftar till att gagna resenärerna, att diversifiera utbudet samt att leda till lägre priser och mer resande med kollektivtrafik.

Från och med Tågplan 2014 kommer reformen för långväga järnväg att märkas av. Då börjar två nya snabbtågsoperatörer att köra på sträckan Stockholm–Göteborg. Det återstår att se hur resenärsmarknaden reagerar på den stora ökningen av utbudet. Vi vet sedan tidigare att tågoperatörsmarknaden är ansträngd lönsamhetsmässigt.

Uppenbart är att kapacitetstilldelningen på järnväg inte fungerar ändamålsenligt, särskilt inte på en avreglerad marknad. Det innebär att Trafikverket inte kan beräkna vilka tågplaner som är mest effektiva för samhället, utan bara kan väga ett tåg mot ett annat. Den komplexa tilldelningsprocessen är i stort sett manuell, vilket ger brister i optimering, överblick och transparens. Processen är svår att genomskåda för nya aktörer och modellen som används ger heller ingen samlad bild av hur mycket en tågplan skiljer sig från de ursprungliga ansökningarna. Detta gör det omöjligt för Trafikverket själva, men även för operatörer och för Transportstyrelsen som tillsynsmyndighet, att bedöma hur pass mycket kompromisser som krävs för att fastställa en tågplan. Transportstyrelsen har under 2013 inte utövat någon tillsyn av kapacitetstilldelningen.

Sedan 1 januari 2012 ligger ansvaret för den regionala kollektivtrafiken hos de nystartade regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Det är en helt ny verksamhet som ska skapas, samtidigt som det mesta av trafik och resurser är uppbyggda via långa avtal som kanske tillkom långt före reformen. Den handlingsfrihet som ändå finns har utnyttjats dåligt. Tjänstemän på RKM påtalar bristande intresse från regionala politiker för att på allvar överväga var och hur kommersiell trafik skulle kunna bidra till länets kollektivtrafikförsörjning. Många RKM har inte hittat sin myndighetsroll och uppfyller ännu inte lagkrav i Sverige och från EU. Det finns också omfattande brister i uppföljning och kostnadskontroll.

Ett överskuggande problem i länen är att kostnaderna för den subventionerade kollektivtrafiken ökar, och utbud och resande blir allt dyrare. Dessutom finns det ambitioner om att öka kollektivtrafikresandet. Konkurrensen om de kommunala skattemedlen är samtidigt hård och det finns därmed stora behov av nya lösningar för en effektiv kollektivtrafik. Om det stämmer att nöden är uppfinningens moder så är förutsättningarna de bästa för att tänka nytt i branschen. Bättre uppföljning och friare avtalsformer synes här kunna bidra till effektivisering, liksom en ökad inblandning av kommersiell trafik där förutsättningarna finns. Ökade inslag av samarbete kring reseinformation och biljetter, eller tillämpning av *allmänna bestämmelser*, skulle kunna tillämpas mer, till en början kanske i begränsad, experimentell skala. Principer för konkurrensneutralt tillträde till infrastrukturen – hållplatser, bytespunkter, depåer och liknande – liksom mallar för effektivare avtal håller på att arbetas fram inom branschen. Kunskapsuppbyggnad och spridning av goda exempel pågår i flera olika fora och SKL tar stort ansvar som kunskapsförmedlare. Kunskapsuppbyggnaden och lärandet i och mellan RKM behöver dock intensifieras.

Myndigheter och andra aktörer måste ta sitt professionella ansvar. I detta ingår att följa lagar och utnyttja möjligheten att vara proaktiva. Reformerna handlar inte bara om principiell avreglering. På marknaden för regional kollektivtrafik finns ett akut behov av innovationer och effektivisering, såväl via kommersiella initiativ som i den offentligt organiserade trafiken. Detta var också avsikten med den nya lagen i och med det stora ansvar som lagts på RKM. Uppenbart är dock att RKM:s verksamhet behöver nationellt stöd, uppföljning och tillsyn.

Trafikverket har inte tagit något helhetsgrepp på sin stödjande roll gentemot RKM och Transportstyrelsen har varken prioriterat tillsyn eller marknadsövervakning av den regionala kollektivtrafiken. Trafikanalys anser att de nationella myndigheterna måste höja sina ambitioner avsevärt. Ett alternativ kan vara en omformulering av uppdrag, till exempel att Trafikverkets stödjande uppgift till RKM antingen förtydligas eller flyttas bort från myndigheten, och att marknadsövervakningen flyttas från Transportstyrelsen till Konkurrensverket.

Innehåll

Förord	3
1 Inledning.....	9
2 Utbud och priser i kollektivtrafiken.....	13
2.1 Utbud av kollektivtrafik enligt tidtabeller	13
2.2 Utbud av persontrafik på järnväg enligt tågplaner.....	19
2.3 Den subventionerade regionala tågtrafikens expansion	26
2.4 Reshastighet på järnvägen	27
2.5 Ny kommersiell regional kollektiv-trafik.....	29
2.6 Priser på långväga och regional järnväg.....	33
2.7 Priser i regional kollektivtrafik	34
2.8 Biljettsamarbeten	38
3 Persontrafik på järnväg.....	41
3.1 Avregleringen.....	41
3.2 Trångt på spåren – får alla plats?	43
3.3 Regularitet och punktlighet i tågtrafiken	46
4 Regional kollektivtrafik	51
4.1 Den nya lagen.....	51
4.2 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande	53
4.3 Beslut om allmän trafikplikt	57
4.4 Avtalen för den upphandlade trafiken	59
4.5 Gränsdragning i nya lagen.....	64
5 De nationella myndigheternas insatser.....	71
5.1 Trafikverket.....	71
5.2 Transportstyrelsen	74
5.3 Konkurrensverket.....	76
6 Slutsatser och rekommendationer.....	81
6.1 Är marknaderna öppna?	81
6.2 Är kollektivtrafiken på rätt väg?.....	82
6.3 Nya grepp för en effektivare regional kollektivtrafik?	83

6.4	Långväga persontrafik på järnväg.....	84
6.5	De regionala kollektivtrafikmyndigheterna	85
6.6	De nationella myndigheterna	88
6.7	Nationell vägledning och tillsyn.....	91
6.8	Hur kan vägen framöver se ut?.....	92
6.9	Rekommendationer i punktform.....	93
Bilaga 1: Regeringsuppdraget.....		95
Bilaga 2: Beslut om allmän trafikplikt		99
Bilaga 3 Trafikförsörjningsprogrammen		107

1 Inledning

Från och med 2012 råder nya förutsättningar inom den svenska kollektivtrafiken. Marknaden för långväga persontrafik på järnväg är numera öppen för konkurrens. Dessutom finns en ny lagstiftning och organisation för den regionala kollektivtrafiken, den trafik som är kommuners och landstings ansvar och som till ungefär hälften subventioneras av offentliga medel. De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvarar för länens behov av subventionerad kollektivtrafik men ska också räkna med och planera med hänsyn till kommersiell kollektivtrafik.

Trafikanalys har regeringens uppdrag att utvärdera de två reformerna (se Bilaga 1) som vi sammantaget kallar för *marknadsöppning i kollektivtrafiken*. Vi har tidigare publicerat en plan för utvärderingen (juni 2011¹) och två rapporter, en om förberedelserna inför lagändringarna (december 2011²) och en med uppföljning av reformernas första år (december 2012³). I föreliggande rapport sammanfattar vi vad som hänt under reformernas två första år, samt analyserar förutsättningarna för reformerna att nå avsedd effekt, och hinder för en reformerad marknad för kollektivtrafik. I regeringsuppdraget ingår också att ge förslag på "åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknaders funktion".

Inom det transportpolitiska målet finns ett *hänsynsmål* (främst säkerhet och miljö) och ett *funktionsmål*. Inom funktionsmålet finns i sin tur ett antal preciseringar som fokuserar på olika aspekter av transportsystemets funktion. Den precisering som inkluderar kollektivtrafikens utveckling lyder "Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras". Att mäta förutsättningar för något är komplicerat, så mätningar av måluppfyllelse fokuserar på utbud och resande. I senaste måluppföljningen (för 2012) sammanfattas måluppfyllelsen på följande sätt "Hur förutsättningarna att gå och cykla har förändrats är ovisst. Förutsättningarna att välja lokal- och regional kollektivtrafik samt långväga tågtrafik har under flertalet år förbättrats sett till hur utbudet inom dessa områden har ökat. Däremot har trängseln samt priserna inom kollektivtrafiken ökat, samtidigt som kapacitetsbristerna och förseningarna i järnvägssystemet varit stora. Marknaden för kollektivtrafik har öppnats för konkurrens. Effekterna av reformen har än så länge varit små."⁴

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

¹ "Marknadsöppningar i kollektivtrafiken – utvärderingsplan 2011–2014" (Trafikanalys Rapport 2011:4)

² "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011" (Trafikanalys Rapport 2011:9)

³ "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012" (Trafikanalys Rapport 2012:13)

⁴ Se "Uppföljning av de transportpolitiska målen" (Trafikanalys Rapport 2013:4)

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

Med den nya regleringen önskar man få en ökad dynamik, ett större, bättre och/eller mer varierat utbud, och kanske även lägre priser, och då kommer medborgarna att resa mer kollektivt. Sverige går i täten i Europa i sin liberalisering av långväga persontrafik på järnväg och regional kollektivtrafik. Utvecklingen följer av överenskommelser på EU-nivå men EU-lagstiftningen på särskilt järnvägsområdet har också tagit intryck av det svenska "experimentet".

Med öppnade marknader eftersträvas en ökad dynamik, ett större antal resealternativ, ökad valfrihet för resenärer och kanske även lägre priser. Förutom förändring genom kommersiella aktörers agerande på de öppna marknaderna fanns en förhoppning om att reformerna också skulle medföra ett förändringstryck på den offentligt organiserade kollektivtrafiken i länen, med bland annat effektivisering som följd.

Avsikten med reformerna för att öppna marknaden för långväga persontrafik på järnväg respektive marknaden för den regionala kollektivtrafiken, är att gagna resenärer och övriga medborgare, som är potentiella resenärer och skattebetalare. I Trafikanalys regeringsuppdrag finns en formulering att det "är av stor vikt att uppdraget genomförs med utgångspunkt i ett medborgar- och kundperspektiv". Såsom sagts ovan har mycket litet hänt i förändrat utbud som följd av reformerna och därmed är förändring i resandet till följd av reformerna knappt ens möjligt att observera. Dock vet vi att kollektivtrafiken generellt ökar och det vi har bäst kännedom om är resandet med subventionerad trafik. Vi vet från den officiella statistiken om bantrafik att det regionala resandet med tåg ökar markant, huvudsakligen organiserat av olika RKM (Öresundståg, Pågatåg, Krösatåg, Östgötatrafiken, Västtåg, Norrtåg), men även mer eller mindre kommersiellt av SJ (i Mälardalen)⁵.

Rapporten kommer ta upp en mängd aspekter som är av direkt och indirekt betydelse för resenärer, som gäller omständigheter som påverkar deras resande och viljan och möjligheten att använda kollektivtrafiken. Rapporten täcker också in olika aspekter som påverkar alla medborgare, till exempel hur den subventionerade trafiken handlas upp och finansieras. Rapporten disponeras som följer:

⁵ I Mälardalen köper RKM in sig via MÅLAB för ungefär 10 procent av värdet av trafiken.

- Hur ser utbudet av kollektivtrafik ut? Hur har den subventionerade regionala tågtrafiken utvecklats över tid? Vilken ny kommersiell regional kollektivtrafik har tillkommit under 2012 och 2013? Hur utvecklas priserna? (kapitel 2)
- Hur ser reformen för långväga persontrafik på järnväg ut? Får alla tåg plats på spåren när konkurrensen ökar? Hur ser tågtrafikens kvalitet ut i form av regularitet och punktlighet? (kapitel 3)
- Hur ser reformen för regional kollektivtrafik ut? Vad har de nya regionala myndigheterna för roll och hur har de axlat den? Vilka beslut om allmän trafikplikt har fattats under 2012 och 2013? (kapitel 4)
- Hur har de nationella myndigheterna Trafikverket, Transportstyrelsen och Konkurrensverket agerat efter reformerna? (kapitel 5)
- Slutsatser av reformerna så här långt och vissa rekommendationer (kapitel 6).

Underlagsrapporter, PM och statistik som Trafikanalys tar fram inom utvärderingen av marknadsöppningen publiceras löpande på hemsidan www.trafa.se/marknadsoppning. Åsikter i konsultrapporter sammanfaller inte med nödvändighet med Trafikanalys uppfattning. De rapporter och PM som har tagits fram i anslutning till 2013 års rapport är följande, med utförare inom parentes. En del av dessa är klara när rapporten publiceras, medan andra dröjer till början av 2014.

Kapitel 2:

- Utbud av kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys)
- Utbud, priser och avreglering 1990-2012 (Järnvägsgruppen KTH)

Kapitel 3:

- Tilldelning av kapacitet på Västra stambanan: Utvärdering av genomförd tågplaneprocess till Tågplan 2014 (Vectura/Sweco)

Kapitel 4:

- Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik (Sweco)
- Avtal inom svensk kollektivtrafik – avtal för trafik åren 2010–2012 (Trafikanalys)
- Pendeltåg Stockholm–Arlanda–Uppsala: Samhällsekonomisk, företagsekonomisk och politisk analys i ljuset av den nya kollektivtrafiklagstiftningen (WSP)

2 Utbud och priser i kollektivtrafiken

Förändringar i utbud av kollektivtrafik är en förutsättning för att andra önskvärda förändringar, som ökat resande, av de båda reformerna ska kunna ske.⁶ Därför är det centralt att följa hur utbudet av kollektivtrafik förändras. Förändringar i utbud kan till exempel vara nya aktörer, fler tidtabellskilometer, fler avgångar, mer varierande priser. I detta kapitel sammanfattas utbudet av kollektivtrafiken enligt flera källor: bearbetningar av Samtrafikens databas med tidtabeller, Trafikverkets fastställda tågplaner, en undersökning riktad till RKM om nyanmäld kollektivtrafik samt en undersökning av priser för RKM:s trafik. Slutligen sammanfattas Järnvägsgruppens vid KTH undersökning av utbud och priser för persontrafik på järnväg.

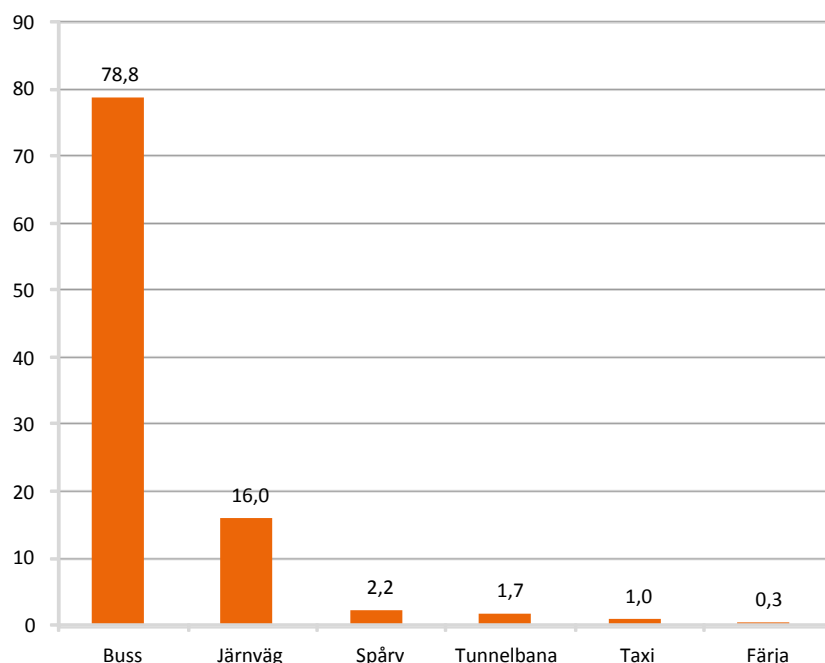
2.1 Utbud av kollektivtrafik enligt tidtabeller

Baserat på Samtrafikens tidtabeller och information om alla hållplatsers geografiska position körde svenska bussar, tåg, tunnelbanetåg, färjor (inom Sverige), spårvagnar och taxi (endast taxi enligt tidtabell) nästan 14 miljoner kilometer under vecka 40 år 2013.⁷ Att kunna beräkna utbudet baserat på Samtrafikens tidtabeller är helt beroende av att huvudmän och operatörer lever upp till inrapporteringskravet enligt Transportstyrelsen föreskrift (TSFS 2012:2). Skillnader mellan olika år kan i viss mån bero på variation i inrapportering. Om inrapporteringsgraden antas konstant innebär det att utbudet av kollektivtrafik ökat med 4,2 procent sedan vecka 40 år 2012.

Buss svarar för nästan 79 procent av Sveriges kollektivtrafikutbud mätt som tidtabellskilometer (Figur 2.1). Notera att utbudsmåttet här är tidtabellskilometer. Ett tåg har som regel betydligt fler passagerare än en buss så mätt i sittplatskilometer skulle fördelningen mellan trafikslagen se helt annorlunda ut.

⁶ I rapporten "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012" (Trafikanalys Rapport 2012:13) finns en hel del om hur mycket vi reser med kollektivtrafik. Mer om detta ämne, bland annat statistik över kollektivtrafikandel vid olika typer av resor, kommer i början av 2014 i Trafikanalys rapport "Nulägesanalys: Trender för svenskarnas resande".

⁷ För en utförlig förklaring kring hur dessa beräkningar och klassificeringar gjorts hänvisas till kommande PM:en "Utbud av kollektivtrafik 2013", se www.trafa.se/marknadsoppning.



Figur 2.1: Kollektivtrafikutbud mätt i tidtabellskilometer uppdelat på trafikslag, vecka 40 år 2013. Andelar i procent.

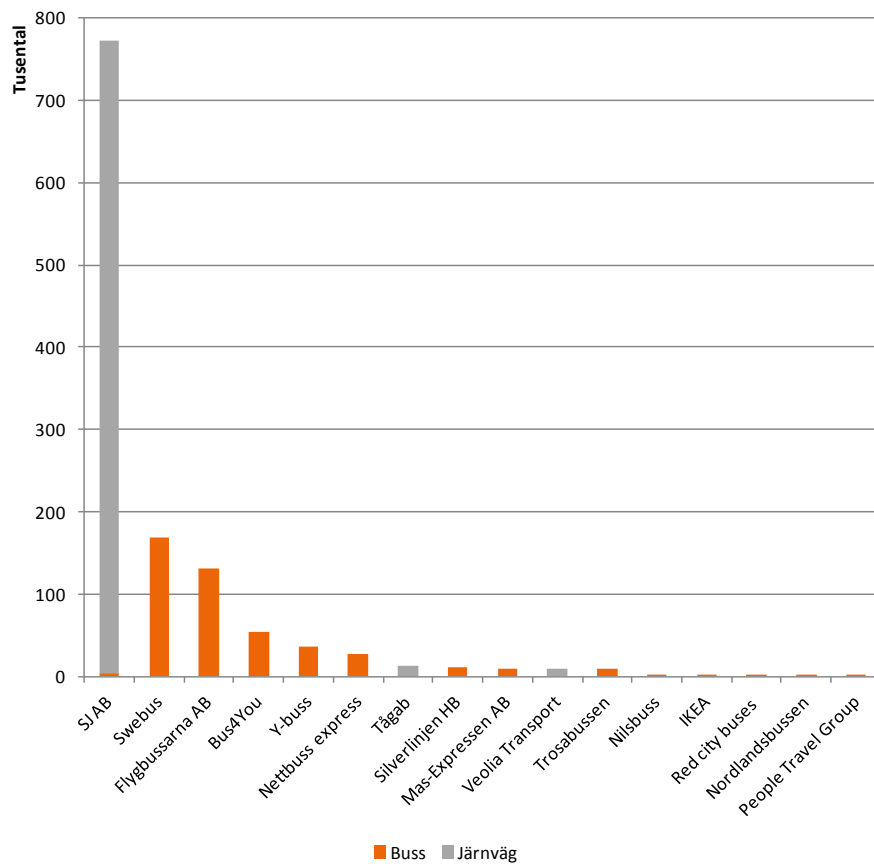
Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller

En viktig dimension av kollektivtrafiken är huruvida den är kommersiell eller subventionerad. Den subventionerade trafiken organiseras i de allra flesta fall via upphandlingar, där kommersiella eller offentligägda operatörer tecknar avtal med RKM om hur viss trafik ska skötas. En fråga i Trafikanalys regeringsuppdrag (se Bilaga 1) är huruvida det sker marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik. På grund av vissa brister (avseende variablerna huvudman och operatör) i Samtrafikens databas över tidtabeller har vi ännu inte kommit så långt att vi kan presenteras hur eventuella marknadsförskjutningar ändrats över tid.

Baserat på existerande uppgifter från Samtrafikens system om huvudman och leverantör har varje tur klassificerats som antingen subventionerad eller kommersiell. Baserat på en sådan uppdelning av de nära 14 miljonerna tidtabellskilometer kollektivtrafik som kördes under vecka 40 år 2013 var 9,3 procent kommersiella och 90,7 procent upphandlade/subventionerade.⁸

Om den kommersiella trafiken särskilt studeras så har SJ AB en dominerande ställning, mer än hälften av den kommersiella trafiken körs av SJ AB (Figur 2.2). De tio största företagen/varumärkena står tillsammans för 96 procent av den kommersiella trafiken mätt som tidtabellskilometer. Notera att SJ:s dominans varit ännu större om måttet varit sittplatskilometer eftersom de huvudsakligen kör tåg och de andra kommersiella aktörerna huvudsakligen kör buss.

⁸ Det finns svårigheter med att avgöra om delar av SJ:s utbud är kommersiellt eller upphandlat, eller på annat sätt subventionerad, trafik. Troligen är andelen upphandlad/subventionerad trafik något högre än vi antagit här.



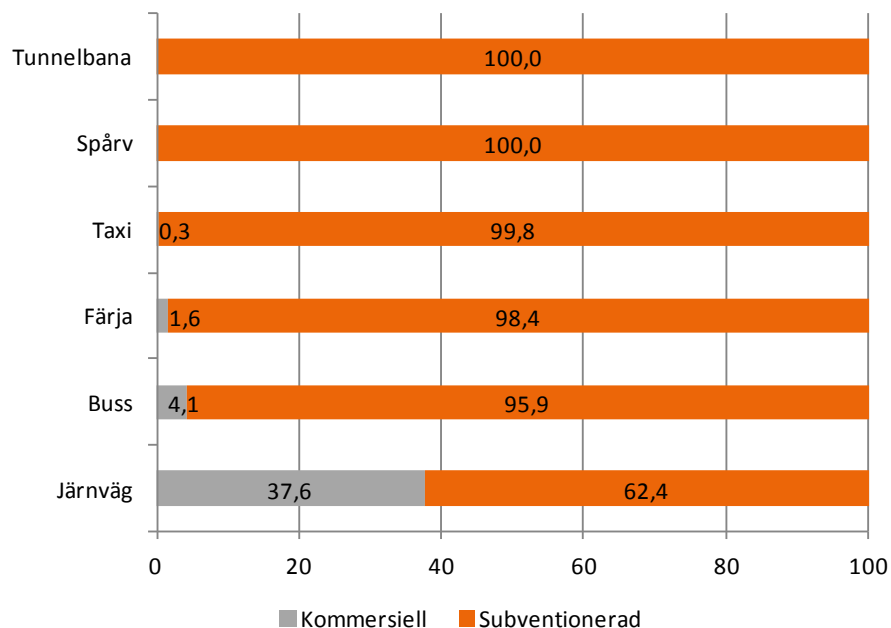
Figur 2.2: Den kommersiella kollektivtrafikens största operatörer. Utbudet som tidtabellskilometer hos de 15 största operatörerna. Vecka 40 år 2013.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

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

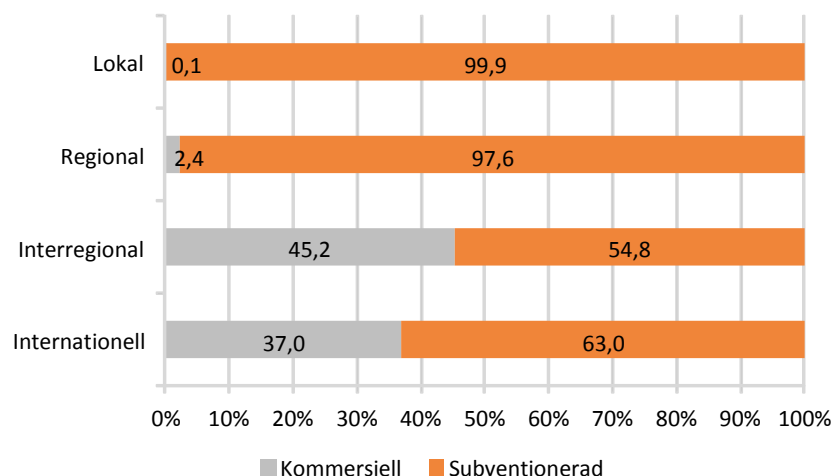
Skillnaderna är stora mellan trafikslagen. Järnvägstrafiken har en relativt stor andel kommersiell trafik⁹ och busstrafiken har en andel kommersiell trafik på strax över fyra procent. För de övriga trafikslagen är i stort sett all trafik subventionerad (Figur 2.3).

⁹ Se dock not 8.



Figur 2.3: Andelar (i procent) kommersiell respektive subventionerad kollektivtrafik uppdelat på trafikslag baserat på tidtabellskilometer. Vecka 40 år 2013. Med taxi avses titadellsbunden trafik som körs med fordon mostvarande personbil.
Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

Av det totala antalet tidtabellskilometer körs 38 procent inom en kommun, 43 procent passerar en kommungräns men startar och slutar i samma län och 15 procent passerar en länsgräns men kör inom Sverige. De resterande 3 procenten körs mellan Sverige och ett annat land. Ungefär 45 procent av den länsöverskridande trafiken inom Sverige och 37 procent av den internationella trafiken är kommersiell. I denna grupp finns till exempel SJ:s utbud och all kommersiell långväga buss (Figur 2.4)

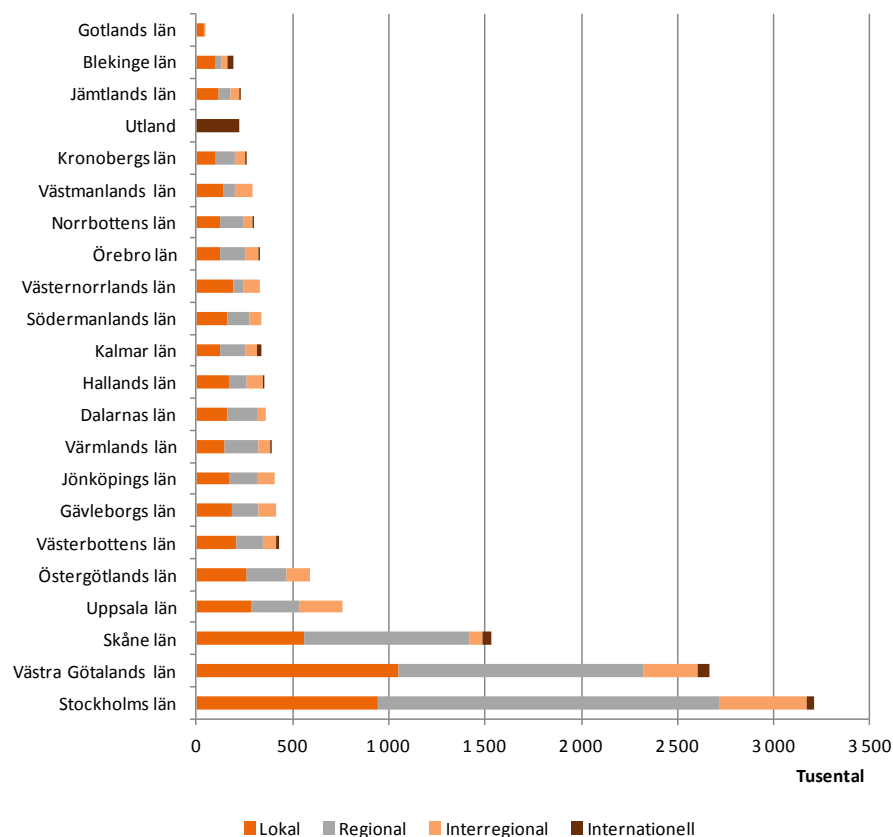


Figur 2.4: Andelar (i procent) kommersiell respektive subventionerad kollektivtrafik baserat på tidtabellskilometer. Trafiken indelad efter geografisk utsträckning; lokal (inom kommuner), regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Vecka 40 år 2013.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

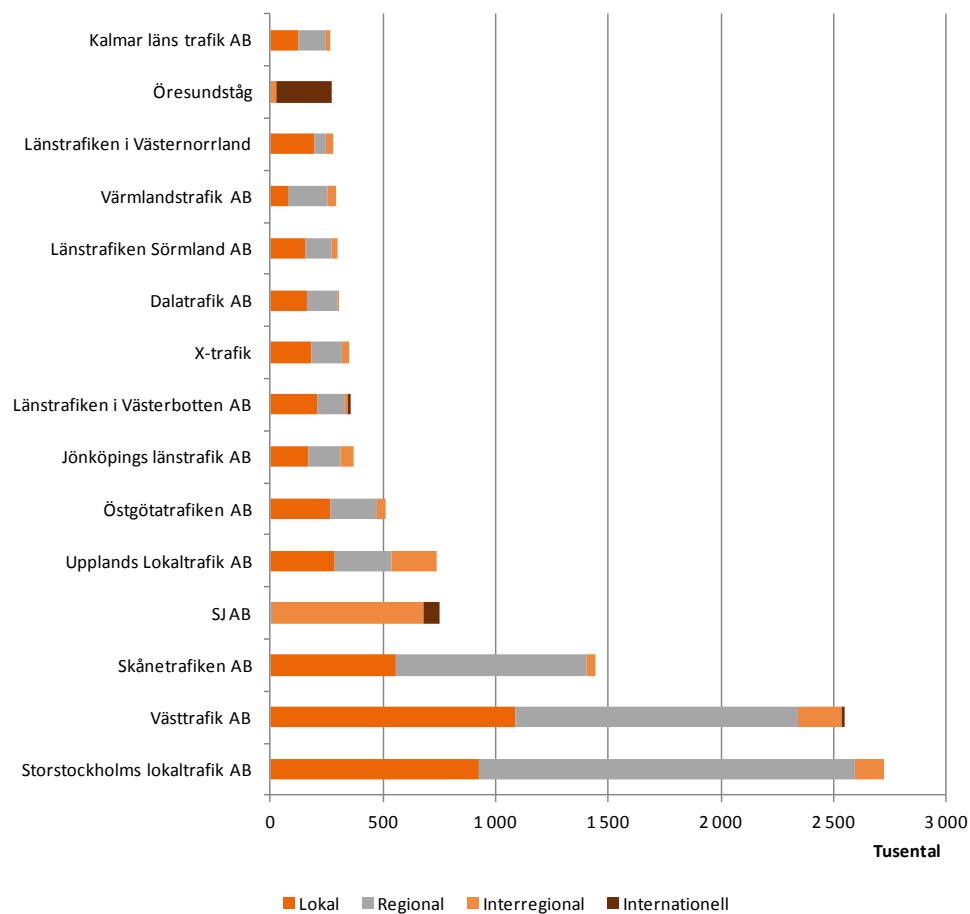
Inom kommunerna finns mycket lite kommersiell trafik. Enligt Samtrafikens uppgifter fanns det fem företag som körde kommersiell trafik inom en kommun under vecka 40 år 2013. Motsvarande siffra för regional kommersiell trafik var tio företag.

Den svenska marknaden för kollektivtrafik kan alltså beskrivas som relativt distinkt uppdelad i två typer av marknader; kortväga lokal och regional trafik som nästan uteslutande är offentligt organiserad (subventionerad), samt mer långväga trafik som i hög grad är kommersiell. Upphandlade turer är i genomsnitt 18 km långa och kommersiella 129 km. Det svenska utbudet av kollektivtrafik är också starkt koncentrerat till de tre befolkningsmässigt stora länen. Mätt som tidtabellskilometer står Stockholm, Västra Götaland och Skåne för 65 procent av den regionala kollektivtrafiken och för 48 procent av den lokala trafiken (Figur 2.5).



Figur 2.5: 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 2013.
Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

Det svenska utbudet av kollektivtrafik är också starkt koncentrerat till ett antal stora huvudmän. Huvudman avser här den organisation som initierar trafiken. De tre största regionala kollektivtrafikmyndigheterna dominerar som huvudmän, och SJ hamnar på fjärde plats. 14 av de 15 största organisationerna av kollektivtrafik är regionala kollektivtrafikmyndigheter eller sammanslutningar av regionala kollektivtrafikmyndigheter. Totalt förekommer 60 olika organisationer av kollektivtrafik i Samtrafikens tidtabeller för vecka 40 år 2013. På plats 22 kommer Swebus, den största kommersiella organisationen av kollektivtrafik efter SJ (Figur 2.6).



Figur 2.6: De 15 största organisationerna av svensk kollektivtrafik, baserat på utbudet räknat i tidtabellskilometer och uppdelat på om turen är lokal (inom kommuner), regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Vecka 40 år 2013.

Källa: Egna bearbetningar av Samtrafikens tidtabeller.

2.2 Utbud av persontrafik på järnväg enligt tågplaner

Utbud av persontrafik på järnväg kan också beskrivas utifrån tågplanerna. Trafikverkets tågplaner erbjuder en i utvärderingssammanhang ovanlig möjlighet att se ett år in i framtiden. Motsvarande möjlighet finns inte på samma sätt för övrig kollektivtrafik, även om också denna trafik planeras i förväg.

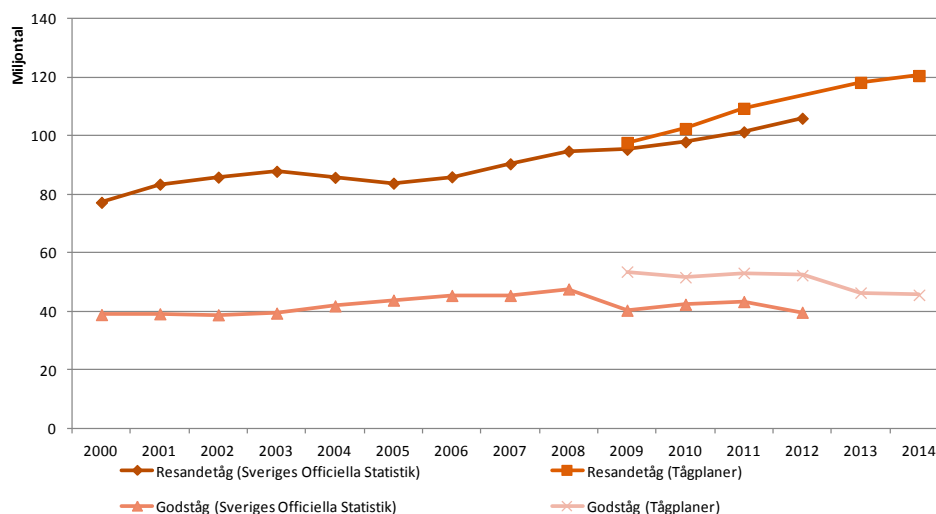
Trafikverkets tågplaner kan användas för att beskriva utbudet av persontrafik (och godstrafik) på järnväg, med vissa reservationer. För det första handlar det om *planerat* utbud. Varje år är det vissa av tåglägena som inte används. Dessutom tillkommer utbud i Trafikverkets *ad hoc*-process, då restkapacitet på spåren fördelas. Utbud enligt tågplanerna är alltså både överskattat och underskattat jämfört med det realiserade utbudet. (jämför Figur 2.7)

Tågplanerna innehåller inte information om priser, antal platser eller antal resande på respektive tåg, uppgifter som också efterfrågas för utvärderingen. För sådana uppgifter hänvisas till den officiella statistiken om bantrafik¹⁰.

Nedanstående beskrivning av utbudet av persontrafik på järnväg bygger på data från tågplanerna för åren 2009–2014¹¹. Datamaterialet tillåter konstruktion av två enkla utbudsmått: antal avgångar och körda kilometer (tågkilometer). Dessa båda mått analyseras nedan, uppdelat på operatör och geografi, samt studeras över tid när data så tillåter.

Hur mycket persontrafik på järnväg finns det?

Utbudsmåttet tågkilometer kan jämföras med Sveriges officiella statistik, där det finns ett mått på tågkilometer och hur detta utvecklats över tid. Officiell statistik finns i skrivande stund bara fram till och med 2012. En jämförelse av tågplanerna med uppgifterna från officiell statistik, som baseras på en annan metod för datainsamling, kan dock vara värdefullt. Baserat på de fyra år då tidserierna överlappar varandra är det tydligt att uppgifterna om planerad persontrafik enligt tågplanerna ligger 2 till 8 procent över den officiella statistiken. Motsvarande siffror för godstrafiken är 22 till 33 procent. Förklaringen till den stora avvikelsen för godstrafiken är att många planerade och tidtabellagda avgångar ställs in (Figur 2.7).



Figur 2.7: Gods- och persontrafikens utveckling över tid enligt tågplanerna jämfört med Sveriges officiella statistik. Miljoner tågkilometer, år 2009–2014.

Källa: Planerad trafik enligt tågplan för respektive år och Sveriges officiella statistik (Bantrafik). Data för persontrafik för år 2012 saknas från tågplanen.

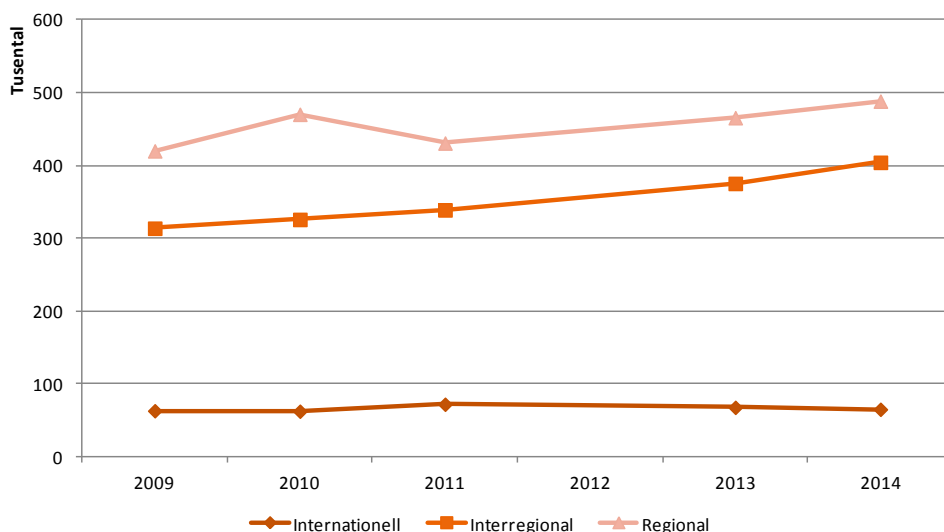
¹⁰ Bantrafik 2012 (Trafikanalys Statistik 2013:28)

¹¹ Metodiken bakom de använda klassificeringarna beskrivs närmare i Trafikanalys PM "Utbud av kollektivtrafik 2013", se www.trafa.se/marknadsoppning.

Persontrafiken ökar således trendmässigt sedan år 2000, från under 80 miljoner tågkilometer till över 120 miljoner. En stor del av persontrafikens expansion är den starka utvecklingen av regionala tågupplägg som initieras av RKM eller sammanslutningar av flera RKM. Godstrafiken ligger på en relativt stabil nivå mätt som tidtabellskilometer.

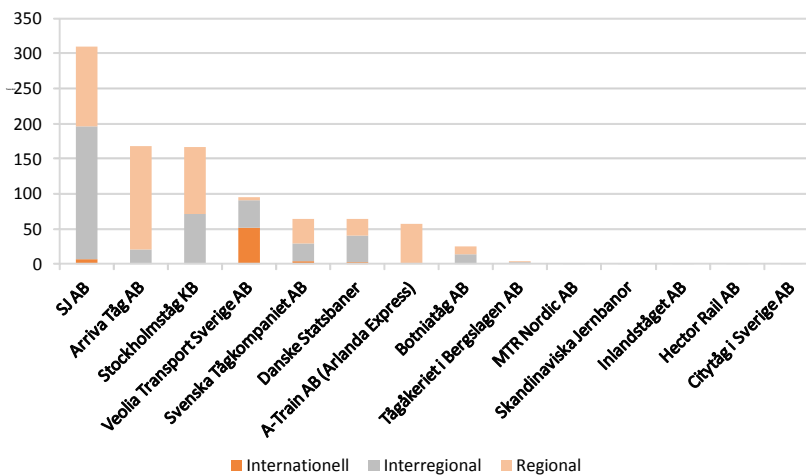
Antal avgångar med persontåg

Antalet avgångar per år har stigit enligt tågplanerna för åren 2009–2014. Enligt Tågplan 09 (T09) avgick totalt 797 000 resandetåg från avgångsstation år 2009. Motsvarande siffra för T14 är 958 000 avgångar, en ökning med 20 procent. Alla trafiktyper ökar över tid baserat på tågplanerna. Särskilt gäller detta den regionala och den interregionala trafiken. Med anledning av oklarheter i T12 där Trafikverket stod som operatör för ett stort antal resandetåg har dessa data exkluderats, och tidslinjen är interpolerad mellan T11 och T13 (Figur 2.8).



Figur 2.8: Planerat utbud av persontåg enligt tågplaner, mätt i antal avgångar och uppdelat på trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Tusentals avgångar, år 2009–2014.

Notera att alla uppgifter från tågplanerna avser *planerade* avgångar och *planerade* tågkilometrar. Den realiserade trafiken kan både vara mer och mindre än den planerade. Vissa turer tillkommer som *ad hoc*-trafik under året och vissa avgångar ställs in, planerat eller på grund av hastigt uppkomna hinder. Flera operatörer, främst SJ, kör både subventionerad och kommersiell trafik. I Figur 2.9 nedan visas hur avgångarna i T14 fördelar sig på operatörerna.

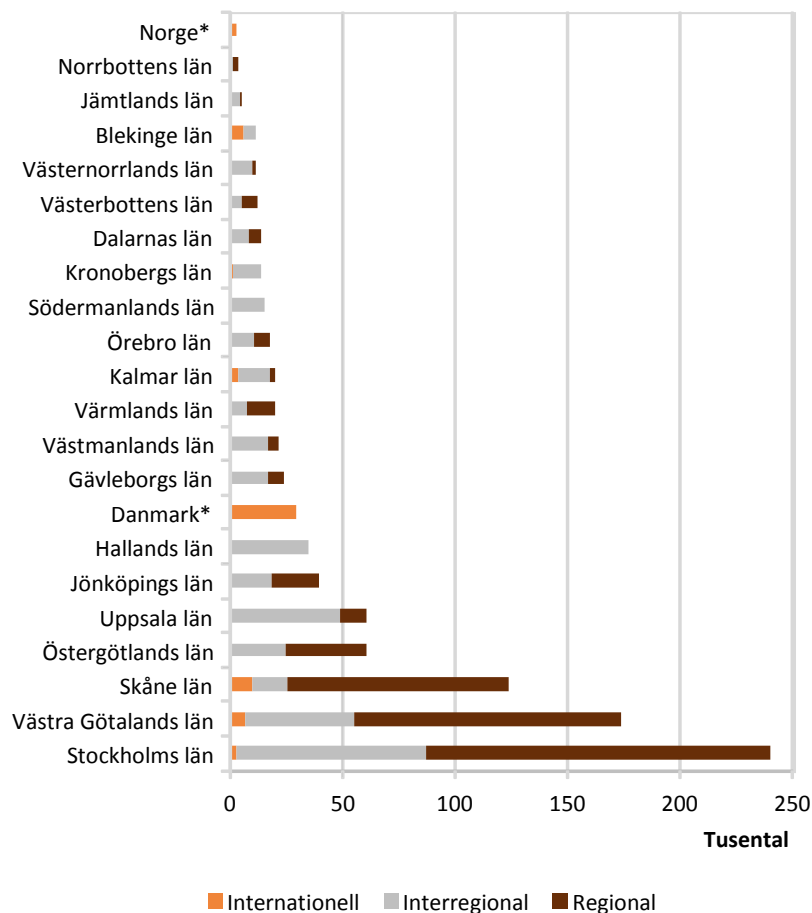


Figur 2.9: Antalet avgångar i T14 enligt givna tåglägen, uppdelat på operatör och trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Tusentals avgångar, år 2014.

SJ har flest avgångar i Sverige i T14 och en övervägande del interregional trafik. SJ har störst antal interregionala avgångar, Veolia har flest internationella avgångar¹² och Arriva har flest regionala avgångar¹³. I T14 avgår flest tåg från stationer i Stockholms län (Figur 2.10). Observera att det gäller avgångar från avgångsstation. Län med mycket passerande trafik men få avgångsstationer skulle ha mer trafik än vad som antyds i figuren, om passerande trafik vore inkluderad.

¹² Öresundstågen över Öresund.

¹³ Stockholms lokalbanor, Pågatågen, Östgötapendeln.

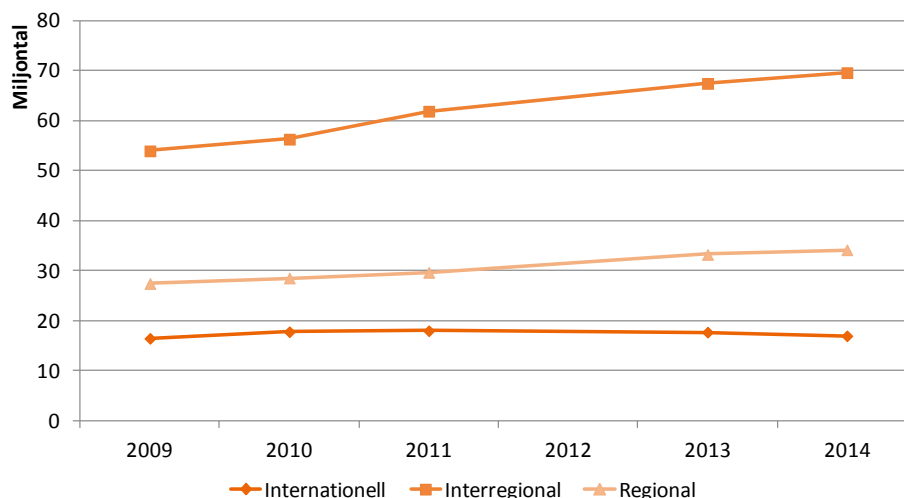


Figur 2.10: Planerat utbud mätt i avgångar, uppdelat på län och på trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Tusentals avgångar, år 2014. Avser avgångar från avgångsstation.

* Internationell trafik till Sverige som avgår från Norge respektive Danmark.

Tågtrafikarbete med persontåg

Även antalet planerade tågkilometrar har stigit de senaste åren. Enligt Tågplan 2009, T09, planerades totalt 98 miljoner tågkilometer för år 2009, och för T14 är motsvarande siffra 121 miljoner km. Detta motsvarar en uppgång med 23 procent. Godstrafiken har under samma period legat relativt stabilt runt 50 miljoner km per år. Både den regionala och interregionala trafiken har ökat relativt kraftigt (Figur 2.11).



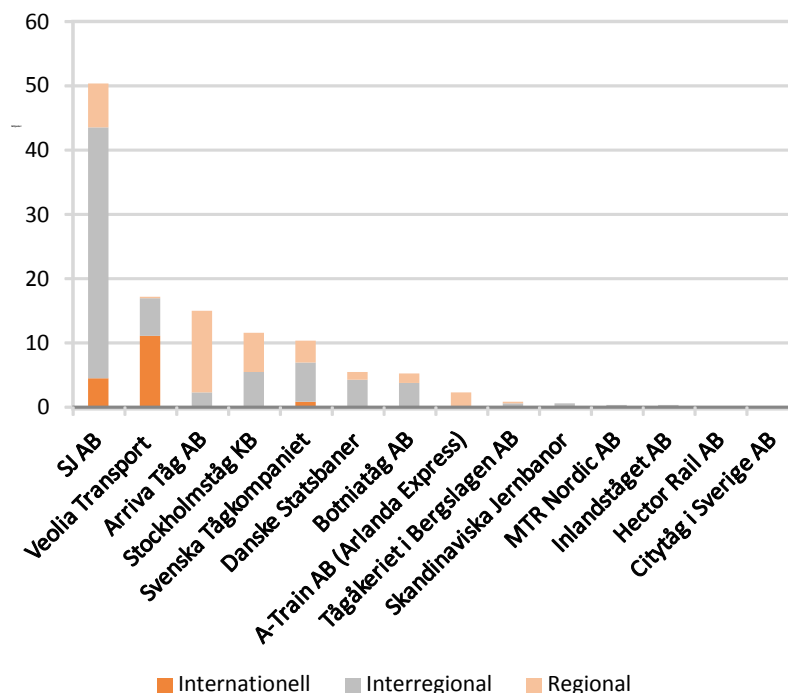
Figur 2.11: Planerat utbud mätt i tågkilometer med persontåg, uppdelat på trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Miljoner tågkilometer, år 2009–2014.

SJ är den klart största aktören på marknaden för persontrafik på järnväg, mätt som planerade tågkilometer. Veolia den näst största operatören. Arriva kör flest kilometer regional tågtrafik i Sverige enligt T14 och Veolia kör mest internationell trafik. (Figur 2.12)

Det finns tre nya kommersiella aktörer i T14 som avser att köra interregional trafik under 2014. MTR Nordic AB och Citytåg i Sverige AB¹⁴ har fått tågläge på sträckan Stockholm–Göteborg, och Hector Rail AB på sträckan Stockholm–Sundsvall. I T12 fanns ett genuint nytt upplägg i bemärkelsen ny operatör: Skandinaviska Jernbanor AB som sökte tågläge och sedan körde sträckan Uppsala–Göteborg via Stockholm och Skövde. Skandinaviska Jernbanor avser i T14 fortsätta köra på sträckan Uppsala–Göteborg och har också fått tågläge mellan Göteborg och Storlien under februari. Dessa fyra nya kommersiella aktörer har tillsammans en mycket liten andel av den totala persontrafiken på järnväg. I T14 kör de 1,6 miljoner tågkilometer, vilket motsvarar 1,4 procent av den totala trafiken. Som jämförelse planerar A-Train AB (Arlanda Express) att köra motsvarande 1,9 procent av trafiken i T14 (Figur 2.12). Här bör dock observeras att de nya operatörerna inte kör hela året 2014.¹⁵

¹⁴ Från 2014-08-25 respektive från 2014-06-23.

¹⁵ Se föregående fotnot.



Figur 2.12: Planerat utbud mätt i antal tågkilometer, uppdelat på operatör och på trafiktyperna regional (mellan kommuner men inom län), interregional (mellan län) och internationell (mellan Sverige och annat land). Miljoner tågkilometer, år 2014.

Baserat på uppgifter om varje avgångs sökande, operatör, startstation, ändstation och tågklass har trafiken kategoriserats i sex grupper: Kommersiell, Kommersiell med bidrag från RKM, Museiförening, RKM, Trafikverket¹⁶ och Utländskt statligt¹⁷. Den största delen av persontrafiken (i tidtabellskilometer) på järnväg upphandlas av RKM. Av totalt drygt 120 miljoner tågkilometer står RKM för 59 procent, se Tabell 2.1. RKM har även en roll i den kommersiella trafiken i och med att de på olika sätt köper platser inom den kommersiella trafiken, på både bussar och tåg. Vi uppskattar att ungefär 20 procent av den totala trafiken är kommersiell där till kommer kommersiell trafik med vissa inslag av inköp eller bidrag från RKM. Trafikverket upphandlar en del tågtrafik för att uppnå acceptabel tillgänglighet i vissa regioner. Denna trafik uppgår till 3 procent av den totala trafiken¹⁸.

¹⁶ Betecknar nattågstrafiken till Norrland, som för närvarande utförs av SJ, samt trafiken på Inlandsbanan.

¹⁷ Betecknar de avgångar från Sverige till nationsgränsen inom Öresundstågssamarbetet som utförs av danska DSB.

¹⁸ Vi har i skrivande stund klassificerat trafiken endast i tågplanen för 2014. För att studera hur utvecklingen av den kommersiella trafiken ser ut över tid behöver tågplanerna för 2009-2013 också klassificerat manuellt. Vi hoppas kunna göra detta i underlagsrapporten "Utbud av kollektivtrafik 2013".

Tabell 2.1: Persontågstrafiken i Tågplan 2014 uppdelat på om den är subventionerad av RKM, kommersiell med bidrag från RKM eller rent kommersiell. Tusentals tågkilometer och andelar.

	<i>Tågkilometer, 1 000-tal</i>	<i>Andel (%)</i>
RKM	71 661	59
Kommersiellt med bidrag från RKM	20 579	17
Kommersiellt	23 964	20
Trafikverket	4 191	3
Utländskt statligt	198	<1
Museiförening	28	<1
Totalt	120 603	100

2.3 Den subventionerade regionala tågtrafikens expansion

Den subventionerade regionala tågtrafiken i den form vi har idag har nu funnits i närmare fem decennier. Den här typen av trafik uppkom först i Stockholms län med landstingets upphandling av pendeltågstrafiken med trafikstart 1968. Därefter hände egentligen inte så mycket fram till 1983, då Pågatågstrafiken i Skåne etablerades. Från 1980-talet har utvecklingen skjutit fart och den regionala tågtrafiken i RKM:s regi täcker nu en stor del av järnvägsnätet i Sverige. På flera av de sträckor som nu ingår i olika RKM:s trafiksystem fanns det redan regional persontrafik i dåvarande affärsverket SJ:s regi, men den har nu inlemmats i de regionala trafiksystemen, och oftast har utbudet utökats väsentligt.

I Figur 2.13 visas vilken geografisk utsträckning RKM:s tågupplägg har i Tågplan 13. Tydligt är att dessa expanderat kraftigt under senare år och nu täcker mycket stora delar av det svenska järnvägsnätet.¹⁹

¹⁹ För mer om detta se Järnvägsgruppens underlagsrapport "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2013".

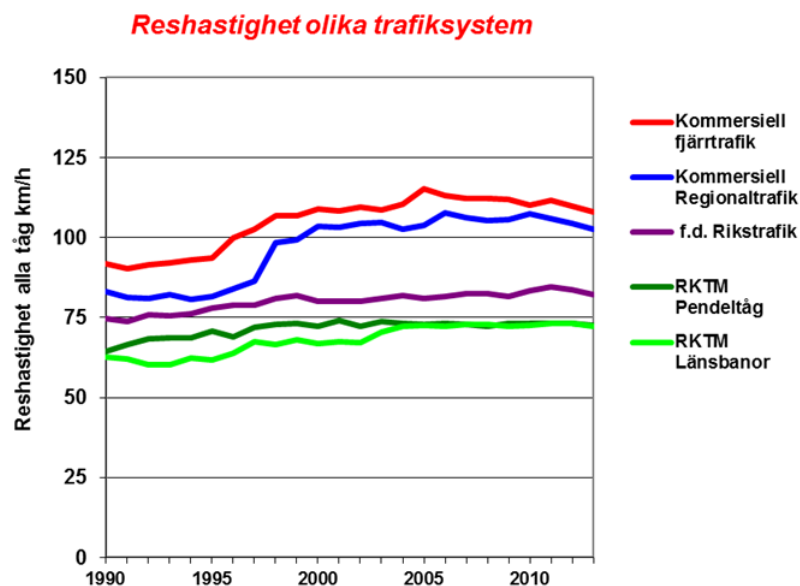


Figur 2.13: Regional tågtrafik 2013 i RKM-regi (Tågplan 2013). Linjernas olika färger indikerar olika RKM eller sammanslutningar av RKM.
Källa: "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013", Järnvägsgruppen KTH.

Den regionala tågtrafikens expansion har sannolikt betytt mycket för regionförstoring, arbetsmarknad och resande med kollektivtrafik. Samtidigt innebär denna trafik en utmaning för den kommersiella trafiken att utvecklas och etableras på platser där den ännu inte finns. De stora investeringarna i regionala tåg och dess infrastruktur kan också kopplas till det faktum att det blivit allt dyrare för resenärerna att resa med RKM:s trafik (se avsnitt 2.7) och att kostnaderna blivit allt större.

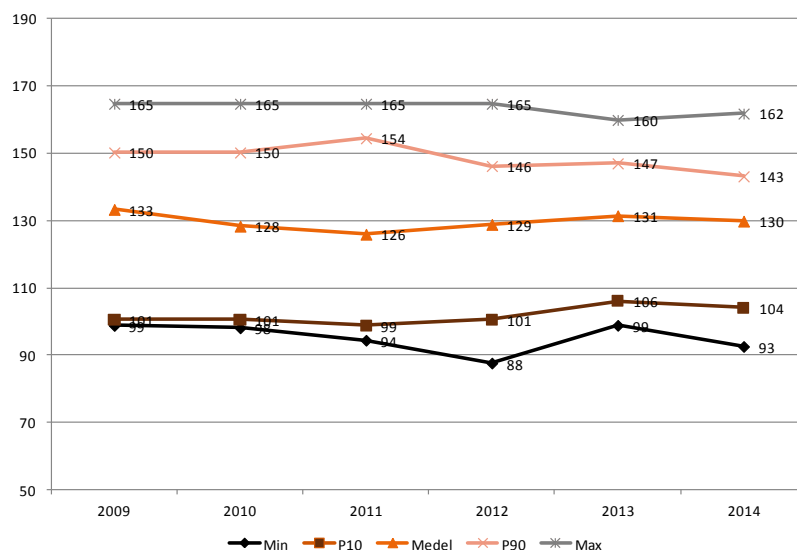
2.4 Reshastighet på järnvägen

Mängden tåg på det svenska järnvägsnätet har enligt ovan ökat kraftigt under en längre tid. Sedan år 2000 har utbudet av persontrafik på järnväg ökat med ungefär 50 procent. Utvecklingen av restider var också positiv under många år men sedan några år har den utvecklingen stannat av. Den positiva utvecklingen av reshastigheter har sedan 2005 avstannat eller vänt nedåt. Särskilt tydligt är denna trend i den kommersiella fjärrtrafiken (Figur 2.14). Hastigheterna i RKM:s trafik har inte saktat ner, men ökningen har avstannat.



Figur 2.14: Genomsnittlig reshastighet i olika trafiksystem i km/h från 1990 till 2013. Med "f.d Rikstrafik" avses den långväga trafik som Trafikverket numera handlar upp.
Källa: "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013", Järnvägsgruppen KTH.

Vidare har vi särskilt studerat hur reshastigheterna utvecklats på den hårt trafikerade sträckan mellan Stockholm och Göteborg, enligt tågplanerna från 2009 till 2014 (Figur 2.15). Den övre linjen visar respektive tågplans snabbaste tåg på sträckan. Den andra linjen uppifrån visar P90 (det tåg som är snabbare än högst 90 procent av tågen och långsammare än högst 10 procent av tågen i respektive tågplan). Utvecklingen är på intet sätt dramatiskt, men tendensen är ändå att tågen, enligt tågplanerna, går långsammare över tid. Särskilt gäller detta de snabbare tågen. Observera att hastigheterna ovan baseras på tidtabeller. Det finns en tendens att lägga in mer "luft" i tidtabellen för att undvika förseningar.



Figur 2.15: Genomsnittlig hastighet (km/h) för resandetåg mellan Stockholm och Göteborg 2009-2014, beräknad ur data från respektive tågplan, åren 2009- 2014.

Sammanfattningsvis framgår att hastigheten, och därmed restiderna, inte utvecklats positivt de senaste åren. Om detta beror på trängsel på spåren eller på andra faktorer kan inte denna redovisning besvara.

2.5 Ny kommersiell regional kollektivtrafik

Huruvida utbudets omfattning påverkats av marknadsöppningen är ännu mycket svårt att avgöra. Det finns väldigt mycket offentligt organiserad kollektivtrafik och vid sidan av denna är de nya inslagen av rent kommersiell trafik ännu av mycket begränsad omfattning. För att särskilt studera det nya regionala trafik som ändå uppstår har Trafikanalys sedan hösten 2012 frågat alla RKM om de tagit emot anmälningar om ny trafik. Det är enligt Transportstyrelsens föreskrift (TSFS 2012:2) som all ny eller upphörd kollektivtrafik ska rapporteras till berörd RKM, 21 dagar i förväg. Det är få RKM som öppet informerar om den kommersiella trafiken som finns, till exempel på en hemsida. Vad vi känner till är det bara två län som har en sådan hemsida, Stockholms län och Västra Götalands län²⁰. Det finns inget lagkrav, men man kan ändå tycka att det ingår i RKM:s uppdrag att informera medborgare om all, även kommersiell, trafik i länet.

Vad som är en ny kommersiell linje enligt nya kollektivtrafiklagen är dock inte självklart. Anmälningsplikten inkluderar även interregional trafik och därför är det inte möjligt att sätta likhetstecken mellan ny lokal och regional kommersiell kollektivtrafik, och trafik som anmälts till RKM under året. Under hösten 2012, det första året med den nya kollektivtrafiklagen, fanns cirka 17 nystartade regionala kollektivtrafiklinjer, se Tabell 2.2.

²⁰ <http://sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=63091> och <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startsida/Kollektivtrafik/Kollektivtrafik-pa-kommersiell-grund/Kommersiell-trafik-i-Vastra-Gotaland/>

Tabell 2.2: Ny kommersiell regional kollektivtrafik enligt RKM, tillkommen under år 2012.

Ny trafik under 2012	
Stockholms län	Linjebuss Nacka–Kista Djurgårdsbussen Buss till Artipelag på Värmdö Fyra busslinjer av turistkaraktär Två båtlinjer Två flygbussar har hunnit avanmålats under 2012: Bromma flygplats–Frösundavik respektive Bromma flygplats–Kista
Skåne län	En anropsstyrd linje mellan Trelleborg och Sturup (flygplats)
Västra Götalands län	Flygbuss till Landvetter Flygbuss till Säve Linjebuss Mariestad–Skövde–Uddevalla En cirkellinje i centrala Göteborg Linjebuss Borås–Torslanda
Jämtlands län	Stadsbussarna i Östersund körde kommersiell nattbusstrafik under Storsjöyran ÅreBussen körde under sommarsäsongen 26 juni–30 sept.
Västerbottens län	Stadstrafiken i Skellefteå körs på kommersiell basis av kommunägda bolaget Skelleftebuss AB

Under 2013 (till och med kvartal 3) har tillkommit ytterligare trafik. Anmälningarna till RKM är fler än vad som redovisas i Tabell 2.3, men många av anmälningarna rör långväga kollektivtrafik som tar upp och släpper av passagerare inom länet. Denna trafik är en konsekvens av nya lagen såtillvida att från och med 2012 kan passagerare släppas av och på inom ett län. Detta krävde tidigare trafikhuvudmännens goda vilja att tillåta sådana stopp (att inte använda sin invandringsrätt då långväga bussföretag sökte tillstånd hos Transportstyrelsen). Sedan 2009 har dock många län, och alla de största, varit liberala på den punkten, så det märktes inte mycket i övergången. Den långväga trafiken med vissa av- och påstigningar inom län kan svårigen anses utgöra vardagsresande så här har den typen av linje exkluderats. Trafik för väldigt specifika ändamål, såsom till och från tillfälliga sportevenemang, har också exkluderats i Tabell 2.3.

Tabell 2.3: Ny kommersiell regional kollektivtrafik enligt RKM, tillkommen under kvartal 1-3 år 2013, Trafikanalys enkät till alla RKM

Ny trafik under 2013 (kvartal 1-3)			
Län	Transportmedel	Namn/Beskrivning	Företag
Stockholm	Buss	Stockholms City–Värtahamnen	Strömma AB/Interbus
	Buss	Djurgårdsbron–Värtahamnen/Frihamnen (Tallink Silja)	Strömma AB/Interbus
	Buss	Vasagatan–Barkarby outlet	Savor Media AB (Westin Buss AB)
	Buss	Djurgårdslinjen Viking Lines färjeterminal–Djurgården	Flygbussarna FAC
	Båt	Södermalm–Kungsholmen–Stadshuset– Riddarholmen	Ressel AB
Skåne	Buss	Vånga–Arkelstorp (Nedlagd av RKM)	Schölins Buss AB
Västra Götaland	Buss	Centrala Göteborg. Kungsportsavenyn– Sankt Eriksgatan	Strömma buss AB
Västernorrland	Taxibuss	Flygbuss Sundsvall	Sundsvalls flygshuttle
Jämtland	Buss	Årependeln. Östersund–Duved (Nedlagd av RKM)	Centrala Buss AB
Västerbotten	Buss	Skellefteå–Skelleftehamn	Skelleftebuss AB (kommunägt bolag)

Värt att notera är att två av de nya kommersiella linjerna är linjer nedlagda av RKM som det tidigare upphandlade bussbolaget valt att köra vidare på eget initiativ. Ett annat inslag är att större privata företag, eller grupper av företag, organiserar kollektivtrafik till sina kunder. Andra exempel på ny kollektivtrafik är flygbussar och bussar i storstäderna främst inriktade på turister. När det gäller ny kollektivtrafik för ren arbetspendling är bussen mellan Nacka och Kista ännu det enda exemplet.

Regional och långväga kollektivtrafik

Lokal och regional kollektivtrafik kan jämföras med den långväga kollektivtrafiken ur ett marknads- och resenärsperspektiv. De olika marknaderna för kollektivtrafik ser mycket olika ut. Marknaden för långväga interregionala resor präglas av kommersiella aktörer, få direkta subventioner samt av konkurrens om resenärer. Marknaderna för lokal och regional kollektivtrafik domineras nästan helt av of-fentligt subventionerad trafik, och har bara undantagsvis konkurrens om resenärer. Ur ett resenärsperspektiv är skillnaderna på de två marknaderna mycket stora. På långväga interregionala relationer med stora resandemängder har resenären i många fall flera alternativ att välja ibland. På till exempel sträckan Göteborg–Stockholm bedöms resenären ha *tio konkurrerande alternativ* av tåg, flyg och buss att välja mellan år 2014. Motsvarande siffra för år 1990 var *två* alternativ. Utvecklingen av utbudet, mätt som dubbelturer per dag, har också ökat kraftigt på alla tre studerade relationer. I fallet Göteborg–Stockholm från 44 till 85 dubbelturer per dag (se Tabell 2.4).

Tabell 2.4: Utbud med tåg, flyg, buss och bil i relationerna Göteborg–Stockholm, Malmö–Stockholm och Malmö–Göteborg.

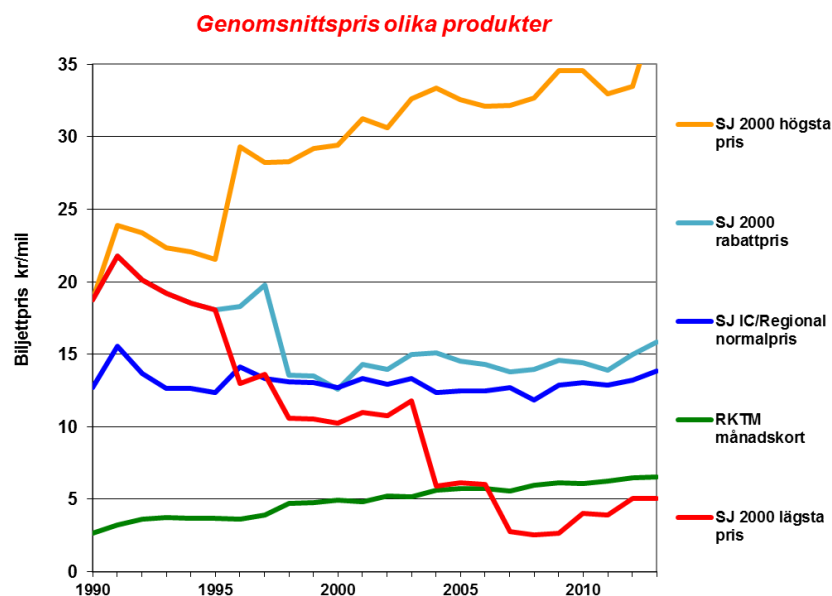
År	Antal operatörer			Antal dubbelturer per dag			Medelhastighet km/h			
	Tåg	Flyg	Buss	Tåg	Flyg	Buss	Tåg	Flyg	Buss	Bil
Göteborg-Stockholm										
1990	1	1	0	15	29	0	123	153	0	84
2000	1	2	3	21	30	15	159	159	75	89
2010	1	3	3	27	26	15	171	161	75	94
2014	4	3	3	37	33	15	166	160	75	94
Malmö-Stockholm										
1990	1	1	0	8	29	0	100	188	0	93
2000	1	2	1	14	13	4	146	198	74	97
2010	2	3	1	17	26	4	139	198	74	98
2014	2	3	1	17	26	4	147	198	74	98
Malmö-Göteborg										
1990	1		0	6	-	0	80	-	0	100
2000	1		3	10	-	8	80	-	80	106
2010	2		3	23	-	10	98	-	80	113
2014	2		3	23	-	18	109	-	80	113

Källa: "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013", Järnvägsgruppen KTH.

Förutsättningarna för en för resenärerna nyttig konkurrens mellan företag och färdmedel är således mycket olika för långväga och lokal/regional kollektivtrafik.

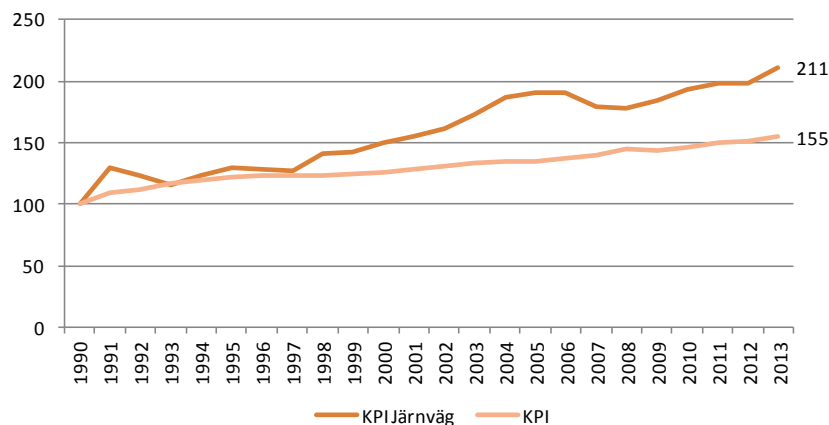
2.6 Priser på långväga och regional järnväg

Priserna som resenärerna betalar för resor på järnväg har förändrats relativt kraftigt över tid. Två trender är tydliga, dels har priserna för RKM:s trafik mer än fördubblats ur ett resenärsperspektiv sedan 1990, dels har priser för resor med SJ:s trafik diversifierats kraftigt. En biljett med SJ varierar nu från ungefär 5 till 35 kr per mil, beroende på utbud, efterfrågan och biljettyp (Figur 2.16).



Figur 2.16: Priser för olika produkter i kr/mil 1990-2011, 2011 års prisnivå. För beskrivning av de olika produkterna se underlagsrapporten "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013", Järnvägsgruppen KTH.

Priserna för järnvägstrafik och dess utveckling kan också studeras genom att jämföra den allmänna prisutvecklingen (KPI) med prisutvecklingen för personresor på järnväg (KPI Järnväg) (Figur 2.17). Tydligt är alltså att priser på personresor på järnväg ökat snabbare än den allmänna prisutvecklingen.



Figur 2.17: Den allmänna prisutvecklingen (KPI) och prisutvecklingen för personresor på järnväg (KPI Järnväg) men basår 1990. Källa SCB.

För en mer detaljerad diskussion av priser på järnväg se Järnvägsgruppens underlagsrapport "Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2013". De stigande priserna på RKM:s trafik beskrivs vidare i nästa avsnitt.

2.7 Priser i regional kollektivtrafik

Priset på kollektivtrafiken är också en viktig variabel att följa över tid. Priserna är dock svåra att mäta, särskilt inom tågtrafiken är det allt mer ovanligt med en prislista. Under 2013 har Trafikanalys påbörjat ett arbete för att få en bättre bild av prisläget i den regionala kollektivtrafiken i Sveriges län. Uppgifter har samlats in för 2013 och tidsserier har skapats från 2001. Nedan presenteras priser för RKM:s trafik och för den nya kommersiella lokala och regionala trafik som finns.

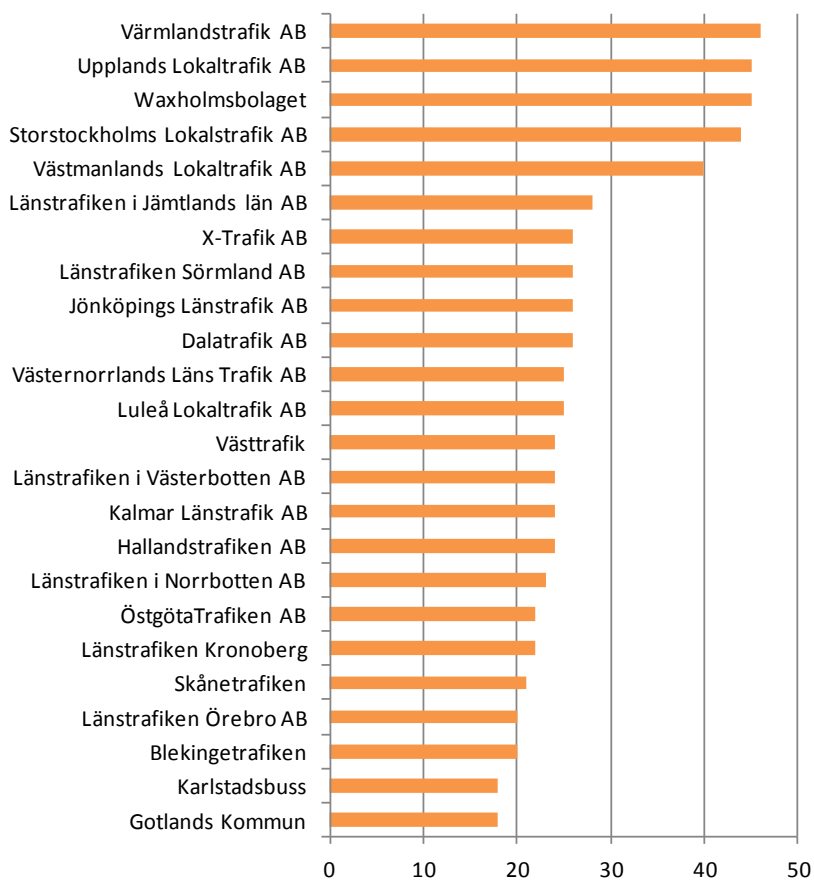
Offentligt subventionerad trafik

Att sammanställa och jämföra vad det kostar att resa med olika kollektivtrafikutförare i Sverige är problematiskt. Förutsättningarna i olika län skiljer sig åt och det tillämpas skilda system för betalning, zonindelning och rabatter. I vissa län kostar det exempelvis mer att betala kontant än med kort vid köp av enkelbiljett. I denna presentation presenteras priser för vuxna resenärer, då dessa normalt sett inte omfattas av rabatter eller ges möjlighet att köpa färdbevis för annat än standardiserade perioder, vilket underlättar en rättvis jämförelse.

I Figur 2.18 presenteras priserna för en enkelresa med kollektivtrafiken hos respektive RKM. Resan som avses är en resa inom en zon eller tätort eller inom 0–10 km.²¹ Priserna är icke-rabatterade och biljett köps i direkt anslutning till resan. För denna undersökning har någon tidsgräns för resans giltighet inte bestämts, men det normala är att en resa av denna typ gäller för 60 eller 90 minuter.

²¹ Tillämpning beroende på länens respektive system. 10 km utgör en maxgräns för en resas längd.

Den billigaste enkelresan man som vuxen resenär kan göra kostar 10 kronor och den dyraste 46 kronor.²² En stor majoritet av utförarnas priser, 17 av 24, ligger i spannet 20–29 kronor för denna typ av resa. Intressant att notera är att ingen utförare har priser i intervallet 30–39 kronor. Det går inte att direkt se några tydliga gemensamma nämnare för de län som tar 40 kronor eller mer för en enkelbiljett, som skulle kunna förklara varför dessa län ligger så pass mycket högre än övriga län (Figur 2.18).



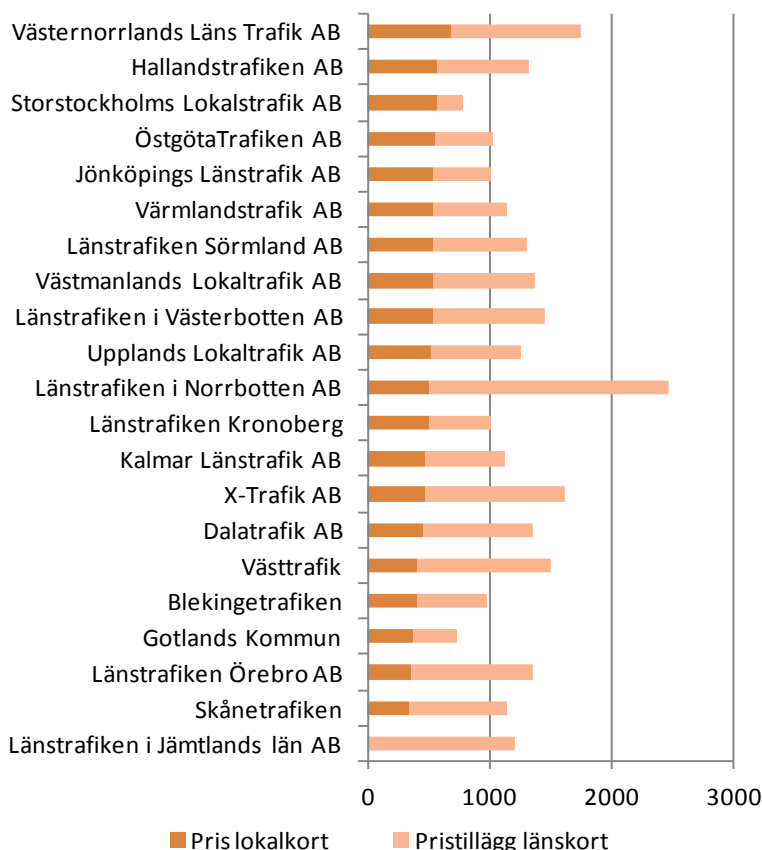
Figur 2.18: Pris för enkelbiljett inom en zon 2013. Resan som avses är en resa inom en zon eller tätort eller inom 0–10 km. Priserna är icke-rabatterade och biljett köps i direkt anslutning till resan.

Källa: Respektive utförares hemsida.

Prisuppgifter har även samlats in för två typer av månadskort, dels ett månads-kort enligt samma definitioner som för enkelresorna ovan, dels ett kort som gäller för fria resor inom hela länet, ett så kallat länskort (Figur 2.19). Dessa uppgifter presenteras enbart för de RKM som kör i hela länet, varför de rena stadstrafikut-förarna har uteslutits. De två olika korten varierar kraftigt i pris i vissa län. Norr-bottens län har det dyraste länskortet, för 2 464 kronor, vilket är mer än 40 pro-

²² 10 kronor gäller hos Länstrafiken Örebro för resa i Hallsberg och Kumla. I Figur 2.18 har dock priset benämnts som 20 kronor, vilket är priset för resa i Karlskoga. Enkelresor i länet kostar mellan 10 och 25 kronor, beroende på tätort.

cent högre än priset för det näst dyraste månadskortet, som finns i Västernorrlands län. Ser man däremot till priset för ett lokalt månadskort så blir bilden en helt annan. Där ligger Norrbottens län istället ganska nära medelvärdet. Då kan man även se att ett län som Stockholms, som har ett lågt pris för ett länskort, ligger högt vad gäller ett lokalkort.²³ Det bör även nämnas att Länstrafiken i Jämtlands län inte erbjuder något lokalkort.²⁴



Figur 2.19: Pris för lokalt månadskort och länskort 2013. Sortering efter lokalkortspris.
Källa: Respektive utförares hemsida.

Kommersiell trafik

Ett mycket begränsat antal aktörer kör lokal och regional kollektivtrafik på kommersiell basis, det vill säga utan subventioner. Ett exempel på sådan trafik är People Travel Group (Veolia) som kör en pendlingslinje med buss mellan Nacka och Kista på vardagar. Ett andra exempel är Skelleftebuss AB, som kör trafik i Skellefteå och närliggande områden. Skelleftebuss ägs av Skellefteå kommun

²³ Denna typ av kort finns dessutom endast för resor i Norrtälje och Södertälje. För övriga orter krävs länskort.

²⁴ I Jämtlands län kan man istället använda ett kort som laddas med pengar och där varje "standardresa" blir billigare ju oftare man gör den. Vi har inte kartlagt vilka olika betallösningar som finns i länen.

via Skellefteå Stadshus AB. De har inget avtal med den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet och får således direkta subventioner från RKM.²⁵

Biljettpriserna i dessa exempel på kommersiell regional kollektivtrafik ligger i samma storleksordning som för den subventionerade trafiken (se Tabell 2.5). Ett undantag är det höga priset för en enkelbiljett med People Travel Group.

Tabell 2.5: Priser hos kommersiella utförare av regional kollektivtrafik, kronor.

<i>Utförare</i>	<i>Biljettyp</i>	<i>Skolungdom</i>	<i>Ungdom</i>	<i>Vuxen</i>	<i>Pensionär</i>
People Travel Group	Enkelbiljett			60	
	Månadskort			1 200	
Skelleftebuss	Enkelbiljett	13	20	25	20
	Månadskort		400	500	

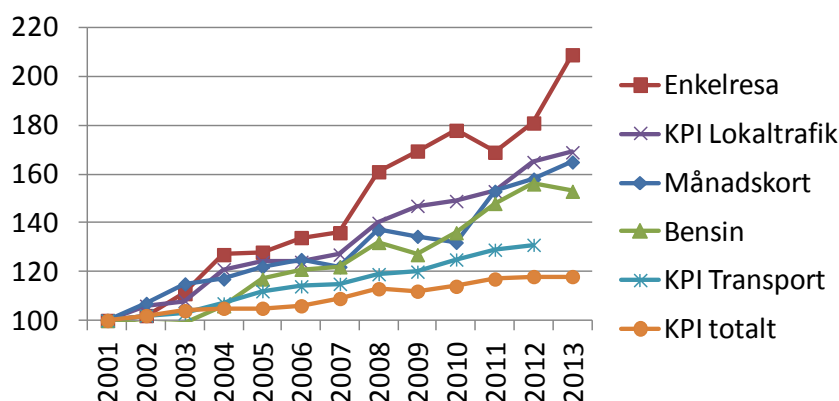
Källa: Respektive utförares hemsida

Som en jämförelse i anslutning till detta kan nämnas att en resa mellan Nacka och Kista med SL-trafiken skulle kosta 66 kronor och ta ungefär lika lång tid som den kommersiella bussen, fast med 2-4 byten, sämre reskomfort och ingen WiFi.

Prisutveckling över tid

För att jämföra hur prisutvecklingen för RKM:s enkelresor och månadskort står sig i relation till annan relevant prisutveckling har vi i Figur 2.20 relaterat dessa till bensinpriset och tre prisindexserier från SCB. Priserna i kollektivtrafiken har ökat betydligt mer än både transportpriserna och priserna för varor och tjänster i stort sedan 2001. Den i särklass snabbaste prisökningen har enkelbiljetter haft, men även priset på månadskorten har ökat betydligt snabbare än både KPI och bensinpriset.

²⁵ Från domen som berör Skelleftebuss AB:s beställningstrafik framgår att bolaget får pengar från andra delar av kommunens verksamhet (se avsnitt 5.3).



Figur 2.20: Prisutveckling på månadskort och enkelresa jämfört med bensinpris, KPI Transport och KPI Lokaltrafik. Löpande priser, index (2001=100). Åren 2001-2013 (för 2013 januari-september). KPI (konsumtprisindex), KPI för transporttjänster som är en delmängd av KPI samt KPI Lokaltrafik som är en delmängd av KPI transporttjänster.²⁶ Prisindex för enkelresor och månadskort är de enskilda länens priser vägda med respektive läns befolkning samma år.
Källa: SCB, Svensk Kollektivtrafik, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet.
Anm: I skrivande stund finns inte KPI Transport tillgängligt för januari-september 2013 tillgängligt.

2.8 Biljettsamarbeten

Konkurrensen och kampen mellan Knut Oskar Gustavsson och Bröderna Molin var [...] stor. Man tävlade även om att erbjuda de flottaste och bästa bussarna, samt att hålla rekordlåga priser. Medlen i kampen kunde ibland vara rätt ojusta. [...] Slutligen började även busspassagerarna få nog och började framföra klagomål. Man ville få någon form av samordning av biljettsystem och tidtabeller för de två bolagen. Under 1936 blandade sig landshövdingen i Södermanland, Bo Hammarskjöld, i leken för att få ett slut på det hela.

Ur "Eskilstuna Omnibustrafik – en historik över stadstrafiken i Eskilstuna och Torshälla"²⁷ (sidan 29)

Biljettsamarbete är en central faktor i ett kollektivtrafiksystem. I simuleringsstudier²⁸ har vi sett att kommersiell trafik inte går att få lönsam om inte operatörerna får delta i biljettsamverkan. I Trafikanalys regeringsuppdrag (se Bilaga 1) nämns särskilt frågan "om det från ett konsumentperspektiv sker en tillräcklig samordning av det samlade utbudet av kollektivtrafik även om antalet operatörer ökar". Samordning av *utbudsinformation* ska säkras genom kollektivtrafikföretagens anmälning av utbudet till Samtrafiken enligt Transportstyrelsen föreskrift, medan en samordning av försäljning av biljetter har lämnats utanför lagen (se mer nedan).

²⁶ Konsumentprisindex KPI 2011 (PR0101, 2012-10-29) beskriver på sidan 31-32 hur prisindex för transporttjänster beräknats.

²⁷ Av Anders Forsberg, TNF-bok 43, Trafik-Nostalgiska Förlaget 2006.

²⁸ Opublicerat arbetsmaterial av Kjell Jansson hos Trafikanalys.

Som resenär kan det ofta vara svårt att planera hela sin resa från befintlig position till slutdestinationen, speciellt vid resor som genomförs för första gången och som även inkluderar byten. Än svårare kan det vara att veta vilka biljettlösningar som är giltiga under resan, om det finns flera organisatörer inblandade. Olika trafikföretag har många gånger egna biljettlösningar och produktvillkor. Det är inte ovanligt att exempelvis kontantbetalning på bussar accepteras i den ena kommunen men inte i den andra. Vissa trafikföretag accepterar därtill endast förköpta biljetter.

Med den nya kollektivtrafiklagens öppnande av kollektivtrafikmarknaden ges fler trafikföretag möjligheten att trafikera tidigare reglerade delmarknader. Detta gör det inte enklare för resenärer att få en helhetsbild av olika resealternativ och biljettpriser om det tillkommer än fler resmöjligheter. Ett sätt att lösa denna problematik för resenärerna och samtidigt ett sätt för trafikföretagen att nå ut till sina potentiella kunder, är att samverka omkring biljettförsäljning. Idag finns ett flertal biljettsamarbeten.

Sveriges största biljettsamarbete går under namnet Resplus vilket samordnas av Samtrafiken i Sverige AB. Resplus kan kort sammanfattas som ett samarbete mellan femtiotalet trafikföretag med både biljettförsäljning och trafikinformation. För resenären innebär detta att man via Resplus säljkanaler kan köpa hela sin resa och få den på en och samma biljett, såväl vid byten mellan trafikslag som mellan trafikföretag.

Resplussamarbetet inkluderar de företag²⁹ som är delägare eller partners till Samtrafiken, och samarbetet finansieras genom att en andel av företagets omsättning avsätts för ändamålet.³⁰ Deras biljetter inkluderas sedan i gemensamma bokningssystem som till stor del tillhandahålls av företaget Linkon, ett dotterbolag till SJ AB. Därefter blir biljetterna förmedlade på försäljningsställen som tillhandahålls av SJ, Veolia, Öresundståg och Tågkompaniet, men även via affärsresebyråer såsom Pressbyrå och 7-Eleven.³¹ Vid försäljning av en Resplusbiljett är biljettpriset på resan förutbestämt av trafikföretaget, och ägaren av försäljningskanalen får ta ut en bokningsavgift. Den största säljkanalen är www.sj.se som behandlar omkring 65 procent av alla Resplusbiljetter.³² Inga krav ställs på att man även måste köpa en tågbiljett för att exempelvis få köpa en lokal bussbiljett på SJ:s säljplatser. Noterbart är att SJ AB har en betydande roll i Resplussamarbetet, som stor delägare till Samtrafiken i Sverige AB, genom dotterbolaget Linkon som står för IT-lösningen för biljettbokning och i och med sin dominerande säljkanal. Via SJ:s hemsida kan de till viss grad utforma och kontrollera med filter vilka resealternativ som ska visas vid sökningar. SJ får även ett stort

²⁹ En lista på inkluderade trafikföretag finns tillgänglig (2013-10-30) via <http://www.samtrafiken.se/tjanster/resplus/resenar/samverkande-trafikforetag/>.

³⁰ Samtrafiken (2013a). *Börja som partner, fortsatt som ägare*. Tillgänglig 2013-10-30, via <http://www.samtrafiken.se/om-samtrafiken/bli-delagare-eller-partner/avtal/>.

³¹ Samtrafiken (2013b). *Bokning och köp*. Tillgänglig 2013-10-30, via <http://www.samtrafiken.se/tjanster/resplus/resenar/bokning-och-kop/>.

³² Belin, S., Bolds-Christmas, B., Munters, E. (2010). *Framtida betallösningar för svensk kollektivtrafik*. Stockholm. Tillgänglig 2013-11-05, via http://www.svenskkollektivtrafik.se/Documents/Betal%c3%b6sningSlutrapportStrategier_fi nal.pdf

informationsövertag och marknadsföringsmöjligheter på detta sätt, då mycket av Resplussförsäljningen går genom dem.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna runt om i landet arbetar bland annat med att göra kollektivtrafikresandet enklare. En viktig del i detta arbete berör biljettsamverkan. Verksamheten beskrivs i varierande omfattning i myndighetenas trafikförsörjningsprogram. Främst fokuseras arbetet på en samstämmighet inom länet, men även på att få gemensamma biljettsystem med angränsande län. Detta för att det ska bli enklare att resa inom län och till närliggande län. Exempelvis samarbetar RKM med kommersiella trafikföretag genom att köpa upp plats i deras fordon, så att även länskortsinnehavande resenärer får resa med trafikföretagets trafikutbud.

Två större exempel på RKM:s biljettsamverkan är Trafik i Mälardalen (TIM) och Norrlandsresan. Gemensamt för dessa samarbeten är att flera RKM tillsammans med aktiva trafikföretag har gått samman för att uppnå ett gränslöst resande inom en större region. Detta ska uppnås genom att man samarbetar med biljetter, priser och tidtabeller, allt för att underlätta för resenären.³³

Nytan av en gemensam kanal för att söka resalternativ, samt köpa och jämföra priser på biljetter, ökar för resenärerna i och med att fler trafikföretag erbjuder kollektiva resor. En gemensam plattform för biljettförsäljning kan möjligtvis ha potential att göra det enklare för nya företag att etablera sig på kollektivtrafikmarknaden. Idag finns det en nästintill heltäckande reseplaneringstjänst för kollektivtrafiken i www.resrobot.se. Däremot saknas prisinformation i denna tjänst, vilket det under en längre tid har varit en förhoppning att kunna inkludera, en förhoppning som inte har realiserats.

Även om biljettsamverkan vanligen lyfts fram som något som gynnar resenärer, kan de vara hämmande ur konkurrenssynpunkt. Krav från det offentliga om en obligatorisk medverkan bör undvikas, eller åtminstone inte vara mer omfattande än nödvändigt. Företagsspecifik prissättning är en viktig del i företagets marknadsföring vilken, kan gå förlorad vid biljettsamarbeten där risken är att priserna blir orörliga. Genom att låta marknaden finna en biljettsamverkan kan följden dock bli att den ende aktören (eller de få aktörer) som dominerar marknaden kan kontrollera samarbetets form och förutsättningar. Därför är det viktigt att samarbeten kan hållas operatörsneutrala. Nya operatörer som potentiellt skulle kunna ansluta sig till Resplussamarbetet kan tycka att samarbetsformen inte är tillräckligt neutral idag.

Frågan om biljettsamarbete och gemensam säljkanal är en fråga som numera främst drivs i X2 AB i projektet "Gemensamma biljett- och betallosningar" (www.x2ab.se). I utvecklingsarbetet inkluderas även anropsstyrd trafik.

³³ Tåg i Mälardalen (2013). *Gränslöst resande*. Tillgängligt 2013-10-31, via <http://www.tim.se/vi-ar-tim.html>.

3 Persontrafik på järnväg

SJ:s monopol uppluckrades i flera steg innan det avskaffades helt i slutet av 2010. I och med de långa planeringstiderna i sektorn var det i praktiken i Tågplan 2012 som nya operatörer kunde komma in på marknaden. I detta kapitel beskrivs avregleringen kort, hur trängseln på spåren hanteras vid kapacitetsfördelningen samt tågtrafikens kvalitet i form av regularitet och punktlighet.

3.1 Avregleringen

Avregleringen av persontrafik på järnväg har pågått sedan 1988, då ansvaret för infrastrukturen bröts ut ur SJ och Banverket bildades. Avregleringen har tagits i små steg och Sverige har påverkats av utvecklingen på EU-nivå, men den europeiska utvecklingen har också tagit intryck av svenska initiativ.

Sedan oktober 2010 är marknaden för persontrafik på järnväg fullständigt öppen. På grund av långa ledtider i kapacitetstilldelningen innebär detta i praktiken att det var först från och med tågplanen för 2012 som tåglägen var sökbara för alla. I tågplanerna för 2012 och 2013 fanns endast en ny aktör (Skandinaviska Jernbanor), men inför 2014 har plötsligt stora förändringar skett och tre helt nya operatörer har sökt och fått tåglägen för persontåg, varav två för snabbtåg Stockholm – Göteborg (Citytåget och MTR).

Järnvägslagen är mycket detaljerad och ger snäva ramar för järnvägssektorn, både vad gäller krav på operatörer och fordon liksom infrastrukturförvaltarnas ansvar i att till exempel fördela kapacitet. 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.³⁴

Järnvägssektorn är mycket komplex och har en stor mängd problem. Som ett led i att utveckla järnvägen har regeringen gett ett uppdrag att utreda hela sektorns organisation.³⁵ Utredningens direktiv var i det första steget att beskriva den svenska järnvägssektorns aktörer och funktioner, samt redogöra för fördelningen av ansvar och uppgifter mellan dem. Funktionerna är fördelade på fordonstillverkare, byggföretag, spårentreprenörer, fastighetsförvaltare, infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag.

Utredningens första del redovisades den 2 december 2013 och sammanfattas här kort.³⁶ Utredningen har tolkat uppdraget brett och den funktionella beskrivningen omfattar därför allt från byggande av fordon och infrastruktur, över förvaltning och underhåll av dessa, till driftens olika steg fram till leveransen av

³⁴ SOU 2013:83 (sidan 188)

³⁵ Kommittédirektiv "Järnvägens organisation", Dir 2013:46. Se vidare utredningens egen hemsida www.sou.gov.se/jarnvagensorg

³⁶ Delbetänkandet "En enkel till framtiden?"; SOU 2013:83.

transporttjänsten till slutkund – för både person- och godstransporter. Utredningen diskuterar det svenska handlingsutrymmet i fråga om möjligheterna inom olika områden att gå tillbaka till en tidigare ordning, framför allt med hänsyn till EU-lagstiftningen. Utredningen bedömer att en återgång inte är möjlig från nuvarande konkurrensutsatta person- och godstrafik till en monopolsituation, eller från den nuvarande uppdelade organisationen mellan infrastrukturansvar och järnvägstrafik till en integrerad lösning (så kallad vertikal integration). Däremot finns det sannolikt en möjlighet, om så skulle vara önskvärt, att integrera gods- och passagerartjänster i trafikbolag (horisontell integration), att producera och underhålla infrastrukturen i statlig regi, samt att driva trafiken i statlig regi eller genom koncession, istället för att handla upp dessa tjänster i konkurrens.

De problem- eller förbättringsområden som utredningen pekar på är kapacitetstilldelningen, relationen mellan samhällsstödd och kommersiell trafik, kapacitetshöjande åtgärder, tillgången till stationer, depåer och terminaler, information, biljetter och ledsagning, transporttider och punktlighet, marknadsanpassning för godstrafik, införande av standarder och ny teknik, fordonsförsörjning, statistik och uppföljning samt tillsyn och regelutveckling. Speciellt de sista två punkterna riktar sig mot myndigheterna Trafikanalys och Transportstyrelsen. Övriga punkter är angelägenheter framför allt för Trafikverket, Jernhusen och andra fastighetsförvaltare, SJ och andra järnvägsföretag, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och deras vagnbolag Transitio, men även för fordonstillverkare, byggföretag, och spårentreprenörer.

För nästa steg i utredningen pekas på tre typer av åtgärder:

- åtgärder som bör kunna hanteras av branschaktörerna själva
- åtgärder som kräver bättre tillämpning av befintligt regelverk
- åtgärder som kan kräva ny lagstiftning eller förändrad organisation

Bland de rekommendationer som ges inför det fortsatta arbetet finns en översyn av processen för kapacitetstilldelning och kapacitetshöjande åtgärder, att följa effekterna av den ökade konkurrensen på sträckan Stockholm–Göteborg, utreda hur förvaltningen av spår och terminalanläggningar bör organiseras, överväga om Trafikverket bör ha egna resurser för kontroll av anläggningen, överväga Transportstyrelsens roller, analysera avgifter och kostnader, inventera befintlig statistik och statistikbehov, samt överväga hur roller och ansvarsområden kan förtydligas och samarbetet öka.

Slutligen dras slutsatserna att järnvägens organisation i vissa avseenden inte är möjlig att återreglera till ett tidigare tillstånd, samt att den har ett antal problemområden som det kommer att krävas tid och betydande insatser från många olika parter för att åtgärda.

Kommentar om bristerna i statistiken

De brister inom statistik som lyfts fram i utredningen gäller bland annat förse- ningar och hur de drabbar resenärerna, samt infrastrukturens skick, vilka alla är nödvändiga komponenter för att bedöma var insatser i järnvägsnätet ska göras för att uppnå största samhällsekonomiska nytta. Mer detaljerad resandestatistik

skulle även ge en inblick i hur prioriteringarna mellan regionalståg och fjärrstågstrafik skulle kunna göras i processen för tåglägestilldelning. Just uppgifter om antal resenärer på olika ställen i järnvägsnätet är besvärliga att få fram från operatörerna, eftersom det är affärshemligheter i den kommersiella trafiken. I statistiken finns de därför endast på nationell nivå. Det finns dock andra källor till resandet: den nationella resvaneundersökningen, senast RVU 2011-12, samt andra regionala resvaneundersökningar, som till exempel utförs av Mälardalsrådet. Resandet med kollektivtrafik i RVU blir ofta för osäkert när det bryts ned på mindre geografiska områden, men riktade regionala resvaneundersökningar kan ge en bättre bild. Dessa är dock begränsade till den region där de genomförs, och ger ingen automatisk jämförbarhet med resten av landet.

3.2 Trångt på spåren – får alla plats?³⁷

År 2010 avreglerades marknaden för persontrafik på järnväg men det är först i ansökan till Tågplan 2014 som konkurrensen tagit fart på allvar. Två nya snabbtågsaktörer, MTR och Citytåg, har ansökt om och fått tåglägen mellan Stockholm och Göteborg. Därmed är det tre operatörer som kommer att trafikera Stockholm-Göteborg med snabbtåg: SJ AB (många dagliga avgångar), Citytåg (flera dagliga avgångar fr.o.m. 23 juni 2014) och MTR (flera dagliga avgångar fr.o.m. 25 augusti 2014).³⁸ Sammantaget innebär det att i Tågplan 2014 har antal snabbtåg på Västra Stambanan ökat med nästan 50 procent jämfört med året innan.

Kapacitetsfördelning inför Tågplan 2014

Trafikanalys har följt tilldelningsprocessen inför Tågplan 2014. I analysen av processen där Trafikverket ska tilldela en knapp resurs, ställdes framför allt tre frågor:

- Kommer avregleringen att leda till en ökad kundnytta?
- Hur påverkas övrig trafik av snabbtågen?
- Hur kommer Trafikverket att prioritera mellan konkurrerande tåglägesansökningar om dessa antas ge likvärdiga nyttor?

Fördelningen av utrymmet på järnvägen hanteras inom den tilldelningsprocess som Trafikverket genomför varje år. Tilldelningsprocessen regleras av Järnvägslagen (2004:519) som i sin tur utgår från ett EU-direktiv. Regelverket styr inte i detalj hur Trafikverket ska genomföra sitt arbete men det ger Trafikverket ramar och riktlinjer. Grundläggande för tilldelningen är att den ska ske på ett konkurrensneutralt och icke diskriminerade sätt samt att den ska säkerställa ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av järnvägen.

Vid en (kraftig) utökning av en trafikfunktion kommer dess marginalnytta att avta. I tilldelningsprocessen tas dock ingen hänsyn till detta utan istället värderas varje

³⁷ Avsnittet baseras på rapporten "Tilldelning av kapacitet på Västra stambanan: Utvärdering av genomförd tågplaneprocess till Tågplan 2014" som Vectura gjort på Trafikanalys uppdrag. Rapporten finns publicerad på www.trafa.se/marknadsoppning

³⁸ Skandinaviska Jernbanor AB med det så kallade Blå Tåget kör också sträckan ett fåtal avgångar per vecka, men inte med snabbtåg.

enskilt tågläge enligt ett förutbestämt värde. Det innebär att det inte går att säga när en jämvikt uppstår mellan olika trafikfunktioners utbud. Om tilldelningsprocessen för Västra stambanan har säkerställt ett samhällsekonomiskt effektivt nyttjande av järnvägen under 2014 är därför en öppen fråga.

Samordning mellan Trafikverket och operatörer

Under processen med tågplanen hålls två stora samordningsmöten (i juni respektive augusti) och därtill hålls flera möten mellan Trafikverket och olika operatörer och även möten mellan operatörer i olika konstellationer. Utvärderingen av tågplaneprocessen visar tydligt att formen för kapacitetstilldelning är föråldrad. Den är helt manuell, och tåg värderas mot tåg. Det finns inget IT-stöd där man kan – utifrån vissa kriterier – ta fram en optimal tågplan utifrån de ansökningar som kommer in. Citytågets vd gick ut i media och kritiserade det manuella systemet som används.³⁹ I samma artikel säger Trafikverket att man vet om att den modell som används behöver korrigeras. Trafikverket "stresstestar den här modellen nu för första gången. Vi har upptäckt att vi måste utveckla den, och det arbetet har redan påbörjats".

I arbetet med den nya tågplanen läggs ett stort ansvar på operatörerna att samsamma komma överens. Det som annars hotar är att banor förklaras för överbelastade, och att Trafikverket därmed får ensidig beslutsrätt att fördela tåglägen. Hela tågplaneprocessen var i år kraftigt försenad i förhållande till den stipulerade tidplanen. Vid det datum då ett första färdigt förslag skulle finnas, fanns i själva verket ingen körbar (konfliktfri) tågplan. Spörsmål kring tågplanen hanterades också i media på ett bitvis, kan tyckas, olyckligt vis. Framför allt blev hotet om en indragen Gnestapendel (pendeltåg Södertälje centrum–Gnesta) en stor medial fråga efter Trafikverkets pressmeddelande "Alla tåg får inte plats på järnvägen 2014"⁴⁰, trots att förslaget på tågplan då fortfarande inte var färdigt. Någon vecka senare kom ett nytt pressmeddelande, "Gnestapendeln tillbaka i arbetsmaterialet igen", och då hade de flesta avgångarna för Gnestapendeln beretts plats i tågplanen.⁴¹

Processen för att ta fram tågplanen var möjligen ändamålsenlig fram till för ett par år sedan. Det var dock under 2013 uppenbart att Trafikverket inte var förberedd eller rustad för det ökade ansökningstrycket inför 2014. När en resurs som tåglägen blir extremt knapp tvingas Trafikverket till obekväma beslut och kompromisser. I sådana lägen är det tydligt att processen inte är transparent. Till exempel saknas offentliga kunskapsunderlag som skulle kunna ge bättre acceptans för gjorda prioriteringar. På de två ordinarie samrådsmötena diskuterades till exempel indragen/neddragen Gnestapendel och omfattande banarbeten i Laxå-trakten (24 timmar per dygn, sju dagar i veckan). I båda dessa situationer saknades underlag med kostnadskalkyler som man kunde basera argument på, för till exempel underhållsarbeten dygnet runt och inte bara nattetid. Branschorgani-

³⁹ <http://www.dn.se/ekonomi/sparen-racker-inte-till-nar-sj-far-konkurrens/> (publicerad 2013-08-15)

⁴⁰ <http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Nationellt/2013-06/Alla-tag-far-inte-plats-pa-jarnvagen-2014/> (publicerad 2013-06-12)

⁴¹ <http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Nationellt/2013-06/Gnestapendeln-tillbaka-i-arbetsmaterialet-igen/> (publicerad 2013-06-18)

sationen Tågoperatörerna skrev ett brev till Trafikverket med begäran att Trafikverket skulle ompröva sitt beslut att låta kontaktledningsbytet runt Laxå få ta så stort utrymme under hela Tågplan 2014.⁴² Svaret från Trafikverket innehöll inte heller några som helst faktabaserade argument för gjorda prioriteringar.⁴³

En körbar tågplan fastställdes

Samtliga konflikter mellan konkurrerande snabbtågsansökningar hanterades utan att det sista steget, tvistlösning och ensidig prioritering, behövde tillämpas. Det innebär att vi inte fick något tydligt svar på frågan om hur Trafikverket skulle prioritera vid en tvist mellan två likvärdiga snabbtåg som söker exakt samma tågläge. Till exempel ansökte SJ, MTR och Citytåg alla om att köra Göteborg–Stockholm 7:05 och 17:05. Vad gäller de här extremt eftertraktade avgångarna blev utfallet kortfattat följande:

07:05 från Göteborg till Stockholm

- MTR fick avgången (dock kl. 07:00)
- Citytågs tåg flyttades till 06:35 (SJ har ett snabbtåg i deras stomtågsupplägg 06:35 fram till Citytåg börjar köra i juni 2014 och när Citytåg börjar köra flyttas SJ:s tåg till 06:30)
- SJ:s ansökta avgång 07:05 slopades

17:05 från Göteborg till Stockholm

- Citytåg fick avgången
- MTR:s ansökta avgång 17:05 slopades
- SJ:s ansökta avgång 17:05 slopades

Att tågplanen till slut blev körbar och fastställd kan tolkas som att tilldelningsprocessen har fyllt sitt syfte och att kapaciteten fördelats på bästa sätt. Det finns dock problem. Trafikverkets svårigheter att få ihop en körbar tidtabell, hotet om en utdragen process och därtill hotet om en ensidig prioritering gjorde att snabbtågsoperatörerna (SJ, MTR och Citytåg) vid sidan av den ordinarie tilldelningsprocessen tog fram ett gemensamt kompromissförslag till tidtabell. Förslagen ingår delvis i den tidtabell som Trafikverket nu fastställt. En annan tolkning är därför att marknaden tog över initiativet där tilldelningsprocessen och Trafikverkets verktyg inte räckte till. Gnestapendeln vara eller icke vara, till exempel, blev en diskussion som till viss del fördes i media, snarare än på Trafikverkets samordningsmöten.

Kapacitetstilldelningen framöver

På Trafikverket pågår olika utvecklingsprojekt för att förbättra tågplaneprocessen, under samlingsnamnet "Framtidens kapacitetstilldelning".⁴⁴ Trafikanalys har tillfrågat Trafikverket vilka som är de tre största problemen med tilldelningsprocessen, hur de problemen ska lösas och vad som konkret kommer att fungera annorlunda inför Tågplan 2015 och Tågplan 2016. Vi har inte fått några tydliga

⁴² Odaterat brev med rubriken "Begäran om ändring av metod för kontaktledningsbyte på Västra Stambanan inför beslut om Tågplan 2014"

⁴³ Trafikverkets svar är daterat 2013-07-05 (Ärendenummer TRV 2012/46558)

⁴⁴ <http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-jarnvag/Framtidens-kapacitetstilldelning/> (2013-11-05)

svar på våra frågor. Vi förstår dock att ett utvecklingsarbete pågår, men också att det går mycket långsamt. I december 2013 hölls en konferens med KAJT, ett för året nytt samarbete mellan Trafikverket och forskare för "Kapacitet i Järnvägs- trafiken". Det intressanta programmet för konferensen innehåller bland annat punkter om IT-stöd, simuleringar, successiv tilldelning och optimala tågplaner. Vi har förstått att flera av dessa ämnen diskuterats, utretts och forskats om under flera år.

Trafikanalys har också tillfrågat Trafikverket om vilken statistik som tas fram i tågplanprocessen, för att kunna jämföra ett förslag på tågplan med ansökningarna. För att kunna få en kortfattad och bra beskrivning av hur pass trångt det är på spåren kan man tänka sig att visa på:

- Antal ansökta tåglägen
- Antal tåglägen i fastställd tågplan
- Antal tåglägen vars ansökan drogs tillbaka
- Antal ansökningar som nekades tågläge (per operatör, per sträcka etc.)
- Antal tåg som leddes om (per operatör, per sträcka etc.)
- Tidstillägg i tågplan jämfört med ansökning (per operatör, per sträcka etc.)

Det finns säkert fler intressanta variabler och indikatorer att ta fram. Dessa skulle tillsammans kunna ge en bra bild av processen och hur nära ansökningarna man kunde komma. Av det svar vi fått från Trafikverket drar vi slutsatsen att man inte tar fram den här typen av uppgifter, åtminstone inte på något systematisk sätt. Information av den här typen fanns därmed inte tillgänglig vid samordningsmötena för tågplanen, vilket gjorde det mycket svårt att få en bild av hur långt förslaget "glidit iväg" från de ursprungliga ansökningarna. En av de nya operatörerna hade för det första samrådsmötet tagit fram underlag som visade att SJ fick fördelar i form av inga eller mindre gångtidstillägg, jämfört med MTR och City-tåget.⁴⁵ Underlag av det slaget borde vara en självklar del i processen.

Bristen på ett transparent och för alla tillgängligt underlag i tågplanprocessen innebär naturligtvis att de operatörer som har varit med länge har ett uppenbart informationsövertag. Det innebär också att vi inte kan få någon sammanfattande bild av hur väl man lyckades leva upp till järnvägslagen. Transportstyrelsen har tillsynsansvar över kapacitetstilldelningen på spåren och var närvarande på det första samrådsmötet nämnt ovan. Transportstyrelsen har dock inte gjort någon tillsyn angående kapacitetstilldelning på järnväg under året, och inga konkreta planer finns ännu för någon sådan aktivitet.

3.3 Regularitet och punktlighet i tågtrafiken⁴⁶

I detta avsnitt redovisas kunskapsläget för ett antal aspekter av kollektivtrafiken som är viktiga för att kunna bedöma kvaliteten ur resenärens perspektiv. Att

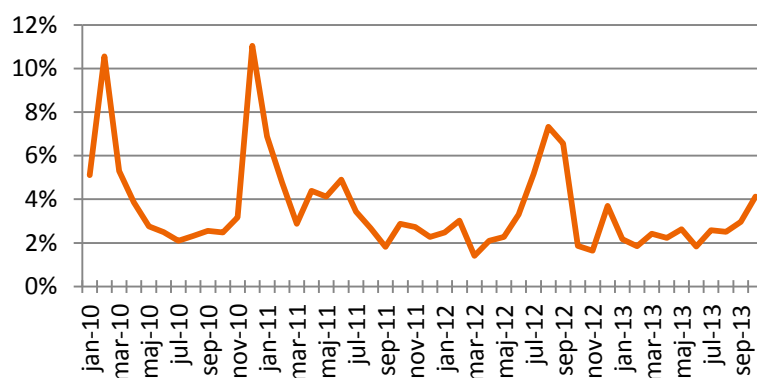
⁴⁵ Se Citytågs vd kommentera i bloggen "I huvudet på en lokförare" <http://lokforaren.wordpress.com/2013/08/16/3792/>

⁴⁶ Kapitlet heter Persontrafik på järnväg men i detta avsnitt presenteras statistik för all persontrafik på järnväg, det vill säga inklusive regional/kortväga trafik.

kollektivtrafiken är pålitlig, så till vida att avgångar går över huvudtaget, och dessutom i tid, är enklast att mäta för tåg.⁴⁷ Det svenska järnvägsnätet är på många sträckor högt belastat. En hög belastning medför i sin tur att järnvägssystemet blir känsligt för störningar vilket kan resultera i omfattande tågförseningar som även sprider sig i systemet. Med marknadsöppningen inom kollektivtrafiken kan nu trafikföretag börja konkurrera på de lönsamma sträckorna, vilket då kan leda till en ökad belastning på den befintliga infrastrukturen. Punktligheten skulle dock också kunna bli en konkurrensfaktor som man tävlar om att förbättra, för att hålla sig kvar på marknaden. En given operatör kan göra det som ankommer på det egna företaget, vad gäller att undvika förseningar, men drabbas också av när andra operatörer och Trafikverket orsakar förseningar. Den statistik som finns om *orsaker* till förseningar är än så länge grov och outvecklad.⁴⁸ Det är förstås också komplicerat att registrera orsak till varje försening då en försening ofta leder till följd-förseningar. Det finns flera skäl till att det är viktigt att följa hur resenärernas möjlighet att komma fram i tid utvecklas.

Framförd trafik på de svenska järnvägarna har under flertalet av de senaste åren ökat (Figur 2.7). Framförallt är det den stadigt ökande persontågstrafiken som bidrar till detta. På fem år har denna trafik ökat med 21 procent. För godstågstrafiken däremot är trenden den motsatta, sedan 2008 har denna trafik minskat med 17 procent.

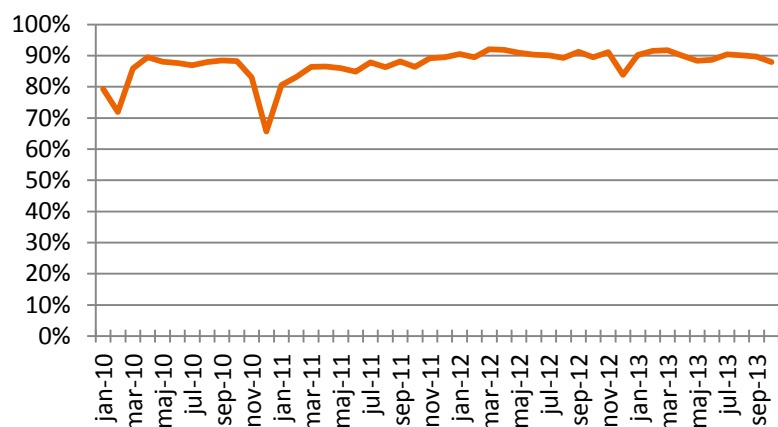
De vanligaste måtten på tågoperatörernas leverans kvalitet till kund är *regularitet* och *punktlighet* (Figur 3.1 och Figur 3.2). Med regularitet avses att tågen går över huvud taget och mäts nedan med andelen inställda tågavgångar (ju lägre andel inställda tåg desto högre regularitet). Punktligheten mäts som andelen rättidiga tågankomster, baserat på tågets tidtabell plus fem minuters tolerans, för alla stationer.



Figur 3.1: Persontågens regularitet som andel inställda tågavgångar, alla stationer.
Källa: Trafikdata från Trafikverket, bearbetad i Trafikanalys egen analysapplikation.
Anm: Figurerna innehåller samtliga persontåg, både långväga och regionala.

⁴⁷ Inställda och försenade avgångar är också viktigast för tågen, så till vida att det inom busstrafiken sällan ställs in turer. Där är trängsel på vägarna det största problemet för framkomlighet, och det är i stort sett enbart ett storstadsproblem och mest i rusningstid.

⁴⁸ <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Manatlig-trafikrapport/Transport-pa-jarnvag-i-ratt-tid/Forseningsorsaker/>



Figur 3.2: Persontågens punktlighet med 5 minuters förseningsmarginal, alla stationer.
Källa: Trafikdata från Trafikverket, bearbetad i Trafikanalys egen analysapplikation.
Anm: Figurerna innehåller samtliga persontåg, både långväga och regionala.

Att endast redovisa förseningsstatistik som baseras på aggregerade värden för samtliga stationer säger inte så mycket om hur de förseningarna som uppstår påverkar resenärerna. För att statistik om förseningar ska bli relevant behöver vi veta var de inträffar, och när, men även hur många som drabbas och hur tidsomfattande de är. Vissa av dessa frågor försöker Trafikanalys besvara i en PM.⁴⁹ Det ökade utbudet av persontrafik på järnväg, med 15 procent sedan 2010, har inte åtföljts av motsvarande försämring i antal inställda tåg eller förseningar. Tvärtom har dessa kvalitetsmått förbättrats sedan dess. Åren 2010 och 2011 ställde däremot väderförhållandena till med stora störningar i tågtrafiken vilket resulterade i många försenade och inställda tåg. Sedan dess har ungefär 9 av 10 tågankomster varit i tid och i genomsnitt mindre än tre minuter försenade. Detta avspeglas också i förseningar mätt i *persontimmar*⁵⁰ som kraftigt reducerats från 6,5 miljoner persontimmar år 2010 till 3,8 miljoner persontimmar år 2012.

Att påvisa några effekter av marknadsöppningen på leveranskvaliteten till kund i form av punktlighet och regularitet är för tillfället inte möjligt. Detta beror delvis på att det är många utanförliggande – exogena – faktorer som påverkar dessa kvalitetsmått som först måste isoleras. Därtill har utbudsförändringar som är kopplade till marknadsöppningen hittills varit marginella. Det blir mer intressant att följa eventuella förändringar av tågoperatörernas leveranskvalitet under 2014. Av särskilt intresse blir sträckan Stockholm–Göteborg, där enligt tågplanen antalet snabbtågsavgångar kommer att öka med nära 50 procent. Trängseln på spåren kommer i och med detta att tillta, vilket kan komma att påverka förutsättningarna att framföra rättidiga tåg. Redan idag är ungefär vart fjärde tåg försenat på sträckan, vilket är klart sämre än riksgenomsnittet.

⁴⁹ För mer information om persontågsförseningar, se "Förseningar i persontågstrafiken – mått och metoder" (Trafikanalys PM 2013:3).

⁵⁰ Om en person är försenad en timme, alternativt om 60 personer är försenade en minut var, räknas det som en persontimme. Måttet väger alltså in hur många personer som påverkas av en försening.

Samtidigt som ny tågtrafik planeras starta arbetar Trafikverket tillsammans med större delen av tågbranschen för att förbättra tågens punktlighet. Resultatmål är uppsatta till 2020 och utvecklingen mot dessa mål och utfallet av genomförda aktiviteter kommer att följas upp årligen på en resultatkonferens.⁵¹ Den första hölls i augusti 2013.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen publicerade den 3 december 2013 en rapport⁵² där de granskar statens roll i järnvägssystemet. Denna rapport ingår i en serie av granskningar som berör omregleringar av olika marknader. Bakgrunden som ledde fram till att en granskning inleddes var att Riksrevisionen i en förstudie hade sett indikationer på att tågförseningar inte enbart kunde förklaras av bristande investeringar och banunderhåll. Därutöver fann de även indikationer på att den statliga styrningen av järnvägstrafikens olika aktörer inte var tillräcklig på den omreglerade järnvägsmarknaden.⁵³ Syftet med granskningen är att, som de själva skriver *"granska om regeringen har gett myndigheter och övriga aktörer på järnvägsmarknaden förutsättningar/incitament som bidrar till järnvägens punktlighet och om statliga myndigheter har åtgärdat, följt upp och återrapporerat förekommande brister som har betydelse för punktligheten"*.⁵⁴ De aktörer som granskats är regeringen, Trafikverket, Transportstyrelsen, SJ AB samt Jernhusen AB. En generell slutsats från Riksrevisionen är att det med utgångspunkt från redan existerande infrastruktur finns en potential för att använda infrastrukturen på ett effektivare sätt, vilket kan ge snabba positiva effekter på punktligheten. Exempel som de tar upp är effektiviserad planering och styrning av infrastrukturens underhållsentreprenader, trafikledning, depåfrågor, kapacitetstilldelning, tågdrift och fordonsunderhåll.

Även på en omreglerad järnvägsmarknad har riksdag och regering ansvar för transportpolitiken och de förutsättningar som marknadens aktörer har att rätta sig efter. En del i den kritik som Riksrevisionen riktar till regeringen är att man inte har gjort tillräckliga analyser i samband med omregleringen av järnvägsmarknaden. Detta behövs för att skapa de nödvändiga kunskapsunderlag som behövs för att styra järnvägens aktörer så att tågförseningarna decimeras. Riksrevisionen bedömer vidare att den ansvarsfördelning mellan myndigheter och övriga aktörer på järnvägsmarknaden, som regeringen införde i samband med marknadsöppningen, inte fullt ut ger de nödvändiga förutsättningarna eller incitamenten för att minimera tågförseningarna. Bland annat menar man från Riksrevisionens sida att regelverket, incitamentsstrukturen, kapacitetsutnyttjandet och tillsynen av marknaden inte är optimalt utformade utifrån en punktlighetssynpunkt.

Viss kritik riktar Riksrevisionen mot hur Trafikverket sköter sina uppdrag. Kritiken berör bland annat osäkerheten som föreligger i Trafikverkets uttalanden om att

⁵¹ <http://www.trafikverket.se/Pressrum/Pressmeddelanden1/Nationellt/2013/2013-08/Jarnvagen-kraftsamlar-for-battre-tillforlitlighet-och-fortroende/>

⁵² Riksrevisionen (2013). *Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder*. RiR 2013:18, Stockholm.

⁵³ Omregleringen av järnvägsmarknaden startade redan 1988 och graden av liberalisering har sedan dess successivt ökat. De reformer som vi i denna rapport utvärderar är endast en del i liberaliseringen.

⁵⁴ Ibid, s.20.

tågens punktlighet har förbättrats över tid och tvivelaktigheter i hur denna statistik presenteras, samt det underlag den grundas på. De konstaterar även att kostnaden för att köra tåg på det statliga järnvägsnätet i form av banavgifter som Trafikverket ansvarar över är underprissatta. Detta skapar enligt Riksrevisionen en för stor mängd trafik på banorna vid en avreglerad marknad jämfört med vad som är samhällsekonomiskt optimalt, vilket ökar trängseln och därefter genererar tågförseningar. Andra områden som Trafikverket får kritik på är bland annat hur de förvaltat systemet för kvalitetsavgifter, kapacitetstilldelningen (tilldelningen av tåglägen) samt även hur de sköter banunderhållet.

Underhållsdepåer är viktiga anläggningar för att kunna arbeta förebyggande med tågen och minska risken för tågförseningar. Riksrevisionen finner i sin granskning en brist i tillgången till trafiknära och moderna underhållsdepåer. Detta betyder att fordonsunderhållet kan bli lidande samt att spårkapacitet upptas vid transporter till depåer från övrig trafik. Att få tillgång till en depå styrs ofta med hyreskontrakt mellan operatören eller ett underhållsföretag och depåägaren.⁵⁵ En depå kan således i vissa fall vara tillgänglig för endast en operatör, vilket gör det svårare för nya operatörer att finna en lämplig depå att utföra sitt fordonsunderhåll i. Riksrevisionen finner även att byggnationen av nya depåer inte följer samma takt som trafikutvecklingen.

Hur väl Transportstyrelsen har fullföljt sina uppgifter med marknadstillsyn och marknadsövervakning har också ifrågasatts av Riksrevisionen. De anser dels att tillsyn av faktorer som påverkar punktligheten inte har prioriterats av Transportstyrelsen, dels att myndigheten i sin marknadsövervakning inte har rapporterat brister i marknadens funktionsätt för kännedom till regeringen.

⁵⁵ Jernhusen AB har en dominerande ställning på denna marknad som ägare av depåer.

4 Regional kollektivtrafik

Regional kollektivtrafik definieras i den nya lagstiftningen som kollektivtrafik främst inom län, men även över länsgräns om det är arbetspendling eller annat så kallat vardagsresande. Den offentligt organiserade trafiken har en klart dominerande roll i den regionala kollektivtrafiken och omsätter också stora värden. Den kostade 2012 ungefär 36 miljarder kronor, varav hälften täcktes med biljettintäkter och hälften med skattemedel.⁵⁶

Det är RKM som har ansvaret för att sätta upp mål för den regionala kollektivtrafiken, både för den offentligt organiserade och för den kommersiella. I detta kapitel beskrivs hur myndigheterna organiseras och hanterar sin uppgift. Vi summerar också det i den nya lagen viktiga begreppet *allmän trafikplikt*, hur beslut om allmän trafikplikt är tänkta att fungera och hur de ser ut i praktiken. Slutligen beskrivs närmare avtalen för den upphandlade trafiken, vilken typ av avtal som används, förekomst av incitament med mera. Slutligen beskrivs gränsdragningsproblematiken i den nya lagen, liksom ett bra exempel på detta: subventionerad pendeltågstrafik till Arlanda.

4.1 Den nya lagen

Den 1 januari 2012 trädde den nya lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik i kraft. I enlighet med lagändringen har nya regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) bildats i varje län. Dessa ansvarar för länets regionala kollektivtrafik. I och med den nya lagen ska kollektivtrafiken vara en integrerad del av annan regional planering och den ska strategiskt styras av politiker, inte som tidigare i ett bolag (trafikhuvudmannabolag). Processen för arbetet i varje RKM beskrivs i propositionen på följande sätt: (Prop. 2009/10:200, sid. 68-70)

1. Formulera trafikförsörjningsprogram
2. Fatta beslut om allmän trafikplikt
3. Ingå avtal
4. Offentliggör rapport (enligt artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning)

De fyra stegen ovan kan ge visst sken av att RKM arbetar utifrån "ett vitt blad", det vill säga identifierar trafikbehov som de formulerar i ett trafikförsörjningsprogram. Att utifrån detta program fattas sedan relevanta beslut om allmän trafikplikt, RKM handlar upp trafik som man inte tror kommer att fyllas av kommersiella operatörer och årligen redogör RKM i en rapport för vilka operatörer som anlitats, vilka betalningar dessa fått och vilka prestationer de åstadkommit.

Men RKM agerar inte alls utifrån "ett vitt blad". I och med de avtal som RKM är bundna till är den största delen av trafiken också given för en viss period fram-

⁵⁶ Se årlig statistik per län för den subventionerade trafiken i "Lokal och regional kollektivtrafik 2012" (Trafikanalys Statistik 2013:20).

över, och därmed är även den största delen av de tillgängliga medlen uppbundna. I realiteten styrs den subventionerade kollektivtrafiken av drygt 400 avtal varje år (avsnitt 4.4) och de allra flesta av dessa avtal hade lång löptid kvar redan då nya lagen trädde i kraft. Vissa upphandlingar var då också långt gångna på grund av långa ledtider.

Det finns i sammanhanget en överhängande risk att trafikförsörjningsprogrammen snarare formulerades utifrån den trafik man var bunden till, än som en mer förutsättningslös beskrivning av vilka behov som fanns i regionen. Allt detta tillsammans gör att handlingsutrymmet för RKM är starkt begränsat. Av naturliga skäl finns ytterst lite intresse hos kommersiella operatörer att erbjuda trafik på rent kommersiell basis, då den allra största delen av kollektivtrafik av intresse redan körs utifrån kontrakt, där i genomsnitt 50 procent av kostnaden täcks med skattemedel. Det kan även finnas andra skäl till att intresset från kommersiella aktörer att konkurrera med eller ifrågasätta RKM:s agerande är begränsat: att de vill kunna delta i nästa upphandling.

Det finns exempel på att RKM låtit bli att förlänga kontrakt för subventionerad trafik för att operatörer ska kunna ta över trafiken på rent kommersiell basis, ofta samma operatör som haft trafiken på kontrakt innan. Så har skett med vissa linjer till flygplatser bland annat i Västra Götaland. Ett annat exempel är att i Uppsala län beslutade kollektivtrafiknämnden hösten 2011 att reducera trafiken på linje 801 (Uppsala–Arlanda) i första hand av ekonomiska skäl. Samtidigt beslutade man också om inriktningen att helt lägga ned linjen från 2013. Tanken från nämnden var att om det någonstans i länet vore möjligt att få kommersiell trafik, så är det mellan Uppsala och Arlanda. Under våren 2012 blev det tydligt att något kommersiellt intresse av att starta trafik inte fanns. Därmed behölls linje 801 och man konstaterade att resandeunderlaget motiverade halvtimmestrafik, vilket var detsamma som innan reduktionen. Under 2013 tillkom även Årependeln och linjen Vånga–Arkelstorp (norr om Kristianstad) på detta sätt, genom att RKM drog ned på sin upphandlade trafik.⁵⁷

Den utredning som föregick den nya lagen om kollektivtrafik, den så kallade Lundin-utredningen (SOU 2009:39), förespråkade en modell där kommersiella aktörer skulle agera *först* och organisera den trafik som intresserade dem. *Därefter* skulle det offentliga gå in och "fylla på" med trafik som saknade kommersiellt intresse, men som ligger i medborgarnas intresse. Lagen som blev resultatet hade istället ett motsatt förfarande. Nu organiserar först det offentliga trafik av allmänt intresse som de inte tror skulle fyllas alls av kommersiella aktörer eller där kommersiell trafik inte skulle kunna uppfylla vissa krav på trafik. Först då det offentliga åtagandet är att är kommersiella aktörer välkomna att organisera sin trafik. Innan lagen trädde i kraft talades det om "russinplockande" av de kommersiella företagen, men det blev snabbt tydligt att det nog inte finns så många russin att plocka (avsnitt 2.5). Regional kollektivtrafik är en nätverksmarknad där olika delar av trafiken starkt påverkar varandra. Att trafik inom en stad eller en region är koordinerad skulle riskera att helt gå förlorad med Lundins förslag.

⁵⁷ Denna chans finns främst då avtal löper ut. Vi har inte hört talas om någon RKM som i förtid brutit ett avtal för att bereda plats för kommersiell trafik, även om denna möjlighet naturligtvis finns, åtminstone i teorin.

4.2 De regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande⁵⁸

Inför den nya lagen skulle landsting och kommuner i varje län enas om var ansvaret för den regionala kollektivtrafiken skulle ligga: hos landstinget, hos kommunerna gemensamt eller hos kommuner och landsting gemensamt. De nybildade myndigheterna hade också friheten att behålla det befintliga trafikbolaget eller inlemma den mer operativa verksamheten i till exempel landstingets förvaltning. Trafikanalys har låtit undersöka de olika länens val av organisering, förekomst av eventuellt bolag samt hur de ser på den kommersiella trafiken. Studien grundar sig på intervjuer med cheferna för RKM, men också med ett antal trafikoperatörer.

Vilken regional organisation som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken i länen skiljer sig åt. RKM finns på landsting, regioner, regionala samarbetsorgan och kommunalförbund (Tabell 4.1). Ett kommunalförbund är en samverkan mellan kommuner enligt kommunallagen (3 kap. 20–28 §§) där kommunerna kan lämna över beslutsfattande och samverka inom ramen för det gemensamma samarbetsorganet. Ett regionförbund är ett kommunalförbund, med skillnaden att det är ett regionalt samarbetsorgan med regionalt utvecklingsansvar enligt lagen (SFS 2002:34) om samverkansorgan. Ett regionförbund förutsätter att samtliga kommuner inom ett län är medlemmar och att även landstinget har möjlighet att bli medlem. Ibland är bara delar av landstingets verksamhet med i regionförbundet.

Organisationsvalen har varit föremål för politiska diskussioner och förhandlingar. I en del län har en oro funnits för ett landsting med för stor makt i förhållande till kommunerna. Där har ansvaret för kollektivtrafiken tenderat att falla 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.

⁵⁸ Avsnittet baseras på rapporten "Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik" som Sweco gjort på Trafikanalys uppdrag. Rapporten finns publicerad på www.trafa.se/marknadsoppning

Tabell 4.1: 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)

Rollfördelning mellan länstrafikbolag och RKM

Hur länstrafikbolagen hanterats i den nya organisationen skiljer sig åt mellan länen (se Tabell 4.2). 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 som upphandlings- och avtalspart. Slutligen finns det län där bolaget har en 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.⁵⁹ 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.

⁵⁹ Operativ syftar på uppgifter som trafikplanering, information och marknadsföring.

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 4.2: Länstrafikbolagens roll i den nya regionala kollektivtrafikorganisationen.

<i>Län</i>	<i>Verksamheten i RKM</i>	<i>Bolag med administrativt ansvar</i>	<i>Bolag agerar operativt</i>
Stockholm	X	X	
Uppsala	X	X	
Sörmland	X		
Östergötland			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
Norrbottn			X
Totalt	10	5	11

Källa: "Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik" (Sweco)

I de län där länstrafikbolaget är kvar ligger det i regel på bolaget att ansvara för trafikverksamheten, men också detta:

- att ta fram underlag till RKM
- upphandling och avtalsteckning
- budget och kostnadsskattningar
- statistikansvar
- samverkan med operatörer
- marknadsföring
- trafikinformation
- hantering av biljettsystem

Det första året har delvis präglats av diskussioner om roller och ansvarsgränser mellan RKM och bolagen. Exempel på områden där det varit diskussioner och behov av förtydliganden är:

- utarbetande och beslut om tågstrategier
- hantering och utveckling av större interregionala tågssystem
- investeringsbeslut i samband med länstransportplan
- markfrågor

Etablering av RKM och de nya organisationerna i länen uppges även ha gett olika fördelar, som tydligare koppling mellan politik och verksamhet. Men den politiska styrningen har även blivit mer närvarande, och intresset upplevs ha ökat, med följden att kollektivtrafiken hanteras som andra politikområden. Andra fördelar med den nya lagen som återges i intervjuerna med myndighetscheferna är

- ett mer samlat ansvar
- en tydligare uppdelning mellan strategiska och operativa frågor
- ökad öppenhet gentemot andra aktörer
- överhuvudtaget mer transparens för alla parter

Båda organisationsvarianterna ("verksamheten i RKM:s förvaltning" respektive "bolag agerar operativt") ses som positiva av olika intervjupersoner. Där ansvaret finns i RKM:s förvaltning är de organisatoriska nackdelar som lyfts fram av respondenterna i stora delar kopplade till en upplevd övergångsfas. Man upplever ett stort administrativt arbete i samband med en ny organisation, och administrativa system som inte är anpassade för kollektivtrafik. I de fall där landstinget är RKM har det upplevts som en svårighet att komma in som liten verksamhet i en stor organisation. Arbetsformerna upplevdes som friare i det tidigare aktiebolaget, medan den nya förvaltningen upplevs som mer styrd och med längre beslutsvägar. Det upplevs även ha varit svårt att hitta sina roller, och det finns ett behov av att tydliggöra dem genom uppdragsskrivningar.

4.3 Beslut om allmän trafikplikt

Allmän trafikplikt är ett offentligt åtagande om en viss nivå av kollektivtrafikservice till medborgarna. Samhället i form av RKM går in och garanterar en viss typ av regional kollektivtrafik. RKM är skyldiga att fatta ett beslut om allmän trafikplikt innan en upphandling av kollektivtrafik genomförs. Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, av kommersiella aktörer som tillhandahåller kollektivtrafik eller som är intresserade av att göra det.⁶⁰ Att beslut om allmän trafikplikt är möjliga att överklaga ska garantera att RKM håller sig inom sina befogenheter. En närmare beskrivning av dessa beslut och vad de ska innehålla finns i Bilaga 2. Där finns också en förteckning över de beslut som fattats under 2012 och 2013 (t.o.m. oktober) och som vi har hittat, drygt 40 beslut om allmän trafikplikt. Inte alla RKM har svarat på frågan om de har fattat några beslut. I vissa fall har vi hittat beslut via hemsidor, snarare än att myndigheten lämnat över handlingarna. Det saknas handlingar för några beslut, och i vissa fall saknas bilagor. Ett myndighetsbeslut ska ha besvärshänvisningar, det vill säga anvisningar om hur man går till väga för att överklaga beslutet samt inom vilken tidsfrist, och det finns i vissa beslut men inte i alla. Bara undantagsvis är besluten separata handlingar. Det vanliga är att aktuell nämnd eller annat beslutsorgan hos RKM har beslutet i protokollet för sammanträdet då beslutet togs.

Det vanliga är att besluten anger ett tilltänkt trafikslag. De flesta besluten avser busstrafik, näst flest tågtrafik. Några enstaka trafikplikter avser båttrafik och spårväg. Ett län bidrar också med ett stort antal likartade beslut om anropsstyrd kollektivtrafik som de kallar "ringbilstrafik".

Storleken på område och omfattningen av trafikplikten varierar mellan besluten, och även hur man valt att definiera trafikbehovet. En del beslut redovisar trafiken på någon form av karta – det vanligaste är då linjekarta. Undantagsvis är behovet inringat som ett område på en karta. Fördelen med områden är att de är mer flexibla om behoven förändras över tid. En alltför noggrant angiven trafik i form av till exempel linjer ger inte utrymme för nya linjer utan att justera trafikplikten.

Omfattningen i besluten spänner mellan enstaka linjer, eller ett begränsat område, till en stor del av ett läns regionala kollektivtrafik, innefattande både regional och interregional tågtrafik, regional busstrafik och tätortsbusstrafik i ett enda beslut. Besluten verkar i stor utsträckning vara styrda av att ett avtal om allmän trafik är på väg att gå ut, och det är också den trafiken besluten avser. Undantagsvis formuleras särskilda krav i beslutet om allmän trafikplikt. I vissa fall hänvisas det till att vidare krav kommer att formuleras i kommande upphandling. Besluten förefaller vara styrda av en viss tilltänkt kommande upphandling, snarare än att vara en mer förutsättningslös beskrivning av ett behov.

Enligt den nya lagen om kollektivtrafik ska det i trafikförsörjningsprogrammen fastställas vilka krav som ska ställas på kollektivtrafiken. Utifrån dessa krav kan man därefter göra en bedömning om vilken trafik som kan utföras kommersiellt,

⁶⁰ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 6 kap. 2§

och vilken trafik som ska bli föremål för allmän trafikplikt.⁶¹ Det har varit svårt att hitta sådana bedömningar bland besluten. Vanligtvis innehåller besluten uppgifter om att det skett samråd med kommersiella aktörer och att man konstaterar att det inte finns något intresse att bedriva kommersiell trafik (med något enstaka undantag). Ibland har det varit i form av så kallade SIU (samråd inför upphandling), men det förekommer också referenser till samrådsaktiviteter vid framtagandet av trafikförsörjningsprogrammen eller andra dialogmöten med direkt koppling till kommande beslut om allmän trafikplikt. Bara undantagsvis finns det motiveringar om varför ett offentligt serviceåtagande är att föredra framför trafik driven på rent kommersiella grunder. I dessa beslut bedöms inte den kommersiella kollektivtrafiken leva upp till de krav som myndigheten ställer. Det kan även handla om osäkerhet till följd av de korta anmälningsfristerna för in- och utträden (tre veckor), och hänsyn till en helhet avseende till exempel biljett- och trafikinformationssystem.

När det gäller härledning till trafikförsörjningsprogrammen saknas det i många beslut en referens till programmet. Där det finns en referens är det ibland svårt att följa härledningen, eftersom det även om det skrivs att det finns en härledning inte går att förstå hur den ser ut. En återkommande skrivning är att beslutet om allmän trafikplikt ska ses som en "verkställning av intentionerna i det regionala trafikförsörjningsprogrammet", men det saknas motivering, det saknas en beskrivning av intentionerna och hur det aktuella beslutet verkställer dessa intentioner. Sällan formuleras det i besluten krav som till exempel olika kvalitetsaspekter på kollektivtrafiken, servicenivå, turtäthet eller prisnivå.

Undantagsvis finns det beslut som uttryckligen beskriver på vilket sätt dessa intentioner bedöms uppfyllas genom beslutet. Exemplet nedan är hämtat från ett beslut om allmän trafikplikt som diskuterar de olika mål och krav som finns angivna i trafikförsörjningsprogrammet, och beskriver en inriktning för beslutet baserat på formuleringar i programmet:

"(...) Trafikförsörjningsprogrammets mål är styrande för beslut om allmän trafikplikt. Besluten ska syfta till att möjliggöra ett kollektivtrafiksystem med tillgänglighet till viktiga målpunkter, som är sammanhållet över hela länet samt ha en över tid förutsägbar och pålitlig trafikering. Taxesystemet ska vara enhetligt för att möjliggöra sammanhängande resor samt ha ett attraktivt pris. Linjenätet ska ha ett minsta turutbud. Grundläggande för beslut om trafikplikt är att de ska bygga på principerna sammanhållenhets, robusthet och ett attraktivt pris.

Upphandlad regional kollektivtrafik ska i enhetlighet med trafikförsörjningsprogrammet karaktäriseras av full tillgänglighet och ha en hög miljöprofil. Programmet anger riktlinjer för gångavstånd och turtäthet som båda utgår från bebyggelsestäthet och läge i länet. Genom planering av trafikering ska trängsel i fordon i så stor utsträckning som möjligt undvikas."

⁶¹ På den rent kommersiella trafiken kan inte RKM ställa hårdare krav än vad som är lagstadgat.

Ur beslut om allmän trafikplikt för busstrafik inom Stockholms innerstad samt inom Lidingö stad⁶²

En del trafikplikter är förknippade med överenskommelser mellan olika RKM. Den mest omfattande är Öresundstågssystemet där sju län är involverade. Det finns en överenskommelse mellan de berörda länen som på en sida beskriver sträckor, upplägg med trafikplikter inom och mellan län, finansiering med mera. Region Skåne är huvudansvarig upphandlare och Öresundståg AB beredande. I underlagen går det att hitta motiveringar för att tågtrafiken utgörs av vardagsresande, utifrån turutbud och resande.

4.4 Avtalen för den upphandlade trafiken⁶³

Vi har nämnt att den offentligt organiserade kollektivtrafiken brottas med allt större kostnader. Det är genom avtalens utformning som effektiviteten i trafiken kan styras. RKM har genom sina avtal en central roll för att skapa förutsättningar för uppfyllnad av det transportpolitiska målet⁶⁴. Dessutom har de stort ansvar som förvaltare av skattemedel, där olika behov inom länen konkurrerar om en begränsad budget. Avtalen för den subventionerade trafiken är viktiga att följa för att förstå både sektorns problem och potential.

Sverige har nu lång erfarenhet av upphandling av kollektivtrafik. Sedan 1990-talets mitt upphandlas det mesta av den trafik som från och med den nya lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik kallas *regional kollektivtrafik*. Enligt diskussion i avsnitt 2.5 är det uppenbart att de rent kommersiellt drivna trafikuppläggen är ytterst få, ofta kortlivade och kommer inte – med dagens system – att beröra mer än marginell trafik. Detta innebär att den subventionerade trafiken är och även fortsättningsvis kommer att vara väldigt viktig för hela kollektivtrafiksektorn.

I och med att subventionerad trafik är så central är det av största vikt att ha goda insikter i verksamheten. Vilka avtal finns? Hur stora är avtalen? Och inte minst, vilket trafikutbud och vilket resande har producerats, och vad har det kostat? Med tanke på hur omfattande den subventionerade trafiken är och hur stora värden som omsätts, är kunskapsläget anmärkningsvärt lågt.⁶⁵

Det pågår dock flera parallella insatser för att förbättra kunskapsläget. En mycket enkel bas för insikt i den subventionerade kollektivtrafiken, är en lista på alla avtal som finns. Så vitt vi känner till har de senaste åren ett par olika initiativ tagits för att få en överskådlig lista av alla avtal: per län, med löptid och med eventuella optioner för förlängning. Tanken med sammanställningarna har varit

⁶² Beslut om allmän trafikplikt för busstrafik inom Stockholms innerstad samt inom Lidingö stad (tjänsteutlåtande daterat 2012-11-16, TN-1211-0253)

⁶³ Avsnittet baseras på en kommande rapport "Avtal inom svensk kollektivtrafik – avtal för trafik åren 2010-2012" som kommer att publiceras på www.trafa.se/marknadsoppning

⁶⁴ "Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras."

⁶⁵ Vi talar här inte om kunskap som enskilda RKM kan ha om sin egen trafik, utan vad som är känt på ett mer övergripande plan, om man till exempel vill jämföra olika län med varandra, följa utveckling över tid och säga någon om effektiviteten i sektorn.

att alla RKM ska kunna se var upphandlingar kommer att ske framöver. Detta för att olika RKM inte ska konkurrera med varandra vid upphandlingar. Anbud kräver ett stort engagemang från trafikföretagens sida. Om det sker flera upphandlingar parallellt kan de bli tvungna att avstå från att lägga anbud på något, eftersom deras resurser inte räcker till.

Ett annat syfte med en avtalsöversikt är att ge information till operatörer om vilka upphandlingar som kommer att göras i närtid. Det har dock varit svårt att få legitimitet från RKM (tidigare trafikhuvudmännen) för en sådan lista, eftersom den kräver att alla bidrar med information. I skrivande stund finns en lista över kommande upphandlingar under åren 2013–2017, gjord av UPNÄT, ett upphandlingsnätverk inom Svensk kollektivtrafik.⁶⁶ Listan baseras på självrapporterade uppgifter från RKM och är ännu inte komplett.⁶⁷

Den avtalsinsamling som Trafikanalys gjort (se nedan) kommer som ett av flera resultat att ge en lista på samtliga avtal för svensk subventionerad kollektivtrafik. Det finns i den subventionerade kollektivtrafiken runt 400 bussavtal, kanske ett 40-tal tågavtal, knappt tio avtal för tunnelbana och spårväg samt ett ännu okänt antal avtal för sjötrafik. Den lista vi kommer att kunna ta fram kommer att visa vilka avtal som finns, vilka operatörer som är utförare, löptid och eventuell option, samt något om avtalens omfattning (till exempel antal fordon, utbudstimmar etcetera). Vår ambition är att så småningom få en heltäckande lista över alla avtal, men att även försöka vara tydliga med hur pass heltäckande den redovisning vi kan göra är, det vill säga vilka län som inte rapporterat till exempel.

Det har relativt nyligen gjorts ett akademiskt försök att få djupare kunskap i avtalen för den subventionerade kollektivtrafiken. I ett forskningsprojekt finansierat av Konkurrensverket var syftet var att ställa samman empirisk information om hur upphandlingar genomförs.⁶⁸ En del av projektet skulle samla information om samtliga upphandlingar som genomförts av landets trafikhuvudmän mellan åren 2000 och 2009, både vad gäller järnvägs- och busstrafik. Det visade sig omöjligt att få tag i relevant information. Vissa anbudsutvärderingar och avtal gick inte ens att finna i trafikhuvudmännens diarium. Författaren undrar "[...] varför man i en bransch med stigande kostnader och stagnerande efterfrågan *inte tar fram information som gör det möjligt att förstå* denna utveckling." Författaren konstaterar att ointresset för att följa upp verksamheten får konsekvenser. "... det saknas uppföljningar av de kontrakt som upphandlas och vilka effekter kontraktens och ersättningsens utformning får för kostnader, antalet resenärer, kundnöjdhet etcetera. Beställarens specificering av hur trafiken ska utformas fattas därför utan förhandskunskap om vilka konsekvenser besluten kan förväntas leda till. Det finns också många exempel på att man prövar nya avtalsformer utan att ha en strategi för hur dessa ska utvärderas. *Bristen på information innebär dessutom att det inte är möjligt att utkräva ett demokratiskt ansvar för hur verksamheten hanteras.*"⁶⁹

⁶⁶ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/Medlemsservice/Natverk/Upphandlingsnatverket/>

⁶⁷ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/Global/Fakta%20och%20publikationer/Upphandlingsschema2013-2017pdf.pdf>

⁶⁸ Nilsson, J-E (2011). "Kollektivtrafik utan styrning?" ESO-rapport 2011:6 (www.eso.expertgrupp.se/Uploads/Documents/Rapport_2011_6.pdf)

⁶⁹ Referensen ovan, sidan 12, våra kursiveringar.

Regeringen säger att det "bör ankomma på den behöriga myndigheten att i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig"⁷⁰. Här är frågan hur en RKM (behörig myndighet) ska kunna bedöma vad som är den mest ändamålsenliga avtalsformen, när det finns så lite kunskap om avtalen som används? En systematisk uppföljning och utvärdering av de olika avtalen är en förutsättning för att man ska kunna lära sig något av processen, bli duktigare på upphandling och få mer och/eller bättre trafik för pengarna.

Ett i sammanhanget relevant arbete med att utveckla avtalsprocessen, som har pågått i några år, sker inom *Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken*, där bland annat Svensk kollektivtrafik är medlem, som i sin tur har som medlemmar länens RKM och trafikbolag. I två rapporter (en från 2010 och en reviderad från 2013) har branschens aktörer enats om en "modell" för avtalsprocessen, där som bilagor inkluderas modellavtal. I modellen ingår också standard för vissa komplexa inslag i upphandlingar, bland annat funktionskrav på bussar ("Buss 2010"), konkurrensneutrala index för kostnadsuppräkningskrav, och miljökrav.⁷¹

Svenska Bussbranschens Riksförbund (BR) följer årligen upp nya bussavtal och i vilken utsträckning avtalen följer branschöverenskommelserna. År 2012 konstaterade BR att det är bättre än tidigare år.⁷² Detta innebär att användningen av överenskomna standarder i avtalen har ökat och även att inslaget av incitament i avtalen har ökat, något som också ingår i branschöverenskommelsen. Preliminära muntliga uppgifter från Bussbranschen säger dock att följsamheten mot överenskommelser återigen är sämre för upphandlingar gjorda under 2013.

SKL har två viktiga projekt som på olika sätt berör den subventionerade kollektivtrafiken. Det första behandlar den avtalade trafiken på aggregerad nivå (aggregerat över avtal, per län) och analyserar kollektivtrafikens kostnadsökningar.⁷³ Det andra projektet avser att detaljstudera en handfull avtal och få fram goda exempel på avtal, och då i bemärkelsen avtal där man aktivt på olika sätt har som avsikt att öka resandet. Projektet kommer att avrapporteras på Transportforum och andra konferenser under 2014.

Enligt EU:s kollektivtrafikförordning (artikel 7.1) ska varje RKM (som är *behörig lokal myndighet* enligt förordningen) årligen offentliggöra en rapport om sin subventionerade trafik (sina trafikplikter), vilka operatörer som kontrakterats, utbetalningar som gjorts och uppgifter som möjliggör en uppföljning av den subventionerade trafiken. Vad vi vet har ingen sådan rapport publicerats av någon RKM. SKL arbetar med frågan i form av en vägledning om hur RKM ska leva upp till rapporteringskravet. Dessutom kommer SKL under början av 2014 publicera sina första *Öppna jämförelser* för kollektivtrafiken. Öppna jämförelser finns sedan flera år för bland annat vård och skola och innebär att nyckeltal på länsnivå pub-

⁷⁰ Prop. 2009/10:200, sidan 65.

⁷¹ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/fordubbling/Avtalsprocessen/Avtalsprocessen-bilagor/>

⁷² "På väg mot mer kostnadseffektiv kollektivtrafik?! 2012, året då RKM började följa rekommendationerna, eller?", onummererad rapport, www.bussbranschen.se

⁷³ Rapporten beräknas komma ut i början av 2014.

licerats regelbundet.⁷⁴ Med de öppna jämförelserna mellan län och med rapporter för att uppfylla EU-förordningen kommer kunskapen om kollektivtrafikens avtal att öka.

En Avtalskommitté finns som nybildat organ inom *Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik*. Enligt hemsidan har Avtalskommittén som uppgift att "utveckla, förvalta och sprida kunskap om de dokument och verktyg som ingår i kollektivtrafikens avtalsprocess, framtagna av Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik. Genom att ta tillvara goda exempel, utveckla standardiserade dokument och mallar samt sprida kunskap om innovativt upphandlingsarbete ger Avtalsprocessen förutsättningar för mer kollektivtrafik för pengarna och goda upphandlingar för båda parter."⁷⁵ Under november 2013 hölls en första Avtalskonferens som är tänkt att bli årligen återkommande. Tanken är att det vid dessa konferenser ska spridas kunskap och avtalsmallarna ska förbättras i ett kontinuerligt arbete, så att de i så stor utsträckning som möjligt också blir använda och tjänar sitt syfte.

Trafikanalys avtalsstudie

Det pågår alltså ett antal olika insatser på olika håll för att bygga upp kunskap vad gäller avtal för den subventionerade kollektivtrafiken. Trafikanalys har också påbörjat ett utvecklingsarbete för den subventionerade trafiken genom att samla in data på avtalsnivå. Under hösten 2012 gjordes en pilotundersökning där information om samtliga RKM:s alla avtal samlades in, en undersökning som vi gått vidare med under hösten 2013.⁷⁶ Mycket förenklat frågade vi RKM om följande för deras subventionerade trafik:

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

I praktiken samlade vi i undersökningen in ett antal uppgifter på avtalsnivå: avtalets start- och slutdatum, typ av avtal, eventuella incitament, operatör, utbud, resande och kostnader för avtalet.⁷⁷ Vi efterfrågade information om samtliga avtal som reglerade trafik som utfördes under åren 2010, 2011 och 2012, med bantrafik, buss eller fartyg. Totalt handlade det om drygt 20 uppgifter per avtal som efterfrågades men, som vi bedömer det, grundläggande uppgifter som borde finnas tillgängliga på RKM för uppföljning av avtalen.

Trots försök att skapa goda förutsättningar för insamlingen genom att skriva brev till varje RKM:s förvaltningschef eller motsvarande i god tid före datainsamlingen, för att förklara syftet med datainsamlingen och för att försäkra oss om rätt upp-

⁷⁴ www.skl.se/vi_arbetar_med/oppnajokforelser

⁷⁵ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/fordubbling/Nyhetsarkiv/Kollektivtrafikens-nya-avtalskommitte-utsedd/>

⁷⁶ Se "Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken – en pilotstudie" (Trafikanalys PM 2012:12).

⁷⁷ Inga uppgifter om intäkter samlades in eftersom de sällan går att hänföra till enskilda avtal, på grund av länskort etcetera.

Avtal för tågtrafik har varit särskilt svår att få information om. Eftersom vi anser att det ankommer på RKM att kunna redogöra för vilken trafik deras tågkostnader avser, har vi inte godtagit hänvisning till MÅLAB, Norrtåg eller andra samarbetsbolag för uppgiftsinsamlingen. I datainsamlingen under hösten 2013 fick vi in uppgifter om 25 tågavtal (exklusive avtal för tunnelbana och spårväg) från 11 län. Vi vet att alla län utom Gotland bekostar tågtrafik, så uppenbart har vi ännu inte fått in uppgifter om alla länens tågavtal. För bussavtalen har vi fått in data om 342 bussavtal i 20 län, alla utom ett av de minsta länen. Även om data ännu inte är färdiganalyserat⁷⁸, tror vi att vi har god täckning av bussavtalen.

Länen har, redan vad gäller antal avtal, väldigt olika strategi för hur man organiserar sin busstrafik. Länen har för busstrafiken under 2012 allt från ett enda bussavtal till hela 62 bussavtal, och ett bussavtal kan täcka trafik med mellan 1 och 320 fordon. Huvuddelen av bussavtalen är så kallade produktionsavtal, varav drygt 40 procent är helt utan incitament, det vill säga operatören har små möjligheter till påverkan samtidigt som incitamenten är obefintliga. Majoriteten av bussavtalen har dock incitament för resande och/eller kvalitet. Det finns endast ett par så kallade tjänstekoncessioner inom busstrafiken, som vi fått kännedom om.

Om man tittar på hur stor del av utbetalningarna som avser incitament av olika slag så finns avtal med betydande incitament (50–60 procent) men det är i regel ganska små avtal. Om vi beräknar ett medelvärde för alla avtal så är *den genomsnittliga incitamentsandelen av betalningarna knappt 6 procent*, det vill säga ett tämligen blygsamt inslag av incitament. Här finns inget facit för hur stora incitamenten borde vara men enligt modellavtal som branschen enats om bör den rörliga delen av betalningen utgöras av ersättning per registrerad resande och utgöra en väsentlig del av kontraktets omfattning, minst 25 procent av den totala ersättningen. Man har enats om denna gräns för när incitamenten får en reell betydelse för initiativ för att öka resandet.⁷⁹

Datainsamlingen avslutades i början av december 2013 och en rapport kommer att publiceras i början av 2014. I den kommer vi att titta närmare på avtalen och försöka besvara frågor som

- Vad är kostnaden per utbudskilometer? Kostnaden per resa och personkilometer? Hur ser den länsvisa och avtalsvisa spridningen ut?
- Vad kan förklara kostnadsökningarna för den subventionerade trafiken? Hur utmärker sig olika län? Olika trafikslag? Olika avtalstyper? Stora och mindre operatörer? Avtal med och utan incitament? Äldre och nyare avtal?
- För likartade län, hur skiljer kostnaderna för utbud och resande beroende på om länet har många eller få avtal? Många eller få olika operatörer? Stora eller små avtal? Avtal med eller utan incitament? Äldre eller nyare avtal?

⁷⁸ Bland annat ska vi jämföra summan av alla kontrakt i varje län med samma läns aggregerade uppgifter som RKM lämnat till statistiken "Lokal och regional kollektivtrafik".

⁷⁹ Se rapporten från Fördubblingssamverkan "Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik" (2013, sidan 14) samt rapport från Bussbranschen "På väg mot mer kostnadseffektiv kollektivtrafik?! 2012, året då RKM började följa rekommendationerna, eller?" (sid. 9, 12), onummerad rapport, www.bussbranschen.se

I den kommande rapporten kommer vi även att sammanfatta en studie, som VTI utfört på Trafikanalys uppdrag, kallad "Avtal för subventionerad kollektivtrafik – terminologi och incitamentsstruktur". I studien har VTI gått igenom ett 20-tal avtal och förfrågningsunderlag, och dels kartlagt vilka definitioner och termer som används på typen av avtal, dels kartlagt hur incitamentsstrukturen i avtalen ser ut. De 20 avtalen är ett axplock från nyligen genomförda upphandlingar, främst de avtal eller förfrågningsunderlag som var lättast att hitta snabbt. Även om urvalet inte är heltäckande eller slumpmässigt kan det ge en bild av avtalsfloran inom svensk subventionerad kollektivtrafik.⁸⁰

4.5 Gränsdragning i nya lagen

Viss kollektivtrafik subventioneras och annan körs på helt kommersiella villkor. I detta kapitel ska vi diskutera gränsdragningen mellan den trafik som subventioneras via RKM i länen idag och den kommersiella trafik som försöker konkurrera med, eller som blir utsatt för konkurrens av, den subventionerade trafiken.⁸¹ Gränsdragningsproblemet har under det senaste året illustrerats av vad som hänt i trafiken till Arlanda, vilken behandlas i nästa avsnitt.

Vi kan nu se att länens ambitioner att utvidga trafiken i länsöverskridande samarbeten har tagit rejäl fart. Förutom Öresundstågens utvidgning till Göteborg, som godkändes av regeringen 2007 och startade 2009, har vi fått utvidgad och sammankopplad trafik i Västra Götaland, Östergötland och södra Småland.⁸² Enligt planerna kommer det från 2017 att finnas offentligt ägda regionaltåg med minst entimmestrafik (ett *storregionalt stamnät*) i det enda kvarvarande kommersiella regionaltågssystemet, nämligen det i Mälardalen där SJ är operatör.⁸³ Detta system omfattar numera inte bara Mälardalslänen, utan sträcker sig från Örebro i väst till Gävleborg i norr och Östergötland i söder.⁸⁴

I sin proposition om en ny kollektivtrafiklag övervägde regeringen noga gränsdragningen mellan sådan regional länsöverskridande trafik som ska ingå i RKM:s ansvarsområde, och sådan som *inte ska* det.⁸⁵ Nuvarande riktlinjer söker begränsa RKM:s mandat i interregional trafik till *arbetspendling och annat vardagsresande*, och anger ett antal kriterier för både utbudet och det faktiska resandet för att avgöra om trafiken tillgodoser det behovet (så kallad funktionell befogenhet). Syftet med att tillåta att länsgränsöverskridande trafik ska ingå i RKM:s

⁸⁰ Se vidare rapport enligt not 63.

⁸¹ Dessutom subventioneras viss interregional trafik av Trafikverket (tidigare Rikstrafiken). Trafikverkets avtal för interregional trafik har en budget på 831 miljoner kronor per år (enligt Trafikverkets regleringsbrev för 2013). En viss del av avtalen inkluderar RKM i Norrlands-länen, men det finns även avtalstrafik i bland annat Östergötlands, Örebro, Värmlands och Hallands län.

⁸² Även i Norrland, men där finns det å andra sidan knappast kommersiella förutsättningar.

⁸³ År 2017 öppnar pendeltågstunneln Citybanan i Stockholm för trafik, vilket fördubblar kapaciteten till och genom Stockholm. Se vidare Mälardalsrådet/En Bättre Sits, <http://www.enbattresits.se/regional-kollektivtrafik.aspx>, MÅLAB:s Trafikplan 2017 <http://www.malab.se/wp-content/uploads/2012/05/M%C3%84LAB-Rapport-Utveckling-av-den-regionala-t%C3%A5gtrafiken-maj-2012.pdf> samt de ingående länens Avsiktsförklaring: <http://www.malab.se/wp-content/uploads/2012/11/RKTM-Avsiktsf%C3%B6rklaring.pdf>

⁸⁴ Även Gotland deltar i diskussionerna, men främst när det gäller godstrafik, som ju konkurrerar med resandetågen om kapaciteten.

⁸⁵ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag, sid 54 ff.

ansvar var att man inte ville hindra den pågående regionförstoringen. Man avskaffade därför det "administrativa hinder" som utgjordes av att regeringen tidigare måste godkänna all länsöverskridande trafik (som gjordes av hänsyn till konkurrensen med SJ).

Samtidigt insåg man risken för att den offentligt initierade trafiken kan komma i konflikt med kommersiell interregional trafik och undergräva dess affärsmöjligheter. Därför införde man den funktionella befogenheten (eller restriktionen om man så vill) ovan för trafik över länsgräns, och bestämde dessutom att reformen skulle följas upp och utvärderas noggrant, i avseende att förhindra att kommersiell trafik drabbas av "otillbörlig" undanträngning.

I övrigt är reformen tänkt att fungera på så vis att eventuellt förfördelade kommersiella intressen, som står inför hot om konkurs på grund av offentligt finansierad trafik, själva ska väcka talan till allmän förvaltningsdomstol. Härvidlag gäller även att sådan trafik som inletts innan reformen trädde i kraft omfattas av ett "implicit" beslut om allmän trafikplikt, som alltså borde vara möjligt att överklaga.⁸⁶ På grund av denna möjlighet till överklagan av RKM:s trafik har varken Transportstyrelsen eller Konkurrensverket möjlighet att bestrida sådan offentligt initierad trafik. Den ska istället anmälas direkt till domstol.⁸⁷ 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.

Om det finns skäl att skydda den kommersiella trafiken kan det därför eventuellt behövas ändrade riktlinjer. Några sådana kompletterande begränsningar som har föreslagits i remissvar till utredningen "En ny kollektivtrafiklag" (SOU 2009:39, Lundin-utredningen) är⁸⁸

- ekonomiska restriktioner
- en särskild prövning av Transportstyrelsen på sträckor längre än 150 km
- att myndigheterna måste avvakta ett år innan de får etablera utökad regional trafik, för att låta de företag som avser bedriva kommersiell trafik få chansen att visa var de är intresserade.

Det sistnämnda förslaget skulle förmodligen inte ha någon större inverkan, eftersom planerna oftast redan är kända lång tid i förväg. Planer på samhällsstödd trafik verkar sannolikt snarast avskräckande på kommersiella aktörer. Här finns det förstås skillnader mellan järnväg och till exempel busstrafik.

Det är dock 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 spåret (SOU 2008:92), där det framgick att "regeringens

⁸⁶ Direkt kommunikation med Näringsdepartementet.

⁸⁷ Transportstyrelsen, "Undanträngning av kommersiell kollektivtrafik", internt PM, 2013-06-12.

⁸⁸ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag, sid 56.

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”.⁸⁹ 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.”⁹⁰

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.”

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 grundprinciper, som innebär att det offentligas ingripande på marknader måste stå i proportion till problemets (marknadssmisslyckandets) omfattning. Denna princip bör alltid iakttas. I det allmännas intresse ingår naturligtvis både nyttorna av trafiken, och kostnaderna för skattebetalarna för dess upprättande och drift. Det är också innebörden i transportpolitikens övergripande mål om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Därför bör det göras grundliga analyser av de samhälleliga och samhällsekonomiska konsekvenserna av de utvidgade regionaltågssystemen, innan de sätts i drift.

En annan av EU-fördragets principer är transparens. I enlighet med kollektivtrafiklagens och EU-förordningens krav bör därför RKM också presentera till exempel de skattemässiga konsekvenserna av regionala trafiksatsningar för sina medborgare, samt omfattningen av de problem de är avsedda att lösa, så att de kan jämföra åtgärderna med andra angelägna satsningar i länen, såsom vård och kultur. Ett lämpligt tillfälle att göra detta är i trafikförsörjningsprogrammen och i samråden inför dessa.

⁸⁹ *Ibid.*, sid 40 ff.

⁹⁰ *Ibid.*

Subventionerad trafik till Arlanda⁹¹

Uppsalatrafiken via Arlanda godkändes av regeringen redan i november 2009, innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft. De främsta syftena med utvidgningen av SL-pendeln var att förbättra möjligheterna till kollektivt resande till Arlanda (för att minska på anslutningsresorna med bil), samt att öka tillgängligheten för Stockholms norra förorter till Arlanda och Uppsala, och vice versa.

Flygbussarnas anmälan av SL om otillbörlig offentlig säljverksamhet till Konkurrensverket sätter fingret på en skiljelinje i den nya kollektivtrafiklagstiftningen – den mellan offentlig och kommersiell trafikförsörjning. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett ansvar att beakta all kollektivtrafik i länet, även den kommersiella. Man kan då fråga sig om detta ansvar är förenligt med att samtidigt tillåta trafik i offentlig regi? Den kommersiella kollektivtrafiken mellan Stockholm och Arlanda är förmodligen bland de mest lönsamma linjerna i Sverige, men nu får den konkurrens av offentligfinansierade SL. Konkurrensverket har gjort bedömningen att SL:s förfarande är försvarbart från allmän synpunkt, och i sådana fall får inte säljverksamheten förbjudas⁹².

Ett sätt att avgöra om trafiken är försvarbar från allmän synpunkt är att göra en samhällsekonomisk bedömning. Enligt Trafikanalys bedömning kan utvidgningen av Stockholms pendeltåg till Uppsala via Arlanda sägas vara 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.

Konkurrensverket antog i sin prövning att en dragning av SL:s Uppsalapendel som inte passerade Arlanda, inte skulle vara effektiv. Man angav dock ingen grund för detta påstående. Vår analys jämför Arlanda-alternativet med en dragning via Märsta, och analysen ger stöd åt Konkurrensverkets antagande. Både Arlanda- och Märsta-alternativen är i grundkalkylen olönsamma, men Märsta-alternativet är mer olönsamt. Det som ändå gör att kalkylen i Arlanda-alternativet antas gå på plus är att SJ AB kan anpassa sin trafik för ökad lönsamhet, trots att de förlorar en stor andel pendeltågsresenärer till SL (drygt 20 procent).

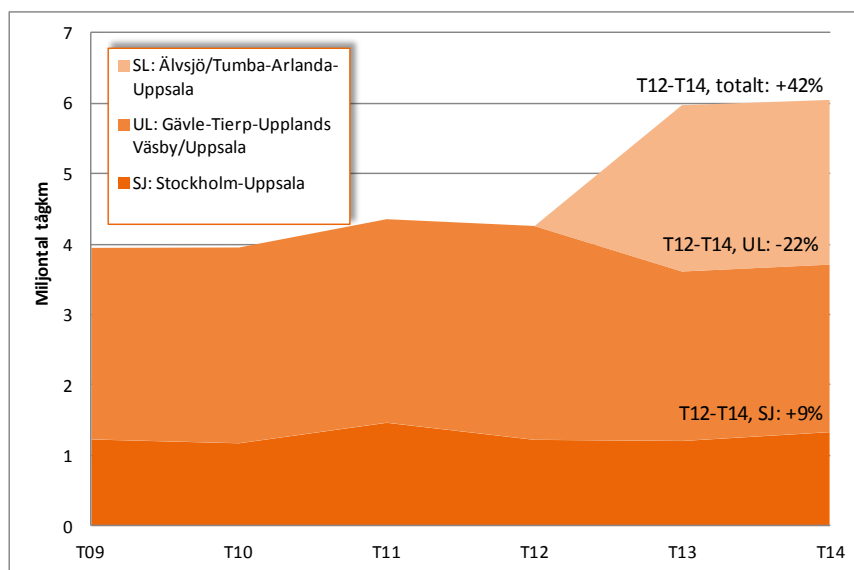
Enligt tågplanerna har dock SJ:s utbud på Uppsalapendeln inte minskat utan istället ökat med 9 procent mellan 2012 och 2014, så hittills har ingen anpassning skett (Figur 4.1). Enligt muntliga uppgifter⁹³ finns det ändå planer på att så småningom hoppa över stationer på sträckan och sätta in snabba och kapacitetsstarka X40-tåg (dubbeldäckare) på sträckan, vilket kan förkorta restiden väsentligt och minska behovet av fordon, vilket både skulle minska kostnaderna och öka attraktiviteten för till exempel affärsresenärer.

⁹¹ Avsnittet baseras på "Pendeltåg Stockholm–Arlanda–Uppsala – Samhällsekonomisk, företagsekonomisk och politisk analys i ljuset av den nya kollektivtrafiklagstiftningen", rapport av WSP Analys & Strategi på uppdrag av Trafikanalys. Finns publicerad på www.trafa.se/marknadsoppning

⁹² 27 § andra stycket i Konkurrenslagen (SFS 2008:579).

⁹³ Johan Wadman, kollektivtrafikförvaltningen i Uppsala län (2013-11-19)

Samtidigt kan vi konstatera att SJ AB:s helägda dotterbolag Stockholmståg KB också fått ökade intäkter på grund av den utökade pendeltågstrafiken. SJ AB svarade redan 2009 för SL:s pendeltågstrafik via Stockholmståg. Dessutom var SJ då även operatör för UL:s Upptåget (vilket 2011 övergick till DSB). Även om det inte nämns i SJ:s remissvar i november 2009 kan det även ha funnits bakomliggande incitament till att överföra knappt lönsam eller osäker kommersiell trafik till säkrare intäkter från trafikhuvudmannen.



Figur 4.1: Planerat utbud (trafikarbete) i tågkilometer per år i UL:s Upptåget, SJ:s Uppsalapendel och SL:s pendeltåg mellan 2009 och 2014.

Källa: Egna bearbetningar av Trafikverkets tågplaner.

Så långt Trafikanalys kan bedöma är SJ:s trafik mellan Stockholms central och Uppsala redan konkurrenskraftig gentemot SL. Den är både billigare (med kontantbiljett) och snabbare, om än inte lika tät. Avlastningen via SL gör det lättare för SJ att höja priserna på den så kallade ändpunktsmarknaden (mellan Stockholm och Uppsala), och även att vid behov minska på utbudet. Trafiken skiljer sig också, så till vida att pendeltågen ju dessutom försörjer en marknad på mellanliggande stationer. Studien visar dock att det för Flygbussarnas och Swebus del inte finns samma möjligheter till anpassningar. Resultaten av detta har redan visat sig, då Swebus lade ner sin trafik på sträckan den 18 augusti 2013. Istället har de två bolagen börjat samarbeta om turerna till Arlanda.

Slutsatser

Den nya pendeltågstrafiken mellan Stockholm och Uppsala via Arlanda är ett intressant fall, där gränsdragningen mellan regional samhällsstödd och interregional kommersiell kollektivtrafik ställs på sin spets. Trafiken går över länsgräns och trafikerar Arlanda, som både är en flygplats med omfattande affärs- och fritidsresande och en stor arbetsplats med mellan 12 000 och 15 000 sysselsatta (den största i Sverige utanför tätort enligt SCB). Därmed försörjer trafiken både

arbetspendling och resande som inte är vardagsresande, där betalningsviljan är högre och vilken normalt sett är en marknad för kommersiell trafik. Arbetspendlingen i sig är tillräckligt omfattande för att motivera allmän trafikplikt, men det borde enligt vår tolkning av lagen inte ligga inom RKM:s mandat att även marknadsföra sig gentemot de andra segmenten: affärs- och fritidsresenärer.

Vi har i denna studie använt ett som vi uppfattar som objektiva verktyg för att bedöma om trafiken är samhällsnyttig eller ej, nämligen samhällsekonomisk analys, vilket också är i enlighet med transportpolitikens övergripande mål om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i landet. Studiens resultat pekar på att försörjningen av pendeltågstrafik till Arlanda och Uppsala har förutsättningar att bli samhällsekonomiskt lönsam (se ovan).

Generaliserbarheten av resultaten är begränsade för att bedöma om trafik av det här slaget är motiverad för samhällelig intervention. Det måste avgöras i varje enskilt fall. Konkurrensverkets omdöme att inte låta trafiken passera Arlanda inte vore effektivt synes därför som något förhastat. Man kan ställa sig frågan vem som bör ha bevisbördan i fall som detta, RKM eller den klagande parten (kommersiella kollektivtrafikföretag)? Det förefaller rimligt att kräva av RKM att den ska 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.

Vår studie tar i sin bedömning av samhällsekonomisk effektivitet inte särskild hänsyn till att det här handlar om två olika resemarknader, med olika betalningsvilja och därmed restidsvärdering (vi använde dock två olika modeller, en för regionalt resande och en för anslutningsresor till flyg). Det kan finnas metodologiska problem i detta som behöver lösas, eftersom de gängse kalkylmetoderna utgår från investeringar i infrastruktur där en mängd förhållanden (till exempel relativpriser och tidtabeller) måste konstanthållas långt in i framtiden, medan vi vill analysera marknadsanpassningar som följer av förändringar i utbudet, konkurrens mellan företag (eventuellt inom samma färdslag), etcetera. Man kan också ställa sig frågan om RKM i en kalkyl som denna ska kunna tillgodoräkna sig samhällsekonomiska vinster som sker på grund av att man lockar över resenärer med extra hög betalningsvilja till den offentligt initierade trafiken, eller om kalkylen ska begränsas till att omfatta den marknad (regional trafik) för vilken trafiken är avsedd.

Det är hur som helst tydligt att implikationerna för RKM av denna uppdelning av marknaden behöver beaktas närmare. Ska det till exempel vara möjligt för RKM att inrikta marknadsföringsinsatser mot den marknad som inte omfattas av det offentliga åtagandet? Finns det några lagliga möjligheter att motverka sådant beteende?

Som beskrivs i inledningen ovan ska RKM:s ansvar omfatta trafik som är avsedd att sörja för allmänhetens behov av arbetspendling och annat vardagsresande, och som till sitt utnyttjande faktiskt tillgodoser dessa behov. Med tanke på regionförstoringen har man inte velat begränsa ansvarsområdet till några administrativa gränser, men har samtidigt insett svårigheterna med gränsdragningen mot

den kommersiella marknaden. Vi har i detta projekt visat att det är värdefullt att som komplement till de kriterier som omnämns i propositionen⁹⁴ även använda samhällsekonomisk analys för att belysa trafikens nyttor och kostnader från allmän synpunkt, för att kunna motivera den gentemot de rent kommersiella intressena. Man uppnår därmed en större acceptans och legitimitet gentemot transportnäringen. Vi kan också konstatera att analyserna är situationsspecifika, att det finns vissa utvecklingsbehov i metoden, samt att det är väsentligt att – både i analysen och i det praktiska driftsättandet av trafiken – skilja delmarknaden arbetsresor från delmarknaderna affärsresor och långväga fritidsresor.

⁹⁴ Prop. 2009/10:200, sid 59 ff.

5 De nationella myndigheternas insatser

I Trafikanalys regeringsuppdrag (se Bilaga 1) ingår att "värdera berörda myndigheters och andra aktörers insatser och agerande med anledning av reformerna". Detta kapitel kommer att summera hur vi bedömer att Trafikverket, Transportstyrelsen och Konkurrensverket agerat under året som gått. I tidigare rapporter om marknadsöppningen⁹⁵ har vi gjort en bredare analys av respektive myndighet men vi riktar i år in oss på ett fåtal centrala frågor av särskild betydelse för marknadsöppningen.⁹⁶

5.1 Trafikverket

Trafikverket ansvarar för flera aspekter som är viktiga för utvecklingen av marknadsöppningen inom långväga persontrafik på järnväg och regional kollektivtrafik. Här kan nämnas banavgifter, kapacitetstilldelning, kvalitetsavgifter och Trafikverkets trafikavtal för att stödja interregional trafik.⁹⁷ Vi berör kapacitetstilldelningen separat (avsnitt 3.2) och för övrigt avgränsar vi oss här i årets rapport till den del av Trafikverkets instruktion som lyder:

"Trafikverket ska verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik". (SFS 2010:185 § 2 punkt 12)

Vi har frågat Trafikverket vad de själva lägger i detta deluppdrag att "verka för kollektivtrafikens utveckling" samt hur de arbetat enligt exemplet som anges – genom råd och stöd till RKM. Vad har de regionala myndigheterna efterfrågat för typ av stöd och vad har Trafikverket kunnat hjälpa till med? Från kontakt med Trafikverkets nationella organisation har vi förstått att Trafikverket ser detta stöd till RKM som en uppgift för den *regionala organisationen*. Vi fick därför uppmaningen att rådfråga sex regionala strateger med nära kontakt med RKM. Vi e-postade följande frågor till dessa strateger:

⁹⁵ "Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011" respektive "... 2012" (Trafikanalys Rapport 2011:9 respektive Trafikanalys Rapport 2012:13)

⁹⁶ Det har framkommit i tidigare års rapporter om marknadsöppningen att resande med kollektivtrafik inte är en stor konsumentfråga. Därför lämnar vi Konsumentverket därhän i föreliggande rapport.

⁹⁷ Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012" (Trafikanalys Rapport 2012:13)

- Vad ber de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om hjälp med?
- Vilken hjälp har de fått under 2012–2013?
- Vad ytterligare skulle de kunna få hjälp med om de frågade?
- Finns det även andra insatser än stöd till RKM inom ert uppdrag "verka för kollektivtrafikens utveckling" som du vill lyfta fram?

Via e-post har vi fått svar från alla sex regioner. En sammanfattning av svaren följer nedan.

Vissa strategier framhåller att stora delar av samarbetet med RKM sker på länsnivå, och även att de inte känner till hela samarbetet med RKM med anledning av just att arbetet i stor utsträckning bedrivs ute i länen. Strategerna har då i ett par regioner vänt sig inom sin regionala organisation för att fånga upp information om hur samarbetet med RKM bedrivs på länsnivå. Utifrån de inkomna svaren är det uppenbart att Trafikverkets samarbete med RKM skiljer sig åt mellan regioner, och även inom regioner kan det se olika ut mellan länen.

Det verkar som att uppgiften att tolka instruktionen och tillämpa den till stor del faller på enskilda tjänstemän på region- eller länsnivå. En regionstrateg ger uttryck för att man överhuvudtaget inte gjort någon tolkning av instruktionen. Det är uppenbart att det finns en otydlighet i hur Trafikverket hanterar denna punkt i instruktionen. Behovet av tydliggörande framträder bland annat i att det finns ett pågående arbete hos SAMOT (www.kau.se/samot) på uppdrag av Trafikverket i att försöka tydliggöra verkets stöd och ansvar för kollektivtrafikfrågorna utifrån instruktionen. Uppdraget går under namnet "Trafikverkets roll vid flerpартssamverkan – Regionala kollektivtrafikprogram kopplat till de transportpolitiska målen". En rapport ska levereras under första kvartalet 2014.

Vad ber de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om hjälp med och vilken hjälp har de fått under 2012–2013?⁹⁸ I flera svar framförs det att Trafikverket inte uppfattat RKM som intresserade av stöd i någon särskild utsträckning. Man tror att det kan finnas ett intresse att samverka för både verket och RKM men att man "inte riktigt landat där än". Alla regioner ger dock exempel på olika former av samverkan, kopplat till exempelvis infrastrukturplanering och träffar i samband med framtagande av trafikförsörjningsprogram.

I de svar där det finns utskrivet vad RKM bett om hjälp med framkommer följande:

- Part vid framtagande av trafikförsörjningsprogram
- Hållplats- och stationsfrågor
- Samverkan infrastruktur- och samhällsplanering
- Samarbete runt strategiska frågor
- Forum över länsgränser för att diskutera allmänna frågor som till exempel stationer och bytespunkter
- Hjälp med måluppföljning

⁹⁸ De inkomna svaren följer ibland frågeställningarna och ibland inte, vilket gör att det inte alltid är alldeles klart vad RKM har bett om hjälp med och vad sedan Trafikverket hjälpt till med.

Strategierna från de olika regionerna framhåller nedanstående som hjälp till RKM:

- Deltagande i referensgrupp vid framtagande av trafikförsörjningsprogram
- Remissvar
- Startande av persontransportråd
- Möten (dialogmöten, samrådsmöten etcetera)
- Part i plan- och strategiarbete
- Analysarbete, till exempel bristanalys för kollektivtrafik på väg
- Insatser avseende busshållplatser och skolskjuts

Under hösten 2012 hade konsulter ett uppdrag från Trafikverket, att identifiera på vilket sätt och inom vilka områden Trafikverkets regionkontor skulle kunna samverka med RKM.⁹⁹ Uppgiften inkluderade även att beskriva hur processen internt på Trafikverket bör se ut för att kunna stödja arbetet med trafikförsörjningsprogrammen. Uppdraget omfattade att planera, genomföra och dokumentera en central workshop och sex regionala workshops med deltagare från både nationell och regional nivå. Resultatet skulle visa på konkreta aktiviteter i syfte att stärka Trafikverkets samarbete med andra aktörer på regional nivå.

Konsulterna sammanfattar att Trafikverket har lättare att hantera sin roll då det gäller de huvudsakliga uppgifterna som infrastruktur- och väghållare. Det finns dock oklarheter och frågor om regionernas roll och konkreta uppgifter i det praktiska arbetet. I kontakter med RKM finns en mängd frågor internt på Trafikverket, hur de ska prioritera mellan olika uppgifter och hur proaktiva de kan vara gent emot RKM. Man konstaterar att det behöver finnas tydligare gemensamma prioriteringar och ansatser internt på Trafikverket i frågor som berör kollektivtrafik i stort. Det konstateras också att det är stor skillnad mellan olika regioner vad gäller deras förutsättningar för samverkan med RKM och andra aktörer. Dessutom kräver arbete med råd och stöd till kollektivtrafiken att tillräckliga resurser kan avsättas.

Sammanfattningsvis har inte Trafikverket tagit någon aktiv eller drivande roll i detta att vara råd och stöd till RKM. De tvivlar uppenbarligen till och med på om RKM vill ha hjälp. På frågan om vad Trafikverket skulle kunna hjälpa RKM med ytterligare, om de frågade, kom det in något enstaka förslag. Det tyder på att bilden om vad (om något) Trafikverket kan och bör göra för RKM är otydlig. Här kan också tilläggas att våra svårigheter att få in tydliga svar på de väldigt konkreta frågorna vi hade till Trafikverket (se ovan), tyder på att uppgiften inte är tydlig eller prioriterad inom Trafikverket.

⁹⁹ "Trafikverkets roll i arbetet med de regionala trafikförsörjningsprogrammen" (PM från Sweco 2012-12-20, uppdragsnummer 2392171001)

5.2 Transportstyrelsen

Vi har ställt två specifika frågor kring Transportstyrelsens verksamhet under 2013:

- Vad har Transportstyrelsen gjort inom marknadsövervakningen (järnväg respektive kollektivtrafik)?
- Hur har Transportstyrelsen agerat vad gäller kapacitetstilldelningen på järnväg?

Vi beskriver i avsnitt 3.1 att det är trångt på spåren. Hur kapaciteten fördelas är naturligtvis av stor vikt för att marknadsöppningen ska vara en realitet och inte bara en teori.

Enligt sin instruktion ska Transportstyrelsen "utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv".¹⁰⁰ Att Transportstyrelsen också har ansvar att övervaka marknaden för (regional) kollektivtrafik framgår av förordning (SFS 2011:1126) om kollektivtrafik, enligt vilken Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för lagen om kollektivtrafik. På Transportstyrelsens hemsida framgår att de inom ramen för marknadsövervakning kommer att bevaka viktiga aspekter som inte finns i lagen om kollektivtrafik, såsom gemensamma biljett- och bokningssystem samt kollektivtrafikföretags tillträde till bytespunkter och terminaler. Av Transportstyrelsens regleringsbrev för 2013 framgår att "Transportstyrelsen ska särskilt fokusera på att utveckla sina insatser gällande *marknadsövervakning* samt regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning i syfte att *främja effektiv konkurrens på marknaderna inom myndighetens ansvarsområde*" (vår kursivering). Transportstyrelsen beskriver själva marknadsövervakning som att "ge en samlad bild av hur en marknad, inklusive eventuella delmarknader, utvecklar sig ur ett effektivitets- och konkurrensperspektiv".¹⁰¹ I en PM kallat "Transportstyrelsens marknadsövervakning kopplat till kollektivtrafiklagen"¹⁰² nämns 12 punkter som Transportstyrelsen anser är viktiga att följa inom marknadsövervakningen av kollektivtrafiken.

1. Hur utvecklas resandet?
2. Hur utvecklas utbudet?
3. Hur fungerar tillträdet till infrastruktur för kollektivtrafik?
4. Hur fungerar kapacitetstilldelningen för tågtrafiken?
5. Vilka relationer/linjer tillkommer respektive upphör?
6. Hur ser avtalen för subventionerad trafik ut?
7. Hur utvecklas biljettpriserna?
8. Uppstår tillträdesproblem/hinder?
9. Antal företag på marknaden?
10. Hur utvecklas marknadsdominans och konkurrens på marknaden?
11. I vilken mån sker överflyttning mellan transportslag?
12. Vilka är effekterna av att godstrafik konkurrerar om tillträde till den delvis mycket begränsade tillgången till järnvägsinfrastruktur?

¹⁰⁰ SFS 2008:1300, 8 §

¹⁰¹ Enligt opublicerad powerpoint-bild från Transportstyrelsen.

¹⁰² PM 2012-07-17

Frågorna som Transportstyrelsen ställer är högst relevanta för att förstå marknaden. Transportstyrelsen har samarbetsavtal med Trafikanalys vad gäller att mäta utbudet enligt tågplaner respektive Samtrafikens tidtabeller, samt för Järnvägsgruppens arbete (se avsnitt 2.3). Vissa av punkterna ovan kan anses bevakade genom Trafikanalys tidsbegränsade utvärderingsuppdrag, varför en dubbel insamling varit onödig. Däremot kvarstår behovet av att tolka och rapportera en marknadsövervakning baserad på dessa underlag, samt övriga punkter de har för avsikt att bevaka.

Vad gäller marknadsövervakning kom i augusti 2013 Transportstyrelsens myndighetsövergripande rapport om marknadsövervakning.¹⁰³ Järnvägsmarknaden har ett separat kapitel, liksom kollektivtrafikmarknaden. Vad gäller kollektivtrafikmarknadens kapitel innehåller det marginellt med ny kunskap. Den senaste separata rapporten om järnvägsmarknadens aktörer är för året 2010¹⁰⁴ och det finns ingen separat rapport om marknadsövervakning av kollektivtrafiklagen.

Det är många som väntar på en analys av det slag som en marknadsövervakning, bottnad i Transportstyrelsens tillsynsuppgift, skulle kunna utgöra. Särskilt som det är en komplicerad marknad såtillvida att det finns uppenbara intressekonflikter mellan det offentliga åtagandet och viljan att använda kommersiella marknadens dynamik och spänst. Dynamiken behövs både för sin egen skull för att generera nya trafiklösningar, men också för att få till ett förändringstryck på de regionala RKM som står inför omfattande svårigheter med till exempel allt större utgifter för trafik.

I slutet av 2013 kom en rapport om utmaningar för den som vill in på järnvägsmarknaden.¹⁰⁵ Som en följd av denna första PM kommer Transportstyrelsen att gå vidare med en fördjupad studie om fordonstillgång, uthyrning/leasing och om huruvida utbudet av tjänster är tillräckligt. De kommer också att undersöka om det finns avställda järnvägsfordon som skulle kunna användas till exempel genom att säljas eller leasas ut. I arbetet ingår att utreda vad som kan göras för att öka tillgången på lok och motorvagnar och även att se till styrelsens egen tillståndsgivning som ytterligare ska effektiviseras för att kapa tid och kostnad för etablering. Att belysa den här typen av frågor känns som mycket relevanta för att stödja marknaden, där vi vet att inträdeshindren är betydande.

Transportstyrelsen har utövat viss tillsyn över RKM, men ett beslut i ett enskilt ärende och mot en enskild juridisk person publiceras inte, utan beslutet skickas bara till den det berör. Den rutinen har Transportstyrelsen vid alla andra sorters tillsyner inom myndigheten. I sin tillsyn av RKM:s verksamhet har fem RKM fått uppmaning av Transportstyrelsen att förtydliga sitt trafikförsörjningsprogram på vissa punkter. Den punkt där det brister för de flesta är att i programmet ge en bild av möjligheterna för kommersiell trafik, någon form av marknadsanalys för att visa på potential för kommersiella alternativ. Dessutom brister vissa län i hur

¹⁰³ "Transportstyrelsens marknadsövervakning" (Transportstyrelsen Dnr TSG 2012-172)

¹⁰⁴ "Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2010" (Transportstyrelsen Rapport PVJ12 001). Det finns också en PM kallad "Svenska infrastrukturförvaltare 2012" (Transportstyrelsen TSJ 2012-1351).

¹⁰⁵ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/Utmaningar-for-den-som-vill-in-pa-jarnvagsmarknaden/>

de redovisar de bytespunkter och linjer som ska göras fullt tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.¹⁰⁶ Trafikanalys har konstaterat i en rapport om samtliga läns trafikförsörjningsprogram att vissa av de brister som Transportstyrelsen påtalar, finns i flertalet läns program.¹⁰⁷

Enligt Transportstyrelsens föreskrift¹⁰⁸ ska alla kollektivtrafikföretag rapportera sitt utbud (sina tidtabeller) till Samtrafiken.¹⁰⁹ Enligt samma föreskrift ska varje kollektivtrafikföretag som har för avsikt att på kommersiell grund bedriva kollektivtrafik, eller upphöra med sådan trafik, meddela detta till berörd RKM 21 dagar i förväg. Båda dessa rapporteringar – utbudet till Samtrafiken och påbörjad/upphörd kommersiell trafik till RKM – har vissa brister. Det rapporteras inte fullt ut till Samtrafiken och bristande rapportering kan gälla både från RKM och kommersiella operatörer. Vad gäller ny trafik är det oklart exakt vilka anmälningar som RKM är skyldiga ta emot.¹¹⁰ Dessutom händer det att trafik både startar och upphör utan meddelande, och det händer att meddelad trafik aldrig startar. Dessa frågor och problem berör inte Transportstyrelsen i sin rapport om marknadsövervakning, utan man bara upplyser om att "... ca 20 stycken kollektivtrafikföretag [har] anmält till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att de avser att bedriva kommersiell kollektivtrafik samt lämnat information om trafikutbud till Samtrafiken i Sverige AB."¹¹¹

Vad gäller att analysera marknaden för kollektivtrafik, vilka aktörerna är, hur konkurrensen ser ut och utvecklas över tid, har inte Transportstyrelsen gjort någon insats under 2012 och 2013. Detta är beklagligt då en analys av denna marknad har behövts när lagen är alldeles ny. Tanken med gällande ansvars- och uppgiftsfördelning är också att marknadsövervakningen ska göras i nära koppling till styrelsens eget tillsynsarbete, det vill säga det är en uppgift som ingen annan myndighet kan fylla på samma sätt.

5.3 Konkurrensverket

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 Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket". (12 §).

¹⁰⁶ Här tillkommer ett problem som identifierats av kollektivtrafikbranschen och SKL, nämligen att det inte finns någon definition av vad som menas med "fullt tillgänglig", vare sig vad gäller bytespunkter eller linjer.

¹⁰⁷ "De första regionala trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik" (Trafikanalys PM 2013:6)

¹⁰⁸ TSFS 2012:2

¹⁰⁹ Samtrafiken i Sverige AB

¹¹⁰ RKM:s uppdrag är regional kollektivtrafik medan Transportstyrelsen använder det vidare begreppet kollektivtrafik enligt EU-förordningen, i sin föreskrift. Detta leder till att enligt föreskriften ska långväga trafik som släpper av/på inom län meddela sin trafik till berörda RKM, medan RKM inte alltid anser att sådan långväga trafik, som inte främst är för arbetspendling eller annat vardagsresande, ska hanteras av dem över huvud taget. Trafikanalys och Transportstyrelsen har diskuterat ett gemensamt arbete om definitioner men detta har ännu inte påbörjats.

¹¹¹ "Transportstyrelsens marknadsövervakning" (Transportstyrelsen Dnr TSG 2012-172), sidan 27.

Konkurrensverket har under 2013 varit engagerat i främst två fall som berör kollektivtrafik. Dels kom under året en dom från Stockholms tingsrätt angående Skelleftebuss AB:s beställningstrafik, dels bemötte verket Flygbussarnas anmälan om subventionerad pendeltrafik till Arlanda flygplats. Endast det andra fallet har exakt bäring på nya lagen om kollektivtrafik, men även det första har visst principiellt intresse. De två fallen sammanfattas nedan.

Skelleftebuss-fallet

I maj 2011 lämnade Konkurrensverket in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt angående att Skelleftebuss AB kör beställningstrafik.¹¹² Konkurrensverket menar att det kommunala bolaget Skelleftebuss har hindrat andra bussbolag från att verka och växa på marknaden för beställningstrafik, att de har gått utanför sitt kompetensområde, det vill säga det område som ett kommunalt bolag får verka inom.¹¹³ Fallet skulle tas upp i januari 2013, men sköts då upp på Skelleftebuss begäran. Fallet behandlades slutligen i juni 2013 och en dom kom i juli 2013.¹¹⁴ Det hade då gått drygt två år sedan stämningsansökan lämnades in.

Domen visar dels på hur tidskrävande det är att pröva den här typen av fall i domstol, dels demonstreras tydligt den konfliktyta som finns mellan kommersiella operatörer¹¹⁵ å ena sidan och offentliga bolag å andra, som kan ha helt andra förutsättningar för överlevnad. I domen beskrivs att Skelleftebuss får pengar från andra verksamheter inom de kommunala bolagen. Det sägs att "utan koncernbidraget hade således inte bolagets verksamhet överlevt" (sidan 17). Domen beskriver hur Skelleftebuss också hade vunnit upphandlingar inom den egna kommunen tack vara låga anbud som lett till förlust. "Trots detta fortlever bolaget eftersom det får stöd från kommunen i olika former" (sidan 19). Från tingsrättens dom är det tydligt att det kommunalägda Skelleftebuss inte kör trafik på rent kommersiell basis utan får bidrag från kommunens övriga verksamhet. Dessutom skrivs i domen att "beställningstrafiken hänger samman med övrig verksamhet, bl.a. genom att samma bussar och personal används i såväl linje- som beställningstrafiken. Det framstår som oklart vilken del av verksamheten som belastas av sådana kostnader" (domen sidan 54). Här avses alltså att beställningstrafiken kan korssubventioneras av den linjetrafik bolaget kör på uppdrag av RKM.

Intressant för marknadsöppningen är att Skelleftebuss efter anmälan till kollektivtrafikmyndigheten kör kollektivtrafik i Skellefteå tätort på vad de själva kallar "kommersiella grunder". Kommunen betalar ingen ersättning för trafiken och Skelleftebuss menar att förlusten bärs av det egna bolaget. I domen i Skelleftebussfallet konstateras att ett kommunalt aktiebolag får bedriva viss näringsverk-

¹¹² "Ansökan om stämning", 2011-05-31, KKV Dnr 391/2011, <http://www.kkv.se/t/NewsPage.aspx?id=7398>

¹¹³ Skellefteå kommun äger Skellefteå Stadshus AB som i sin tur äger Skelleftebuss Aktiebolag. Skelleftebuss har två dotterbolag. I koncernen ingår också bl.a. Skellefteå Kraft AB.

¹¹⁴ Dom från Stockholms tingsrätt i mål nr T 8160-11, daterad 2013-07-12

¹¹⁵ 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.

samhet¹¹⁶, bland annat "ingå avtal med regional kollektivtrafikmyndighet om att utföra lokal och regional linjetrafik med bl.a. buss. Eftersom undantaget endast omfattar *linjetrafik* – och dessutom *endast sådan linjetrafik som körs enligt avtal med en kollektivtrafikmyndighet* – omfattas inte Skelleftebuss beställningstrafik av befogenhetslagen" (domen sidan 21–22, vår kursivering).

Tingsrätten konstaterar att Skelleftebuss säljverksamhet i form av beställningstrafik med buss inte är förenlig med lagen för vad kommunala bolag får göra och att den hämmar effektiv konkurrens på marknaden. Domen blev därför att Skelleftebuss vid vite på en miljon kronor ska upphöra med beställningstrafik till andra beställare än Skellefteå kommun.

Marknaden för beställningstrafik beskrivs väldigt noggrant i tingsrättens dom (uppgifterna kommer i stort från KKV:s anmälan, det vill säga det är KKV som gjort marknadsanalysen). Beskrivningen av denna begränsade marknad skulle kunna utgöra en förebild för hur marknaden för kollektivtrafik kan beskrivas och övervakas, vad gäller aktörer, marknadsandelar, styrkeförhållanden och konflikt-tytor mellan rent kommersiella aktörer och offentliga aktörer.

Subventionerad trafik till Arlanda

I tågplanen som gällde från den 9 december 2012 började SL köra pendeltåg till Uppsala via Arlanda. SL AB (eller egentligen RKM, Stockholms läns landsting) började då organisera subventionerad pendeltågstrafik på sträckan Älvsjö–Stockholm–Arlanda–Uppsala. På sträckan Stockholm–Uppsala började man därmed konkurrera med kommersiell trafik med SJ AB och på sträckan Stockholm–Arlanda började man konkurrera med Flygbussarna, Arlanda Express och Swebus. Tidigare hade man kunnat åka till Arlanda med SL AB men då med byte till Uppståget i Upplands Väsby eller till buss för sista sträckan Märsta–Arlanda. Trafiken utförs av Stockholmståg (företaget ägs av SJ AB) som redan körde övrig pendeltågstrafik i Stockholm län, och innebär en väsentlig ökning av utbudet av länets pendeltågstrafik (se avsnitt 4.5)

Samtidigt som SL etablerade pendeltågstrafik till Uppsala drog Uppsala läns RKM tillbaka sin trafik på sträckan och ökade istället sin pendeltågstrafik norrut. Beslutet att trafikera Arlanda och Uppsala fattades av SL AB och Upplands lokaltrafik under sena hösten 2009 efter ett regeringsbeslut för gemensam trafikeringsrätt mellan Stockholms och Uppsala län, där stopp vid Arlanda inkluderades.¹¹⁷ Trafiken var således beslutad om innan den nya lagen om kollektivtrafik trädde ikraft, men efter den 1 januari 2012 omfattas den av så kallad "implicit allmän trafikplikt".

Flygbussarna framförde i en anmälan till Konkursverket att SL:s nya pendeltågstrafik mellan Stockholm och Arlanda strider mot konkurrenslagens bestämmelser om "konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet"¹¹⁸. I februari 2013 fattade KKV beslutet att inte utreda saken ytterligare, ett beslut som inte kan

¹¹⁶ Enligt 3 kap. 3 § befogenhetslagen, lag (SFS 2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

¹¹⁷ Daterat 26 november 2009, diariern N2009/5318/TR

¹¹⁸ http://www.kkv.se/t/SectionStartPage_5227.aspx

överklagas.¹¹⁹ Skäl till beslutet är att trafiken mellan Stockholm och Arlanda flygplats kunde bedömas 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 KKV till propositionen som föregick nya lagen (Prop. 2009/10:200).

Vad gäller konkurrensen säger KKV att buss- och pendeltågstrafik delvis kommer att konkurrera om samma kunder (framförallt sådana som redan innehar SL:s periodkort) men att det samtidigt finns skillnader mellan de båda trafikslagen. Bussarna kan anpassas till ankomster och avgångar på Arlanda medan pendeltåget har fördelen med många hållplatser. Slutligen konstaterar KKV att huvudsyftet med trafiken var främst att etablera pendeltågstrafik mellan Stockholm och Uppsala och "att etablera en linje till och från Uppsala utan att inkludera Arlanda flygplats är sannolikt inte effektivt" (för mer om denna trafik, se avsnitt 4.5).

Konkurrensverket agerar som sagts ovan främst reaktivt, det vill säga då marknaden inte fungerar. Enligt hemsidan är "Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer." (www.kkv.se). Konkurrensverket har inte en verksamhet som är dimensionerad att bevaka samtliga marknader kontinuerligt, dock kan de få regeringsuppdrag att analysera vissa marknader.

¹¹⁹ 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). I KOS-fall blir det till Stockholms tingsrätt. Denna "ventil" är just till för att om FAC i detta fall skulle vara övertygade om att KKV gör fel bedömning så kan de själva driva saken vidare.

6 Slutsatser och rekommendationer

I regeringsuppdraget (Bilaga 1) ingår att Trafikanalys, baserat på resultat från sitt utvärderingsarbete, ska föreslå "åtgärder för förbättring och vidareutveckling av berörda marknadens funktion". I detta sista kapitel sammanfattar vi slutsatser av de observationer vi gjort hittills inom marknadsöppningen och lämnar vissa rekommendationer.

6.1 Är marknaderna öppna?

De två reformer som Trafikanalys har att utvärdera har vi kortfattat benämnt "marknadsöppning". Nu efter två år med reformerna, hur kan vi sammanfatta de berörda marknaderna? Är de i realiteten öppna marknader fria för etablering? Får resenärerna bättre förutsättningar att välja kollektivtrafik?

För långväga persontrafik på järnväg ser vi definitivt en marknadsöppning, dock med reservationen att inträdeshindren är flera och betydande. Det är ont om tåglägen i attraktiva stråk och på vissa tider. Processen för att komma in på marknaden är tidspressad, eftersom tågplanen fastställs så pass kort tid före trafikstart. För en ny aktör är också de ekonomiska riskerna betydande i och med att den beslutade tågplanen bara gäller ett år, vilket inte ger förutsättningar för långsiktig planering gentemot finansörer. Därtill är de subventionerade regionala och mellanregionala tåguppläggen allt mer omfattande, och hotar en fungerande kommersiell marknad för långväga persontrafik med tåg. Den totala tågmarknaden i Sverige är i grunden relativt begränsad, och lönsamheten för tågoperatörerna rapporteras vara låg.

Marknaden för den regionala kollektivtrafiken då, är den öppen? Här måste nog svaret bli nej. Redan idag, efter två år med ny lag om kollektivtrafik, står det nog klart för de flesta att bara för att det är *lagligt* och därmed *möjligt* att köra kommersiell regional kollektivtrafik, är det inte säkert att någon *vill* göra det. Innan den nya lagen trädde ikraft uttalades från flera håll farhågor om att kommersiella operatörer skulle ägna sig åt "russinplockning", det vill säga ta över lönsamma linjer och därmed öka RKM:s ekonomiska börda. Det är idag uppenbart att det inte hittats många "russin". Det allra mesta av trafik av allmänt intresse är bundet i långa kontrakt, där i genomsnitt hälften av kostnaderna betalas av offentliga medel. Den som vill gå in på marknaden måste därmed konkurrera med operatörer som har en stor kostnadsfördel. Därtill kommer problemet att en kommersiell operatör som kör en enskild linje kanske inte får komma in i de informations- eller biljettsystem som RKM hanterar. Detta har den enda rena arbetspendlarlinjen som körs på rent kommersiell basis (Veolia/People Travel Group, busslinjen Nacka–Kista) erfarit. Operatören har, trots att trafiken nu pågått i snart två år, inte kommit med i Stockholms regionala reseplanerare och får inte komma med i

samarbete om månadskortet. Det finns län som har en mer öppen attityd mot kommersiella operatörer. I Skåne län till exempel är kommersiella flygbussar med i länets egen trafikplanerare. Vi har dock inte hört talats om något län där kommersiella bussoperatörer inkluderas i månadskort eller liknande, däremot finns sådana samarbeten med tågföretag.

6.2 Är kollektivtrafiken på rätt väg?

I det transportpolitiska målarbetet finns ambitionen att *förutsättningarna för att välja kollektivtrafik ska förbättras*. Blir resenärernas möjligheter att välja kollektivtrafik bättre om RKM skapar bättre förutsättningar för kommersiell kollektivtrafik? Inte nödvändigtvis, men det är inte heller säkert att det blir bättre med fortsatt subventionerad trafik. Utvecklingen av priser och kostnader visar att det finns stora behov av kostnadskontroll och effektivisering, alldeles oavsett hur trafiken organiseras. RKM har i den nya lagstiftningen fått en central roll och ett tydligt ansvar för att styra denna utveckling. Trafikanalys utvärdering visar att här finns stora utvecklingsbehov, framför allt i arbetet med de regionala trafikförsörjningsprogrammen (vad gäller målformulering, marknadsanalys, med mera) och med avtalen för den subventionerade regionala kollektivtrafiken.

Även om RKM har stor frihet att organisera trafiken så finns tydliga nationella förväntningar på myndigheterna, vilket kommer till uttryck i lagen och dess förarbeten. RKM har inte hörsammat de krav som lagen och dess intentioner ställer på de nya myndigheterna: att de i sina trafikförsörjningsprogram ska beskriva länets behov av resande. I det ingår en beskrivning av *all kollektivtrafik* som kan fylla dessa behov, både upphandlad och kommersiell. När RKM ska analysera *all* trafik krävs en seriös marknadsanalys för att kunna bedöma var kommersiell trafik skulle kunna vara möjlig.¹²⁰ RKM ska alltså ta i beaktande *all* kollektivtrafik, både subventionerad och kommersiell, och de ska planera med hänsyn även till kommersiella initiativ. Detta är den enskilda punkt där flest RKM fallerat i sina trafikförsörjningsprogram.

I kollektivtrafikbranschen finns det visionära målet om "fördubbling", och i flera RKM säger man sig arbeta för att fördubbla antalet resor i kollektivtrafiken till 2020, och fördubbla dess andel av det motoriserade resandet på längre sikt. Idag är ytterst få trafikupplägg lönsamma i strikt företagsekonomisk mening. Det innebär att i princip varje utökning av trafiken kostar i skattepengar. Dessutom är personer som idag främst reser med bil svårare att attrahera än vana kollektivtrafikresenärer, vilket innebär än större kostnader för utökat resande med kollektivtrafik. De fördubblingsmål som nämns i trafikförsörjningsprogrammen har sällan verklighetsförankring i form av en plan för hur trafikökningen ska finansieras. Trafikanalys efterfrågar en diskussion om hur kostnaderna för de angivna målen och den fortsatta kollektivtrafikutvecklingen ska hanteras i regionerna.

¹²⁰ Prop. 2009/10:200, sidan 47

6.3 Nya grepp för en effektivare regional kollektivtrafik?

Syftet med reformerna är att gagna resenärer genom en rikare flora av alternativ inom kollektivtrafiken, så att möjligheterna att välja kollektivtrafik ökar. För att denna del av de transportpolitiska målen ska infrias är utbudsförändringar nödvändiga. Men ur ett resenärsperspektiv (och samhällsperspektiv) är det lika betydelsefullt att kollektivtrafiksystemet är kostnadseffektivt, vilket också ingått i målsättningarna för reformerna, främst genom att förtydliga kommuners och landstings (RKM:s) direkta ansvar för kollektivtrafiken. Från att den subventionerade kollektivtrafiken tidigare i stort sköts av bolag med ett produktionstänkande, ska kollektivtrafiken nu tydligare styras av politiken. Kollektivtrafiken ska också vara en integrerad del av annan samhällsplanering och samhällsservice, som byggande av bostäder och infrastruktur, utbildning, vård och omsorg.

Trafikanalys gör bedömningen att marknaden för regional kollektivtrafik kan utvecklas, men då krävs en del nya grepp. Vi har sett att kostnaderna för den subventionerade kollektivtrafiken stiger över tid. Man lyckas inte attrahera tillräckligt många resenärer, trots det mer generösa utbudet. Att ytterligare öka utbudet kommer bara att förvärra problemet.¹²¹ Det nuvarande, och troligen även framöver, marginella inslaget av kommersiell regional kollektivtrafik kan inte med dagens system avlasta den subventionerade trafiken och lösa dess kostnadsdrivande problematik. Det krävs för detta något nytt.

Vad finns det för genuint nytt att prova? En väg att gå är nya typer av avtal med en friare konstruktion än detaljplanerad trafik under många års tid, dock ändå med subventionering med offentliga medel. Koncessionsavtal är ett steg i den riktningen, men få har provat den avtalstypen. För regional busstrafik känner vi till exempel endast två koncessionsavtal.¹²² VTI har visat på möjligheten för en ny typ av ersättning som ges under friare former per resenär, en "resenärspeng". Detta är, såvitt vi förstår, möjligt inom rådande lagstiftning. Den svenska lagen om kollektivtrafik hänvisar till EU-förordningen som beskriver "allmänna bestämmelser". Dessa innebär att den regionala myndigheten fattar ett beslut på ungefär samma sätt som vid allmän trafikplikt. Beslutet skulle kunna vara att "alla operatörer som utför trafik längs rutten A till B i vårt län kan få ersättning för sina extra kostnader för att erbjuda alla resenärer biljettpriset 25 kronor". Nackdelar med detta är dock att det blir svårt att förutsäga kostnaderna för RKM, att osäkerheten kring trafiken kvarstår, och att den så viktiga samordningen av trafiken inte alls behöver komma till stånd.

Att använda allmänna bestämmelser skulle närma oss Storbritanniens modell (exklusive London) för kollektivtrafik, där trafik körs "kommersiellt" (som de själva formulerar det) men där avsevärda subventioner kommer alla operatörer till del i form av statlig bränsleersättning, och även ersättning för äldre resenärer, som

¹²¹ Stockholms situation beskrivs bra i dessa två artiklar <http://www.dn.se/sthlm/sl-i-kris-utgifterna-skenar/> (2012-06-13) och <http://www.dn.se/sthlm/s-vill-stoppa-bussarnas-skenande-kostnader/> (2013-12-02)

¹²² Se vidare kommande rapport "Avtal inom svensk kollektivtrafik – avtal för trafik åren 2010–2012".

reser med kraftigt reducerad taxa.¹²³ I Sverige skulle vi behöva utforska om det går att införa friare former för offentlig subventionering av kollektivtrafik, utan att detta leder till oönskade konsekvenser som Storbritannien till viss del erfarit. Nya rön visar också på att utvecklingen utanför London varit negativ från ett samhällsekonomiskt perspektiv.¹²⁴

SKL arbetar med att analysera kollektivtrafikens kostnadsökningar, och en rapport kommer att publiceras i början av 2014. Det är ett första viktigt steg, att försöka svara på frågan *varför* kostnaderna för kollektivtrafik stiger. Ett andra steg blir att försöka göra något åt det. Vi tror att Trafikanalys uppföljning av avtalen för all subventionerad trafik också ska ge viktig information om vad som är kostnadsdrivande i sektorn. Om man med olika medel kan få ut mer kollektivtrafik för satsade resurser, eller minska på tilldelningen av resurser, så kan det också skapas utrymme att prova nya grepp inom kollektivtrafiken. Det förekommer försök med nya arbetsformer där RKM och kommersiella operatörer tillsammans diskuterar lösningar. Vi har just fått höra om ett län vars RKM backade några steg i sin upphandlingsprocess när det visade sig att det kanske fanns större intresse för kommersiell trafik än man först trodde. Vi kommer med stort intresse att följa detta exempel och andra initiativ som trots allt finns ute i landet, där man försöker att finna nya arbetsformer och nya lösningar. För att fler ska våga behöver några gå först och erfarenheterna spridas.

6.4 Långväga persontrafik på järnväg

Med en startsträcka på ett par år finns det från och med tågplanen för 2014 reell konkurrens mellan hela tre snabbtågsoperatörer på den hårt trafikerade sträckan Stockholm–Göteborg. Att bedriva kommersiell tågtrafik får dock hård konkurrens av de subventionerade tågsamarbetena som ökar i omfattning, utbredning och utbud. Den utvidgade Öresundstågstrafiken till Göteborg och Alvesta är ett försök som ska pågå till 2016. På ett sätt kan försöket i och med den nya lagen om kollektivtrafik anses vara permanentat, men det omnämns särskilt i propositionen, och det ligger i Trafikanalys marknadsöppningsuppdrag att utvärdera försöket utifrån perspektivet av eventuell "otillbörlig undanträngning" av kommersiell trafik. SJ AB lade ned sin kommersiella trafik Göteborg–Malmö i april 2012, med hänvisning till att man inte kunde konkurrera med den subventionerade trafiken på samma sträcka, men i Tågplan 2014 är man tillbaka igen.¹²⁵

Öresundstågstrafiken har haft problem. DSB First missbedömde totalt sina af-färsmöjligheter och drog sig under tumultartade former ur sitt kontrakt med Öresundståg. Så småningom direktupphandlades Veolia för att ta över trafiken i december 2011. På liknande dramatiska sätt avslutade DSB First sitt kontrakt med Västtrafik/Västtåg våren 2012, och där tog SJ över på kort varsel. Både

¹²³ Se "Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor" (Trafikanalys PM 2013:1) om marknadsöppningen för busstrafiken i Storbritannien.

¹²⁴ Preston, J. och Almutairi, T. (2013). *Evaluating the long term impacts of transport policy: the case of bus deregulation revisited*, presentation i Workshop 4 på 13th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, 15–19 september 2013, St Anne's College, University of Oxford.

¹²⁵ Sträckan är nu delvis annorlunda och går över Helsingborg istället för över Hässleholm, med fem dagliga avgångar.

Veolia och SJ kammade därmed hem trafiken till förmånliga villkor. Veolia har under 2013 gått ut med att de säljer all sin svenska verksamhet (både buss och tåg) eftersom lönsamheten är för låg. I artikeln hävdar Skånetrafiken att det faktum att Veolia säljer sin verksamhet inte ska påverka resenärer eller skattebetalare.¹²⁶

Vad gäller framtiden skulle de regionala myndigheterna kunna dra ned på sina åtaganden och förlita sig mer på kommersiella lösningar. Med tanke på vad vi sett de senaste åren så är det dock ingen trolig utveckling. I Öresundsområdet, i södra Småland, i Västra Götaland, i Mälardalen, till Arlanda, längs Norrlandskusten – på alla håll ökar den subventionerade trafiken i omfattning. Här får man vara beredd på att kommersiell trafik dras bort från vissa mindre lönsamma stråk, när de får svårt att konkurrera med offentligt organiserad trafik på mer lönsamma stråk. Tidigare har korssubventionering över sträckor alltid varit en väg att gå för alla, inklusive för SJ AB. Om det kommersiella intresset för tåg minskar – annat än möjligen på de allra mest attraktiva sträckorna – kommer trycket att öka på RKM att upprätthålla denna trafik. Vem ska ta ansvar för tågtrafikförsörjningen om RKM inte längre vill/kan bekosta järnväg i vissa mindre lönsamma områden, medan kommersiella aktörer endast är intresserade av de (mest) lönsamma sträckorna, sträckor där ibland även RKM är med och konkurrerar? Denna fråga behöver komma upp på agendan.

6.5 De regionala kollektivtrafikmyndigheterna

Vi konstaterade redan i 2012 års rapport om marknadsöppningen att de regionala myndigheterna har ett begränsat handlingsutrymme. Vissa hävdar att det är delvis av egen förskyllan: att de handlat upp för mycket trafik de senaste åren. Dock är lagstiftningen sådan att det är långa ledtider för upphandling i sektorn. Det är inte alls trivialt för RKM att lämna (delar av) fältet öppet för att ge utrymme för kommersiella operatörer. Om ingen kommersiell lösning kommer till stånd eller om en kommersiell lösning inte fungerar tillräckligt väl, då måste RKM snabbt få ihop lösningar för att garantera medborgare en god kollektivtrafikförsörjning. Det är naturligt att kontinuitet och trygghet har fått vara tydliga inslag i RKM:s verksamhet, särskilt som myndigheterna är helt nya.

Vi ser dock att det också finns utrymme för större handlingsfrihet för RKM, men att möjligheterna inte riktigt tagits tillvara. Detta kan delvis förklaras av en ny organisation, brist på kunskap och frånvaro av nationellt stöd. Här är frågan vilken frihet som ska finnas å ena sidan, och vilken styrning å andra sidan. RKM har uppenbarligen haft problem med att formulera sina trafikförsörjningsprogram så de uppfyller lagen. En dagstidning hade till och med rubriken "Olagliga planer för trafiken" då de stora bristerna i programmen beskrevs.¹²⁷ Eftersom programmen inte når upp till lagens krav så är de naturligtvis än längre ifrån att uppfylla

¹²⁶ Sydsvenskan 2013-08-15 <http://www.sydsvenskan.se/sverige/veolia-lamnar-efter-forlust/>. Veolia har idag avtal om subventionerad tåg- och busstrafik med en rad RKM och vann senast i februari en upphandling om ett kontrakt för Krösätågens utvidgning, och bedriver kommersiell lågpristrafik med fjärrtåg Stockholm–Malmö.

¹²⁷ http://www.svd.se/nyheter/inrikes/olagliga-planer-for-trafiken_8300790.svd (2013-06-28)

de ytterligare intentioner som finns i lagens förarbeten. Med bra stöd hade trafikförsörjningsprogrammen kunnat hålla högre kvalitet. I Bilaga 3 presenteras en översikt av trafikförsörjningsprogrammen, med fokus på deras mål för resandökningar (speciellt fördubblingsmålet), samt hur de lyckats med att formulera åtgärder för att nå målen, och uppskatta kostnader för åtgärderna.

Vi har sett att trafikförsörjningsprogrammen inte uppfyller lagen och ingen RKM uppfyller EU-förordningen i den del som kräver att den subventionerade trafiken offentligt ska redovisas varje år. Detta är allvarliga brister eftersom både programmen och de årliga EU-rapporterna är centrala i den öppenhet och transparens som de nya myndigheterna¹²⁸ ska genomsyras av. Just att få alla RKM att förstå att de är myndigheter och inte bolag är också viktigt. Det är till exempel inte självklart för alla RKM att svara på förfrågningar eller lämna ut offentliga dokument, på det sätt som krävs av en myndighet. Brister i detta avseende kan både handla om okunskap, brist på resurser och otillräcklig tillsyn.

RKM har dessutom svårt att hålla sig till egna branschöverenskommelser. Det förekommer protektionistiska inslag för att förhindra kommersiell trafik, samtidigt som kraft läggs på att "utveckla det egna varumärket" (den subventionerade trafiken) snarare än på att utveckla *hela* kollektivtrafiken. Med tanke på högtflygande planer för framtiden om stora öknings i kollektivtrafikresandet, samtidigt som det är ont om konkreta planer och budgetresonemang om hur detta ska realiseras, kan man tycka att RKM uppenbart är i stort behov av stöd.

RKM behöver uppenbarligen stöd, uppföljning och tillsyn av sin verksamhet. Vad gäller lärandet i branschen så har SKL axlat ett stort ansvar och hållit flera seminarier och kurser under 2012 och 2013. Dock tror vi att erfarenhetsutbytet mellan RKM skulle kunna öka ytterligare. Ett tydligt exempel är just upphandling, där ingen sammanhållen uppföljning eller utvärdering finns och ingen RKM lever upp till EU-förordningens krav på en årlig rapport om den subventionerade trafiken. SKL arbetar med en vägledning till RKM för den årliga rapporteringen enligt EU-förordningen. Dessutom kommer i början av 2014 SKL:s första så kallade öppna jämförelser att publiceras för kollektivtrafiken. Motsvarande finns sedan länge inom bland annat skolan och inom sjukvården. För kollektivtrafiken kommer de öppna jämförelserna att utgöras av statistik för en rad olika variabler på länsnivå, såsom kollektivtrafikandel och kostnad per resa. De öppna jämförelserna kommer att hjälpa till att öka motivationen hos RKM att bidra med statistiskt underlag av hög kvalitet, vilket i sin tur gör det möjligt att förbättra utvärderingen av kollektivtrafiken och även ge utrymme för benchmarking och kunskapsutveckling.

Det har funnits röster för någon form av nationellt kunskapscentrum och det finns skäl som talar för att något sådant behövs. Det finns idag åtminstone tre forskarinriktade miljöer som studerar och kommer att studera kollektivtrafik ur olika vinklar.¹²⁹ För att forskning ska bli direkt inriktad på och applicerbart på RKM:s behov måste dock RKM och andra intressenter knyta kontakter med forskare. En "nationell RKM" diskuterades i Lundin-utredningen men kom inte med i det slutli-

¹²⁸ "Behörig lokal myndighet" är benämningen i EU-förordningen

¹²⁹ Vi tänker här på CTS (www.cts.kth.se), K2 (www.k2centrum.se) och SAMOT (www.kau.se/samot)

ga lagförslaget. Frågan skulle kunna diskuteras på nytt, eftersom det är uppenbart att RKM behöver stöd. Det handlar nu inte om att ge RKM råd och stöd "som de inte vill ha" utan att ge råd och stöd så att RKM kan uppfylla de lagkrav som ställs på dem. Det gäller bland annat trafikförsörjningsprogrammen och att lämna utrymme för kommersiell trafik. Men det gäller också kunskap, uppföljning och utvärdering av den subventionerade trafiken och avtalen som styr detta. Eftersom upphandling i vissa län görs väldigt sällan, är det mycket svårt att bygga upp en kompetens. Den personal som gjorde en upphandling kan ha slutat när nästa ska göras, så det finns ett behov av kunskapsutbyte mellan länen och över tid. Rent upphandlingsstöd kan alltså också vara behövlig, med de specifika egenheter som karaktäriserar kollektivtrafikupphandlingar.

Det är önskvärt i en andra, kommande, generation av trafikförsörjningsprogram, att i målformuleringen för kollektivtrafiken ha en mer realistisk och problematiserande hållning. Varje RKM bör utifrån regionala förutsättningar, politiska prioriteringar, budgetmål och skatteprognoser formulera olika scenarier för sin kollektivtrafik. Tänkbara scenarier skulle kunna vara till exempel:

- Volymmaximering, storskalig satsning för att nå ett fördubblingsmål (kommer mest troligt att kräva ökade subventioner)
- Samhällsekonomiskt optimal trafik (kan betyda ökning eller minskning av trafiken i olika områden)
- Bästa kollektivtrafik inom ramen för oförändrad (eller minskad) subventionsnivå

I dagens trafikförsörjningsprogram förekommer beskrivningar av volymmaximering/fördubbling, samtidigt som man från andra informationskällor kan få veta att kollektivtrafiken nog redan slagit i sitt budgettak. Här kan finnas en press utifrån, både från politiskt håll på olika nivåer och från intresseorganisationer, att överdriva möjligheterna för ökad kollektivtrafik. Kollektivtrafik och infrastruktur är attraktiva ur väljarsynpunkt och blir lätt valfrågor. Det finns dock också exempel på trafikförsörjningsprogram där kalkyler presenteras som visar på de enorma (troligen helt orealistiska) framtida kostnadsökningarna som blir fallet om man vill satsa på fördubbling. Det finns även program där man drar slutsatsen att det kommer att vara omöjligt att försörja alla delar av länet med kollektivtrafik, utan man måste göra prioriteringar av till exempel de mest tätbefolkade delarna.

Trafikanalys har visat på att kunskapsuppbyggnad är påbörjad men det kan göras mer. Transportstyrelsens tillsynsarbete måste komma igång på allvar under 2014. Vid tillsyn gäller dock också att fundera över hur iakttagna förbättringsmöjligheter, hos RKM i allmänhet och i deras trafikförsörjningsprogram i synnerhet, kan spridas till nytta för RKM. Idag får endast berörd RKM ett brev om vad Transportstyrelsen upplever som en brist i sin tillsyn av trafikförsörjningsprogrammet. Här kommer marknadsövervakningen in som ett verktyg för att sprida kunskap, till nytta för alla RKM och för marknads övriga aktörer.

6.6 De nationella myndigheterna

Av de nationella myndigheter är det främst Trafikverket och Transportstyrelsen som har ett tydligt proaktivt ansvar inom marknaderna som vi analyserar.

Trafikverkets roller

Trafikverket har många uppgifter som påverkar kollektivtrafik inom alla trafikslag på olika sätt. Vi har i rapporten dock främst kommenterat två av Trafikverkets uppgifter: hur kapaciteten på järnvägen fördelas samt hur de agerat för att uppfylla sin instruktion att "verka för kollektivtrafikens utveckling". Här har Trafikverket två proaktiva roller som, om de hanteras väl, kan ge direkta effekter på långväga tågtrafik och regional kollektivtrafik.

Fördelning av tågkapacitet (tåglägen) är en process som stött på stora problem inför Tågplan 2014. Riksrevisionen¹³⁰ har också kritiserat samma process och anmärker bland annat på att IT-stöd används i så liten omfattning, till exempel görs inga simuleringar av tågplanen. I den manuella metod som används kan man inte ta fram en "bästa" tågplan (enligt vissa uppställda kriterier), utan varje enskilt tåg vägs mot ett annat enskilt tåg i ett manuellt planeringsarbete. Rent tekniskt är det i princip ett "ritprogram" man använder. Vi har förstått det som att Trafikverket inte tar fram någon statistik som beskriver hur tågplanearbetet faller ut. Vilka tåg fick ställas in? Vilka tåg fick tidstillägg eller fick ledas om? Vilka fick kompromissa mest? Gods eller persontåg? Vilka tågtyper, vilka operatörer och på vilka sträckor? Eftersom den här typen av information inte tas fram är det omöjligt att få en tydlig bild av hur väl tågplaneprocessen lyckats.

Enligt järnvägslagen ska tågplanen tas fram med utgångspunkt i de ansökningar som kommer in. När inte alla får plats måste prioriteringar göras, och här finns brister. Transportstyrelsen har inte under 2013 gjort någon tillsyn eller annan aktivitet riktad mot problemen i kapacitetstilldelningen.

Trafikverkets statistik om punktlighet kritiserar av Riksrevisionen, som själva i sin granskning har betydligt rikare statistik och analys än Trafikverket själva publicerar i dagsläget.¹³¹ Det finns stora brister i dels vilken statistik som över huvud taget publiceras av Trafikverket, dels i att de data som statistiken baseras på är behäftade med felaktigheter. Det senare problemet måste naturligtvis åtgärdas först, innan statistiken blir meningsfull att tolka och använda.

Vi har tidigare nämnt att RKM vore behjälpta med regional statistik över dels utfört tågarbete (belastning på spåren), dels inställda och försenade tåg. Trafikverket bör också publicera årlig statistik över hur trångt det är på spåret i tågplanearbetet (se förslag ovan) men också hur väl tågkapaciteten utnyttjas under året. Här kommer man in på frågor som antal tåg som ställs in för att tågläget inte behövs (det kostar inget att lämna ett tågläge outnyttjat) och längd på tågen. Trafikanalys har visat hur man med små resurser kan bygga en applikation för

¹³⁰ "Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder", Riksrevisionens rapport RiR 2013:18

¹³¹ Riksrevisionen (2013). *Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder*. RiR 2013:18, Stockholm.

att ta fram en mängd olika statistik om inställda tåg och punktlighet.¹³² Med den applikationen har vi till exempel inte bestämt om en försening definieras som 5, 10, 15 minuter efter planerad ankomsttid eller något annat, utan det går att välja toleransnivå i analysen.

Den andra viktiga aktiviteten på Trafikverket som vi tittat närmare på är att "verka för kollektivtrafikens utveckling", som det står i verkets instruktion, och där som exempel ges "att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av [...] trafikförsörjningsprogram [...]". I 2012 års rapport om marknadsöppningen skrev vi att inga *nationella* aktiviteter utförts inom området. Detta har inte heller skett under 2013. Trafikverket ser detta som en aktivitet för den regionala organisationen. Insamling av erfarenheter och en sammanhållen kompetensuppbyggnad kring frågorna verkar långt borta.

Trafikanalys påpekade i både 2011 och 2012 års 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 inter-regional trafik (tidigare Rikstrafikens ansvar)¹³³. 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.

Trafikanalys föreslår att regeringen begär en redovisning av på vilket sätt och i vilken omfattning Trafikverket gett RKM råd och stöd. Regeringen bör vidare överväga om Trafikverket, som en nationell aktör, fortsättningsvis ska ha en roll att stödja och ge råd till RKM. I så fall bör denna roll förstärkas i Trafikverkets instruktion. Ett motsatt alternativ är att avstå från ett nationellt ansvar och istället låta SKL som medlemsorganisation fortsätta att axla denna roll.

Slutligen vill vi påpeka samma sak som i 2012 års rapport om marknadsöppningen. Trafikverket bör ha en tydlig ingång för kollektivtrafik och RKM på sin hemsida. Det bör bland annat finnas en lista på vad Trafikverket kan göra och inte kan göra för RKM. Oavsett om Trafikverket ska ge råd och stöd till RKM i vidare mening (se diskussion ovan) har Trafikverkets roll som infrastrukturförvaltare betydelse för RKM. En sektion med "Vanliga frågor" med svar från myndigheten kan vara till stor hjälp eftersom många frågor troligen återkommer.

Transportstyrelsens roller

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet för lagen om kollektivtrafik¹³⁴ och även tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen och över samma områden ska Transport-

¹³² Se beskrivning av applikationen i "Förseningar i persontågstrafiken – mått och metoder" (Trafikanalys PM 2013:3).

¹³³ Se "[Användning och styrning av anslaget till trafikavtal](#)" (Trafikanalys Rapport 2012:5) som avrapporterar regeringsuppdraget att utreda användningen och styrningen av anslaget för trafikavtal.

¹³⁴ Enligt förordning (SFS 2011:1126) om kollektivtrafik.

styrelsen utöva marknadsövervakning. Tillsyn över trafikförsörjningsprogrammen har påbörjats och är en viktig insats (se avsnitt 0). Denna aktivitet bör dock kopplas till Trafikverkets frånvaro av insats (se avsnitt 5.1): med ett bättre stöd till RKM hade trafikförsörjningsprogrammen kanske blivit av högre kvalitet från början. Tillsyn av RKM måste också göras betydligt bredare än att bara se till programmen. Här behöver regeringen också ta ställning till hur myndigheten styrs. Marknadsövervakning finns i Transportstyrelsens instruktion, marknadsövervakning finns i 2013 års regleringsbrev, och ändå kan vi konstatera, att vad gäller den regionala kollektivtrafiken har i princip ingen marknadsövervakning alls skett under 2012 och 2013.

Transportstyrelsen gjorde under 2013 ingen tillsyn av kapacitetstilldelningen, trots att många tidigt insåg att tågplaneprocessen skulle bli extrem. Man kan konstatera att det var ett förlorat tillfälle att få större insyn i en avgörande process. Här ser vi dock också en svår gränsdragning mellan å ena sidan tillsyn och å andra sidan extern och intern styrning av Trafikverket. Trafikverkets verksamhet (till exempel kapacitetstilldelningen) kan givetvis inte bara styras indirekt genom Transportstyrelsens tillsyn, det krävs ett samspel mellan styrning och tillsyn. Vill regeringen ha en bättre kapacitetstilldelning snabbt, så torde direkt styrning vara mer effektiv än att gå via tillsyn.

I slutet av 2013 håller Transportstyrelsen på att rekrytera personal till marknadsövervakning och man har haft en intern omorganisation. Transportstyrelsen har vad gäller marknadsövervakning av den nya lagen om kollektivtrafik i stort sett missat de två första åren av reformen. Detta är mycket olyckligt då det funnits angelägna aktiviteter att ta tag i. Transportstyrelsen planerar att under 2014 genomföra några lovvärda projekt, bland annat att kartlägga rullande järnvägsmateriel som inte används men som skulle kunna användas om det säljs eller hyrs ut. Det är den typen av uppgifter Transportstyrelsen bör prioritera: att använda sina egna register och göra analyser som är till nytta för de aktörer som finns på marknaden och för dem som kanske vill ta sig in på marknaden.

Det finns otydligheter vad gäller definitioner i sektorn. Det finns också brister i hur Transportstyrelsen egen föreskrift (TSFS 2012:2) om trafikantinformation följs. Trafikstart och upphörd trafik rapporteras inte alltid till RKM, det finns oklarheter för RKM vilka uppgifter de är skyldiga ta emot och det finns inte heller något strukturerat sätt för presentation och spridning av rapporterade uppgifter (det sista är dock RKM:s ansvar). Ett annat problem är att utbudet inte rapporteras fullständigt till Samtrafiken. Om trafikutbudet inte rapporteras korrekt till RKM och Samtrafiken, ger det sämre trafikantinformation (Samtrafikens data syns i www.resrobot.se) och även sämre möjligheter att skapa statistik på uppgifterna och följa trafikutvecklingen över tid.

Enligt förordning (SFS 2011:1126) om kollektivtrafik har Transportstyrelsen rätt att meddela föreskrift om vilka uppgifter som kollektivtrafikföretag är skyldiga lämna till Transportstyrelsen, för uppföljning och utvärdering (6 §). Transportstyrelsen har haft samråd med Trafikanalys angående denna föreskrift men arbetet med den lades sedan ned. Det finns fördelar med en sådan föreskrift för att få ut uppgifter från kommersiella operatörer, samtidigt som det finns fördelar med

frivilligt uppgiftslämnande i samförstånd. Behovet av en föreskrift kring uppgiftslämnarskyldighet bör fortsatt beaktas.

Precis som i 2012 års rapport vill vi framföra att Transportstyrelsen bör ha en tydlig ingång för kollektivtrafik och RKM på sin hemsida. Där bör finnas till exempel ett förtydligande av Transportstyrelsens föreskrift, samt hjälp med definitioner och erfarenheter från tillsyner som kan hjälpa RKM.

6.7 Nationell vägledning och tillsyn

De statliga myndigheterna Trafikverket och Transportstyrelsen har lagar och instruktioner att hålla sig till, som avser att ge myndigheterna förutsättningar att vara konstruktiva så att de reformerade marknaderna ska fungera bättre. Vi pekade dock redan i 2012 års rapport om marknadsöppning på att både Trafikverket och Transportstyrelsen har haft låga ambitioner på detta område. Riksrevisionen hävdar i sin nyligen utkomna rapport att Transportstyrelsen inte gjort tillräckligt av tillsyn och marknadsövervakning.¹³⁵ Riksrevisionen tycker å andra sidan att regeringen inte preciserat tillräckligt tydligt vad tillsyn och marknadsövervakning ska omfatta, vilket har lett till styrelsens inaktivitet och att därmed regeringen inte kunnat vidta åtgärder för att förbättra till exempel punktligheten. Trafikanalys tar för givet att Transportstyrelsen ber regeringen om förtydligande om man uppfattar sitt uppdrag som oklart.

Styrningen av Trafikverket behöver också förtydligas. Om Trafikverket ska medverka till kollektivtrafikens utveckling, delvis genom råd och stöd till RKM, så behöver kanske uppdraget konkretiseras eftersom det fortfarande efter två år verkar oklart för Trafikverket. Även vad gäller det akuta problemet med kapacitetsfördelning så bör regeringen ge ett tydligt och tidsatt uppdrag till Trafikverket. 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 bedrivas transparent, så att Transportstyrelsens tillsyn inte försvåras eller omöjliggörs.

Regeringen kan inte direktstyra RKM som man kan med sina egna myndigheter, utan det kraftfullaste styrverktyget är (eller ska vara) tillsynen av att författningar och föreskrifter efterlevs. Detta är Transportstyrelsens uppgift. Även "mjuka" styrmedel kan dock användas. Trafikanalys anser att Näringsdepartementet bör bjuda in representanter från respektive RKM:s politiska ledning samt förvaltningscheferna. Regeringen behöver klargöra lagens intentioner och vad man förväntar sig av de nya myndigheterna. Det behövs en tydligt målinriktad och återkommande politisk dialog mellan lokal, regional och nationell nivå om kollektivtrafikförsörjningen i Sverige och kritiska framgångsfaktorer för denna. Trafikanalys och andra har konstaterat att trafikförsörjningsprogrammen har stora brister och vi har också sett att tjänstemän i RKM upplever att det inte finns någon större politisk vilja att undersöka potentialen för kommersiell trafik. Om trafik-

¹³⁵ "Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder", Riksrevisionens rapport RiR 2013:18 (sidan 13)

försörjningsprogrammen bara blir "hyllvärmare" som inte har någon konkret betydelse, om målen formulerade i trafikförsörjningsprogrammen är mer av drömmar än realistiska planer med finansiering, då kommer lagen om kollektivtrafik att få ett ytterst begränsat inflytande.

6.8 Hur kan vägen framöver se ut?

Vad gäller järnvägen så ser vi att det kan bli en fungerande marknad för långväga persontrafik, om ett antal aktörer tar sitt professionella ansvar och fullföljer sina uppdrag. Trafikverket måste utveckla en modern, professionell kapacitetstilldelningsprocess, med IT-stöd, transparens och tillhandahållande av statistik och andra kunskapsunderlag för operatörer, potentiella operatörer, RKM, Transportstyrelsen och andra intressenter. Den kaotiska process som genomfördes inför Tågplan 2014 påvisade att en mer professionell tilldelning är en akut fråga. Att få kapacitetstilldelningen att fungera är viktigt för att marknaden ska fungera och för att skapa förtroende för dem som redan finns på marknaden, samt bland dem som överväger att ta sig in.

Trafikanalys bedömer att en positiv utveckling av den regionala kollektivtrafiken kräver omformulerade, realistiska målsättningar, samt utvecklade regional trafikförsörjningsprogram med seriösa och professionella analyser av regionens resebehov och marknadsförutsättningar. Dessutom behövs ökat fokus på uppföljning av kostnadseffektiviteten och en tillämpning av nya effektivitetsdrivande avtals- och incitamentsformer.

De regionala myndigheternas allt större subventionerade trafikupplägg med tåg tränger undan kommersiell trafik. Det finns en stor frihet i RKM: s uppdrag att förse det egna länet med fungerande kollektivtrafik. Politiska ambitioner om regionförstoring och de uppenbara systemfördelarna i järnvägen gör det svårt att stoppa denna utveckling. Samtidigt bör det finnas stort utrymme för kommersiell trafik. Det sägs i förarbetena till lagen att kommersiell trafik inte "otillbörligt" får trängas undan av offentligt organiserad trafik, det vill säga om inte samhällsnyttan överväger (se diskussion i avsnitt 4.5). Utvecklade marknadsanalyser, framtagna i bred samverkan, skulle sannolikt kunna påvisa var de kommersiella möjligheterna finns. Samtidigt är all kollektivtrafik, och järnvägstrafik i synnerhet, nätverksmarknader. De lösningar man överväger bör ge utrymme för att både utnyttja fördelarna av ett sammanhållet system och samtidigt få fördelar av dynamik och innovationer från kommersiell trafik.

Transportstyrelsen behöver komma igång med sin tillsyn och sin marknadsövervakning av marknaden för regional kollektivtrafik.

Regeringen, slutligen, behöver överväga att engagera sig mer i en politisk dialog runt reformerna och deras syften och målsättningar, samt mer aktivt styra sina myndigheters insatser för att värna och främja reformerna. En fråga att överväga särskilt kan vara hur en fungerande *marknadsövervakning* kan åstadkommas. Är nuvarande ansvarsfördelning realistisk och optimal? Kanske är det verkligen genuint svårt att rekrytera och integrera kompetens när det gäller marknadsövervakning på Transportstyrelsen? Det finns indikationer på att Transportstyrelsen

behöver förstärka sina insatser framför allt med tillsyn betydligt, inte bara på järnvägssidan utan även på luftfartssidan. Vore det ett alternativ att ge en annan aktör, förslagsvis Konkurrensverket, ansvar för den mer konkurrensrättsliga marknadsövervakningen? Transportstyrelsen skulle då i stället kunna koncentrera sig på en förbättrad och aktiv tillsyn och på en mer verksamhetsorienterad marknadsbevakning.

6.9 Rekommendationer i punktform

- RKM måste utveckla sina trafikförsörjningsprogram så att de lever upp till lagen och lagens intentioner. Här är RKM i behov av råd och stöd från till exempel SKL och Trafikverket (om de vill axla sin roll).
- RKM måste arbeta för utveckling av och uppföljning av avtal för den subventionerade trafiken, tillsammans med branschen, där Svenska Bussbranschens Riksförbund, Partnersamverkan för fördubbling, Avtalskommittén, SKL med flera redan är engagerade i frågan.
- RKM måste i en andra generation av trafikförsörjningsprogrammen formulera realistiska mål för framtida regional kollektivtrafik samt presentera verklighetsförankrade planer för finansiering av den.
- RKM behöver kunskap och modiga föregångare för att testa nya typer av avtal med subventioner men i friare former än i dagens avtal.
- Branschens aktörer bör tillsammans analysera vad som är kostnadsdrivande i den regionala kollektivtrafiken och hur kostnaderna kan kontrolleras bättre.
- En diskussion om framtidens tågtrafik bör föras upp på agendan. Vem tar ansvar för tågtrafiken längs mindre lönsamma sträckor om varken kommersiella operatörer eller RKM är intresserade? Skulle statliga subventioner vara en möjlig väg att gå? På vilket sätt i så fall?
- Trafikverket måste implementera en ändamålsenlig och professionell process för att fördela kapacitet på järnväg. De första förbättringarna måste vara på plats redan inför Tågplan 2015.
- Transportstyrelsen måste utöva tillsyn av Trafikverkets process för kapacitetstilldelning.
- Regeringen bör förtydliga Trafikverkets roll med att arbeta för kollektivtrafikens utveckling i form av råd och stöd till RKM, alternativt ta bort uppdraget från Trafikverket.
- Transportstyrelsen måste komma igång med både tillsyn och marknadsövervakning av regional kollektivtrafik.
- Regeringen bör bjuda in representanter från respektive RKM:s politiska ledning samt förvaltningscheferna för att klargöra lagens intentioner och vad man förväntar sig av de nya myndigheterna.
- Regeringen bör överväga om uppdraget om marknadsövervakning ska flytta från Transportstyrelsen till Konkurrensverket.

Bilaga 1: Regerings- uppdraget



REGERINGEN

Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

III 8

2011-03-03

N2010/7904/TE

Trafikanalys

Sveavägen 90

113 59 STOCKHOLM

Trafikanalys

2011 -03- 16

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

Regeringens beslut

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

Ärendet

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

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

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

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

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

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

Uppdraget

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

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

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

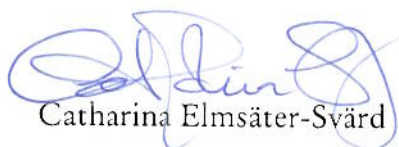
har förändrats samt hur utbudet för olika resenärskategorier och i olika delar av landet har förändrats som en följd av reformerna.

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

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

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

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Håkan Jansson

Bilaga 2: Beslut om allmän trafikplikt

I denna bilaga beskrivs bakgrund till och förväntat innehåll i *beslut om allmän trafikplikt*, ett nytt inslag i den offentligt organiserade verksamheten i och med nya lagen från och med 1 januari 2012. För den nya lagen låg beslutet om allmän trafikplikt implicit bakom de upphandlingar som genomfördes. Numera är det ett explicit myndighetsbeslut som ska tas av RKM.

Lagen om kollektivtrafik utgår från EU:s kollektivtrafikförordning när det gäller beslut om allmän trafikplikt:

”Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är behörig lokal myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet. En regional kollektivtrafikmyndighet får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område. Ett beslut enligt denna paragraf får endast avse regional kollektivtrafik.”
Lag (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik, 3 kap 1 §

Första stycket sätter RKM som behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning att fatta beslut om allmän trafikplikt i länet. Kollektivtrafikförordningen definierar vad allmän trafikplikt är:

”krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor” (artikel 1 e).

Den allmänna trafikplikten är alltså ett krav på en trafiktjänst som myndigheten ska formulera och definiera. Beslutet om allmän trafikplikt ska visa vilken trafik beslutet gäller och omfattningen. Det behöver inte omfatta all trafik som är föremål för den behöriga myndighetens offentliga åtagande enligt trafikförsörjningsprogrammet. Trafikplikter kan beslutas successivt eller som komplement till tidigare fattade beslut om allmän trafikplikt¹³⁶. I de län där landstinget ansvarar för den regionala kollektivtrafiken är det möjligt för en kommun inom länet att träffa avtal med RKM om ytterligare finansiering för bättre kvalitet i kollektivtrafikservicen, än vad som annars skulle vara fallet.

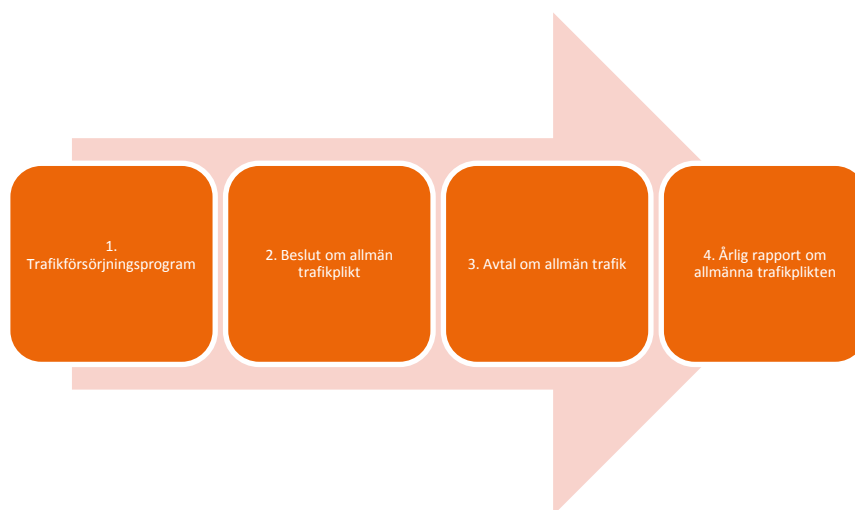
Andra stycket pekar på att efter en överenskommelse med berörda RKM kan ett beslut om allmän trafikplikt fattas inom ett länsgränsöverskridande område. Enligt förarbetena till nya kollektivtrafiklagen ska en överenskommelse innehålla

¹³⁶ Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag sidan 118

utformning och finansieringen av trafiken¹³⁷. Det tredje stycket, slutligen, fastställer att beslut om allmän trafikplikt enbart kan fattas om *regional* kollektivtrafik, vilket är ett funktionellt och inte geografiskt begrepp (se vidare nedan).

Begreppet *allmänna bestämmelser* finns i EU:s kollektivtrafikförordning och är även det en typ av trafikplikt men avser till exempel beslut om taxenivåer och berättigad ersättning för förlorade inkomster till berörda kollektivtrafikföretag.

RKM har en process att följa vid åtgärder på kollektivtrafikområdet avseende avtal om allmän trafik (Figur 0.1). Syftet, enligt förarbetena till lagen, med processen är bland annat att försöka skapa en förutsägbarhet och transparens, samt att underlätta för kollektivtrafikföretag och andra att bedöma om kollektivtrafikmyndigheternas åtgärder är rimliga och proportionerliga.¹³⁸



Figur 0.1: Regionala kollektivtrafikmyndighetens process vid offentligt åtagande av regional kollektivtrafik

1. Beslut om allmän trafikplikt ska kunna härledas från trafikförsörjningsprogrammet. Trafikförsörjningsprogrammen ska beskriva behovet av kollektivtrafik i länet¹³⁹.
2. Med grund i programmet ska ett beslut om allmän trafikplikt fattas där det bedöms vara aktuellt med ett offentligt serviceåtagande.
3. I avtal om allmän trafik och i allmänna bestämmelser ska det klart och tydligt fastställas vilken allmän trafikplikt kollektivtrafikföretaget ska fullgöra och vilka geografiska områden som avses¹⁴⁰.
4. RKM ska även varje år offentliggöra en rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt område, i form av vilka ersättningar som utgått m.m.¹⁴¹

¹³⁷ Ibid. s 119

¹³⁸ Prop. 2009/10:200 Nya kollektivtrafiklagen s. 68f

¹³⁹ Prop. 2009/10:200 Nya kollektivtrafiklagen s. 69

¹⁴⁰ Artikel 4, EU:s kollektivtrafikförordning (nr 1107/70)

¹⁴¹ Prop. 2009/10:200 Nya kollektivtrafiklagen s.28

Vad kan ett beslut om allmän trafikplikt tänkas innehålla?

Alla allmänna trafikplikter ska gå att härleda ur trafikförsörjningsprogrammet ¹⁴², hur en sådan härledning ser ut bör rimligtvis kunna följas i beslutet. Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska enligt lagen innehålla följande ¹⁴³:

1. Behovet av regional kollektivtrafik i länet och mål för kollektivtrafikförsörjningen
2. Alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt.
3. Åtgärder för att skydda miljön.
4. Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning
5. De bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer.
6. Omfattningen av färdtjänst och prissättningen för sådana resor i den mån dessa resor överlåts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Innehållet i programmet utgör ett viktigt underlag i formuleringen och utformningen på trafiken som är föremål för allmän trafikplikt. Det ska framgå vilket geografiskt område som omfattas av trafikplikten.

Punkt 2 har en uttalad koppling till beslut om allmän trafikplikt som handlar om att beskriva den regionala kollektivtrafiken och hur trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla en bedömning av vilken trafik som kan utföras kommersiellt och vilken trafik som är föremål för allmän trafikplikt. En sådan bedömning kan vara ett underlag för att avgöra om det finns förutsättningar för kommersiell trafik. Likaså samråd mellan RKM och kollektivtrafikföretagen för att utvärdera kollektivtrafikföretagens intresse av att bedriva trafiken som kommersiell trafik.

Kollektivtrafiklagen är också tydlig med att beslutet bara kan omfatta regional kollektivtrafik. Med regional kollektivtrafik menas kollektivtrafik som sker inom ett län, eller länsgränsöverskridande trafik om det kan beskrivas som arbetspendling eller på annat sätt utgörs av vardagsresande. Begreppet regional kollektivtrafik är alltså inte nödvändigtvis knutet till en RKM:s län utan har en funktionell innebörd med ett geografiskt obestämt område. Däremot är trafik som bedrivs inom ett län per definition regional ¹⁴⁴. Det bör alltså i de fall där trafiken inte är inom ett län motiveras att det rör sig om regional kollektivtrafik och inte interregional kollektivtrafik.

I förarbetena till kollektivtrafiklagen ¹⁴⁵ finns det vägledning för att göra en bedömning om kollektivtrafiken kan sägas vara regional kollektivtrafik i funktionell mening. Utgångspunkten i en sådan bedömning är dels trafikutbudet men också

¹⁴² Under en övergångsperiod 1 januari 2012 till den 1 oktober 2012 har ett undantag funnits att beslut om allmän trafikplikt kan fattas utan grund i ett trafikförsörjningsprogram.

¹⁴³ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 10 §

¹⁴⁴ Prop. 2009/10 s.59

¹⁴⁵ Ibid. 59ff

resandet som ska karakteriseras som vardagsresande¹⁴⁶. En bedömning gör en sammanvägning av kriterierna. Även geografiska och demografiska förhållanden kan vägas in i bedömningen. I glesbefolkade områden kan det till exempel tänka sig att resandet sker över längre avstånd och med ett mindre utbud. Bedömningen bör göras från fall till fall. En kollektivtrafikmyndighet kan efter att en överenskommelse fattats mellan berörda myndigheter fatta beslut om allmän trafikplikt som är länsgränsöverskridande. En sådan överenskommelse ska innehålla utformning och finansiering av trafiken.

I Tabell 0.1 visas de beslut om allmän trafikplikt som, såvitt vi känner till, fattats under 2012–2013 (till och med oktober).

¹⁴⁶ *Utbudet* är av regional karaktär om det är dagspendling, uppehåll för av- och påstigande i kommunorter, taxe- och bokningsvillkor inte har krav på förhandsbokning och periodkort är vanliga samt utformningen av fordon är anpassad för vardagsresande. Avseende *resandet* bör det vara regelbundna resor till arbete, skola, omsorg, inköp, service eller fritidsaktiviteter för flertalet av resorna, reslängder under 100 km för de flesta resenärerna med restider på under en timme och trafikmängderna speglar vardagsresande genom skillnader mellan vardag och helg samt hög- och lågtrafik.

Tabell 0.1: Beslut om allmän trafikplikt som olika RKM fattat under 2012-2013 (t.o.m. oktober).

Län	Beslutsdatum	Avser
Stockholm	2012-12-11	Busstrafik Stockholms innerstad och Lidingö stad
Stockholm	2013-04-16	Spårvägstrafik Stockholms stad och Lidingö stad
Stockholm	2013-04-16	Busstrafik inom Handen (Haninge), Tyresö och Nynäshamn
Södermanland	2013-05-15	Båttrafik, skärgårdstrafik i Nyköpings kommun, kompletteringstrafik
Östergötland	2012-12-04	Landsbygdstrafik Vikingstad, Nykil/Ulrika, Horn/Hycklinge, Björkfors, Kisa
Jönköping	2012-04-16	Tågtrafik (inom län) Göteborg–Alvesta och Jönköping–Nässjö/Värnamo–Alvesta
Kronoberg	2012-05-31	Tågtrafik Hässleholm–Alvesta–Kalmar
Kalmar	2012-06-12	Tågtrafik Kalmar–Karlskrona och Kalmar–Växjö
Blekinge	2012-05-21	Tågtrafik Danmark–Malmö–Kristianstad–Karlskrona (Blekinges del)
Blekinge	2012-10-17	Busstrafik i Blekinge län och över länsgräns
Skåne	2012-06-01	Öresundstågtrafiken 3sträckor Danmark–Halmstad, Danmark–Älmhult, Danmark–Sölvesborg
Skåne	2012-06-01	Del av stadsbusstrafiken i Malmö (9 linjer)
Skåne	2012-12-07	Tågtrafik Hässleholm–Alvesta–Växjö och Hässleholm–Markaryd
Skåne	2012-12-07	Allmän trafikplikt för busstrafik
Skåne	2013-01-25	Busstrafik i Höganäs kommun
Halland	2012-06-20	Tåg Öresundstågen
Västra Götaland	2012-05-31	Tågtrafik Göteborg–Halmstad del av Öresundstågtrafiken
Västra Götaland	2012-11-01	Buss Skaraborg samtliga kommuner, Uddevalla tätort/landsbygd, Färge-landas, Tanums, Strömstads, Kungälv, Borås, Fjällbacka skärgårdstrafik (båt)
Värmland	2013-04-10	Regional och interregional tågtrafik, Regional busstrafik, Tätortsbusstrafik
Gävleborg	2012-11-28	Tågtrafik Gävle–Sundsvall och Gävle–Ljusdal
Gävleborg	2013-02-20	Busstrafiken Hälsingland
Västernorrland	2013-04-29	Örnsköldsviks kommun och E4 stråket Umeå–Sundsvall, Sollefteå och Kramfors kommuner samt väg 90 Sollefteå–Kramfors–Härnösand, Härnösands kommun samt E4 Härnösand–Timrå–Sundsvall, Timrå och Sundsvalls kommun, Ånge kommun och E14 Ånge–Sundsvall samt järnvägstrafik mittbanan Sundsvall–Östersund–Åre–Trondheim
Jämtland	2012-09-17	Bilupphandling
Jämtland	2013-02-18	Busstrafik i Åre 2014
Västerbotten	2012-11-27	Anropsstyrd ringbilstrafik, 61 orter som knyts till serviceorterna Åsele och Fredrika–Åsele kommun
Västerbotten	2012-12-18	Anropsstyrd trafik Umeå centrum–Umeå hamn
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Robertfors kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Åsele kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Vännäs kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Vindelns kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Umeå kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Vilhelmina kommun
Västerbotten	2013-02-14	Linje 29 Sorsele–Skellefteå
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Bjurholms kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Dorotea kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Lycksele kommun

Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Malå kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Nordmalings kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Norsjö kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Skellefteå kommun
Västerbotten	2013-02-14	Anropsstyrd ringbilstrafik, Storumans kommun
Västerbotten	2013-04-12	Anropsstyrd ringbilstrafik, Sorsele kommun
Norrbotten	2012-04-20	Busstrafik på ett antal linjer

Källa: Respektive RKM

Anm: Listan är möjligen inte heltäckande. Det finns ingen nationell sammanställning över besluten om allmän trafikplikt.

Bilaga 3 Trafikförsörjningsprogrammen

På de följande sidorna samlar vi på ett översiktligt vis de mål för trafiken som länen ställer upp i sina trafikförsörjningsprogram, om de har anvisat några konkreta åtgärder för att uppnå målen, samt om de redovisat några kostnadsuppskattningar för åtgärderna.

	Nämns fördubbling som mål?	Är fördubblings-målet antaget?	Vilket fördubblings-mål?	Målar	Annat mål för resandet	Nämns åtgärder för att nå målet?	Nämns kostnader för att nå målet?
1. Stockholms län	Nej	-	-	-	En bibehållen mark-nadsandel på 3-5 år. En ökad marknadsandel till 2020-2030.	Ja	Nej
3. Uppsala län	Ja	Ja	Antal resor	2020	-	Ja	Ja
4. Södermanlands län	Ja	Nej	-	-	"hälften av arbets-pendlingsresorna i de största stråken i länet ska ske med kollektiv-trafik"	Ja	Nej
5. Östergötlands län	Ja	Nej	-	-	Nej, inga kvantifierade mål	-	-
6. Jönköpings län	Ja	Nej	-	-	60 procent ökning av antalet resor exkl skolkortsresor från 2011 till 2025.	Ja	Ja
7. Kronobergs län	Nej	-	-	-	"Marknadsandelen ska öka till 15 % år 2030."	Nej	Nej
8. Kalmar län	Nej	-	-	-	"År 2020 är målsätt-ningen att kollektiv-trafikens marknads-andel i Kalmar län bör vara 15 procent."	Ja	Ja

	Nämns fördubbling som mål?	Är fördubblingsmålet antaget?	Vilket fördubblingsmål?	Målar	Annat mål för resandet	Nämns åtgärder för att nå målet?	Nämns kostnader för att nå målet?
9. Gotlands län	Trafik-försörjnings-programmet inte färdigt - under remiss sedan 2013-11-07	-	-	-	-	-	-
10. Blekinge län	Ja	Ja	Antal resor	2030	År 2012 ska resandet ha ökat med 10 %, år 2015 med 25 % och 2020 med 50 % i förhållande till basåret 2008.	Ja	Ja
12. Skåne län	Ja	Ja	Marknadsandelen	2025	Resandet ska fördubblas till 2020 jämfört med 2007	Ja	Ja
13. Hallands län	Ja	Nej	-	-	"Resandet med kollektivtrafik ska öka och vara attraktivt"	Ja	Ja
14. Västra Götalands län	Ja	Ja	Antal resor	2025	"Var tredje resa är en kollektivtrafikresa 2025"	Ja	Ja
17. Värmlands län	Nej	Nej	-	-	"ökat kollektivt resande och en ökad marknadsandel i förhållande till bilen"	Nej	Ja
18. Örebro län	Ja	Ja	Antalet arbetspendlare	2020	-	Nej	Nej

	Nämns fördubbling som mål?	Är fördubblings-målet antaget?	Vilket fördubblings-mål?	Målår	Annat mål för resandet	Nämns åtgärder för att nå målet?	Nämns kostnader för att nå målet?
19. Västmanlands län	Nej	-	-	-	"Kollektivtrafikens marknadsandel ska år 2020 ha ökat med 10 procentenheter."	Nej	Nej
20. Dalarnas län	Nej	-	-	-	"90 % av länets befolkning når region-centrum Falun/Borlänge inom en timmes restid."	Ja, en: ett nytt biljettsystem	Nej
21. Gävleborgs län	Nej	-	-	-	"Kollektivtrafiken i Gävleborgs län ska ha en resandeutveckling på 5 procent per år räknat från 2011"	Nej	Nej
22. Västernorrlands län	Ja	Ja	Marknads-andelen	2020	-	Ja	Ja
23. Jämtlands län	Ja	Nej	-	-	sänkta restidskvoter	Ja	Nej
24. Västerbottens län	Ja	Ja	Marknads-andelen	-	"Antalet resor i Västerbottens län ska öka med 5 procent per år och ska uppnå 24 procents marknads-andel på sikt."	Ja	Nej
25. Norrbottens län	Ja	Nej	-	-	"kollektivtrafik-resandet ska öka"	Ja	Nej
Antal "Ja"	13	7	-	-	-	13	9

Län	Kommentarer
1. Stockholms län	"[...]besluten om allmän trafikplikt i Stockholms län ska utformas så att den upphandlade kollektivtrafiken minst ska kunna hålla jämna steg med efterfrågan. På medellång och lång sikt är målet att kollektivtrafikandelen ska öka" (dvs till 2020-2030). Kostnaderna ägnas ett kapitel men omnämns endast i svepande ordalag och med hänvisning till ett internt styrdokument (Genomförandeplan 2014-2023).
3. Uppsala län	"Landstinget har ställt sig bakom branschens mål att fördubbla resandet med kollektivtrafik till år 2020. Målet är en viktig utgångspunkt för detta program." (sid 19)
4. Södermanlands län	"kollektivtrafikandelen för arbetspendlingen i de starka stråken [bedöms] ligga på ungefär 20–25 procent idag"
5. Östergötlands län	"medveten om fördubblingsmålet, men anser att regionens mål måste sättas med hänsyn till regionala förutsättningar."
6. Jönköpings län	
7. Kronobergs län	"Marknadsandelen 2011 var 9,2 procent enligt definitionen i Kollektivtrafikbarometern."
8. Kalmar län	
9. Gotlands län	
10. Blekinge län	
12. Skåne län	Marknadsandelen 2010 var 22%.
13. Hallands län	
14. Västra Götalands län	Minst 40% marknadsandel år 2025.
17. Värmlands län	Uttrycker en "vision av kollektivtrafiken 2020 där fördubblingsmålet är i fokus".
18. Örebro län	Hänvisar till ett annat dokument, "Utvecklingsstrategin för Örebroregionen".
19. Västmanlands län	"Konkretisering av mål görs vid den årliga verksamhetsplaneringen (VP)."
20. Dalarnas län	"Det finns dock en stor potential att öka kollektivtrafiken i Dalarna. Utifrån befintlig kapacitet finns en potential att öka resandet med 50 % och även öka kollektivtrafikens marknadsandel."
21. Gävleborgs län	
22. Västernorrlands län	Nämns som ett av tre "övergripande mål".
23. Jämtlands län	"Region Jämtland har inte antagit fördubblingsmålet som övergripande mål pga minskat kollektivtrafikresande de senaste åren."
24. Västerbottens län	Basår för marknadsandelen 12 % är 2010. Med angivet mål för årlig ökning nås 80 procent ökning av antalet resor till år 2020 jämfört med 2006.
25. Norrbottens län	Fördubblingsmålet tjänar som "inspiration för trafikförsörjningsprogramet". Angående kostnader: "[...]strävan är att kostnadstäckningsgraden ska uppgå till minst 50 procent. Myndigheten har inte i nuläget för avsikt att höja ambitionsnivån för kollektivtrafiken, men det kan bli aktuellt i kommande revideringar av programmet."



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.