

Kollektivtrafiklagen – en uppföljning

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-87541-47-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2016

Förord

Lagen om kollektivtrafik (2010:1065) trädde i kraft den 1 januari 2012. Den nya lagen innebar bl.a. att kollektivtrafikföretag fritt fick etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla geografiska marknadssegment. Den begränsning som tidigare hindrat kommersiella trafikföretag att bedriva lokal och regional kollektivtrafik togs bort, vilket förväntades öka dynamiken på kollektivtrafikmarknaden och därmed bidra till ett större utbud av kollektivtrafik och ökat resande. Enligt förslaget skulle den nya regleringen kunna leda till ett större antal resealternativ och ökad valfrihet för resenärernas del. Den debatt som förekom i samband med att lagen togs fram fokuserade på regional kollektivtrafik, och eventuella gränsdragningsproblem i relation till interregional (nationell) kollektivtrafik spelade en undanskymd roll.

Den 19 november 2015 beslutade trafikutskottet att genomföra en uppföljning av kollektivtrafiklagen. Utgångspunkter för uppföljningen har varit de transportpolitiska målen och lagstiftningen på området. Viktiga aspekter i uppföljningen har varit resenärernas rättigheter, kollektivtrafikföretagens marknadsstillträde och de regionala och centrala myndigheternas agerande. Resenärernas och övriga aktörers synpunkter utgör en betydelsefull del i uppföljningen.

Uppföljningen har genomförts av trafikutskottets uppföljningsgrupp. Mot bakgrund av vad som framkommit i uppföljningen bedömer uppföljningsgruppen att en allmän översyn bör göras av kollektivtrafiklagen. Översynen bör beakta de iakttagelser och bedömningar som gruppen gör i denna uppföljning och som redovisas i kapitel 12.

Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utredaren Peter Strand vid riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat i samarbete med föredragande Cecilia Forsberg vid trafikutskottets kansli. Uppföljningsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i april 2016

Lars Mejern Larsson (S) ordförande

Erik Ottoson (M)

Jimmy Ståhl (SD)

Karin Svensson Smith (MP)

Anders Åkesson (C)

Emma Wallrup (V)

Lars Tysklind (L)

Robert Halef (KD)

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	6
Uppföljningsgruppens iakttagelser och bedömningar i korthet	6
1 Inledning.....	18
1.1 Bakgrund.....	18
1.2 Syfte, inriktning och avgränsningar.....	18
1.3 Uppföljningens genomförande	19
1.4 Rapportens disposition	19
2 Utgångspunkter.....	21
2.1 Mål för transportpolitiken och kollektivtrafiken.....	21
2.2 Kollektivtrafiklagens bakgrund och tillkomst	21
2.3 Lagen och förordningen om kollektivtrafik.....	27
2.4 Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter.....	29
2.5 EU-förordningar	30
2.6 Övriga bestämmelser	31
2.7 Aktörer	33
3 Kollektivtrafik.....	40
3.1 Vad är kollektivtrafik?.....	40
3.2 Kollektivtrafik i dag – fakta och statistik.....	41
4 Kollektivtrafiklagens hittillsvarande effekter	45
4.1 Trafikanalys utvärdering	45
4.2 Effekter för den regionala busstrafiken	50
4.3 Effekter för den regionala tågtrafiken.....	52
4.4 En rättslig prövning av kollektivtrafiklagen	55
5 Resenärernas rättigheter.....	57
5.1 Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter.....	57
5.2 EU:s passagerarförordningar	58
5.3 Några aktörers synpunkter på den nya lagen.....	59
5.4 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.....	61
6 Gemensamma funktioner	67
6.1 Lagen och propositionen	67
6.2 Statliga insatser.....	68
6.3 Tillgängligheten hos gemensamma funktioner.....	69
6.4 Transportstyrelsen om gemensamma funktioner	69
6.5 Bytespunkter.....	70
6.6 Information.....	72
6.7 Biljett- och betalsystem	75
7 Aktörerna om marknadsöppningen.....	78
7.1 Transportstyrelsens marknadsövervakning.....	78
7.2 Andra aktörer.....	80
8 Fördubblingsmålet	84
8.1 Uppföljning av fördubblingsmålet.....	84
8.2 Forskning och framtid	86
9 Kollektivtrafikens kostnader	89
9.1 Kostnader och finansiering.....	89
9.2 Biljettpriser.....	92
9.3 Aktörerna om kostnader och priser.....	95
10 Styrning, ansvar och samråd	97

11 Tillsyn och rapportering.....	103
11.1 Transportstyrelsens tillsyn.....	103
11.2 Konsumentverkets tillsyn.....	105
11.3 EU:s kollektivtrafikförordning och den årliga rapporten.....	107
11.4 Regeringens rapportering till riksdagen.....	107
12 Iakttagelser och bedömningar.....	109
12.1 Övergripande bedömning.....	109
12.2 Kollektivtrafikens utveckling.....	109
12.3 Kollektivtrafiklagens hittillsvarande effekter.....	109
12.4 Resenärernas rättigheter.....	112
12.5 Gemensamma funktioner.....	113
12.6 Aktörerna om marknadsöppningen.....	114
12.7 Fördubblingsmålet.....	115
12.8 Kollektivtrafikens kostnader.....	115
12.9 Styrning, ansvar och samråd.....	116
12.10 Tillsyn och rapportering.....	117
Referenser.....	119
Riksdagstryck.....	119
Utredningar, rapporter och övriga dokument.....	119
Intervjuer och möten.....	123
 <i>Bilagor</i>	
Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.....	125
Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik.....	132
Lag (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.....	134
Hela resan hela året! Sammanfattning av bedömningar.....	138
EU:s busspassagerarförordning – sammanfattning.....	140
Utredningen om järnvägens organisation. Förslag till ändringar i kollektivtrafiklagen.....	141

Sammanfattning

Uppföljningsgruppens iakttagelser och bedömningar i korthet

Övergripande bedömning

Mot bakgrund av vad som framkommit i uppföljningen bedömer uppföljningsgruppen att en allmän översyn bör göras av kollektivtrafiklagen. Översynen bör beakta de iakttagelser och bedömningar som görs i denna uppföljning.

Med utgångspunkt i Trafikanalys rekommendationer gör uppföljningsgruppen bedömningen att följande punkter särskilt bör uppmärksammas.

- Mot bakgrund av den transportpolitiska målbilden bör det förtydligas hur den framtida regionala kollektivtrafiken och den långväga persontrafiken på järnväg ska se ut och samspela. Avvägningen mellan subventionerad och kommersiell trafik samt mellan kontinuitet, flexibilitet och innovation bör klargöras.
- Behovet av en nationell trafikförsörjningsplan för järnvägen som även anger vad järnvägen och dess olika delsträckor ska användas till behöver utredas. Dagens system utan övergripande styrning leder till en tågplan som kan vara långt ifrån den optimala med givna resurser i form av bankapacitet.
- Tillgången till och villkoren för gemensam infrastruktur inklusive informationssystem och samordnade biljettsystem, kan behöva regleras.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) måste tillsammans med branschen arbeta för utveckling av och uppföljning av avtal för den subventionerade trafiken.
- Branschens aktörer bör tillsammans analysera vad som är kostnadsdrivande i den regionala kollektivtrafiken och se hur kostnaderna kan kontrolleras bättre.
- I det fall man vill fortsätta på den inslagna vägen bör behovet av en nationell myndighet för stöd till RKM övervägas.

Busstrafiken

I uppföljningen redovisas en studie som visar att bussföretagens förutsättningar att köra kommersiellt på enskilda sträckor inom ett befintligt regionalt kollektivtrafiksystem är mycket begränsade. Vidare noterar uppföljningsgruppen en rapport där det konstateras stora hinder för kommersiell linjetrafik inom samtliga fokusområden som studerats och att man under de nuvarande förhållandena inte kommer att få se mycket ny kommersiell linjetrafik i Sverige.

Uppföljningsgruppen anser att detta är frågor som bör uppmärksammas i en kommande översyn.

Tågtrafiken

Uppföljningsgruppen delar Utredningen om järnvägens organisation (järnvägsorganisationsutredningens) bedömning att förutsättningarna för den kommersiella (interregionala) persontrafiken på järnväg inte är tillfredsställande i förhållande till den regionala tågtrafik som bedrivs inom ramen för RKM och att utvecklingen på senare år inte följer de övergripande intentionerna som fanns när kollektivtrafiklagen beslutades.

Regressrätt

Uppföljningsgruppen noterar att flera aktörer inom kollektivtrafiken aktualiserat frågan om en nationell regressrätt inom järnvägssektorn. Uppföljningsgruppen konstaterar att regressrätten har utretts av Järnvägstrafikutredningen och att ett förslag i frågan nu bereds inom Regeringskansliet.

Kollektivtrafikresenärers rättigheter

Uppföljningsgruppen konstaterar att kollektivtrafikresenärers rättigheter regleras i den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter och i EU:s passagerarförordningar. Uppföljningsgruppen ser positivt på att kollektivtrafikresenärernas rättigheter nu stärkts och förtydligats, vilket kan skapa förutsättningar för ett ökat resande med kollektivtrafiken. Gruppen menar att det är viktigt att erfarenheterna av den nya lagen följs upp vid en senare tidpunkt när det är möjligt att få en allsidig och genomgripande bild av lagens verkan.

Uppföljningsgruppen vill även påpeka vikten av att resenärerna informeras om de rättigheter de har enligt de lagar och förordningar som gäller för kollektivtrafiken och att ansvaret för att denna information når ut tydliggörs.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Uppföljningsgruppen anser att begreppet ”fullt tillgängliga” i lagen bör preciseras och att de problem kring samordning och ansvar för funktionshindersfrågorna inom kollektivtrafiken som Myndigheten för delaktighet (MDF) lyft fram bör ses över. Gruppen anser också att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka insatser som gjorts och vilka resultat som uppnåtts med anledning av trafikutskottets uppföljning Hela resan hela året!

Gemensamma funktioner

I uppföljningen har det framkommit en rad problem när det gäller kollektivtrafikens gemensamma funktioner som bytespunkter, information, biljett- och

betalsystem. När det gäller bytespunkter anser uppföljningsgruppen att de problem kring ansvar och samordning som framkommit i uppföljningen bör ses över och klargöras. Även problemen kring information och biljett- och betalsystem bör ses över enligt uppföljningsgruppen. I uppföljningen Hela resan hela året! framförde uppföljningsgruppen att det är viktigt att arbeta med att förenkla biljettköp. Denna bedömning kvarstår även i denna uppföljning.

Uppföljningsgruppen ser positivt på Resrobot-systemet som fullt utbyggt kan innebära en lösning på flera av problemen kring information och biljett- och betalsystemen. Gruppen konstaterar att kunskapen om Resrobot är begränsad och att marknadsföring av systemet därför är en angelägen uppgift.

Aktörerna om marknadsöppningen

Uppföljningsgruppen konstaterar att marknadsöppningen av den regionala kollektivtrafiken fått ett mycket begränsat genomslag när det gäller ny kommersiell trafik. Några aktörer lanserar olika förslag på hur den kommersiella trafiken och de privata alternativen kan befrämjas. Detta är frågor som bör uppmärksammas i en kommande översyn, enligt uppföljningsgruppen.

Fördubblingsmålet

När det gäller fördubblingsmålet vill uppföljningsgruppen lyfta fram riksdagens tillkännagivande våren 2015 om en fördubblad kollektivtrafik.

Att förbättra förutsättningarna för att människor i större utsträckning ska välja kollektivtrafiken är en del av det transportpolitiska målet som riksdagen fastställde 2009. Branschens fördubblingsmål från 2008 är också en tydlig viljeinriktning som uppföljningsgruppen vill framhålla.

Kollektivtrafikens kostnader

Liksom flera aktörer anser uppföljningsgruppen att pris- och kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken är oroande och ett problem när det gäller ambitionerna i branschens fördubblingsmål.

Styrning, ansvar och samråd

Uppföljningsgruppen kan konstatera att ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ligger hos kommuner, landsting och RKM. Statens möjligheter att styra den regionala kollektivtrafiken är begränsade och större delen av kollektivtrafiken hanteras regionalt och i stort sett med ensamrätt av våra 21 RKM.

Uppföljningsgruppen vill i det sammanhanget uppmärksamma de rekommendationer som främst gäller RKM och de regionala myndigheterna och som förs fram i en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

om styrning inom kollektivtrafiken. Rekommendationerna handlar om behovet av en lärande organisation, förbättrad kostnadseffektivitet och en ny politikerroll.

Uppföljningsgruppen vill också lyfta fram de förslag om styrning och ansvarsfördelning inom järnvägssektorn som lagts fram av Utredningen om järnvägens organisation. Förslagen har även betydelse för den regionala kollektivtrafiken.

I uppföljningen påpekar flera aktörer att RKM behöver stöd för att utveckla bl.a. trafikförsörjningsprogram och upphandlingskompetens. Uppföljningsgruppens bedömning är att ett starkare och tydligare centralt stöd till RKM bör övervägas.

Uppföljningsgruppen vill även betona vikten av att resenärernas erfarenheter och synpunkter tas till vara i den dialog med RKM och andra aktörer som är nödvändig för kollektivtrafikens utveckling. Samtidigt anser gruppen att det är angeläget att hitta nya kanaler, metoder och tekniker för att ta till vara resenärernas synpunkter.

Tillsyn och rapportering

Uppföljningsgruppen ser positivt på att Transportstyrelsen utvecklar tillsynsprocessen och anser att det är väsentligt att tillsynen inte stannar vid s.k. skrivbordstillsyner utan även inbegriper tillsyn av reella effekter av verksamheten.

Uppföljningsgruppen vill framhålla betydelsen av tillsynen och dess roll för utvecklingen av en effektiv verksamhet, och gruppen anser att resultaten bör uppmärksammas och tillgängliggöras i större utsträckning än vad som görs i dag.

Frågan om en tillsynsmyndighet för EU:s kollektivtrafikförordning bereds nu inom Regeringskansliet. Uppföljningsgruppen förutsätter att tillsynen utformas så att den årliga rapportering som föreskrivs i förordningens artikel 7 får en inriktning som främjar genomlysning och effektivitet i verksamheten.

Uppföljningsgruppen vill framhålla att trafikutskottet under ett antal år har ägnat särskild uppmärksamhet åt mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen. Utskottet gjorde under 2015 liksom tidigare år en fördjupad och mer systematisk uppföljning av resultatredovisningen inom utgiftsområde 22. Utskottets bedömning av och kommentarer till resultatredovisningen återfinns i utskottets budgetbetänkande som beslutades i december 2015.

Bakgrund

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och kompletterande ändringar i annan lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 2012.

Enligt propositionen som föregick lagen var syftet med den nya lagen att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och anpassa den till EU:s regelverk på området. Därigenom skulle kollektivtrafikföretag och de regionala RKM

ges bättre förutsättningar att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformades.

Den nya lagen innebär att kollektivtrafikföretag fritt får etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla geografiska marknadssegment. Tidigare hade riksdagen beslutat att öppna marknaden för persontrafik på järnväg fr.o.m. oktober 2010. Med den nya lagen avskaffades även begränsningen för kommersiella bussföretag att bedriva lokal och regional kollektivtrafik. Därigenom skulle, enligt propositionen, dynamiken på kollektivtrafikmarknaden öka och bidra till ett större utbud av kollektivtrafik och ökat resande.

För resenärerna skulle den nya regleringen kunna leda till ett större antal resealternativ, ökad valfrihet och bättre information som enligt propositionen skulle underlätta deras reseplanering. Samtidigt skulle den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet få bättre förutsättningar att agera effektivt genom en mer funktionsenlig befogenhet och en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Det skulle bli lättare att utan administrativa hinder etablera trafik över länsgränser. Strategiska beslut om kollektivtrafik, som tidigare ofta fattades av länstrafikbolag, skulle enligt propositionen fattas i förvaltningsform för ökad insyn och bättre samordning med annan samhällsplanering.

Den 19 november 2015 beslutade trafikutskottet att genomföra en uppföljning av kollektivtrafiklagen.

Utgångspunkter

Utgångspunkter för uppföljningen har varit de transportpolitiska målen som riksdagen beslutat om, lagen och förordningen om kollektivtrafik, lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter, EU:s kollektivtrafikförordning och passagerarförordningar samt några övriga bestämmelser som är relevanta i relation till kollektivtrafiklagen.

Kollektivtrafik

I EU:s kollektivtrafikförordning definieras kollektivtrafik som ”persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering”.

Kollektivtrafik kan indelas i lokal och regional, interregional samt internationell kollektivtrafik. I kollektivtrafiklagen regleras den lokala och regionala kollektivtrafiken. Regional kollektivtrafik definieras i lagen som ”sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov”.

Resandet med lokal och regional kollektivtrafik ökar stadigt i Sverige. Under 2014 uppgick rikets kollektivtrafikresande med buss, tåg, spårväg, tunnelbana och fartyg till 1 435 miljoner påstigningar, vilket är en ökning med 28 procent sett över en tioårsperiod. Storstadsregionerna Stockholms län, Västra

Götalands län och Skåne län dominerar på många sätt inom kollektivtrafiken. Tillsammans står de för knappt 60 procent av utbudet i fordons- och vagnkilometer, 71 procent av transportarbetet i personkilometer och 84 procent av antalet påstigningar i hela Sverige.

Kollektivtrafiklagens hittillsvarande effekter

Trafikanalys

Trafikanalys utvärdering av marknadsöppningen av den långväga persontrafiken på järnväg och den nya kollektivtrafiklagstiftningen överlämnades till regeringen i november 2014. I utvärderingen framkom bl.a. följande.

Det finns ett betydande kommersiellt inslag på 44 procent i den *interregionala* trafiken, särskilt på järnväg där 37 procent av trafiken utförs helt utan subventioner. I den *regionala* kollektivtrafiken körs endast 2,9 procent på rent kommersiella grunder, och då huvudsakligen i vissa begränsade nischer.

På den *regionala kollektivtrafikmarknaden* finns inträdeshinder som till stor del förklaras av oklarheter i lagstiftningen eller dess tillämpning. Det gäller t.ex. konkurrensvillkoren vid trafikering, tillgång till samordnade betal- och biljettsystem, tillgång till bytespunkter och till marknadsinformation.

Trafikanalys gör bedömningen att de nationella transportmyndigheterna i vissa fall intagit en passiv hållning.

Trafikanalys bedömer att RKM ännu inte agerar i enlighet med principer som öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet. Deras arbete behöver utvecklas om lagens intentioner ska uppfyllas. RKM verkar som regel inte betrakta kommersiell trafik som en potentiell resurs för effektiv kollektivtrafikförsörjning.

Marknadsöppningen för persontrafik på järnväg bedömdes vid tiden för utvärderingen (2014) som en framgång av Trafikanalys, men om framgången inte ska komma av sig måste flera hinder för inträde och expansion åtgärdas.

Reformen med en ny kollektivtrafiklag får dock ännu betraktas som ofullbordad, enligt Trafikanalys. Marknadsöppningen i den regionala kollektivtrafiken har hittills, med givna förutsättningar, haft en högst marginell betydelse för utbud och resenärernas valmöjligheter.

Trafikanalys utvärdering utmynnar i ett antal slutsatser och rekommendationer.

Effekter för busstrafiken

Olika studier som redovisas i uppföljningen visar att bussföretagens förutsättningar för att köra kommersiell trafik på enskilda sträckor inom ett befintligt regionalt kollektivtrafiksystem är mycket begränsade. En studie som gjorts av Sveriges Bussföretag visar att det finns stora hinder för kommersiell linjetrafik inom samtliga fokusområden som studerats.

Effekter för tågtrafiken

I kollektivtrafiklagen ges möjlighet till länsöverskridande regional kollektivtrafik som i vissa fall kan bli omfattande och delvis konkurrera med kommersiell interregional trafik. Frågan behandlas av Utredningen om järnvägens organisation som i sitt slutbetänkande anger att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas vilja att utveckla den regionala tågtrafiken lett till framväxten av omfattande regionala tågssystem på flera håll i Sverige. På senare år har det uppstått en utträngningseffekt på vissa håll mellan den samhällsorganiserade och den kommersiella persontrafiken, vad gäller både spårkapacitet och resenärer. Eftersom den samhällsorganiserade trafiken länge dominerat på lokal och regional nivå sker enligt utredningen utträngningen främst på storregional nivå och påverkar därmed kommersiell trafik i mer långväga relationer.

Regressrätt

Flera aktörer inom kollektivtrafiken har aktualiserat frågan om en nationell regressrätt inom järnvägssektorn. Frågan gäller inte bara den regionala tågtrafiken utan tågtrafiken i hela landet. Regressrätt innebär i det här fallet en möjlighet för tågoperatörer att kräva kompensation av den som orsakar en störning i trafiken, t.ex. infrastrukturhållaren eller en annan tågoperatör. Regressrätten har utretts av Järnvägstrafikutredningen som lämnade sitt betänkande till regeringen i mars 2015.¹ Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Justitiedepartementet. Enligt departementet kommer en lagrådsremiss hösten 2016 och enligt planerna en proposition före årsskiftet 2016/17.

En rättslig prövning

Tillämpningen av bestämmelser om allmän trafikplikt i kollektivtrafiklagen (3 kap. 1 §) och i EU:s kollektivtrafikförordning har varit föremål för rättslig prövning i Förvaltningsrätten och i Kammarrätten i Stockholm. Fallet gäller tågtrafiken i Mälardalen där RKM beslutat om allmän trafikplikt från 2017 och där SJ AB har överklagat beslutet. Förvaltningsrätten och kammarrätten har avslagit SJ:s överklagande. SJ har begärt prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.

Resenärernas rättigheter

Bestämmelser

Den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter trädde i kraft den 1 april 2016. Lagen omfattar regionala resor med tåg, spårväg, tunnelbana och buss, och gäller för linjer som har en sträckning på under 150 kilometer. Lagen ersätter de allmänna resevillkor som tillämpas i dag, bl.a. de frivilliga resegaran-

¹ En modern reglering av järnvägstransporter (SOU 2015:9).

tierna och lagen om rätt till reseinformation från 2006. Lagen innehåller bestämmelser om att en transportör ska vara skyldig att tillhandahålla reseinformation om bl.a. de trafiktjänster som en transportör erbjuder, om störningar i trafiken och om tillgängligheten till fordon, stationer och hållplatser. I lagen finns bestämmelser om resenärers rätt till ersättning vid förseningar som är längre än 20 minuter.

EU:s tåg- och busspassagerarförordningar för kollektivtrafikresenärers rättigheter gäller vid resor som är 150 kilometer eller längre. Förordningarna innehåller likartade bestämmelser om rätt till ersättning och information vid förseningar och inställda avgångar.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Enligt kollektivtrafiklagen ska de regionala trafikförsörjningsprogrammen bl.a. innehålla en redovisning av tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning och de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Vidare föreskrivs att den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) ska verka för att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärsgupper.

Transportstyrelsen har ansvar för tillsynen av kollektivtrafiklagen och är dessutom en av 22 s.k. strategiska myndigheter inom funktionshinderspolitiken. Enligt Transportstyrelsen har RKM problem med att redovisa vilka linjer och bytespunkter som är fullt tillgängliga. Problemet är själva begreppet ”fullt tillgängliga” som inte definieras i lagen och som det är upp till varje myndighet att bedöma.

Trafikutskottet genomförde 2013 en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet som publicerades i rapporten Hela resan hela året! – en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Myndigheten för delaktighet (MFD) gör årligen en uppföljning av de nationella målen för funktionshinderspolitiken och de mål som beslutats i strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Frågan om ansvaret för funktionshinderspolitiken inom kollektivtrafiken är central enligt MFD, och man menar att det är oklart hur ansvarskartan ser ut. MFD följer upp RKM som en del i sin kommunuppföljning som bl.a. visar att det behövs ett samordnande ansvar för RKM och att de behöver stöd. Det behövs även samordnade riktlinjer och definitioner vad gäller tillgänglighet inom transportområdet enligt kommunuppföljningen. Många RKM är också oklara om ansvarsfrågan, enligt MFD.

Gemensamma funktioner

I uppföljningen har det framkommit en rad problem när det gäller kollektivtrafikens gemensamma funktioner som bytespunkter, information och biljett- och betalssystem.

Ur ett resenärsperspektiv framhålls att systemen för dessa funktioner bör vara tillgängliga för alla grupper av resenärer och omfatta alla kollektivtrafikslag och kollektivtrafiken i hela landet. De ska vara realtidsuppdaterade, lätta att använda och erbjuda acceptabla lösningar vid trafikstörningar. Ur trafikföretagens perspektiv framhålls vikten av att de offentligt ägda gemensamma funktionerna är öppna för tillträde på lika villkor för alla kollektivtrafikföretag.

Bytespunkter

Det finns bristande ansvar för och samordning av verksamheten vid stationerna och för stationsförvaltarrollen som främst drabbar resenärerna men även operatörerna. Tillgänglighet till stationer och hållplatser för personer med funktionsnedsättning är fortfarande ett stort problem. Det finns brister i tillgängligheten till terminaler och hållplatser för kollektivtrafikföretagen.

Information

Informationen fungerar dåligt för resenärerna, särskilt störningsinformation, och för personer som inte är uppkopplade på internet, enligt vissa aktörer. Informations- och biljettsystemen är de största problemen för personer med funktionsnedsättning. För de kommersiella trafikföretagen finns problem med tillgänglighet till de offentliga informationssystemen, informationstavlor och reseplanerare.

Biljett- och betalsystem

Att kunna betala kontant, att göra spontanköp och att köpa utlandsbiljetter utgör ofta problem för resenärerna. Dessutom efterlyses ett enkelt och landsomfattande biljett- och betalsystem. För den kommersiella trafiken är möjligheten till en enkel övergång mellan kommersiell och offentlig trafik ofta en tröskel som hindrar trafiken.

Samtrafiken arbetar med att utveckla den webbaserade reseplaneraren Resrobot som fr.o.m. 2015 också har en köpfunktion för resor mellan ett stort antal orter i landet. När Resrobot-systemet är fullt utbyggt kan det innebära en lösning på flera av problemen kring information och biljett- och betalsystemen.

Aktörerna om marknadsöppningen

Marknadsöppningen av den regionala kollektivtrafiken har fått ett mycket begränsat genomslag när det gäller ny kommersiell trafik. De förväntningar som förknippades med marknadsöppningen om ökad dynamik, större valfrihet och bättre information har inte heller infriats i någon större omfattning. De flesta aktörerna har en likartad bild av resultatet av marknadsöppningen samt orsakerna till denna. Däremot skiljer sig synpunkterna åt när det gäller RKM:s roll

och vad som bör göras framöver. Några aktörer lanserar olika förslag på hur den kommersiella trafiken och de privata alternativen kan befrämjas.

Fördubblingsmålet

Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik startade 2008 då kollektivtrafikbranschen presenterade sin ambition att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på lite sikt och kollektivtrafikresandet till år 2020.

Antalet resor med kollektivtrafik har ökat sedan fördubblingsarbetet inleddes. Totalt sett ökade antalet resor i lokal- och regional trafik med 18,8 procent mellan 2007 och 2014. Busstrafiken ökade under perioden med 18 procent tågtrafiken med 39 procent och spårvagnstrafiken med 22 procent. De regionala skillnaderna är dock stora.

Våren 2015 initierade trafikutskottet ett tillkännagivande om statens roll i att skapa rätt förutsättningar för att branschens mål om en fördubblad kollektivtrafik ska kunna nås. Riksdagen beslutade i juni 2015 i enlighet med utskottets förslag.

Uppföljningen visar att det finns en betydande kreativitet hos aktörerna inom kollektivtrafiken – en förmåga att se nya alternativ och lösningar på gamla problem. Ett exempel på detta är K2 som nationellt centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik.

Kollektivtrafikens kostnader

Många aktörer inom kollektivtrafiken varnar för de ökade kostnaderna inom sektorn. De senaste tio åren har kostnaderna för kollektivtrafiken ökat, och införandet av kollektivtrafiklagen innebar ingen ändring i detta avseende. De ökade kostnaderna har inte haft en motsvarande ökning i utbud och resande.

År 2014 uppgick de totala kostnaderna för den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige till drygt 40 miljarder kronor. Intäkterna från själva verksamheten gav ca 20 miljarder kronor. Resten, drygt 20 miljarder kronor, finansierades skattevägen av landstingen (87 procent), kommunerna (11 procent) och staten via Trafikverket (2 procent).

Enligt en analys av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) var det framför allt trafikeringskostnaderna för buss- och tågtrafik som ökade under perioden 2007–2012. Analysen visar att ett ökat utbud tillsammans med stigande faktorpriser förklarar större delen (88 procent) av ökningen av trafikeringskostnaderna. Resterande kostnadsökning berodde i allt väsentligt på bättre fordon för miljö- och tillgänglighetsanpassning, ökad trängsel i trafiken, nya typer av avtal samt i enstaka fall på ekonomiska konsekvenser av uppsagda trafikavtal.

Mellan 2012 och 2014 ökade kommunernas och landstingens sammantagna skattebidrag till kollektivtrafik med 3 miljarder kronor eller nästan 17 procent. Det innebär att skattebidragen till kollektivtrafiken växte betydligt snabbare än kommunernas och landstingens samlade skattefinansierade verksamhet.

Enligt vad som framgår av rapporten ökade priserna i den regionala kollektivtrafiken under perioden 2001–2014. Mest har priserna ökat på enkelbiljetter men även månadskorten har ökat i pris. Priserna inom kollektivtrafiken har ökat betydligt mer än priserna på övriga varor och tjänster i samhället, dvs. konsumentprisindex (KPI), vilket medför att resenärernas kostnader för kollektivtrafikresorna utgör en allt större andel av deras samlade utgifter.

Styrning, ansvar och samråd

Ansvar för den regionala kollektivtrafiken ligger hos kommuner och lands-ting och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Statens möjligheter att styra den regionala kollektivtrafiken är begränsad, och större delen av kollektivtrafiken hanteras regionalt och i stort sett med ensamrätt av våra 21 (RKM).

Skillnader mellan den regionala och interregionala kollektivtrafiken när det gäller regelsystem, ansvarsförhållanden och styrmöjligheter återspeglas i många av de problem som kollektivtrafiken står inför i dag. En del av dessa problem har belysts ur olika perspektiv i tidigare rapporter och utredningar. I en ESO-rapport från 2011 framförs följande rekommendationer till regionerna och RKM:

1. En lärande organisation. En grundläggande förutsättning för att trafiken ska kunna fördubblas, eller för att det ska vara möjligt att genomföra verksamheten på ett sätt och i en omfattning som är samhällsekonomiskt effektivt, är att beslut i sektorn måste baseras på grundläggande kunskaper om faktiska förhållanden. Detta innebär att man måste registrera kostnader enligt ingångna avtal och att man löpande måste mäta faktiska kostnader, resande och trafik-utbud under avtalsperioden. En kompletterande aspekt är att etablera en fristående branschgemensam organisation med ansvar för systematiska uppföljningar av den verksamhet som bedrivs.

2. Förbättra kostnadseffektiviteten. En andra rekommendation är att förbättra kostnadseffektiviteten i upphandlingarna. Ett sätt att åstadkomma detta är att etablera en professionell beställarorganisation som administrerar upphandlingarna på uppdrag av respektive region. I stället för att varje län själv genomför sina upphandlingar med ett antal års mellanrum kan en sådan samordning öka sannolikheten för att beställaren får maximal utdelning på de medel som avsätts, fortfarande inom ramen för ett politiskt ansvar för anslagstilldelning och övriga förhållanden av betydelse för ägarna.

3. En ny politikerroll. Skapa en ny politikerroll som innebär en ökad vilja att delegera beslutsfattande om priser, utbud och andra för verksamheten centrala frågor.

I uppföljningen diskuteras även Trafikverkets roll och uppgifter och flera aktörer efterlyser ett starkare stöd från centralt håll till RKM och regionerna. Flera aktörer påpekar att RKM behöver stöd för att utveckla bl.a. trafikförsörjningsprogram och upphandlingskompetens. Vidare diskuteras den politiska

styrningen på regional nivå och styrning och samråd kring RKM:s trafikförsörjningsprogram.

Tillsyn och rapportering

Tillsynen av kollektivtrafiklagstiftningen inklusive EU:s passagerarförordningar och den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter utövas i olika delar av Transportstyrelsen och Konsumentverket. Transportstyrelsen har även ett uppdrag om marknadsövervakning som är kopplat till kollektivtrafiklagen. Uppdraget innebär att myndigheten följer och utvärderar villkoren för marknadstillträde, konkurrensvillkor och villkor för resenärerna. I uppföljningen beskrivs tillsynens omfattning och redovisning samt synpunkter på tillsynen från några aktörer.

I EU:s kollektivtrafikförordning finns krav på årliga rapporter från de behöriga myndigheterna (RKM). Eftersom ingen tillsynsmyndighet utsetts för EU:s kollektivtrafikförordning har inte heller rapporteringen kommit igång. Den årliga rapporten är viktig bl.a. när det gäller redovisningen av de skattemedel som RKM hanterar i upphandlingen av kollektivtrafiken. Frågan om att inrätta en tillsynsmyndighet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I budgetpropositionen redovisar regeringen årligen de resultat som uppnåtts i förhållande till de mål för transportpolitiken som riksdagen beslutat. I budgetpropositionen för 2016 redovisades bl.a. regeringens bedömning av funktionsmålet om kollektivtrafik: Medborgarnas resmöjligheter med kollektivtrafiken har förbättrats under en längre tid i och med att utbudet ökat, främst i Sveriges tre största städer. Dock överskuggas detta till viss del av att biljettpriserna fortsätter att öka kraftigt. Regeringen hänvisar till Trafikanalys bedömning att trots vissa positiva indikationer är förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel oförändrade jämfört med 2009.

Trafikutskottet har under ett antal år ägnat särskild uppmärksamhet åt mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen. Utskottet gjorde under 2015 liksom tidigare år en fördjupad och mer systematisk uppföljning av den resultatredovisning som ges för utgiftsområde 22 i budgetpropositionen. Utskottets bedömning av och kommentarer till resultatredovisningen återfinns i utskottets budgetbetänkande.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagen beslutade i juni 2010 att anta regeringens förslag till lag om kollektivtrafik.² Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och kompletterande ändringar i annan lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 2012.

Syftet med den nya lagen var att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och anpassa den till EU:s regelverk på området. Därigenom skulle kollektivtrafikföretag och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) ges bättre förutsättningar att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformades.

Den nya lagen innebär att kollektivtrafikföretag fritt får etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla geografiska marknadssegment. Tidigare hade riksdagen beslutat att öppna marknaden för persontrafik på järnväg fr.o.m. oktober 2010.³ Med den nya lagen avskaffades även begränsningen av kommersiella bussföretags möjligheter att bedriva lokal och regional kollektivtrafik. Därigenom skulle, enligt propositionen, dynamiken på kollektivtrafikmarknaden öka och bidra till ett större utbud av kollektivtrafik och ökat resande.

För resenärerna skulle den nya regleringen kunna leda till ett större antal resealternativ, ökad valfrihet och bättre information som enligt propositionen skulle underlätta deras reseplanering. Samtidigt skulle den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet få bättre förutsättningar att agera effektivt genom en mer funktionsenlig befogenhet och en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Det skulle bli lättare att utan administrativa hinder etablera trafik över länsgränser. Strategiska beslut om kollektivtrafik som tidigare ofta fattades av länstrafikbolag, skulle enligt propositionen fattas i förvaltningsform för ökad insyn och bättre samordning med annan samhällsplanering.

I juni 2012 beslutade riksdagen om att utvidga kollektivtrafiklagen till att även gälla kollektivtrafik på vatten. Trafikutskottet ansåg att ändringarna främjade ett trafikslagsövergripande synsätt och därmed resenärernas behov av ett sammanhållet system av kollektivtrafik.⁴

Den 19 november 2015 beslutade trafikutskottet att genomföra en uppföljning av kollektivtrafiklagen.

1.2 Syfte, inriktning och avgränsningar

Syftet med uppföljningen är att ge trafikutskottet ett kunskapsunderlag för beredningen av frågor som rör lokal och regional kollektivtrafik och särskilt lagen om kollektivtrafik. Arbetet har inriktats på att från ett centralt perspektiv

² Prop. 2009/10:200, bet. 2009/10:TU21, rskr. 2009/10:379.

³ Prop. 2008/09:176, bet. 2008/09:TU18, rskr. 2008/09:293.

⁴ Prop. 2011/12:76, bet. 2011/12:TU5, rskr. 2011/12:247.

ge en bred bild av kollektivtrafiklagens effekter på olika områden och konsekvenserna för resenärer, företag och myndigheter. Uppföljningen är också tänkt att tjäna som en utgångspunkt för mer fördjupade studier i något delområde av kollektivtrafiken.

Huvudinriktningen för uppföljningen har varit att ur ett brukarperspektiv undersöka vilka konsekvenser införandet av kollektivtrafiklagen har fått för resenärerna. Utifrån huvudinriktningen behandlas följande aspekter:

- samordningen mellan olika kollektivtrafikföretag
- samordningen mellan regional och interregional kollektivtrafik
- bytespunkter, stationer och hållplatser
- information och biljett- och betalsystem
- kostnadsutvecklingen
- ansvarsförhållanden och styrning
- tillsyn och rapportering

Vid kollektivtrafiklagens tillkomst förutsattes att marknaden skulle lösa olika problem inom kollektivtrafiken. En uppgift i uppföljningen har varit att undersöka om det finns områden inom kollektivtrafiken där marknaden inte har fungerat eller där den har fungerat mindre väl.

Enligt kollektivtrafikbranschens mål från 2008 ska det kollektiva resandet fördubblas mellan åren 2006 och 2020. Frågan om hur kollektivtrafiklagen påverkat uppfyllandet av detta mål analyseras i uppföljningen. I uppföljningsarbetet har även riksdagens beslut om stärkta rättigheter för kollektivtrafikresenärer beaktats.⁵

Uppföljningen har avgränsats till att framför allt behandla trafikslagen buss, järnväg, spårväg och tunnelbana. Någon fördjupning på regional nivå har inte varit möjlig inom uppföljningens tidsram.

1.3 Uppföljningens genomförande

Underlaget till uppföljningen har tagits fram genom dokumentstudier, möten och intervjuer med representanter för de olika aktörerna. Information har även skaffats genom skriftliga frågor till aktörerna.

Som ett led i uppföljningen genomförde trafikutskottets uppföljningsgrupp en utfrågning den 7 april 2016 med representanter för Resenärsforum, Svensk Kollektivtrafik, Trafikanalys och Tågoperatörerna.

Rapportens beskrivande delar har faktagranskats av berörda aktörer.

1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 Utgångspunkter innehåller en summarisk redovisning av målen för transportpolitiken, en beskrivning av kollektivtrafiklagens bakgrund och riksdagens beslut om lagen. Vidare sammanfattas innehållet i lagen och den nya

⁵ Prop. 2015/16:13, bet. 2015/16:CU9.

lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter, EU-förordningarna på området samt övriga relevanta bestämmelser. Därefter finns en kort presentation av den regionala kollektivtrafikens aktörer. Kapitel 3 innehåller en definition av kollektivtrafik och en kortfattad redovisning av hur kollektivtrafiken ser ut i dag.

I kapitel 4 redovisas de effekter av kollektivtrafiklagen som kan avläsas i olika utvärderingar och rapporter samt den rättsliga prövning som gjorts av lagens bestämmelser om allmän trafikplikt. I kapitel 5 behandlas den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter, EU:s passagerarförordningar och frågor inom kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kapitel 6 innehåller en redogörelse för tillgängligheten till bytespunkter, information, biljett- och betalsystem för trafikföretag och personer med funktionsnedsättning samt de åtgärder som görs för att förbättra systemen.

I kapitel 7 redovisas olika aktörers synpunkter i fråga om marknadsöppningen och Transportstyrelsens marknadsövervakning. Kollektivtrafikens kostnader och biljettprisernas utveckling redovisas i kapitel 9, och i kapitel 10 aktualiseras några frågor om styrning och ansvar i kollektivtrafiken. Kapitel 11 behandlar myndigheternas tillsyn av och rapportering om kollektivtrafiken, och i kapitel 12 redovisas uppföljningsgruppens iakttagelser och bedömningar med anledning av uppföljningens resultat.

De synpunkter som inhämtats genom intervjuer och e-postkontakter med aktörerna redovisas i anslutning till respektive kapitel.

2 Utgångspunkter

2.1 Mål för transportpolitiken och kollektivtrafiken

Riksdagen beslutade 2009 att det övergripande målet för transportpolitiken skulle vara följande:

Säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.⁶

Inom transportpolitiken har riksdagen även beslutat om ett *funktionsmål* som är Tillgänglighet och ett *hänsynsmål* som är Säkerhet, miljö och hälsa. Funktionsmålet om tillgänglighet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska dessutom vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Funktionsmålet konkretiseras i sju olika preciseringar där den sista innebär att *förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras*.

Övriga preciseringar inom funktionsmålet som har bäring på kollektivtrafiken är som följer:

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Även det hänsynsmål som riksdagen fastställt om säkerhet, miljö och hälsa gäller för kollektivtrafiken. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

2.2 Kollektivtrafiklagens bakgrund och tillkomst

2.2.1 Bakgrund

År 1978 genomfördes den s.k. huvudmannareformen genom lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.⁷ Syftet med reformen var att få en tillfredsställande trafikförsörjning i landets olika delar, vilket inte ansågs kunna åstadkommas utan en väl utbyggd kollektivtrafik. Ett sätt att förbättra kollektivtrafiken var att på ett mer effektivt sätt samordna samtliga tillgängliga

⁶ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

⁷ SFS 1978:438.

resurser. Detta ansågs bäst kunna ske genom ett samlat offentligt ansvar för kollektivtrafiken.

Huvudmännen fick länen som geografiskt ansvarsområde. Landstingen och kommunerna skulle tillsammans utöva det gemensamma huvudmannskapet, vilket skulle skapa möjligheter att tillgodose både de lokala och de regionala trafikintressena i länet.⁸ Grundregeln angav att huvudmannen skulle vara ett kommunalförbund, men om alla kommuner och landsting var överens kunde verksamheten i stället organiseras i aktieföretagsform. Eftersom resenärer i vissa regioner reste mycket över länsgränserna ansåg man att det var angeläget att ett interkommunalt samarbete etablerades över länsgränserna.

Ett viktigt skäl till att skapa ett gemensamt organ för hela länet var att det ansågs finnas behov av att införa länskort för kollektivtrafiken i alla län och att det därför behövdes en huvudman som var ekonomiskt ansvarig för hela den lokala och regionala kollektivtrafiken. Huvudmannen tilldelades genom reformen bl.a. bestämmanderätten över trafikutbud och pris. Vidare skulle huvudmannen ta ställning till om driften skulle ske i egen regi eller av externa företag på entreprenad.

Före reformen var antalet bussföretag stort, och nästan alla hade sina egna pris- och biljettsystem. Förväntningarna på reformen var att den skulle medföra lägre pris, samordnade biljettsystem, större turutbud, kortare restider, bättre komfort och bättre information. Huvudmännens ansvar omfattade till en början endast busstrafiken inom respektive län.

Genom en lagändring 1989 fick huvudmännen trafikeringsrätten för linjetrafik inom länet. Förändringen innebar inte att huvudmännen övergick till att driva trafiken i egen regi utan att tjänsterna upphandlades från kollektivtrafikföretag i konkurrens. Motiven bakom lagändringen var bl.a. att öka konkurrensen.

Riksdagens trafikpolitiska beslut 1988 innebar bl.a. att huvudmännen även fick ansvar för trafiken på länsjärnvägarna. De fick välja att fortsättningsvis bedriva trafiken antingen med tåg eller buss eller genom en kombination av de båda trafikslagen. För detta fick de ett statsbidrag under tio år. Den 1 juli 1996 tilldelades trafikhuvudmännen även trafikeringsrätt för regional persontrafik på stomjärnväg inom det egna länet och möjlighet att bedriva sådan trafik i angränsande län om syftet var att utveckla den regionala persontrafiken i det egna länet. För båda slagen av järnvägar gällde att trafiken upphandlades mellan kollektivtrafikföretag i konkurrens.

Den 1 januari 1998 ersattes huvudmannalagen av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik, den s.k. trafikhuvudmannalagen. Bestämmelserna om organisationsformerna var i stort sett oförändrade med den skillnaden att landstinget och kommunerna nu benämndes "länstrafikansvariga". I den nya trafikhuvudmannalagen fastställdes att trafikhuvudmannen skulle anta en trafikförsörjningsplan efter samråd med de länstrafikansvariga. Skälet var att man ansåg det vara viktigt att samarbetet mellan trafikhuvudmännen och

⁸ Undantag gjordes för Stockholms och Gotlands län.

de länstrafikansvariga förstärktes och att det skulle innebära att ägarstyrningen av verksamheten förbättrades.

I juni 2008 utsåg regeringen en utredare med uppdrag att ur ett tydligt resenärsperspektiv se över och ge förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken. I uppdraget ingick även att utreda förstärkta passagerarrättigheter för resenärer. Enligt direktiven skulle de nya reglerna bl.a. definiera de kollektivtrafikansvarigas ansvar och skapa goda förutsättningar för att organisera kollektivtrafiken på ett flexibelt sätt. Utredaren skulle överväga om det offentliga åtagandet på området borde omformuleras med fokus på vad de kollektivtrafikansvariga ska göra och hur långt deras mandat ska sträcka sig. I syfte att öka konkurrensen i kollektivtrafiken skulle utredaren överväga avgränsningen mellan delvis offentligt finansierad respektive kommersiell trafik.⁹ I maj 2009 överlämnade utredningen sitt förslag till lag om kollektivtrafik i ett delbetänkande till regeringen.¹⁰

I fråga om marknadsöppningen av den regionala kollektivtrafiken föreslog utredningen en ”trafikförklaringsmodell” där den regionala kollektivtrafikmyndigheten skulle definiera och precisera det offentliga åtagandet för kollektivtrafiken i en årlig trafikförklaring. Myndigheten skulle även ansvara för processen att undersöka marknaden i syfte att ta reda på vilken trafik som kollektivtrafikföretagen kunde bedriva kommersiellt. Efter offentliggörandet av trafikförklaringen skulle kollektivtrafikföretag anmäla vilken trafik de avsåg att bedriva på kommersiella villkor. Företagen skulle i en anmälan ange vilka linjer de avsåg att trafikera samt tidtabell. Anmälan skulle vara bindande för företaget. Därefter skulle myndigheten ta ställning till om den anmälda trafiken var tillräcklig i förhållande till de samhälleliga mål och behov som uttryckts i trafikförklaringen. I de fall den anmälda trafiken inte bedömdes vara tillräcklig kunde myndigheten inleda en anbudsprocess för att komplettera med trafik. Detta förslag, som innebar att marknaden gavs företräde för trafik på kommersiella villkor, fördes senare inte vidare i regeringens proposition.

Utredningens slutbetänkande Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik¹¹ låg senare till grund för riksdagens beslut i december 2015 om stärkta rättigheter för kollektivtrafikresenärer.¹² Även utredningen Konkurrens på spåret¹³ av den dåvarande Järnvägsutredningen 2 utgjorde underlag till förslaget om en kollektivtrafiklag.

2.2.2 Riksdagens beslut om kollektivtrafiklagen

Riksdagen beslutade i juni 2010 att anta regeringens förslag till lag om kollektivtrafik. Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och kompletterande ändringar i annan lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 2012.¹⁴

⁹ Kommittédirektiv 2008:55.

¹⁰ En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39).

¹¹ SOU 2009:81.

¹² Beslutet behandlas i avsnitt 2.3 nedan.

¹³ SOU 2008:92.

¹⁴ Prop. 2009/10:200, bet. 2009/10:TU21, rskr. 2009/10:379.

Propositionen

Den dåvarande regeringens förslag till ny kollektivtrafiklag syftade till att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och anpassa den till EU:s nya regelverk på området. Genom den nya lagen skulle kollektivtrafikföretagen och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ges bättre förutsättningar att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformades.

Marknadsöppning

Förslaget innebar bl.a. att kollektivtrafikföretag fritt fick etablera kommersiell kollektivtrafik inom alla geografiska marknadssegment. Tidigare hade riksdagen beslutat att öppna marknaden för persontrafik på järnväg fr.o.m. den 1 oktober 2010.¹⁵ Nu avskaffades även den begränsning som hindrat kommersiella bussföretag att bedriva lokal och regional kollektivtrafik. Enligt propositionen ökades därigenom dynamiken på kollektivtrafikmarknaden med syftet att bidra till ett större utbud av kollektivtrafik och ökat resande.

Den trafikförklaringsmodell som föreslagits av Utredningen om en ny kollektivtrafiklag och som innebar företrädesrätt för etablering av kommersiell trafik genomfördes inte. Regeringen delade flera remissinstansers uppfattning om att det fanns för stor osäkerhet om tillgången till en tillfredsställande kollektivtrafikförsörjning och vilka konsekvenserna skulle bli för kommuners och landstings ekonomi om trafikförklaringsmodellen genomfördes. I propositionen anfördes:

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. Regeringen anser därför att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna även fortsättningsvis ska ha befogenhet att agera utan att först behöva avvakta initiativ från kommersiella kollektivtrafikföretag. [...] Även om den regionala kollektivtrafikmyndigheten inte behöver avvakta de kommersiella företagens initiativ menar regeringen att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör föra en dialog med berörda företag om vad kommersiell kollektivtrafik kan bidra med i kollektivtrafikförsörjningen innan myndigheten själv agerar med allmän trafikplikt och avtal.¹⁶

I propositionen föreslogs även att den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet skulle få bättre förutsättningar att agera effektivt genom en mer funktionsenlig befogenhet och en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Det skulle

¹⁵ Prop. 2008/09:176, bet. 2008/09:TU18, rskr. 2008/09:293.

¹⁶ Prop. 2009/10:200, s. 40–41.

bli lättare att utan administrativa hinder etablera trafik över länsgränser. Strategiska beslut om kollektivtrafik skulle fortsättningsvis fattas i förvaltningsform för ökad insyn och bättre samordning med annan samhällsplanering.

Enligt propositionen skulle den nya regleringen kunna leda till ett större antal resealternativ och ökad valfrihet för resenärernas del. För att underlätta för resenärerna att enkelt planera sina resor föreslogs även att kommersiella kollektivtrafikföretag skulle vara skyldiga att lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikinformation.

Utgångspunkterna för förslaget om en ny kollektivtrafiklag var EU:s förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg¹⁷, kollektivtrafikmarknadens karaktär, de transportpolitiska målen och branschens partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik. EU:s kollektivtrafikförordning behandlas i avsnitt 2.4 och de transportpolitiska målen i avsnitt 2.1. Här nedan sammanfattas kort vad som angavs i propositionen om kollektivtrafikmarknadens karaktär och branschens partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik.

Kollektivtrafikmarknadens karaktär

I propositionen beskrivs kollektivtrafikmarknadens karaktär där skillnaden mellan två ”marknadssegment” – lokal och regional kollektivtrafik å ena sidan och interregional kollektivtrafik å den andra – har stor betydelse. Den lokala och regionala kollektivtrafiken beskrivs som ett vardagsresande bestående av korta resor till och från arbete, skola, service och inköp och för fritidsändamål. Den interregionala kollektivtrafiken sägs omfatta längre resor och domineras av resor som görs i tjänsten eller s.k. sällanresor på fritiden. Eftersom karaktären på de två marknadssegmenten skiljer sig från varandra finns det enligt propositionen skäl att reglera dessa på olika sätt.

I propositionen anges att det har uppstått en allt större gråzon mellan lokal och regional respektive interregional kollektivtrafik. De senaste decennierna har t.ex. resandet med tågtrafik som initieras och subventioneras av trafikmyndigheterna ökat påtagligt, vilket har gjort att allt längre arbetsresor blivit möjliga att passa in i vardagen.

Lokal och regional kollektivtrafik präglas av ett kraftigt offentligt åtagande, konstateras det i propositionen, vilket motiveras av marknadsbrister som gör att det allmänna anses behöva planera, reglera och subventionera för att få till stånd en kollektivtrafik med önskad kvalitet, omfattning och prissättning.

För den interregionala kollektivtrafiken finns det enligt propositionen inte samma skäl för ett offentligt ingripande med subventioner. Den interregionala kollektivtrafiken i Sverige bör så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor, vilket innebär att utbudet av interregional kollektivtrafik i första hand ska definieras och tillhandahållas av marknadsaktörerna och att staten endast

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

ska komplettera det kommersiella utbudet där det finns tydliga tillgänglighetsbrister som marknaden inte löser (t.ex. i glest befolkade områden).¹⁸

Branschens partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik

I början av 2008 inledde kollektivtrafikbranschen ett samarbete i syfte att stärka kollektivtrafikens roll. Den uttalade målsättningen för samarbetet var att fördubbla resandet med kollektivtrafiken fram till 2020 och på lite längre sikt även fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. Utgångspunkten för denna ”partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken” var branschens enighet om behovet av ett nytt förhållningssätt inom kollektivtrafiken samt den problembild som gavs i dåvarande Vägverkets och Banverkets rapport Koll framåt.¹⁹

Trafikutskottets ställningstagande

I samband med att trafikutskottet beredde förslaget till en ny kollektivtrafiklag konstaterade utskottet bl.a. att för att nå bästa möjliga resultat måste kollektivtrafiken anpassas till de förändringar som äger rum i samhället. Inte minst kommer klimatutmaningen att öka efterfrågan på effektiva kollektivtrafiklösningar. Ett ökat kollektivt resande sätter ökat fokus på behovet av en ny och trafikslagsövergripande samordning av kollektivtrafiken. Det är då särskilt viktigt att kollektivtrafiken ges sådana förutsättningar att den kan bedrivas på effektivast möjliga sätt. Utskottet konstaterade även att den dåvarande lagstiftningen om kollektivtrafik i vissa stycken var otidsenlig och inte tillräckligt väl anpassad till situationen och framtida behov. Utskottet höll därför med regeringen om behovet av att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen så att den bättre svarar mot de transportpolitiska målen och principerna.

Utskottet pekade även på att transportsystemets funktion och förbättringsbehov varierar mellan olika delar av landet. På den regionala nivån finns god kännedom om lokala och regionala förhållanden och prioriteringar samt förmåga att sätta in transportsystemet i ett helhetssammanhang med koppling till regional tillväxt och fysisk planering. I planeringsprocesser är det därför väsentligt att regionala prioriteringar väger tungt för att skapa goda förutsättningar för hållbar tillväxt och klimateffektiv utveckling. Utskottet menade att det behövs ett reellt utbud av konkurrenskraftiga, klimateffektiva och säkra transportalternativ. På en väl fungerande marknad leder konkurrens till snabb förnyelse, prispress och att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Utskottet menade att för resenärerna skulle den nya regleringen kunna leda till ett större antal resealternativ och ökad valfrihet.²⁰

¹⁸ Här hänvisas till den tidigare propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56).

¹⁹ Fördubblingsmålet behandlas mer utförligt i avsnitt 7 nedan.

²⁰ Bet. 2009/10:TU21.

2.3 Lagen och förordningen om kollektivtrafik

Lagen om kollektivtrafik

Kollektivtrafiklagen innehåller bestämmelser om ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) samt regler om uppgifter och befogenheter för dem som är behöriga myndigheter enligt EU:s kollektivtrafikförordning. Dessutom ingår bestämmelser om vissa krav på kollektivtrafikföretag. Lagen gäller för kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana.

I detta avsnitt lyfts några av kollektivtrafiklagens centrala punkter fram för att bl.a. belysa förändringarna jämfört med tidigare lagstiftning.²¹

I lagen definieras regional kollektivtrafik som sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov.²²

Inom ett län ansvarar landstinget och kommunerna gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret.

I varje län ska det finnas en RKM och i de län där kommunerna och landstinget bär ansvaret gemensamt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvar för den regionala kollektivtrafiken.

RKM ska regelbundet fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken i ett trafikförsörjningsprogram. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län. Samråd ska även hållas med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de fall ett landsting ensamt är RKM ska samråd även hållas med kommunerna i länet. Programmet ska vid behov uppdateras.

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av behovet av regional kollektivtrafik i länet och mål för kollektivtrafikförsörjningen. Alla former av regional kollektivtrafik i länet ska redovisas, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt. Vidare ska trafikförsörjningsprogrammet redovisa åtgärder för att skydda miljön, tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning samt de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är behörig lokal myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och fattar beslut om allmän trafikplikt inom

²¹ Hela lagtexten återfinns i bilaga 1.

²² Indelningen av trafik i regional och interregional bestäms av vilken funktion trafiken primärt fyller. De kriterier som gäller för regional respektive interregional kollektivtrafik och som hänför sig till trafikutbudet respektive det faktiska nyttjandet av kollektivtrafiken behandlas utförligt i propositionen Ny kollektivtrafiklag (prop.2009/10:200), avsnitt 7.3.

länet.²³ En RKM får även, efter överenskommelse med en eller flera andra RKM, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område. Ett sådant beslut får endast avse regional kollektivtrafik. Ett avtal om allmän trafik som ingås av en RKM ska grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt. Ensamrätt får inte medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.²⁴

Ett kollektivtrafikföretag som har för avsikt att på kommersiell grund bedriva kollektivtrafik ska anmäla detta till berörd RKM. Detsamma gäller när ett kollektivtrafikföretag avser att upphöra med att bedriva sådan trafik. Ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikinformation.²⁵

Regeringen utser en myndighet som ska utöva tillsyn över efterlevnaden av kollektivtrafiklagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Den 1 augusti 2013 utökades kollektivtrafiklagens tillämpningsområde till att även omfatta kollektivtrafik på vatten.²⁶

Förordningen om kollektivtrafik

I förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik föreskrivs att Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt kollektivtrafiklagen.²⁷ Vidare regleras Transportstyrelsens tillsynsuppgifter och kollektivtrafikföretagens skyldighet att lämna information om trafikutbud och uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering av marknaden för kollektivtrafik.

Översyn av kollektivtrafiklagen

I 2016 års ekonomiska vårproposition som överlämnades till riksdagen den 13 april 2016 aviserar regeringen en översyn av kollektivtrafiklagen. I det sammanhanget är det enligt regeringen också viktigt att analysera vilka effekter kollektivtrafiklagen haft för resenärer och för samhällets kollektivtrafikplanering samt kostnaderna för detta.²⁸

²³ Med allmän trafikplikt menas de krav som RKM 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.

²⁴ Genom bestämmelsen förbjuds ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt, dvs. inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

²⁵ Kraven gäller för all kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller tunnelbana och är inte begränsade till regional kollektivtrafik. Anmälningsskyldigheten avser emellertid endast kollektivtrafik som bedrivs på kommersiell grund.

²⁶ Prop. 2011/12:76, bet. 2011/12:TU5, rskr. 2011/12:247.

²⁷ Förordningen återfinns i sin helhet i bilaga 2.

²⁸ Prop. 2015/16:100, s. 42.

2.4 Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter

I december 2015 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag till lag om kollektivtrafikresenärers rättigheter.²⁹ Förslaget baserades på slutbetänkandet från Utredningen om en ny kollektivtrafiklag som lades fram i september 2009.³⁰ Utredningens förslag byggde på att lokala och regionala transporter med tåg, fartyg och buss skulle undantas från tillämpningsområdena för EU:s passagerarförordningar för tåg, fartyg och buss. Eftersom möjligheterna till undantag från fartygs- och busspassagerarförordningarna inte var klara 2009 försenades beredningen av frågan. Med anledning av frågeställningar med anknytning till förslagen i betänkandet och passagerarförordningarna utarbetades 2013 en departementspromemoria om kompletterande bestämmelser³¹ och senare även en diskussionspromemoria i frågan.

Den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter³² omfattar regionala resor med tåg, spårväg, tunnelbana och buss och gäller för linjer som har en sträckning på under 150 km. Även resor med personbil i linjetrafik, som normalt tillhandahålls av taxiföretag, omfattas. Bestämmelserna i lagen ska gälla lika oavsett vilket av trafikslagen som används. Resor med anropsstyrd trafik som färdtjänstresor och förbeställda sjukresor samt resor med museifordon omfattas inte av den nya lagen.

EU:s tåg- och busspassagerarförordningar gäller fortsättningsvis för resor som är 150 kilometer eller längre samt för linjer som startar utanför Sverige. För sjötrafik gäller sedan tidigare EU:s fartygspassagerarförordning för alla resor oavsett längd.³³

Syftet med den nya lagen är att stärka kollektivtrafikens attraktionskraft och kvaliteten för att få fler att välja att resa kollektivt. Lagen ersätter de allmänna resevillkor som tillämpas i dag, bl.a. de frivilliga resegarantierna och lagen om rätt till reseinformation från 2006. Lagen trädde i kraft den 1 april 2016.

Lagen innehåller bestämmelser om att en transportör ska vara skyldig att tillhandahålla reseinformation om bl.a. de trafiktjänster som en transportör erbjuder, om störningar i trafiken och om tillgängligheten till fordon, stationer och hållplatser. Vidare finns bestämmelser om resenärers rätt till ersättning vid förseningar som är längre än 20 minuter. En resenär ska ha rätt till ersättning för skäligen kostnader för annan transport, inklusive transport med eget fordon, för att nå resans slutdestination. Den högsta ersättningen för en sådan kostnad ska vara 1/40 av prisbasbeloppet (för närvarande ca 1 100 kronor). Om en resenär inte begär ersättning för en kostnad för annan transport ska resenären i stället ha rätt till prisavdrag, om resan faktiskt blir försenad till slutdestinationen.

²⁹ Prop. 2015/16:13, bet. 2015/16:CU9.

³⁰ Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (SOU 2009:81).

³¹ Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser (Ds 2013:44).

³² SFS 2015:953.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

Dessutom ger lagen en resenär som har köpt en biljett som gäller för en viss tidsperiod rätten att få pengarna tillbaka om transportörens trafikutbud ändras efter köpet och ändringen är av väsentlig betydelse för resenären. En transportörs ansvar gäller vid förseningar oberoende av om transportören har orsakat förseningen eller inte eller av om förseningen beror på s.k. force majeure.

2.5 EU-förordningar

EU:s kollektivtrafikförordning

EU:s kollektivtrafikförordning, som trädde i kraft den 3 december 2009, reglerar hur behöriga myndigheter kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse.³⁴ Med *behörig myndighet* avses i förordningen ett offentligt organ med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område.³⁵ Förordningen är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transportsätt samt på väg.

De krav som behöriga myndigheter definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt ekonomiskt intresse kallas för *allmän trafikplikt*.³⁶ När en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag ensamrätt eller någon typ av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska detta enligt förordningen ske inom ramen för ett *avtal om allmän trafik*. Om en allmän trafikplikt avser att fastställa högsta taxa för samtliga passagerare eller för vissa grupper av passagerare får en behörig myndighet välja att införa trafikplikten genom allmänna bestämmelser i stället för avtal om allmän trafik.

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 avses. Löptiden för avtalen om allmän trafik ska vara begränsad och får normalt inte överstiga 10 år för busstransporter och 15 år för persontransporter på järnväg eller för annat spårburet transportsätt. Hur avtal om allmän trafik ska tilldelas regleras på olika sätt beroende på om avtalet är ett tjänstekontrakt eller en tjänstekoncession.

Det har ingen betydelse ur unionsrättslig synvinkel om kollektivtrafik tillhandahålls av offentliga eller privata företag. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) fastställs att statligt stöd är förenligt med fördraget om det tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt.³⁷

³⁴<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:SV:PDF>.

³⁵ I Sverige de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM).

³⁶ Med begreppet allmän trafikplikt avses de krav som RKM 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.

³⁷ Artikel 93 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Enligt förordningen får behöriga myndigheter, inom ramen för tillämpliga regler, välja att organisera kollektivtrafiken genom att antingen utlysa ett anbudsförfarande eller genom att själva eller genom direkttilldelning till ett internt företag tillhandahålla kollektivtrafiktjänster.³⁸ Ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ska vara öppet för alla företag, vara rättvist och följa principerna om insyn och icke-diskriminering.

Varje behörig myndighet ska enligt förordningen en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom dess behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätter som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik samt möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering.³⁹

EU:s passagerarförordningar

Syftet med EU:s tåg- och busspassagerarförordningar är att garantera kollektivtrafikresenärer vissa rättigheter.⁴⁰ Förordningarna tillämpas för resor som är 150 kilometer eller längre och kompletterar därmed lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter. Förordningarnas innehåll redovisas kortfattat i kapitel 5.

2.6 Övriga bestämmelser

I detta avsnitt redovisas några övriga bestämmelser som är relevanta i relation till kollektivtrafiklagen.

I järnvägslagen (2004:519) regleras de grundläggande bestämmelserna om järnväg, bl.a. säkerhetsfrågor, trafikeringsrätt, kapacitetstilldelning och avgifter m.m. Järnvägslagens bestämmelser kompletteras i järnvägsförordningen (2004:526) och i Transportstyrelsens föreskrifter.

I lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik finns bestämmelser om hur kollektivtrafik ska anpassas med hänsyn till resenärer med funktionsnedsättning.

Sedan den 1 januari 2015 finns ett diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567) som innebär att bristande tillgänglighet är en form av diskriminering.

³⁸ Att ge ensamrätt till viss trafik är tillåtet inom EU men undantaget i Sverige enligt lagen om kollektivtrafik (3 kap. 4 §): ”Ensamrätt får inte medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.” För upphandling av transporter gäller offentlig upphandling. RKM kan dock, om vissa förutsättningar är uppfyllda, direkttilldela kollektivtrafik till kommun- och landstingsägda bolag.

³⁹ EU:s kollektivtrafikförordning omarbetas inom ramen för det fjärde järnvägspaketet, och en ny förordning kan komma att beslutas sommaren 2016. Den nya förordningen kan komma att påverka kollektivtrafiklagen.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

Trafikverkets instruktion

Av Trafikverkets instruktion (2.8§) framgår bl.a. att myndigheten ska verka för kollektivtrafikens utveckling t.ex. genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § kollektivtrafiklagen.⁴¹

Enligt instruktionen (12 c.2§) får Trafikverket även göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har enligt kollektivtrafiklagen.

Transportstyrelsen

I förordningen om kollektivtrafik regleras Transportstyrelsens ansvar och uppgifter när det gäller tillsyn enligt kollektivtrafiklagen (avsnitt 2.3).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet för kommersiella kollektivtrafikföretag när kollektivtrafik påbörjas eller avslutas. I båda fallen ska anmälan vara RKM tillhanda senast 21 dagar innan trafiken börjar eller slutar. När det gäller information om trafikutbud ska detta lämnas till Samtrafiken i Sverige AB senast 21 dagar innan trafiken påbörjas, ändras eller upphör.⁴²

Trafikillstånd för kollektivtrafik

De grundläggande verksamhetstillstånd som krävs för att få bedriva persontrafik med respektive trafikslag regleras i annan lagstiftning än kollektivtrafiklagen, t.ex. i yrkestrafiklagen och i järnvägslagen.⁴³

Kompletterande bestämmelser till EU:s passagerarförordningar

I lagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar finns regler om tillsyn och sanktioner.⁴⁴

Om upphandling och tillgänglighet

I lagen om offentlig upphandling⁴⁵ och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster⁴⁶ finns bestämmelser som är tillämpliga på upphandling av kollektivtrafiktjänster i vissa fall.

⁴¹ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁴² TSFS 2012:2.

⁴³ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/Trafikillstand/>

⁴⁴ SFS 2014:1344 och 2014:1463.

⁴⁵ SFS 2007:1091.

⁴⁶ SFS 2007:1092.

2.7 Aktörer

Det är många aktörer som på ett eller annat sätt är verksamma inom den lokala och regionala kollektivtrafiken – såväl myndigheter som företag och organisationer. Här redovisas kortfattat uppgifter om de viktigaste aktörerna och de som kontaktats i arbetet med denna uppföljning.

2.7.1 Myndigheter

Kommuner och landsting

Enligt kollektivtrafiklagen ansvarar landstinget och kommunerna inom ett län gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret (2 kap. 1 §).

Konsumentverket

Enligt förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar är Konsumentverket behörig myndighet och utövar tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, researrangörer, transportörer, resebyråer, terminaloperatörer och hamnmyndigheter fullgör sina respektive skyldigheter enligt vissa artiklar i respektive tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningarna.

Myndigheten för delaktighet

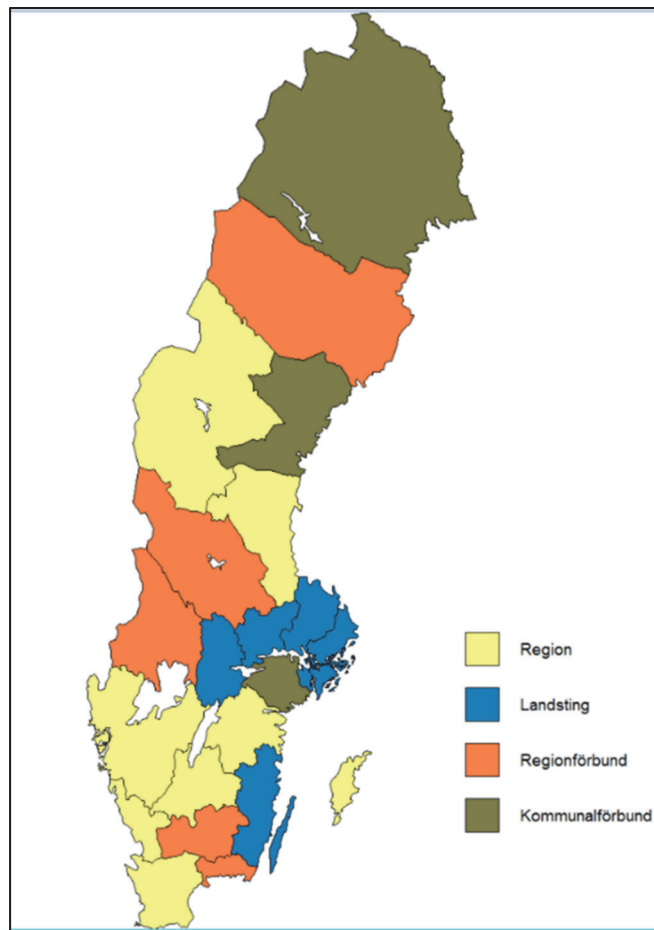
Myndigheten för delaktighet (MFD) som inrättades den 1 maj 2014 har till uppgift att främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt att ur ett rättighets-, mångfalds-, jämställdhets- och medborgarperspektiv verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar och för jämlikhet i levnadsvillkor. MFD har i uppdrag att verka för att funktionshinderspolitiken ska få genomslag i hela samhället. Myndighetens uppdrag styrs av mål och strategier för funktionshinderspolitiken som bygger på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Tillgängligheten inom kollektivtrafiken behandlas främst i avsnitt 5.4 nedan.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter

Som har redovisats i början av detta avsnitt ska det i varje län finnas en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) enligt kollektivtrafiklagen. RKM kan enligt lagen vara ett landsting, ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. På Gotland är kommunen RKM. Enligt 3 kap. 2 § kollektivtrafiklagen kan RKM överlämna befogenheten att ingå avtal om allmän trafik till ett aktiebolag.

Inom ramen för denna uppföljning har det inte varit möjligt att närmare kontakta de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Figur 1 De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) enligt en sammanställning från SKL⁴⁷



Källa: SKL.

⁴⁷ Landsting: landsting och region (region är ett landsting med ansvar för regionala utvecklingsfrågor). Kommunalförbund: kommunalförbund och regionförbund (regionförbund är ett kommunalförbund med ansvar för regionala utvecklingsfrågor).

Statens väg- och transportforskningsinstitut

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) är ett oberoende forskningsinstitut inom transportsektorn vars huvuduppgift är att bedriva forskning och utveckling kring infrastruktur, trafik och transporter. Verksamheten omfattar samtliga transportslag och områdena väg- och banteknik, drift och underhåll, fordonsteknik, trafiksäkerhet, trafikanalys, människan i transportsystemet, miljö, planerings- och beslutsprocesser, transportekonomi samt transportsystem. VTI är en uppdragsmyndighet som hör till Näringsdepartementets ansvarsområde. Institutet har omkring 200 medarbetare och finns i Linköping (huvudkontor), Stockholm, Göteborg, Borlänge och Lund.

Trafikanalys

Med utgångspunkt i de transportpolitiska målen är Trafikanalys huvuduppgift att utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Myndigheten ska även ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Trafikanalys ska årligen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen.⁴⁸

I mars 2011 fick Trafikanalys ett regeringsuppdrag att utvärdera effekterna av den öppnade marknaden för långväga persontrafik på järnväg samt den nya lagen om kollektivtrafik.⁴⁹ Uppdraget slutrapporterades i november 2014 i rapporten En bättre kollektivtrafik – utvärdering av två reformer.⁵⁰

Trafikverket

Trafikverkets övergripande uppdrag är att med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv ska Trafikverket skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

När det särskilt gäller kollektivtrafiken ska Trafikverket verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Myndigheten ska även verka för kollektivtrafikens utveckling genom att t.ex. ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som föreskrivs i kollektivtrafiklagen.⁵¹ Trafikverket är med i samarbetet Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

⁴⁸ Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

⁴⁹ N2010/7904/TE.

⁵⁰ Rapport 2014:13.

⁵¹ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.⁵²

När det gäller kollektivtrafiklagen ska Transportstyrelsen utöva tillsyn över aktörernas (myndigheter och kollektivtrafikföretag) efterlevnad av de krav som ställs i lagen och i de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Tillsynen gäller bl.a. att trafikförsörjningsprogram finns och innehåller den redovisning som lagen anger. EU:s kollektivtrafikförordning omfattas inte av Transportstyrelsens tillsyn.⁵³

Transportstyrelsen har även ett uppdrag om marknadsövervakning som är kopplat till kollektivtrafiklagen. Uppdraget, som innebär att myndigheten ska följa och utvärdera villkoren för marknadstillträde, konkurrenvillkor och villkor för resenärerna, avrapporteras till Näringsdepartementet och publiceras löpande på myndighetens webbplats. I konkurrensfrågor ska Transportstyrelsen samråda med Konkurrensverket.⁵⁴

2.7.2 Övriga organisationer

K2

K2 är centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik och bildades 2013. Syftet är att skapa en samlad miljö för forskning och utbildning inom kollektivtrafiken. I K2:s verksamhet möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige. Forskningen inom K2 har ett flervetenskapligt angreppssätt där forskare från olika vetenskapliga discipliner kan samverka och där olika metoder och perspektiv används och integreras. Forskningen inriktas på fem områden som branschen varit med och definierat: finansiering och styrning, samhällseffekter, samverkan, digitalisering och resenärsperspektivet. K2:s verksamhet redovisas mer utförligt i avsnitt 8.2 som behandlar forskning och framtid.

K2 har sitt säte i Lund och drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö högskola och VTI i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vinnova, Formas och Trafikverket ger stöd till verksamheten.

⁵² Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁵³ Transportstyrelsens tillsyn enligt kollektivtrafiklagen, PM Transportstyrelsen, 2012-05-26.

⁵⁴ Transportstyrelsens marknadsövervakning kopplat till kollektivtrafiklagen, PM Transportstyrelsen, 2012-07-17.

Partnersamverkan

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik är en samverkansarena för aktörer inom kollektivtrafiken i Sverige. Det övergripande målet för partnersamverkan är att kollektivtrafiken ska nå en fördubblad marknadsandel. Bakom partnersamverkan står de nationella branschorganisationerna Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting samt Trafikverket och Jernhusen. Gemensamt drivs projekt och aktiviteter kring huvudområdena avtalsprocessen, samhällsplanering och infrastruktur.

Resenärsforum

Resenärsforum är en organisation för kollektivtrafikresenärer som organiserar enskilda personer och närstående organisationer. Organisationen har funnits i tio år och har ett trettio-tal grupper i olika delar av landet (ca 6 000 personer). Resenärsforum driver frågor för alla kollektivtrafikresenärer oavsett färdmedel. Resenärsforum samverkar med lokala pendlarföreningar och är dessutom medlem i Sveriges Konsumentråd, i den europeiska konsumentorganisationen The European Consumer Organisation (BEUC) och i Europeiska Passagerarfederationen (EPF). Verksamheten bygger till stor del på frivilliga insatser.

Samtrafiken

Samtrafiken är ett företag som utvecklar tjänster för trafikföretag och resenärer. Basen i verksamheten är samordning av trafikplanering genom bl.a. Resplus (som binder samman 3 500 orter via ett gemensamt biljettsystem och gemensamma regler), planeringssamverkan och tidtabeller. Andra exempel på tjänster som erbjuds är Ledsagningsportalen, ett system för samarbete kring ledsagning, och Resrobot, en reseplanerare som samlar hela Sveriges trafikinformation på ett ställe och som utvecklats med biljettfunktion. Samtrafiken är också en innovationsaktör genom projekt som t.ex. Trafiklab – en utvecklarplattform och ett initiativ för öppna trafikdata. Samtrafiken ägs av 38 trafikföretag, däribland SJ, Skånetrafiken, Stockholms Lokaltrafik (SL) och Västtrafik.

Enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:2) ska information om trafikutbud enligt 4 kap. 2 § lagen om kollektivtrafik lämnas till Samtrafiken i Sverige AB.

Svensk Kollektivtrafik

Svensk Kollektivtrafik är branschorganisation för regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag. Organisationen bevakar och informerar om utvecklingen inom branschen och trafikpolitiken och stöder medlemmarna i olika branschfrågor. Bland annat bevakar man medlemmarnas intressen i EU

genom den internationella kollektivtrafikorganisationen UITP.⁵⁵ Svensk Kollektivtrafik driver även medlemmarnas intressen gentemot riksdagen och regeringen, myndigheter och andra organisationer. Tillsammans med Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik har Svensk Kollektivtrafik bl.a. utvecklat avtalsprocessen som bygger på utvecklade samarbetsformer och ökad affärsmässighet. Organisationen har ett tjugotal medlemmar och ett åttiotal associerade medlemmar. Svensk Kollektivtrafik är med i samarbetet Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

Sveriges Bussföretag

Sveriges Bussföretag är ett gemensamt förbund för busstrafikföretag och bussresearrangörer som bedriver alla former av yrkesmässig busstrafik. Förbundet arbetar med både arbetsgivarfrågor och branschfrågor. Uppgifter på arbetsgivar sidan är att träffa kollektivavtal om löne- och anställningsvillkor inom branschen och att bistå medlemsföretagen med rådgivning i arbetsgivarfrågor. I branschfrågor företräder Sveriges Bussföretag medlemsföretagens intressen gentemot politiker, myndigheter och andra organisationer. Sveriges Bussföretag är ett förbund inom Transportföretagen och Svenskt Näringsliv och har ca 370 medlemsföretag. Förbundet är med i samarbetet Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges kommuner och Landsting (SKL) är arbetsgivar- och intresseorganisation för landets 290 kommuner och 20 landsting/regioner. SKL har till uppgift att teckna centrala kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor för kommun-, landstings- och regionanställda. SKL:s uppgift är också att stödja och bidra till att utveckla kommuners, landstings och regioners verksamhet och fungera som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. Inom kollektivtrafiken fick SKL en större roll när den nya kollektivtrafiklagen infördes, vilket bl.a. innebar ett ökat politiskt inflytande. SKL stöder de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och arbetet med att utveckla regionala trafikförsörjningsprogram. För att stödja den politiska styrningen och främja det regionala utvecklingsarbetet tar SKL bl.a. fram öppna jämförelser om kollektivtrafiken. SKL är med i samarbetet Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

Tågoperatörerna

Tågoperatörerna är branschföreningen som representerar de kommersiella tågoperatörerna i Sverige. Föreningen driver den yrkesmässiga spårtrafikens gemensamma intressefrågor nationellt och internationellt. Tågoperatörerna har i dag 35 ordinarie medlemmar, däribland SJ, Arlanda Express, Blå Tåget, DB

⁵⁵ The International Association of Public Transport (UITP).

Schenker, DHL, Inlandsbanan, MTR Express, Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) och tolv associerade medlemmar (däribland Jernhusen). Tågoperatörerna är aktiva deltagare i samarbetet Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik.

3 Kollektivtrafik

3.1 Vad är kollektivtrafik?

Kollektivtrafik definieras i kollektivtrafiklagen (5 §) genom en hänvisning till EU:s kollektivtrafikförordning. I denna förordning definieras kollektivtrafik som ”persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering”.⁵⁶

Vid sidan av kollektivtrafiken finns andra persontransporttjänster som inte omfattas av kollektivtrafiklagen. Det handlar om beställningstrafik, chartertrafik och rundresor där passagerarna åker tillbaka till resans utgångspunkt, eller trafik som anordnas vid särskilda evenemang samt resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan.⁵⁷ Färdtjänst, sjukresor och skolskjuts som numera går under beteckningen *särskilda persontransporter* räknas t.ex. inte som kollektivtrafik. Vanliga taxitjänster räknas inte heller till kollektivtrafiken.⁵⁸

Före kollektivtrafiklagens ikraftträdande 2012 definierades begreppet kollektivtrafik som ”i förväg organiserade, regelbundet tillgängliga transporter som erbjuds allmänheten eller en särskild personkrets enligt givna regler”.⁵⁹ Kollektivtrafiken delades då in i tre grupper: allmän kollektivtrafik, särskild kollektivtrafik samt turist- och chartertrafik.

Allmän kollektivtrafik överensstämde med det nu aktuella begreppet kollektivtrafik enligt EU:s kollektivtrafikförordning, och i stället för begreppet *särskild kollektivtrafik* används numera beteckningen *särskilda persontransporter*. Turist- och chartertrafik räknas numera till kategorin *kollektivt resande* men inte till kollektivtrafik.⁶⁰

Kollektivtrafiken kan även indelas i lokal och regional, interregional samt internationell kollektivtrafik. I kollektivtrafiklagen regleras den lokala och regionala kollektivtrafiken. Regional kollektivtrafik definieras i lagen som ”sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov”.⁶¹

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70, artikel 2a.

⁵⁷ Prop. 2011/12:76, s. 55 samt <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/>

⁵⁸ Kollektivtrafik kan utföras med taxibilar, t.ex. utförs kollektivtrafik i sällsynta fall (på landsbygden) av taxifordon. Det som vanligtvis betecknas som taxitjänster räknas dock inte till kollektivtrafik.

⁵⁹ Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor 2003 (SIKA Statistik 2005:2).

⁶⁰ Lokal och regional kollektivtrafik 2014 (Statistik 2015:20) Trafikanalys.

⁶¹ 6 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

3.2 Kollektivtrafik i dag – fakta och statistik

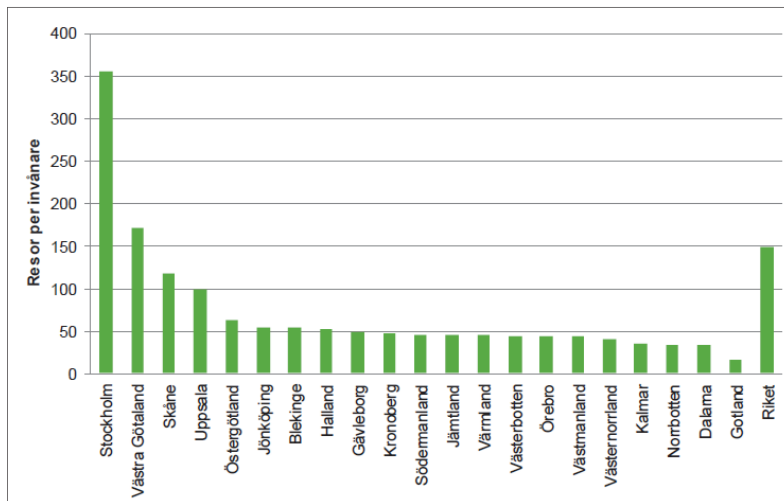
Följande sammanfattande redovisning av kollektivtrafiken i landet har hämtats från rapporten Lokal och regional kollektivtrafik 2014 som publicerades i juni 2015 av Trafikanalys.⁶²

Resandet med lokal och regional kollektivtrafik ökar stadigt i Sverige. Under 2014 uppgick rikets kollektivtrafikresande med buss, tåg, spårväg, tunnelbana och fartyg till 1 435 miljoner påstigningar, vilket är en ökning med 28 procent sett över en tioårsperiod.

Buss är det i särklass vanligaste kollektiva färdmedlet med 52 procent av det totala antalet påstigningar i kollektivtrafiken. 23 procent av påstigningarna rörde tunnelbana, 14 procent rörde tåg och 10 procent rörde spårväg. Antalet påstigningar med kollektivtrafik ökade i flertalet av rikets 21 län under året. Störst var ökningen i Västmanlands län med 18 procent, följt av Kalmar och Jämtlands län med 9 respektive 8 procent. Antalet påstigningar minskade i fem län. Minskningen var störst i Dalarnas län där 5 procent färre resor genomfördes 2014 än 2013.

Antalet påstigningar i den regionala och lokala kollektivtrafiken ökar, även räknat per invånare. Sedan år 2004 har antalet påstigningar stigit från 125 till 148 resor per invånare och år, vilket innebär att varje invånare i genomsnitt gjorde 19 procent fler påstigningar under år 2014 än år 2004.

Diagram 1 Antal påstigningar i kollektivtrafiken per invånare efter län år 2014.



Källa: Trafikanalys.

Storstadsregionerna Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län dominerar på många sätt inom kollektivtrafiken. Tillsammans står de för knappt 60 procent av utbudet i fordons- och vagnkilometer, 71 procent av transportarbetet i personkilometer och 84 procent av antalet påstigningar i hela Sverige.

⁶² Uppgifterna omfattar enbart av trafik som är upphandlad av RKM.

Invånarna i Stockholms län gjorde flest påstigningar under 2014, i genomsnitt 355 resor per invånare, medan boende i Västra Götalands län gjorde 170 påstigningar och boende i Skåne län 119 påstigningar per person. Det är att jämföra med invånarna i Gotlands län, som i genomsnitt gjorde endast 16 påstigningar per person med kollektivtrafiken under året.

De kortaste kollektivtrafikresorna ägde rum i Stockholms län, där varje påstigning i genomsnitt endast innebar en 7 kilometer lång resa under 2014. De längsta genomsnittliga kollektivtrafikresorna gjordes i Dalarnas län där varje påstigning innebar en 38 kilometer lång resa. Även i Hallands och Kronobergs län gjordes relativt långa resor, i genomsnitt 33 respektive 28 kilometer per påstigning.

Utbudet av trafikslag varierar mellan länen. De flesta län erbjuder buss och tåg, medan spårväg, tunnelbana samt kollektivtrafik på vatten enbart förekommer i vissa län. I Gotlands län erbjuds endast trafikslaget buss. Tunnelbana erbjuds endast i Stockholm, medan spårväg återfinns i Stockholm, Västra Götaland och Östergötland. Kollektivtrafik på vatten erbjuds i Stockholms län, Blekinge län, Västra Götalands län och Värmlands län.

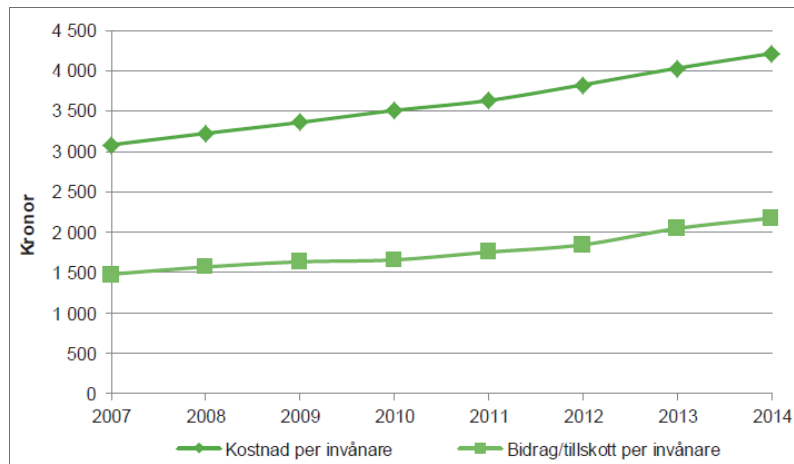
De tjänster som länen erbjuder inom kollektivtrafiken anges i *utbudskilometer* (antalet utförda fordons- och vagnkilometer i kollektivtrafiken) och *sittplatskilometer* (antalet utförda fordons- och vagnkilometer gånger fordonsparkens sittplatskapacitet). Det totala antalet utbudskilometer för den svenska kollektivtrafiken uppgick år 2014 till 822 miljoner km, en ökning med 2 procent sedan föregående år. Stockholms län hade det största utbudet kollektivtrafik per invånare under året, 117 utbudskilometer per invånare. Jämtlands län redovisade också ett stort utbud per invånare, 107 utbudskilometer. Lägst antal utbudskilometer per invånare erbjöd Gotland, endast 45 kilometer per invånare.

Tabell 1 Antal utbudskilometer per invånare efter trafikslag och län år 2014

Län	Utbudskilometer per invånare					Totalt
	Buss	Tåg	Spårväg	Tunnelbana	Båttrafik	
Stockholm	60	13	1	43	..	117
Uppsala	84	13	.	.	.	97
Södermanland	56	..	.	.	.	56
Östergötland	54	9	3	.	.	66
Jönköping	50	30	.	.	.	81
Kronoberg	62	11	.	.	.	73
Kalmar	77	9	.	.	.	87
Götaland	45	.	.	.	.	45
Blekinge	44	11	.	.	0	55
Skåne	54	18	.	.	.	72
Halland	48	11	.	.	.	59
Västra Götaland	71	8	10	.	0	89
Värmland	69	7	.	.	0	76
Örebro	47	..	.	.	.	47
Västmanland	43	..	.	.	.	43
Dalarna	59	..	.	.	.	59
Gävleborg	60	18	.	.	.	79
Västernorrland	53	27	.	.	.	81
Jämtland	86	22	.	.	.	107
Västerbotten	70	17	.	.	.	88
Norrbottnen	66	13	.	.	.	79
Riket	61	12	2	10	0	85

Källa: Trafikanalys.

Under år 2014 uppgick de totala kostnaderna för rikets lokala och regionala kollektivtrafik till knappt 41 miljarder kronor. Intäkterna från verksamheten var drygt 20 miljarder kronor eller 48 procent. Resterande del av kostnaderna täcktes av skattebidrag från landstingen, kommunerna och staten. År 2014 finansierade landstingen 45 procent, kommunerna 6 procent och staten genom Trafikverket 1 procent av verksamheten.

Diagram 2 Kostnader och bidrag/tillskott per invånare i riket år 2007–2014 (2014 års priser)

Källa: Trafikanalys.

Andelen verksamhetsintäkter i förhållande till bidrag/tillskott i finansieringen av kollektivtrafiken skiljer sig markant mellan de olika länen. Högst självfinansieringsgrad under år 2014 hade Stockholms och Hallands län med 55 procent självfinansiering, dvs. mer än hälften av kostnaderna täcks av verksamhetsintäkter. Gotlands och Södermanlands län hade lägst självfinansieringsgrad, där ca 22 respektive 30 procent av intäkterna kom från den egna verksamheten.

Det totala antalet bussar registrerade för trafik i Sverige var 13 992 i december 2014. Detta inkluderar förutom bussar i lokal och regional kollektivtrafik även bussar i charter- och beställningstrafik samt i övrig kommersiell trafik. Antalet har legat stadigt runt 14 000 de senaste fem åren. Av dessa bussar var 1 414 eller 10 procent nyregistrerade under året. Det avregistrerades färre än det nyregistrerades — 1 094 stycken — vilket var en stark minskning från föregående år.

Bussarna kördes i genomsnitt 56 040 km, vilket är en ökning med 1 procent sedan 2004. Under samma period minskade andelen dieseldrivna bussar från 91 procent till 76 procent. Utöver dessa fanns det 2014 ca 2 procent biodieseldrivna bussar. Andelen gasdrivna bussar har sedan 2004 ökat från en halv procent till 16 procent. Antalet elhybridbussar- och rena elbussar var 71 stycken.⁶³

Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen

Trafikanalys följer årligen upp de transportpolitiska målen och gör en bedömning av om de preciseringar som kopplats till målen utvecklas positivt, negativt eller neutralt i förhållande till läget 2009. I den senaste uppföljningsrapporten gör Trafikanalys följande bedömning av kollektivtrafikens utveckling:

Medborgarnas resmöjligheter med kollektivtrafiken har under en längre tid förbättrats i och med att utbudet ökat, främst i Sveriges tre största städer. Dock överskuggas detta till viss del av att biljettpriserna fortsätter att öka kraftigt [...] Trafikanalys bedömning, trots vissa positiva indikationer, är att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel är oförändrade jämfört med 2009.

I Trafikanalys uppföljningsrapport redovisas bl.a. att kollektivtrafikens andel av persontransportarbetet har ökat med över 2 procentenheter sedan 2004. Mest betydande för utvecklingen har varit det ökade järnvägsresandet. Under 2005–2006 reste män mindre med regional kollektivtrafik än kvinnor. Denna skillnad har minskat, och det finns inte längre någon signifikant skillnad mellan mäns och kvinnors resande inom detta område. Det totala antalet utbudskilometer i den samhällsfinansierade lokala och regionala kollektivtrafiken ökade under perioden 2004–2013 med 20 procent och resandet med 27 procent, medan de totala kostnaderna har ökat betydligt mer. Resenärerna har delvis betalat denna kostnadsökning med högre priser.⁶⁴

⁶³ Lokal och regional kollektivtrafik 2014, Trafikanalys, 2015.

⁶⁴ Uppföljning av de transportpolitiska målen (rapport 2015:7), Trafikanalys.

4 Kollektivtrafiklagens hittillsvarande effekter

I detta kapitel redovisas en övergripande bild av kollektivtrafiklagens effekter utifrån några rapporter och utredningar. Mer specifika frågor kring kollektivtrafiklagen behandlas i följande avsnitt. I avsnitt 4.4 redovisas dessutom kamarrättens dom i målet mellan SJ och Stockholms läns landsting om beslutet om allmän trafikplikt i Mälardalen. Målet är av principiell betydelse för tolkningen av kollektivtrafiklagens bestämmelser.

4.1 Trafikanalys utvärdering

I mars 2011 fick Trafikanalys i uppdrag av regeringen⁶⁵ att utvärdera dels marknadsöppningen av den långväga persontrafiken på järnväg som trädde i kraft i oktober 2010, dels den nya kollektivtrafiklagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 2012. Uppdraget skulle avrapporteras årligen och slutrapporteras 2014. Enligt uppdraget skulle Trafikanalys utvärdera reformernas effekter för medborgare, resenärer, näringsliv och samhälle i olika delar av landet. Effekterna skulle bedömas i förhållande till de transportpolitiska målen. Trafikanalys slutrapport överlämnades till regeringen i november 2014.⁶⁶

Trafikanalys utvärdering sammanfattas i följande avsnitt. Delvis berörs även den långväga, interregionala järnvägstrafiken som inte ingår i denna uppföljning men som har flera beröringspunkter med den lokala och regionala kollektivtrafiken.

Båda reformerna syftade till att gagna resenärerna genom ökad marknadsdynamik, ett diversifierat utbud samt lägre priser, vilket förväntades resultera i en ökad andel resande med kollektivtrafik.

Marknadsöppningen

Marknadsöppningen förväntades leda till fördelar för resenärerna genom en större innovationsgrad då samhällsbetald trafik fick konkurrens av kommersiell trafik.

Utvärderingen visar att det finns ett betydande kommersiellt inslag på 44 procent i den *interregionala* trafiken, särskilt på järnväg där 37 procent av trafiken utförs helt utan subventioner. I den *regionala* kollektivtrafiken körs endast 2,9 procent på rent kommersiella grunder, och då huvudsakligen i vissa begränsade nischer som t.ex. Flygbussarna. Begränsningen utgörs enligt Trafikanalys i första hand av en svag marknad med låg betalningsvilja. Men nya

⁶⁵ N2010/7904/TE.

⁶⁶ En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer (Rapport 2014:13), Trafikanalys.

kommersiella aktörer måste även konkurrera med upphandlad trafik som är subventionerad till i genomsnitt 50 procent.

Olika inträdeshinder försvårar för nya kommersiella initiativ. För den *interregionala tågmarknaden* gäller det främst konkurrens med subventionerad trafik och Trafikverkets process för kapacitetstilldelning. Även avsaknaden av ett samordnat biljettsystem och tillgång till öppen information om marknaden utgör betydande inträdeshinder. På den *regionala kollektivtrafikmarknaden* finns inträdeshinder som till stor del förklaras av oklarheter i lagstiftningen eller dess tillämpning. Det gäller t.ex. konkurrensvillkoren vid trafikering, tillgång till samordnade betal- och biljettsystem, tillgång till bytespunkter och till marknadsinformation.

Trafikanalys påpekar även att de två marknaderna har olika detaljerad lagstiftning, vilket har betydelse för förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Enligt järnvägslagen (2004:519) ska Trafikverket agera konkurrensneutralt och icke-diskriminerande när det gäller tilldelning av tåglägen, i sina trafikavtal och vad gäller avgifter. Detta gäller alla resurser som Trafikverket har inflytande över, inte bara utrymme på spåren utan även tillgång till depåer och annat som Trafikverket råder över. I kollektivtrafiklagen saknas däremot helt skrivningar om konkurrens, både vad gäller själva trafiken och tillgång till gemensam infrastruktur såsom bytespunkter, informationssystem, reseplanerare och biljettsystem.

Centrala myndigheter

Trafikanalys gör bedömningen att de nationella transportmyndigheterna i vissa fall intagit en passiv hållning. Det gäller Trafikverket i arbetet med att stödja de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i genomförandet av kollektivtrafiklagen, och det gäller Transportstyrelsen som enligt Trafikanalys borde lägga mer resurser på en kraftfull, engagerad och proaktiv tillsyn och marknadsövervakning.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter

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

RKM verkar som regel inte betrakta kommersiell trafik som en potentiell resurs för effektiv kollektivtrafikförsörjning. Trafikanalys ser inte heller några goda incitament för RKM att ändra sitt agerande, och en viktig förutsättning för detta är ökad transparens i uppföljning och redovisning. Det behövs även stöd från en nationell myndighet för att komplettera det arbete som SKL utför till stöd för RKM.

Inrättandet av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna förväntades flytta ansvaret för kollektivtrafikens styrning från ett bolagsperspektiv till en integrerad del av den politiska styrningen för regionens utveckling och medborgarnas bästa. Mot bakgrund av pris- och kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken och den tilltagande konkurrensen om offentliga medel bedömer Trafikanalys denna förändring som mycket viktig om inte resursbrist ska leda till försämringar för resenärer och medborgare.

Trafikanalys bedömning av reformernas utfall

Marknadsöppningen för persontrafik på järnväg bedömdes vid tiden för utvärderingen (2014) som en framgång av Trafikanalys, men om framgången inte ska komma av sig måste flera hinder för inträde och expansion åtgärdas.

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

Marknadsöppningen i den regionala kollektivtrafiken har hittills, med givna förutsättningar, haft en högst marginell betydelse för utbud och resenärernas valmöjligheter. Busslinjer till flygplatser runt om i landet är den vanligaste nischen för kommersiell etablering, men det har lett till att subventionerad kollektivtrafik ersatts med snarlik kommersiell trafik, dvs. det har ett begränsat innehåll av dynamik. Den enda rena arbetspendlarlinjen inom ett län som etablerats var då Nacka–Kista-linjen i Stockholms län.⁶⁷ Resenärsnyttan av reformerna är därför ännu oklar. Risker för försämringar har identifierats, främst genom att bristande målsättningar och kostnadskontroll kan orsaka bristande effektivitet och fördyringar för resenärer och medborgare.

Den marknadsförskjutning som förekommit sedan den nya kollektivtrafiklagen infördes har skett till den offentligt organiserade trafikens fördel. Detta är möjligt på tågsidan tack vare den nya lagens möjlighet för RKM att ordna länsgränsöverskridande trafik. Denna nya möjlighet tillsammans med många läns och regioners ambitioner för regionförstoring leder enligt Trafikanalys till den utveckling vi ser.

Det finns också farhågor för att de storregionala tågsamarbetena kommer att vara kostnadsdrivande i en sektor där subventionsgraden på 15 år ökat från 42 till 50 procent, och där biljettpriserna för resenärer stigit mer än konsumentpriserna generellt. Biljettprisökningen har ändå inte kunnat täcka hela kostnadsökningen, utan de offentliga kostnaderna har stigit snabbare än utbudet och resandet.

⁶⁷ Busslinjen startade i februari 2012 och lades ned i januari 2015.

Hinder för framgång

På några områden har Trafikanalys identifierat oklarheter eller målkonflikter som kan vara potentiella hinder för reformernas framgång.

Det handlar bl.a. om motsättningen mellan de praktiska förväntningarna på rent kommersiell trafik och den teoretiska kunskapen om kollektivtrafikmarknadens funktion. Trafikforskningen visar att lokal och regional kollektivtrafik i ett system helt utan subventioner leder till mindre trafik och högre priser än det optimala. Därför subventioneras kollektivtrafik. Att som operatör hitta en nisch på en så ”intecknad” marknad under snedvriden konkurrens kommer enligt forskningen aldrig att leda till några större volymer av kommersiell trafik. Det blir inte lättare av att ingen RKM än så länge välkomnat kommersiella operatörer i sina biljettsystem, tillägger Trafikanalys.⁶⁸

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

Framtidsscenarioer och rekommendationer

Trafikanalys utvärdering landar i fyra olika framtidsscenarioer för den regionala kollektivtrafiken och 13 rekommendationer som även inkluderar den interregionala järnvägstrafiken. Inledningsvis framhålls betydelsen av att politiken på nationell, regional och lokal nivå pekar ut sina målsättningar för kollektivtrafikens roll i samhället – först därefter finns en grund för att välja hur styrningen ska utformas.

De fyra framtidsscenarioerna är:

- Behåll dagens ordning och låt utvecklingen ha sin gång.
- Återreglering som innebär återgång till en situation där RKM kan hindra kommersiell etablering inom länet.
- Skärpning av regelverket för och uppföljningen av RKM.
- Skapa reell konkurrens i regional och interregional kollektivtrafik.

Utifrån de iakttagelser som gjorts i utvärderingen lämnar Trafikanalys ett antal rekommendationer. Inledningsvis påpekas att valet av vissa åtgärder beror på

⁶⁸ Ett undantag är Skånetrafiken som för ett par år sedan hade med Flygbussarna.

vilket system för kollektivtrafik man önskar för Sverige: enbart offentligt organiserad trafik, ett visst inslag av konkurrens eller så stor del som möjligt av kommersiell trafik.

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

man utreda en möjlighet att organisera kollektivtrafiken i kollektivtrafikregioner, efter förebild från sjukvårdsregionerna.

- Trafikverket och Trafikanalys bör kunna stödja RKM med statistik om t.ex. trafikflöden på järnväg på länsnivå, inställda tåg och förseningar på länsnivå samt hur resenärer i respektive län drabbas av kvalitetsproblem i tågsektorn.

Trafikanalys utvärderingsrapport presenterades i november 2014. Enligt uppgift från Trafikanalys har inget inträffat sedan dess som på ett avgörande sätt motiverar andra slutsatser än de som framförs i rapporten.⁶⁹

4.2 Effekter för den regionala busstrafiken

Med den nya kollektivtrafiklagen avskaffades begränsningen av kommersiella bussföretags möjligheter att bedriva lokal och regional kollektivtrafik. Därigenom förväntades dynamiken på kollektivtrafikmarknaden öka och bidra till ett större utbud av kollektivtrafik och ökat resande.

Trafikanalys utvärdering

I Trafikanalys utvärdering av kollektivtrafiklagen redovisades vissa uppgifter om utvecklingen av busstrafiken.⁷⁰ Där konstaterades bl.a. att en del långväga busstrafik nyetablerats. Den interregionala busstrafiken, som haft fri etableringsrätt sedan mitten av 1990-talet, får i och med kollektivtrafiklagens införande även utföra regional kollektivtrafik, dvs. ta upp och lämna av passage-rare inom ett län. Den här trafiken är dock sällan aktuell för s.k. vardagsresande på grund av det begränsade antalet turer per dygn.

Av renodlad regional kollektivtrafik hade sedan januari 2012 (till slutet av 2014) 25 nya busslinjer etablerats (inklusive anropsstyrd buss och taxibuss). Den enda rena arbetspendlarlinjen som etablerats inom ett län var den tidigare nämnda Nacka – Kista linjen. Efter tre år fanns endast 12 av de 25 kommersiella busslinjerna kvar. Inom busstrafiken är det till stor del trafik till flygplatser som har överlevt reformens tre första år.

Med anledning av Trafikanalys utvärderingsuppdrag gav myndigheten Ramböll Management Consulting (RMC) i uppdrag att göra en studie av marknadsöppningen.⁷¹ Studien belyser de problem och hinder som bussföretag upplever kring etableringen av kommersiell regionaltrafik. I studien beskrivs också de eventuella hinder som finns för bussföretag när det gäller att få till stånd avtal eller andra samarbeten med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. I studien konstateras bl.a. följande:

⁶⁹ Intervju Trafikanalys 2016-02-09.

⁷⁰ En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer (Rapport 2014:13), Trafikanalys.

⁷¹ Bussen i marknadsöppningen – förutsättningar och hinder för kommersiell regional trafik med buss, Ramböll Management Consulting, juni 2014.

- Bussbranschen har visat på att marknadsöppningen i sin nuvarande utformning inte har genererat eller kommer att generera någon kommersiell regional trafik annat än på marginalen.
- Huvudförklaringarna till att marknadsöppningen inte har genererat ny kommersiell regional trafik är 1. att bussföretagen varken kan eller upplever sig kunna konkurrera med den subventionerade upphandlade trafiken på sträckor som potentiellt skulle kunna bära sig kommersiellt och 2. att bussföretagen inte ges möjlighet att ersätta upphandlad trafik med kommersiell trafik på sträckor som potentiellt skulle bära sig på kommersiella grunder.
- Bussföretagens förutsättningar måste ses mot bakgrund av hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna förhåller och väljer att förhålla sig till marknadsöppningen.
- Därutöver begränsas bussföretagens möjligheter att etablera sig kommersiellt av ett antal faktorer. Dessa faktorer hänger huvudsakligen samman med att bussföretag som vill agera på kommersiella grunder inte får eller upplever sig få tillgång till den offentligt finansierade fysiska och digitala infrastrukturen på samma villkor som den upphandlade trafiken. Tillgången till de befintliga regionala lösningarna kring biljettsystemen lyfts fram som den viktigaste av dessa faktorer. Möjligheten att ingå i befintliga reseplanerare samt få tillgång till terminaler och hållplatser på lika villkor lyfts också fram som betydande, om än inte avgörande, faktorer.

Studien pekar sammantaget på att bussföretagens förutsättningar för att köra kommersiellt på enskilda sträckor inom ett befintligt regionalt kollektivtrafiksystem är mycket begränsade.

Sveriges Bussföretag

Sveriges Bussföretag belyser i en rapport den kommersiella linjetrafikens förutsättningar med utgångspunkt i de intentioner som finns i kollektivtrafiklagstiftningen.⁷² I rapporten redovisas samtliga 21 regionala kollektivtrafikmyndigheters åtgärder inom sex fokusområden som enligt Sveriges Bussföretag är viktigast för en marknadsöppning. Fokusområdena är

1. trafikpliktbeslut
2. tillträde till offentligt ägda terminaler och bytespunkter
3. tillträde till offentligt ägda informationssystem på bytespunkter och hållplatser
4. tillträde till offentligt ägda regionala reseplanerare
5. tillträde till offentligt ägda betalssystem
6. beskrivning av kommersiell linjetrafik i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafikförsörjningsprogram.

⁷² Fortsatt motvind för kommersiell linjetrafik, Sveriges Bussföretag, 2015-07-01.

Fokusområdena 2–5 behandlas mer utförligt i kapitel 7. Sammanfattningsvis konstaterar Sveriges Bussföretag att det finns stora hinder för kommersiell linjetrafik inom samtliga dessa fokusområden. Man menar vidare att hindren för en marknadsöppning totalt sett är ännu större eftersom flera av fokusområdena påverkar varandra. Utifrån rapportens resultat konstaterar Sveriges Bussföretag att det fortfarande finns mycket stora hinder för förutsättningarna att bedriva kommersiell linjetrafik och att man under de nuvarande förhållandena inte kommer att få se mycket ny kommersiell linjetrafik i Sverige.

4.3 Effekter för den regionala tågtrafiken

I kollektivtrafiklagen ges möjlighet till länsöverskridande regional kollektivtrafik som i vissa fall kan bli omfattande och delvis konkurrera med kommersiell interregional trafik. Frågan behandlas av Utredningen om järnvägens organisation som i december 2015 överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen.⁷³

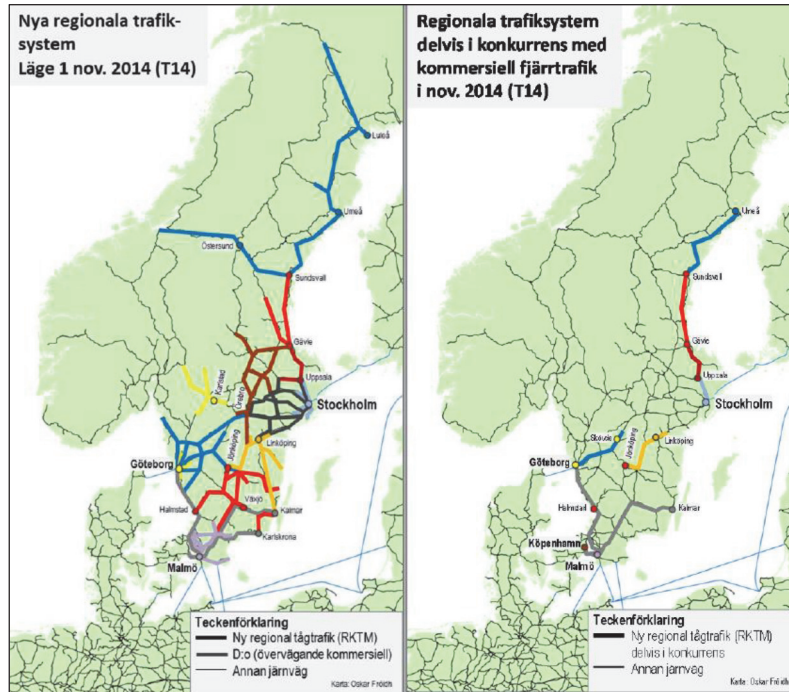
Regionala tågssystem

I betänkandet redovisades förslag till förbättringar av järnvägssystemets organisation. I ett avsnitt behandlades utvecklingen av och förhållandet mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik. I betänkandet anges att de regionala kollektivtrafikhuvudmännens vilja att utveckla den regionala tågtrafiken lett till framväxten av omfattande regionala tågssystem på flera håll i Sverige samt att de förbättrade resmöjligheterna har bidragit till en kraftig tillväxt i resandet.

På senare år har det dock uppstått en utträngningseffekt på vissa håll mellan den samhällsorganiserade och den kommersiella persontrafiken, både vad gäller spårkapacitet och resenärer. Eftersom den samhällsorganiserade trafiken länge dominerat på lokal och regional nivå sker enligt utredningen utträngningen främst på storregional nivå och påverkar därmed kommersiell trafik i mer långväga relationer.

⁷³ En annan tågordning – bortom järnvägsknuten (SOU 2015:110).

Figur 2 Regional tågtrafik 2014 i RKM-regi (vänstra kartan) och regional tågtrafik som delvis konkurrerar med kommersiell fjärrtrafik (högra kartan)



*Linjernas olika färger indikerar olika RKM eller sammanslutningar av RKM.

Källa: Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2014, Järnvägsgruppen KTH.

De regionala sträckor som har ett attraktivt utbud för interregionala resor framgår av kartan till höger i figur 3 ovan och beskrivs kortfattat nedan.

1. Öresundstågen Köpenhamn–Malmö–Göteborg/Kalmar trafikerar sträckor där det finns underlag för kommersiell fjärrtrafik av viss omfattning på Väst kustbanan, Kust-till-kustbanan och Södra stambanan, men som urholkas av den regionala trafiken.
2. Västtågen Göteborg–Skövde(–Töreboda) konkurrerar till viss del med kommersiell fjärrtrafik på Västra stambanan men utgör också ett komplement helt inom Västra Götalandsregionen.
3. Östgötatrafiken och Jönköpings länstrafik kör länsöverskridande regional trafik, och framför allt på Södra stambanan Norrköping–Linköping–Nässjö konkurrerar man också med kommersiell fjärrtrafik.
4. SL pendeltåg Stockholm–Uppsala konkurrerar med SJ:s kommersiella tågtrafik inom Trafik i Mälardalen (TiM) mellan ändpunkterna.
5. Upptåget Uppsala–Gävle konkurrerar delvis med kommersiell fjärrtrafik mellan ändpunkterna även om det genom många uppehåll längs sträckan också är ett bra komplement.

6. X-tåget Gävle–Sundsvall kör vissa kompletterande turer till kommersiell fjärtrafik, men genom att restiderna är nästan lika korta som för snabbtåg och kapaciteten på den enkelspåriga Ostkustbanan är begränsad blir det konkurrens om både resenärer och tåglägen.
7. Norrtåg på Ådalsbanan och Botniabanan mellan Sundsvall och Umeå har karaktär av fjärtrafik både i komfort ombord, taxor och restider och urholkar därmed underlaget för en utvidgad kommersiell fjärtrafik.⁷⁴

I Utredningen om järnvägens organisation anføres vidare att kostnaderna för den samhällsorganiserade kollektivtrafiken, och därmed användningen av skattemedel, generellt har ökat kraftigt de senaste åren.

Utredningens sammanfattande bedömning är att förutsättningarna för den kommersiella persontrafiken på järnväg inte är tillfredsställande i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken och att utvecklingen på senare år inte följer intentionerna med den nya kollektivtrafiklagen. I syfte att få till stånd både ett tydligare gränssnitt för konkurrensen mellan kommersiell och samhällsorganiserad persontrafik och en bättre samverkan lämnar utredningen ett antal förslag till ändringar i kollektivtrafiklagen.

En viktig del i de föreslagna ändringarna är ett ökat inslag av transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, bl.a. med syftet att mer information ska bli tillgänglig för aktörerna på marknaden. Detaljerad information om den samhällsorganiserade trafikens ekonomi och användning är också nödvändig för att kollektivtrafikmyndigheterna ska kunna styra sin resursanvändning på ett effektivt sätt. Det är vidare en förutsättning för att medborgarna ska få insyn i hur skattemedel används, enligt utredningen. Lagförslagen gäller inte enbart järnvägstrafiken. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Näringsdepartementet.⁷⁵

Regressrätt

Flera aktörer inom kollektivtrafiken har aktualiserat frågan om en nationell regressrätt inom järnvägssektorn. Frågan gäller inte bara den regionala tågtrafiken utan tågtrafiken i hela landet. Regressrätt innebär i det här fallet en möjlighet för tågoperatörer att kräva kompensation av den som orsakar en störning i trafiken, t.ex. infrastrukturhållaren eller en annan tågoperatör. Regressrätten har utretts av Järnvägstrafikutredningen som lämnade sitt slutbetänkande till regeringen i mars 2015.⁷⁶ Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Enligt departementet kommer en lagrådsremiss hösten 2016 och enligt planerna en proposition före årsskiftet 2016/17.⁷⁷

⁷⁴ Utvecklingen av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2014 och utvärdering av avreglering och konkurrens samt analys av kommersiell och planeringsstyrd trafik, KTH:s järnvägsgrupp 2014.

⁷⁵ En mer utförlig redovisning av utredningens lagförslag återfinns i bilaga 6.

⁷⁶ En modern reglering av järnvägstransporter (SOU 2015:9).

⁷⁷ Johan Nordin, Justitiedepartementet.

4.4 En rättslig prövning av kollektivtrafiklagen

Tillämpningen av bestämmelser om allmän trafikplikt i kollektivtrafiklagen (3 kap. 1 §) och i EU:s kollektivtrafikförordning har varit föremål för rättslig prövning i Förvaltningsrätten och i Kammarrätten i Stockholm. Fallet gäller tågtrafiken i Mälardalen där RKM beslutat om allmän trafikplikt från 2017 och där SJ AB har överklagat beslutet.⁷⁸

SJ har under en längre tid bedrivit kommersiell tågtrafik i Mälardalen. Trafiken bedrivs enligt ett samarbetsavtal med Mälardalen som ägs av de kollektivtrafikansvariga i Stockholm – Mälardalen.⁷⁹ Inför att samarbetsavtalet mellan parterna löper ut i slutet av 2016 har berörda RKM fattat beslut om allmän trafikplikt i regionen fr.o.m. 2017. Beslutet innebär att större delen av de regionalt trafikerade sträckorna, som SJ trafikerar i dag, kommer att trafikeras av samhällsorganiserad tågtrafik i framtiden.

Beslutet om allmän trafikplikt överklagades av SJ till förvaltningsrätten, och SJ menade bl.a. att beslutet gick emot kollektivtrafiklagens intentioner om att det offentliga inte ska handla upp trafik där det finns förutsättningar för kommersiell trafik. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna stod fast vid sitt beslut och ansåg sig följa bestämmelserna i kollektivtrafiklagen. Man pekade också på att ett beslut om allmän trafikplikt inte innebar ett förbud för SJ och andra att bedriva trafik, dvs. marknaden var fortfarande öppen. Förvaltningsrätten delade de regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppfattning och dömde till deras fördel. SJ överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm.

Även kammarrätten avslog SJ:s överklagande i en dom den 9 mars 2016.⁸⁰ Kammarrätten bedömde att landstinget har haft stöd i EU:s kollektivtrafikförordning och i kollektivtrafiklagen för att fatta beslut om allmän trafikplikt med den omfattning och med de förutsättningar som framgår av beslutet.

Rätten konstaterade att det vare sig i EU-förordningen, kollektivtrafiklagen eller i dess förarbeten anges några begränsningar av omfattningen av ett beslut om allmän trafikplikt så länge trafikplikten håller sig inom de territoriella och funktionella begränsningar som lagen anger. Enligt rätten uppställs inga hinder mot att fatta ett beslut som avser hela länet eller det gemensamma området.

Utredningen i målet visar enligt rätten att beslutet om allmän trafikplikt endast omfattar trafik i det gemensamma området för de aktuella RKM och endast regional trafik i den mening som avses i kollektivtrafiklagen, dvs. beslutet håller sig även inom de funktionella begränsningar som lagen anger. Enligt kammarrätten framgår det av beslutsunderlaget att kommersiella aktörer totalt sett inte bedöms kunna uppfylla de funktionella krav på trafiken som

⁷⁸ 3 kap. 1 §: 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.

⁷⁹ Mälardalen ägs gemensamt av Stockholms läns landsting (35 %), Kommunalförbundet Sörmlands kollektivtrafikmyndighet (13 %), Landstinget i Uppsala län (13 %), Landstinget Västmanland (13 %), Region Örebro län (13 %) och Region Östergötland (13 %).

⁸⁰ Kammarrätten i Stockholm mål nr 354-15.

uttrycks i länens trafikförsörjningsprogram – på flertalet linjer bedöms en kommersiell trafik kvantitativt sett bli för liten eller på annat sätt avvika från regionens behov.

Kammarrättens dom har överklagats av SJ som har begärt prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.⁸¹

⁸¹ Enligt uppgift från Tågoperatörerna.

5 Resenärernas rättigheter

Kollektivtrafikresenärers rättigheter regleras dels i den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter, dels i EU:s passagerarförordningar.

5.1 Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter

Som framgår av avsnitt 2.4 trädde den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter i kraft den 1 april 2016.⁸² Lagen omfattar regionala resor med tåg, spårväg, tunnelbana och buss, och gäller för linjer som har en sträckning på under 150 km. Även resor med personbil i linjetrafik, som normalt tillhandahålls av taxiföretag, omfattas. Bestämmelserna i lagen gäller lika oavsett vilket av trafikslagen som används. Resor med anropsstyrd trafik som färdtjänstresor och förbeställda sjukresor samt resor med museifordon omfattas inte av den nya lagen. EU:s tåg- och busspassagerarförordningar gäller fortsättningsvis för resor som är 150 kilometer eller längre samt för linjer som startar utanför Sverige.

Lagen ersätter de allmänna resevillkor som tillämpas i dag, bl.a. de frivilliga resegarantierna och lagen om rätt till reseinformation från 2006. Vidare innehåller lagen bestämmelser om att en transportör ska vara skyldig att tillhandahålla reseinformation om bl.a. de trafik tjänster som en transportör erbjuder, om störningar i trafiken och om tillgängligheten till fordon, stationer och hållplatser.

I lagen finns bestämmelser om resenärers rätt till ersättning vid förseningar som är längre än 20 minuter. En resenär ska ha rätt till ersättning för skäligen kostnader för annan transport, inklusive transport med eget fordon, för att nå resans slutdestination. Den högsta ersättningen vid förseningar är 1/40 av prisbasbeloppet (för närvarande ca 1 100 kronor). Om en resenär inte begär ersättning för en kostnad för annan transport ska resenären i stället ha rätt till prisavdrag, om resan faktiskt blir försenad till slutdestinationen.

Dessutom ger lagen en resenär som har köpt en biljett som gäller för en viss tidsperiod rätten att få pengarna tillbaka om transportörens trafikutbud ändras efter köpet och ändringen är av väsentlig betydelse för resenären. En transportörs ansvar gäller vid förseningar oberoende av om transportören har orsakat förseningen eller inte eller om förseningen beror på s.k. force majeure.

Om informationsskyldighet

I bestämmelserna om informationsskyldighet (7–9 §§) föreskrivs att transportören ska tillhandahålla information om

⁸² Lag (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

- en försening eller annan störning i trafiken och dess orsak, varaktighet och konsekvenser
- resenärens rättigheter i frågor som regleras i denna lag
- transportörens allmänna avtalsvillkor
- biljettpriser, tidtabeller och linjesträckningar
- tillgänglighet till fordon, stationer och hållplatser
- möjligheten att medföra cyklar och villkor för detta
- säkerhets- och trygghetsfrågor och
- hur transportören kan kontaktas.

Vid resa med spårvagn, tunnelbana eller tåg ska transportören lämna information om nästa station eller hållplats och viktigare anslutande förbindelser. Informationen ska tillhandahållas i en form som är lämplig för resenärerna och särskild vikt ska läggas vid behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för transportörernas informationskyldighet enligt lagen och enligt artikel 20 i EU:s busspassagerarförordning om information.

Lagens konsekvenser

Enligt propositionen kommer den nya lagen att stärka och tydliggöra resenärernas rättigheter inom kollektivtrafiken. Bestämmelserna om transportörernas informationsskyldighet förväntas ge resenärerna ett bra underlag för att planera och genomföra sina resor. De förbättrade villkoren förväntas särskilt gynna kvinnors resande samtidigt som de kan få fler män att resa kollektivt, enligt propositionen. Lagens bestämmelser om ersättning vid förseningar bedöms inte i någon större utsträckning leda till ökade kostnader för transportörerna. Inte heller förslaget om utvidgning av busspassagerarförordningens bestämmelser om resenärernas rättigheter vid förseningar kan enligt regeringen antas få någon större påverkan på transportörernas kostnader. Övriga förslag bedöms enligt regeringen innebära begränsade kostnadsökningar eller inga konsekvenser för transportörerna.

5.2 EU:s passagerarförordningar

Som framgår av avsnitt 2.5 gäller EU:s tåg- och busspassagerarförordningar för kollektivtrafikresenärers rättigheter vid resor som är 150 kilometer eller längre. Ett gemensamt syfte med förordningarna är att garantera resenärerna vissa rättigheter. Förordningarna har stora inbördes likheter. Exempelvis innehåller förordningarna likartade bestämmelser om rätt till ersättning och information vid förseningar och inställda avgångar. En central del i förordningarna är de rättigheter som tillkommer personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet. Dessutom innehåller förordningarna skyldigheter för medlemsstaterna att tillhandahålla sanktioner vid överträdelse av förordningarnas

bestämmelser och att utse tillsynsorgan. Förordningarna utgör tvingande minimiregleringar till resenärernas förmån, dvs. rättigheterna får inte begränsas eller åsidosättas genom avtal (artikel 6 i respektive förordning).

EU:s busspassagerarförordning

EU:s busspassagerarförordning gäller i Sverige för resor som är 150 kilometer eller längre. Förordningen slår i korthet fast att passagerare, däribland de med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet, som reser med buss har samma rättigheter oavsett var de reser i Europeiska unionen. Dessa rättigheter, däribland rätten till information eller ersättning i händelse av försening eller inställd resa, kompletteras liknande rättigheter för resenärer inom sjöfart och inre vattenvägar, luftfart och tågtransport.⁸³

EU:s tågpassagerarförordning

Förordningen gäller i Sverige för resor som är 150 kilometer eller längre.⁸⁴ Förordningen reglerar följande områden:

- Den information som järnvägsföretagen ska tillhandahålla, ingående av transportavtal, utfärdande av biljetter och införande av ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstransporter.
- Järnvägsföretagens skadeståndsansvar och deras försäkringsskyldigheter för resenärerna och deras resgoods.
- Järnvägsföretagens skyldigheter gentemot resenärerna vid förseningar.
- Skydd av och assistans till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet vid tågresor.
- Fastställande och övervakning av tjänstekvalitetsnormer, hantering av risker för resenärernas personliga säkerhet och handläggning av klagomål.
- Allmänna regler om kontroll av efterlevnaden.

Ansvaret för tillsynen över passagerarförordningarna ligger på Konsumentverket och Transportstyrelsen. Tillsynen behandlas närmare i kapitel 11.

5.3 Några aktörers synpunkter på den nya lagen

Några aktörer har framfört kritik mot den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter. Man menar bl.a. att olika regler kommer att gälla för olika avgångar och att resenärerna måste hålla reda på hur lång t.ex. en tåglinje är

⁸³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004. En sammanfattning av förordningen finns i bilaga 5 och hela texten på denna länk: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0181&from=SV>.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0014:0041:sv:PDF>.

för att få rätt till ersättning vid förseningar. Detta kommer att leda till ett växande missnöje och ökade konflikter och att arbetsmiljön för personalen på tågen kommer att försämrats. Svensk Kollektivtrafik, Tågoperatörerna och Samtrafiken har även framfört att kostnaderna för kollektivtrafiken kommer att öka liksom för taxiresor, administration, bedrägerier och ökade kontroller, vilket leder till högre biljettpriser, indragen trafik och ökade skattekostnader. Man efterlyser också en möjlighet att kräva kompensation av den som orsakar en trafikstörning – inom tågsektorn kan det t.ex. vara Trafikverket eller ett annat tågbolag.⁸⁵

Förespråkare för den nya lagen menar att den länge efterfrågats av resenärerna. Trots att resenärerna i dag betalar betydligt mer för kollektivtrafiken än tidigare har tillförlitligheten och kvaliteten knappast förbättrats i samma utsträckning, konstaterar förespråkarna. Resenärsforum menar att den nya lagen kommer i sig inte att kunna förhindra förseningar, men den skapar trygghet och enhetliga regler. Eftersom resenärerna på ett rättssäkert sätt kommer att kunna kräva ersättning vid trafikstörningar leder det också i förlängningen till högre krav på punktlighet hos trafikföretagen, enligt förespråkarna.⁸⁶

Resenärsforum välkomnar den nya lagen och påpekar att det tog fem år innan reglerna om resenärernas rättigheter kom på plats, medan marknadsöppningen genomfördes omgående med kollektivtrafiklagen. Resenärsforum menar att ersättningen i lagen handlar om små belopp men att det kan bli många sådana. När det gäller ersättningen vid förseningar hänvisar Resenärsforum till ett automatiskt system i Danmark där resenärerna registreras för en viss sträcka och där förseningar automatiskt räknas av. Enligt Resenärsforum ska det vara resenärens resa som ska räknas och inte fordonets. Resenärernas rättigheter är en bas för dialogen med operatörerna och företagen och det måste enligt Resenärsforum finnas en balans mellan resenären och operatören. De stora frågorna för resenärerna är turtäthet, restider, komfort och framför allt pålitlighet – det är viktigare än priset, anser Resenärsforum.⁸⁷

Enligt Samtrafiken har Resplussystemet⁸⁸ naggats i kanten av EU:s passagerarförordningar där det är svårt att hitta en gemensam nämnare. Den nya lagen går på tvärs mot förordningarna och har söndrat systemet ännu mer, enligt Samtrafiken. Inför lagens ikraftträdande har Samtrafiken i denna uppföljning framfört att företagen kommer att uppfylla lagens krav men att det blir ännu mindre gemensamma regler för en sammanhållen resa. Den enda gemensamma regeln fr.o.m. ikraftträdandet den 1 april 2016 inom Resplus är en ”kom fram - garanti”, dvs. om man har en kombinerad resa med flera trafikslag betalar företagen inom samtrafiksamarbetet extrakostnader vid förseningar så att man kommer fram. De flesta länen kommer att tillämpa lagen inom all sin trafik trots att man har trafik längre än 150 km, enligt Samtrafiken, problemen

⁸⁵ Svensk Kollektivtrafik, Tågoperatörerna och Samtrafiken i SvD 2015-11-19.

⁸⁶ Resenärsforum i SvD 2015-11-23.

⁸⁷ Intervju Resenärsforum 2016-01-18.

⁸⁸ Resplus är ett nationellt biljettbokningssystem för kollektivtrafikbiljetter med en resegaranti vid trafikstörningar. Resplus redovisas mer utförligt i avsnitt 6.7.

kommer att uppstå för de företag som kör kommersiellt under 150 km. Tillämpningen av lagen blir svår att kommunicera eftersom resenären måste känna till linjesträckningen. Lagen lägger också ett stort ansvar på producenten då det räcker med 20 minuters försening för ersättning, enligt Samtrafiken.⁸⁹

Sveriges Bussföretag har i uppföljningen framfört att man inte är positiva till den nya lagstiftningen och menar att den är ogenomtänkt, krånglig och svår att följa eftersom både svensk lag och EU:s passagerarförordningar gäller men på olika sträckor. Man menar att beställarsidan kommer att råka illa ut, eftersom det är de som säljer biljetterna, men de egna medlemmarna som kör kommersiell trafik kommer att drabbas lika mycket. Om företagen skulle kalkylera med de risker som faktiskt finns med lagen skulle priserna öka betydligt, enligt Sveriges Bussföretag. Många företag kanske ännu inte förstår vad lagen egentligen innebär, Och en prisökning gagnar ju inte resenärerna i någon större utsträckning, anser Sveriges Bussföretag.⁹⁰

5.4 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

5.4.1 Regler

Kollektivtrafiklagen

Enligt kollektivtrafiklagen ska de regionala trafikförsörjningsprogrammen bl.a. innehålla en redovisning av tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning och de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer (2 kap. 10 §). Vidare föreskrivs att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska verka för att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärsgupper (2 kap. 13 §).

Lagen om handikappanpassad kollektivtrafik

I lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik föreskrivs att den som har tillsyn över och utövar kollektivtrafik ska se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionsnedsättning. Detta innebär bl.a. att när kollektivtrafik planeras och genomförs ska de särskilda behov som personer med funktionsnedsättning har beaktas och de färdmedel som används ska så långt det är möjligt vara lämpade för resenärer med funktionsnedsättning. Enligt förordningen (1980:398) om handikappad kollektivtrafik ska anpassningen ske i den takt och i den omfattning som bedöms skälig med hänsyn till syftet och till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna hos dem som utövar trafiken. Trafikverket och Sjöfartsverket ska, inom sina respektive områ-

⁸⁹ Intervju Samtrafiken 2016-03-01.

⁹⁰ Intervju Sveriges Bussföretag 2016-01-25.

den, initiera, planera och följa upp anpassningen. Detsamma gäller Transportstyrelsen inom luftfartsområdet. Trafikverket ska verka för att anpassningen samordnas.

Diskrimineringslagen

Den 1 januari 2015 trädde nya bestämmelser i kraft i diskrimineringslagen (2008:567) om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.⁹¹ Reglerna ska stärka och komplettera andra lagar och regler om tillgänglighet. Bristande tillgänglighet innebär att en person med funktionsnedsättning missgynnas därför att man inte gjort skäliga tillgänglighetsåtgärder för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan funktionsnedsättning. Vilka åtgärder som är skäliga bedöms utifrån bl.a. lagens krav på tillgänglighet samt praktiska och ekonomiska förutsättningar. Förbudet mot diskriminering ska bidra till att öka tillgängligheten i samhället så att människor med funktionsnedsättning kan delta på likvärdiga villkor.

5.4.2 Trafikförsörjningsprogrammen och tillgängligheten

Transportstyrelsen har ansvar för tillsynen av kollektivtrafiklagen och är dessutom en av 22 s.k. strategiska myndigheter inom funktionshinderspolitiken.

Transportstyrelsen utövar tillsyn över de trafikförsörjningsprogram som RKM utarbetar och som bl.a. ska innehålla en redovisning av tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik enligt vad som beskrivs i avsnitt 6.1. Tillsynen sker i form av s.k. skrivbordstillsyner där man läser trafikförsörjningsprogrammen och kontrollerar om de uppfyller lagen. Vid behov kan det leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma en rättelse av den objektsansvarige. Transportstyrelsen gör ingen bedömning av i vilken utsträckning programmen resulterar i konkreta åtgärder. Resultatet av tillsynen publiceras inte i någon årsrapport eller på styrelsens webbplats men återfinns i myndighetens diarium. I myndighetens årsredovisning finns alla redovisningar av tillsynen förtecknade under respektive trafikslag.

Transportstyrelsen har också ett regeringsuppdrag om tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning som man årligen avrapporterat de senaste tre, fyra åren. Enligt Transportstyrelsen har RKM problem med att redovisa vilka linjer och bytespunkter som är fullt tillgängliga. Problemet är själva begreppet ”fullt tillgängliga” som inte definieras i lagen och som det är upp till varje myndighet att bedöma. Av tolv genomförda tillsyner har Transportstyrelsen gjort anmärkningar om detta i tio fall. Enligt Transportstyrelsen är detta ett återkommande problem.⁹²

Frågan om ”full tillgänglighet” tas upp i den vägledning för regionala trafikförsörjningsprogram som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tagit fram på uppdrag av Partnersamverkan. Syftet med vägledningen är att ge stöd

⁹¹ Prop. 2013/14:198, bet. 2013/14:AU8, rskr. 2013/14:367.

⁹² Telefonmöte Transportstyrelsen 2016-03-10.

till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i arbetet med att ta fram regionala trafikförsörjningsprogram. I vägledningen finns ett avsnitt om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning som bl.a. behandlar frågan om ”full tillgänglighet”.

Som sagts ovan finns ingen enhetlig definition av begreppet fullt tillgänglig. Det finns många typer av funktionsnedsättningar och de ställer olika krav. Om fordon och infrastruktur anpassas så att de blir användbara för de flesta som har nedsatt rörelseförmåga, hörselnedsättning, nedsatt syn och i viss utsträckning kognitiva funktionsnedsättningar (*orienterbarhet*), så har man kommit långt. Om detta kan sägas innebära att den allmänna kollektivtrafiken är fullt tillgänglig är oklart. En förutsättning för tillgänglighet i den allmänna kollektivtrafiken är att alla berörda aktörer samverkar så att helheten blir anpassad. Det gäller att både bytespunkt och fordon är anpassade för att tillgänglighet för resenärer med funktionsnedsättning ska uppnås.⁹³

På uppdrag av Svensk Kollektivtrafik har Sweco tagit fram en promemoria som redovisar hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna formulerar allmänna mål och strategier i de regionala trafikförsörjningsprogrammen (TFP). I promemorian konstateras bl.a. att i samtliga trafikförsörjningsprogram betonas att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla. Tillgänglighet till kollektivtrafiken för särskilda grupper är en angelägen fråga för samtliga RKM. Vanligast är att RKM har mål och strategier för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till kollektivtrafiken.⁹⁴

5.4.3 Funktionshinderspolitiken och kollektivtrafiken

Trafikutskottet

Trafikutskottet genomförde 2013 en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet som publicerades i rapporten *Hela resan hela året! – en uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*.⁹⁵ Rapporten har behandlats i trafikutskottets betänkanden 2013/14:TU1, 2013/14:TU11, 2014/15:TU1, 2014/15:TU9, 2014/15:TU13 och senast i höstens budgetbetänkande 2015/16:TU1 där utskottet anförde följande:

Utskottet konstaterar vidare att de ställningstaganden om tillgänglighet som utskottet gjorde i sitt budgetbetänkande för två år sedan, med anledning av utskottets rapport *Hela resan hela året! (2013/14:RFR5)* inte kommenterats vare sig i årets eller i förra årets resultatredovisning. Utskottet anser det angeläget att regeringen – med utgångspunkt i de problem som uppmärksammats i rapporten – återkommer till riksdagen med en mer utförlig redovisning av vilka insatser som görs och vilka resultat som uppnås.

Myndigheten för delaktighet

⁹³ Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken – en vägledning och ett verktyg, SKL, 2015.

⁹⁴ Genomlysning av mål och strategier i de regionala trafikförsörjningsprogrammen, Sweco 2015-11-17.

⁹⁵ 2013/14:RFR5. En sammanfattning av uppföljningsgruppens bedömningar i rapporten återfinns i bilaga 4.

Myndigheten för delaktighet (MFD) gör årligen en uppföljning av de nationella målen för funktionshinderspolitiken och de mål som beslutats i strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Den senaste uppföljningen redovisades i maj 2015.⁹⁶ I rapporten redovisas följande fakta i kortfattat:

- Den totala reslängden per capita är kortare för personer med funktionsnedsättning jämfört med övriga. Också barn med funktionsnedsättning reser kortare än övriga barn.
- Majoriteten av de svarande i Rivkraft⁹⁷ är nöjda med den allmänna kollektivtrafiken, 8 procent är mycket nöjda och 53 procent är ganska nöjda.
- Under 2014 åtgärdades 118 busshållplatser i det nationella nätet. Det betyder att 79 procent av de planerade busshållplatserna (till 2016) har åtgärdats.
- 14 av de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna har mätbara mål för ökad tillgänglighet och användbarhet.
- 76 procent av fordonen i kollektivtrafiken har audiovisuellt hållplatsutrop. Detta är en ökning från förra året med 4 procent.

Bland de som svarat i Rivkraft är det tre av tio som ofta använder den allmänna kollektivtrafiken. Samtidigt är det nästan en av fem, 22 procent som aldrig åker med allmän kollektivtrafik. Av de som åker med den allmänna kollektivtrafiken är det 47 procent som skulle vilja kunna resa oftare än vad de gör i dag. Av de 22 procenten som aldrig åker svarar sex av tio att orsaken är att tillgängligheten brister. Det största hindret beskrivs som problem att komma ombord på fordon. De aspekter som flest pekar mot som skulle göra att kollektivtrafiken fungerar bättre är tydligare och enklare information, enklare att köpa biljetter, bättre tillgänglighet på hållplatser, perronger och vid bytespunkter, bättre bemötande samt bättre tillgänglighet på fordonen.

Transportstyrelsens slutredovisning

I mars 2016 slutredovisade Transportstyrelsen sitt arbete med funktionshinderspolitiken under perioden 2011–2016. I den aktuella rapporten redovisas resultat för strategiperiodens delmål och sammanfattande slutsatser och reflektioner kring hur arbetet med att anpassa transportsystemet till personer med funktionsnedsättning har utvecklats under perioden. Arbetet har bedrivits i samarbete mellan Transportstyrelsen, Trafikverket och Sjöfartsverket under perioden.⁹⁸

⁹⁶ Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken. Hur är läget? MFD, 2015.

⁹⁷ Myndigheten för delaktighets panel som genomförs bland personer med olika funktionsnedsättningar.

⁹⁸ Funktionshinderspolitiken 2011–2016 – Rapportering 2016 samt slutlig resultatredovisning, Transportstyrelsen, 2016.

Oklart om ansvar vid diskriminering

MFD ställer sig frågande till vem som bär ansvaret vid diskriminering enligt de nya reglerna i diskrimineringslagen om bristande tillgänglighet. När de regionala kollektivtrafikmyndigheterna kom till i samband med kollektivtrafiklagen betonades att det offentliga skulle ta ansvar. För närvarande prövas ett fall i Gävle där en person med funktionsnedsättning inte kunde åka med en buss på grund av att chauffören inte kunde sköta trappliften på bussen. Frågan är om det är diskriminering och vem som bär ansvaret – operatören eller RKM. DHR⁹⁹ har beslutat att driva ärendet vidare till tingsrätten, och målet är att få till en rättslig prövning och en dom för att få fram rättspraxis och därmed en förtydligad tolkning av bristande tillgänglighet.¹⁰⁰

Vem ansvarar för funktionshinderspolitiken inom kollektivtrafiken?

Ansvarsfrågan är central enligt MFD, och man menar att det är oklart hur ansvarskartan ser ut. MFD följer upp RKM som en del i sin kommunuppföljning som bl.a. visar att det behövs ett samordnande ansvar för RKM och att de behöver stöd. Det behövs även samordnade riktlinjer och definitioner vad gäller tillgänglighet inom transportområdet enligt kommunuppföljningen. Många RKM är också oklara om ansvarsfrågan, enligt MFD.

MFD anser vidare att det överlag saknas en enhetlig definition av var ansvaret för bristande tillgänglighet ligger – och var ligger ansvaret centralt, frågar sig MFD. Transportmyndigheterna har en gemensam målbild för funktionshinderspolitiken men inget samordningsansvar. Konsumentverket och Transportstyrelsen har ett visst tillsynsansvar, och Trafikverket har en normgivande och stödjande funktion. Kommunerna har visst ansvar för stationer och färdtjänst. Men vem ska resenärerna vända sig till när det gäller klagomål och rättigheter, undrar MFD, som anser att ansvarsfördelningen på statligt håll bör utredas.

När riksdagen beslutade om funktionshinderspolitiken år 2000 fanns ett sektorsansvar och en samordnande roll. Trafikverket kom till senare, och varken Trafikverket eller Transportstyrelsen har i dag något sektorsansvar för funktionshinderspolitiken. Enligt MFD behövs det en myndighet på transportområdet som har en samlande roll och ett samordningsansvar – och det borde vara Trafikverket. Verket borde också kunna stödja RKM när det gäller upphandling, för vilket det borde finnas gemensamma riktlinjer. Största problemet med upphandlingen är att riktlingerna inte är uniformt utformade. Det är en kunskapsfråga, enligt MFD. Många RKM behöver ha hjälp med kunskap och stöd – något som staten inte levererar. De vill ha en samordnande funktion och samordnade riktlinjer för bl.a. upphandling.

⁹⁹ Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder.

¹⁰⁰ Intervju MFD 2016-02-10.

Konsumentverket, som är tillsynsmyndighet för EU:s passagerarförordningar, får inte in några anmälningar på grund av på att medborgarna inte känner till att verket är ansvarig tillsynsmyndighet, enligt MFD.¹⁰¹

Trafikverket har ett nationellt tillgänglighetsråd, RTAF-rådet¹⁰², där funktionshindersorganisationerna ingår tillsammans med Transportstyrelsen och Jernhusen. Enligt Trafikverket är det viktigt att RKM hittar rätt nivå i funktionshinderspolitiken. Det är svårt med olika aktörer när det gäller funktionshindersfrågor och utformningen av framför allt järnvägsstationer. Det finns många aktörer men det är ingen som samordnar helheten, enligt Trafikverket. Det finns ingen utpekad samordnare för stationsförvaltarbegreppet, och det vore bra om det infördes ett sådant samordningsansvar, framför en representant för Trafikverket.¹⁰³

Enligt kollektivtrafiklagen ska RKM i trafikförsörjningsprogrammen planera för ”full tillgänglighet” av stationer m.m. Det är otydligt vad ”full tillgänglighet” egentligen innebär. Det vore bättre att definiera en nivå på tillgänglighet, enligt Trafikverket.¹⁰⁴

Den regionala nivån har fått ett utökat ansvar för tillgänglighetsfrågorna i och med den nya kollektivtrafiklagen. Principen om det lokala och regionala självstyret gör att det skapas olika lösningar för att uppnå samma mål. I kollektivtrafiken i Sverige har man många år arbetat aktivt för en tillgänglighetsanpassning, vilket innebär att man ligger relativt långt fram i utvecklingen.¹⁰⁵

¹⁰¹ Intervju MFD 10/2 2016-02-10.

¹⁰² Rådet för tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning.

¹⁰³ En nationell genomförandeplan tas fram av Transportstyrelsen för genomförande av ett EU-direktiv (TSD PRM 1300/2014) som handlar om tillgänglighetsanpassning av stationer.

¹⁰⁴ Intervju Trafikverket 2016-02-23.

¹⁰⁵ Intervju SKL 2016-02-12.

6 Gemensamma funktioner

I detta kapitel behandlas frågor som gäller kollektivtrafikens gemensamma funktioner som bytespunkter, information och biljett- och betalsystem. Ur ett resenärsperspektiv framhålls att systemen för dessa funktioner bör vara tillgängliga för alla grupper av resenärer, omfatta alla kollektivtrafikslag och kollektivtrafiken i hela landet. De ska vara realtidsuppdaterade, lätta att använda och erbjuda acceptabla lösningar vid trafikstörningar. Ur trafikföretagens perspektiv framhålls vikten av att de offentligt ägda gemensamma funktionerna är öppna för tillträde på lika villkor för alla kollektivtrafikföretag.

6.1 Lagen och propositionen

Om bytespunkter

I 2 kap. 10 § kollektivtrafiklagen föreskrivs att ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Tillgängligheten behandlas i föregående kapitel.

I propositionen anförs att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) även ska definiera vilka bytespunkter och linjer i ett prioriterat nät som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Det nationella prioriterade nätet för personer med funktionsnedsättning bör i detta sammanhang kunna vara en utgångspunkt. När det gäller tillgången till bytespunkter och hållplatser gjorde regeringen följande bedömning i propositionen:

Att kollektivtrafikföretag på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor kan få tillgång till offentligt ägd infrastruktur som hållplatser och bytespunkter är av stor betydelse för att underlätta etablering av kommersiell trafik. Regeringen avser att vidare följa frågan om ansvar för, tillgång till och prissättning för hållplatser och bytespunkter för att kunna vidta åtgärder som säkerställer en tillfredsställande upplåtelse av denna typ av infrastruktur.¹⁰⁶

Om information

I 4 kap. 2 § kollektivtrafiklagen föreskrivs att ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Informationen ska lämnas till Samtrafiken i Sverige AB som Transportstyrelsen har överlämnat denna uppgift till.¹⁰⁷ Informationen ska innehålla uppgifter om linjer, typ av färdmedel, hållplatser och tidtabeller och lämnas senast 21 dagar (om inte särskilda skäl talar emot det) innan trafiken påbörjas, ändras eller upphör.

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:200, s. 48–49.

¹⁰⁷ Transportstyrelsens författningssamling, TSFS 2012:2.

I propositionen anges att i ett system med öppnare marknadstillträde fordras att kollektivtrafikföretagen deltar i ett samordnat informationssystem för resenären på ett enkelt sätt ska kunna få samlad information om all kollektivtrafik i länet och för att kunna planera sin resa. Det är i linje med regeringens strävan att anlägga ett hela-resan-perspektiv på resenärers utnyttjande av transportsystemet.¹⁰⁸

Om biljett- och betalsystem

I propositionen anförde den dåvarande regeringen att det ur ett resenärsperspektiv är viktigt att kollektivtrafiksystemet är enkelt och överblickbart. Förutom ett samordnat informationssystem är det betydelsefullt med en nationell standard för betalsystem inom kollektivtrafiken. Regeringen bedömde att det i första hand är kollektivtrafikbranschens ansvar att utveckla gemensamma standarder för betalsystem, men man avsåg att noga följa utvecklingen inom området för att vid behov återkomma med förslag till lagstiftning om krav på gemensamma betalsystem.¹⁰⁹

6.2 Statliga insatser

För att förbättra infrastrukturen och de gemensamma funktionerna inom kollektivtrafiken genomför staten en rad insatser. I Nationell plan för transportsystemet 2010–2021 formuleras mål för hur järnvägsstationer och busshållplatser ska anpassas för personer med funktionsnedsättning.¹¹⁰ Målen säger att minst 150 järnvägsstationer och 2 000 busshållplatser i det prioriterade nätet ska anpassas under perioden. Mellan 2010 och 2014 hade 66 av 150 utpekade järnvägsstationer i Trafikverkets del av det prioriterade nätet anpassats för personer med funktionsnedsättning. När det gäller busshållplatser hade under samma period 750 anpassats för personer med funktionsnedsättningar sedan 2010. Under 2014 var det bara 4 järnvägsstationer och 118 busshållplatser som anpassades. Enligt Trafikanalys bedömning 2015 kommer de uppsatta målen inte att nås.

Under 2014 uppgick den statliga medfinansieringen till totalt 1 075 miljoner kronor för åtgärder som höjer säkerheten, attraktiviteten och tillgängligheten i lokal och regional kollektivtrafik. Som exempel kan nämnas åtgärder med busshållplatser, resecentrum, tillgänglighetsanpassningar, säkra gångpassager, gång- och cykelvägar, hastighetsåtgärder, cirkulationsplatser, biluppställningsplatser avsedda för personer med funktionsnedsättning, spårfordon m.m.¹¹¹

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:200, s. 87.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:200, s. 86–87.

¹¹⁰ Ambitionen finns kvar även i den nationella planen för 2014 – 2025.

¹¹¹ Uppföljning av de transportpolitiska målen (2015:7), Trafikanalys, 2015.

6.3 Tillgängligheten hos gemensamma funktioner

För att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna resa med kollektivtrafiken krävs en ökad tillgänglighet och användbarhet. Det handlar bl.a. om att fordon, stationer, hållplatser och informations- och biljettsystem är utformade så att resenärer med bredast möjliga funktionsvariationer kan använda dem. För att mäta användbarheten har Trafikanalys i samarbete med Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket tagit fram ett index som ska visa nivån av användbarhet för personer med funktionsnedsättning inom kollektivtrafiken.

År 2013 genomfördes de första mätningarna, och under 2014 utvecklades indexet och viktades för att öka i kvalitet. Modellen går ut på att användbarheten graderas på en skala mellan 0 och 100. Ju högre siffra, desto högre grad av användbarhet. Totalt får användbarheten på långväga resor ett värde på 73. När det gäller regionala resor är motsvarande värde 46. Indexet mäter också användbarheten hos olika moment. Vid regionala resor är användbarheten minst vid avstigning (22) och byte av färdslag (41). Bäst användbarhet har köp av färdbiljett och resecentrum med 75. Användbarheten ombord på fordonen är också bland de bättre med 68.

Utifrån typ av funktionsnedsättning visar indexet att användbarheten vid regionalt resande för olika grupper varierar. Lägst grad av användbarhet har gruppen med astma och allergi och gruppen med nedsatt hörsel. Högst grad av användbarhet har gruppen med nedsatt rörelseförmåga. Dock är denna siffra endast 51, vilket betyder att många hinder finns kvar innan kollektivtrafiken är användbar för alla. Bättre grad av användbarhet finns vid långväga resor. För gruppen med dyslexi är användbarheten 95 och för gruppen med utvecklingsstörning 82.¹¹²

6.4 Transportstyrelsen om gemensamma funktioner

Transportstyrelsen ansvarar för frågor om tillträde till marknaden och villkor för resenärer och transportköpare, vilket är en del av myndighetens marknadsövervakningsuppdrag. I en rapport från 2014 följer Transportstyrelsen upp utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden när det gäller de kommersiella kollektivtrafikföretagens tillträde till gemensamma funktioner som t.ex. bytespunkter, information, betalsystem och depåer.¹¹³

I rapporten anges att flera kommersiella kollektivtrafikföretag framhåller bristande tillgång till den gemensamma infrastrukturen som ett viktigt marknadshinder. Det är särskilt de mindre kollektivtrafikföretagen som uttrycker detta. Trafikföretagen menar att tillgång till bytespunkter, biljettvalidering och samordning av biljettsystem är de absolut viktigaste gemensamma funktionerna. Transportstyrelsen såg därför positivt på ett initiativ till betallösning och

¹¹² Redovisning av delmålen i En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011 – 2016, Trafikverket, 2015.

¹¹³ Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Delrapport 2: Tillträde till gemensamma funktioner sett från trafikföretagens synvinkel, Transportstyrelsen, maj 2014.

angav att man kommer att följa hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i landet använder och erbjuder denna möjlighet.¹¹⁴

Tillgång till uppställningsplatser, personalutrymmen, verkstäder och depåer anses inte lika viktigt, enligt rapporten. Tillgängligheten till gemensamma funktioner varierar över landet; exempelvis är kapaciteten ofta begränsad vid de största städernas huvudterminaler. Trafikföretagen har viss förståelse för att detta kan medföra att trafik som inte är systemviktig måste prioriteras ned. Erfarenheter vad gäller prissättning av gemensam infrastruktur varierar också. Vissa trafikföretag upplever bristande genomsådlighet och omotiverat höga prisnivåer, medan andra är mer positiva. De flesta trafikföretag anser att beslutet om en ny kollektivtrafiklag har gjort tämligen liten skillnad när det gäller tillträdet till gemensamma funktioner. Det finns enligt Transportstyrelsen t.o.m. de som anser att situationen för kommersiella företag försämrats sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft.

Att säkerställa ett konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter kan, enligt Transportstyrelsen vara ett betydelsefullt sätt att markera intentionerna med kollektivtrafikreformen. Det kan inte heller uteslutas att kommersiell trafik får större omfattning på längre sikt, och då växer också frågan om konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter i betydelse. Transportstyrelsen anser att detta är en viktig fråga också i samband med att den länsöverskridande regionala trafiken byggs ut och kopplas samman.

Enligt rapporten anser branschen att vid kapacitetsbrist i gemensamma funktioner som innehåller infrastruktur (t.ex. bytespunkter och depåer) bör fördelningen styras av prioriteringskriterier som preciserats i förväg. Kriterierna bör vara utformade för att stödja icke-diskriminering, konkurrensneutralitet och ett samhällsekonomiskt effektivt användande av funktionen. Transportstyrelsens genomgång av trafikförsörjningsprogrammen visar dock att sådana prioriteringskriterier saknas i stor utsträckning. När de förekommer ger de också i allmänhet förtur till upphandlad trafik.¹¹⁵

6.5 Bytespunkter

Partnersamverkan om bytespunkter

Inom partnersamverkan har man tagit fram principer för gemensamma bytespunkter på neutrala villkor. Principerna gäller bytespunkter och hållplatser, gemensamma system och depåer som används av fler än en operatör. Materialet består av en vägledning, avtal för bytespunkt och principer för tillträde till depåer.¹¹⁶

¹¹⁴ Biljett- och betalsamarbetet som numera drivs av Samtrafiken.

¹¹⁵ Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Delrapport 2: Tillträde till gemensamma funktioner sett från trafikföretagens synvinkel, Transportstyrelsen, maj 2014.

¹¹⁶ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/vagledningar/vagledning-bytespunkter/>.

Bytespunkter och ledsagning

Tågresenärer har sedan december 2009 rätt att få utan avgift ledsagning på stationer. Motsvarande krav finns sedan den 1 mars 2013 även inom busstrafiken på sträckor över 250 km. För att underlätta för branschen att uppfylla kraven har Samtrafiken utvecklat Ledsagningsportalen som både är ett beställningssystem som operatörer kan använda för att beställa ledsagning och ett resurshanteringssystem som gör det enklare att avropa ledsagare. Systemet är kopplat till Linkonline som är gränssnittet till Sveriges största resebokningssystem.

Med Samtrafikens trafikdata har man byggt en funktion där en bokad resa med hjälp av ledsagningen kan kopplas ihop med lokala och regionala resor utan förbokning. Detta ökar rörligheten för personer med funktionsnedsättning. Jernhusen har upphandlat utförande av ledsagning på 125 stationer runt om i Sverige. På lokal och regional nivå kan trafikföretag avropa redan upphandlade resurser eller egna anställda, och med koppling till Jernhusens ledsagare går det att erbjuda en resa över regiongränserna med ledsagning beställd.¹¹⁷

I Utredningen om järnvägens organisation föreslås att regeringen ska låta utreda frågan om organisering av ledsagning och assistans för personer med funktionsnedsättning och att en sådan utredning även ska beakta gränssytorna med andra trafikslag som buss och taxi.¹¹⁸

Den kommersiella busstrafikens förutsättningar

Sveriges Bussföretag har undersökt och belyser i en rapport den kommersiella linjetrafikens förutsättningar i de olika regionerna med utgångspunkt i de intentioner som fanns i förarbetena till kollektivtrafiklagstiftningen. Tillträde till gemensamma funktioner behandlas i olika avsnitt i rapporten.

Att angöra viktiga terminaler och hållplatser på ett konkurrensneutralt och transparent sätt är enligt Sveriges Bussföretag avgörande för att trafikföretag ska lyckas etablera kommersiell linjetrafik med buss. Endast hälften av landets regioner beskriver i sina trafikförsörjningsprogram vilka principer och eventuell prissättning som finns när det gäller tillträde till terminaler och bytespunkter. Regionerna har generellt en positiv inställning till kommersiell trafik även när det gäller tillträde till terminaler och bytespunkter, men det finns enligt Sveriges Bussföretag stora skillnader mellan ord och handling. Ingen region hänvisar i trafikförsörjningsprogrammet till den branschgemensamma vägledningen Bytespunkter – övergripande principer för tillträde och prissättning som tagits fram inom partnersamverkan. Flera regioner poängterar att de tänker följa de principer som tagits fram i branschen i framtiden, vilket är positivt, enligt Sveriges Bussföretag.¹¹⁹

¹¹⁷ <http://www.samtrafiken.se/>.

¹¹⁸ En annan tågordning (SOU 2015:110), kap. 6.

¹¹⁹ Fortsatt motvind för kommersiell linjetrafik, Sveriges Bussföretag, 2015-07-01.

Ansvar för bytespunkter

Resenärsforum påpekar att det måste finnas någon som tar ansvar för att övergången mellan olika trafikslag och mellan olika bolag ska fungera för resenärerna. Avskaffandet av sektorsansvaret när Banverket och Vägverket slogs ihop var ”katastrofalt”, enligt Resenärsforum. Brister och oklarheter i ansvaret finns även när det gäller stationerna där det är olika aktörer som ansvarar för olika delar av stationerna (Trafikverket, Jernhusen m.fl.). Ingen har ett övergripande ansvar för resenärerna, menar Resenärsforum.¹²⁰

Trafikverkets representant anser att stationsförvaltarrollen ställer till problem i form av många aktörer och bristande samordningsansvar. Det behövs ett tydliggörande om detta, enligt Trafikverkets representant som hänvisar till Utredningen om järnvägens organisation.¹²¹ Tidigare hade Trafikverket ett sektorsansvar, men med dagens regelverk är det svårt att hantera detta och att peka ut ansvar. Ett tydligare mandat behövs – antingen till Trafikverket eller till någon annan ansvarig institution.

I Utredningen om järnvägens organisation föreslås bl.a. att regeringen tillsätter en utredning om hur stationer och den fastighetsförvaltning som i dag hanteras av staten genom Jernhusen AB bör organiseras och hur gränsdragningen bör göras. Utredningen bör bl.a. diskutera innebörden av begreppet stationsförvaltare och samordnas med överväganden kring förvaltning och finansiering av stationer.¹²²

Enligt SKL är det svårt för RKM att i sina trafikförsörjningsprogram lista fullt tillgängliga bytespunkter eftersom det inte finns någon definition av ”fullt tillgänglig”. Även Transportstyrelsen har svårigheter med detta, enligt SKL.¹²³

6.6 Information

System för trafikantinformation

I kollektivtrafiklagen föreskrivs att ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Informationen ska lämnas till Samtrafiken som på Transportstyrelsens uppdrag samlar in och sammanställer trafikdata. Informationen samlas i ett gemensamt system för trafikantinformation (GTI) och presenteras sedan på ett konkurrensneutralt sätt. Informationen finns tillgänglig som öppet API¹²⁴ genom Trafiklab.¹²⁵

Den samlade informationen används sedan på ett konkurrensneutralt sätt i den webbaserade trafikplaneraren Resrobot. Resrobot är en reseplanerartjänst

¹²⁰ Intervju Resenärsforum 2016-01-18.

¹²¹ En annan tågordning (SOU 2015:110).

¹²² En annan tågordning (SOU 2015:110), kap. 6.

¹²³ Intervju SKL 2016-02-12.

¹²⁴ API=applikationsprogrammeringsgränssnitt.

¹²⁵ Trafiklab är ett initiativ för öppna trafikdata och en plattform där fristående utvecklare kostnadsfritt kan ta del av all information som kollektivtrafiken dagligen genererar.

med information om resor och resekombinationer för alla färdmedel med tidtabeller för alla trafikslag i landet. Resrobot finns som app för Iphone och Android.¹²⁶ Parallellt med Resrobot utvecklar Samtrafiken ett heltäckande biljettsamarbete för de flesta trafikslagen (se avsnitt 6.7). Ett problem i detta sammanhang kan vara att många län har egna reseplanerare som de föredrar att marknadsföra framför Resrobot.

Enligt Samtrafiken borde det vara självklart med realtidsinformation i det lagstadgade kravet om trafikantinformation. Nuvarande föreskrift innehåller inga krav på realtidsinformation, och Samtrafiken kan inte heller kräva det av företagen. RKM har inget intresse av detta på nationell nivå utan enbart i förhållande till sitt regionala uppdrag. Samtrafiken menar att det borde införas ett tillägg i kollektivtrafiklagen om att ”den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska verka för att den regionala kollektivtrafiken är väl fungerande mellan regioner och på nationell nivå”. Med den preciseringen i uppdraget för RKM skulle all information komma genom Samtrafiken.

Företagens leverans av den lagstadgade informationen till Samtrafiken fungerar i stort sett bra, och det mesta löper automatiskt – information från vissa mindre företag kräver viss handpåläggning. Samtrafiken skulle dock vilja ha högre kvalitet, t.ex. när det gäller störningsinformation.¹²⁷

Transportstyrelsens tillsyn har visat att statistiken om utbudsdata som rapporteras in till Samtrafiken delvis är bristfällig. Aktiviteten syftade till att identifiera företag som borde rapportera in utbudsdata men som av någon anledning inte gjort det. Resultatet visade att detta utgjorde ett mindre problem, men några företag tillkom i rapporteringen. Arbetet påbörjades under 2013 och genomfördes under 2014.¹²⁸

Tillgänglighet för kommersiell trafik

Enligt Sveriges Bussföretags undersökning tillhandahåller en stor del av regionerna information på egna tavlor även för kommersiell trafik. Detta borde vara en självklarhet inom alla regioner, enligt Sveriges Bussföretag. Hälften av regionerna ansvarar även för byte av informationsuppgifter. Fem regioner tar betalt för denna tjänst, och alla fem anser att man tar betalt på ett konkurrensneutralt och transparent sätt. Enligt Sveriges Bussföretag finns det uppgifter om olika modeller för informationen beroende på om det gäller länstrafikbolaget eller ett företag som kör kommersiell trafik.

Av de 16 regioner som har egna reseplanerare är det endast 4 som har öppnat dessa så att resenärerna kan se alla resor. Det innebär, enligt Sveriges Bussföretag, att många resenärer aldrig får se alla resealternativ – de kommersiella alternativen kommer sällan resenärerna till godo. Det finns exempel på att resenärer kan bli hänvisade till resor som tar 30 – 60 minuter längre tid och med

¹²⁶ <http://www.samtrafiken.se/>

¹²⁷ Intervju Samtrafiken 2016-03-01.

¹²⁸ Transportmarknaderna, Transportstyrelsens samlade bedömningar och planerade åtgärder, T1 2014.

fler byten eftersom de kommersiella alternativen inte finns med i reseplaneraren. I vissa län och på vissa linjer har kommersiella trafikföretag själva valt att inte anmäla sin trafik till den regionala kollektivtrafikmyndigheten eller länstrafikbolaget. Man har enbart anmält trafiken till Samtrafikens GTI-system i enlighet med kollektivtrafiklagens kriterier.¹²⁹

Enligt SKL finns det inte något i lagstiftningen som ger tillträdesrätt till informationssystem, bytespunkter och hållplatser. När det gäller reseplanerare är det viktigt att man hittar bra förhållningssätt. Reseförslag i reseplaneraren är bäst för resenären. SKL:s medlemmar har inget krav på sig att släppa in andra i infrastrukturen, och den offentliga trafiken fyller ofta utrymmet. Alla data finns i det centrala informationssystemet, och SKL konstaterar att det uppfyller lagens krav på information.¹³⁰

Tillgänglighet för resenärer

Enligt MFD är informations- och biljettsystemen ett av de största problemen för många personer med funktionsnedsättning. Det går att öka användbarheten och det finns nya produkter på dessa områden. Det gäller interoperabilitet och hela resan-perspektivet, anser MFD.¹³¹

Resenärsforum anser att det finns en informationskyldighet och att reseinformationen nu fungerar mycket dåligt. Internet fungerar bra, men för de som inte är direkt uppkopplade, vilket är en stor del av befolkningen, fungerar det inte bra. Det finns inga tryckta tidtabeller eller fast information om avgående och ankommande tåg på stationerna. Det upplevs som en nonchalans mot många resenärer – det bör t.ex. finnas telefonservice dygnet runt. Resenärsforum menar att Trafikverket är passiva på det här området och att avskaffandet av sektorsansvaret vid sammanslagningen av Ban- och Vägverket var ”katastrofal”.

Operatörerna påstår sig inte ha några skyldigheter, och ingen annan tar det samhällsansvar som måste levereras, enligt Resenärsforum, som även har framfört att informationsfrågan ligger på Trafikverkets bord. Till exempel leder det till kaos och förseningar när resenärerna inte kan se tågens vagnordning. Kollektivtrafiklagen är inte tillräckligt stark när det gäller informationsfrågorna. Enligt Resenärsforum skulle ett nationellt trafikförsörjningsprogram kunna vara en lösning – även utan en ny myndighet.¹³²

Svensk Kollektivtrafiks årliga resvane- och attitydundersökning, som ger en bild av resenärernas nöjdhet, visar att över 75 procent av de intervjuade anser att det är lätt att få information om avgångstider.¹³³

¹²⁹ Fortsatt motvind för kommersiell linjetrafik, Sveriges Bussföretag, 2015-07-01.

¹³⁰ Intervju SKL 2016-02-12.

¹³¹ Intervju, MFD 2016-02-10.

¹³² Intervju Resenärsforum 2016-01-18.

¹³³ Enligt uppgift från Svensk Kollektivtrafik. Undersökningen bygger på över 50 000 intervjuer.

6.7 Biljett- och betalsystem

Enligt Kollektivtrafikbarometern är periodkort i dag det vanligaste betalsättet för kollektivtrafikresor. Andelen resor som betalas med periodkort fortsätter att öka och uppgick 2015 till 70 procent. Olika typer av värdekort och rabattkort används för 18 procent av resorna medan sms/mobilbiljetter står för 3 procent. Övriga betalsätt är kontanter, kreditkort eller förbokade och betalda biljetter. Betalsätten skiljer sig markant åt mellan olika resenärsgupper.¹³⁴

Res lätt med biljett

I förarbetena till kollektivtrafiklagen betonades betydelsen av en nationell standard för betalsystem inom kollektivtrafiken och regeringen uttalade att man avsåg att följa utvecklingen på området.

År 2014 genomfördes en intern utredning inom Näringsdepartementet för att undersöka om det bör bli obligatoriskt för kollektivtrafikföretag att tillhandahålla data som gör det möjligt att bygga system för information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor. Resultatet redovisades i en promemoria som bl.a. innehöll faktauppgifter om betallösningar, biljettsystem och trafikinformation.¹³⁵

I promemorian föreslogs ändringar och tillägg i 4 kap. 2 § kollektivtrafiklagen när det gäller trafikföretagens skyldighet att lämna information. Utredningens förslag och bedömningar sammanfattas i följande punkter.

- Ett kollektivtrafikföretags information om dess trafik ska lämnas och göras tillgänglig i alla befintliga format och språkversioner samt i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Informationen ska göras tillgänglig omedelbart och i originalform.
- Informationen bör omfatta uppgifter om tidtabeller, resevillkor, realtid och vissa priser.
- Tillförlitligheten hos och kvaliteten på den information som kollektivtrafikföretagen har att lämna och göra tillgänglig bör åtminstone vara likvärdig den som finns i kollektivtrafikföretagens egna reseplanerare eller system.
- En gemensam portal för enkel åtkomst till den information som kollektivtrafikföretagen har att lämna och tillgängliggöra bör användas eller inrättas.

Efter remissbehandling av utredningen konstaterade regeringen att branschen har genomfört stora delar av sitt biljett- och betalprojekt (inom Samtrafiken) och att förutsättningarna för att resa kollektivt har förbättrats i och med det. Detta förväntas lösa en del av de problem som utredningen arbetade med. I en interpellationsdebatt i riksdagen konstaterade infrastrukturministern att det har

¹³⁴ Kollektivtrafikbarometern, årsrapport 2015, Svensk Kollektivtrafik, 2016.

¹³⁵ Res lätt med biljett (Ds 2015:11).

skett en utveckling med branschgemensamma initiativ och att det finns en etablerad oberoende försäljningskanal för kollektivtrafikresor www.resrobot.se. Enligt ministern planerar regeringen därför ingen ytterligare åtgärd i dagsläget men kommer att följa frågan och utesluter inte ytterligare åtgärder på sikt om frågan om boknings- och betalssystem kvarstår som ett hinder för resenärers val av kollektivtrafikutövare.¹³⁶

Samtrafikens biljett- och betalprojekt

Samtrafikens biljett- och betalprojektet handlar om samverkan kring standard och gränssnitt inom biljettsystemets olika delar. Ett trettioal branschaktörer samverkar i projektet och dess sju prioriterade målbilder. Målsättningen är att skapa förutsättningar för att knyta samman aktörernas system och göra det enkelt för resenärerna att köpa biljetter. Biljett- och betalprojektet tar fram verktyg som branschen önskar använda.

Fyra av de branschgemensamma målen är klara, bl.a. en nationell reseplanerare med köpfunktion som lanserades i januari 2015. Köpfunktionen finns tillgänglig på www.resrobot.se, där det nu är möjligt att inte bara planera resor utan också att köpa biljetter mellan Sveriges 3 500 största orter. Möjligheten att betala med kort i anknytning till resan är också klar i form av en branschgemensam kravspecifikation för kortterminaler avsedda för busstrafik. Arbetet med att möjliggöra uppfyllande av de resterande målbilderna uppges fortsätta under 2016.¹³⁷

Enligt uppgift från SKL anser man att staten måste ta ansvar och sätta standarder för biljett- och betalformer. På politisk nivå inom SKL prioriterar man biljettfrågorna högt, och man vill därför påskynda biljett- och betalprojektet inom Samtrafiken.¹³⁸

Trösklar för kommersiell trafik

Enligt Sveriges Bussföretag finns det få möjligheter för en resenär som väljer ett kommersiellt linjetrafiks alternativ att betala hela sin resa på ett ställe om den kommersiella delen av resan endast utgör en del av den totala resan. Övergångar från kommersiell linjetrafik till länstrafikbolagens upphandlade trafik är, ur ett betalningsperspektiv och ett hela-resan-perspektiv, en tröskel som kan förhindra det kommersiella resandet. 13 regioner i landet tillåter en kommersiell aktör att använda deras betalssystem på hela eller delar av en resa, och här finns enligt Sveriges Bussföretag en mycket stor potential till att ge resenären ett enkelt hela-resan-perspektiv. I dag finns etablerade biljettsamarbeten runt om i landet, bl.a. inom Resplus hos Samtrafiken och inom vissa regioner som samverkar över regionala gränser.¹³⁹

¹³⁶ Interpellationsdebatt tisdagen den 26 januari 2016 med anledning av ip. 2015/16:277, prot. 2015/16:58.

¹³⁷ <http://www.samtrafiken.se/>.

¹³⁸ Intervju SKL 12/2 2016-02-12.

¹³⁹ Fortsatt motvind för kommersiell linjetrafik, Sveriges Bussföretag, 2015-07-01.

Problem med biljett- och betalssystem

Det finns problem för resenärerna när det gäller biljett- och betalssystemen, anser Resenärsforum. Man måste kunna betala, och i dag går det inte att betala med kontanter på många ställen i kollektivtrafiken. Det är ett stort steg bakåt, enligt Resenärsforum. Resplussystemet som Samtrafiken utvecklar är bra, men en stor del av resorna uppges i dag vara spontanköp. I Danmark finns ett elektroniskt resekort som gäller i hela landet för resor med buss och tåg. Resenärsforum menar att man borde kunna bestämma en teknisk bas för ett betalresekort på nationell nivå även i Sverige. Enligt Resenärsforum förstår RKM inte detta – ”men de kommersiella företagen begriper att ett enkelt betalssystem måste finnas och därför accepterar man kontanter”. Resenärsforum menar vidare att många länstrafikbolag mycket väl kan ordna så att betalkorten fungerar utan pinkod vid resor, men de tycks obenägna att genomföra denna förbättring.

Enligt Resenärsforum är det viktigt att kunna göra spontanköp av t.ex. tåg-resor. I dag är centralstationerna i Stockholm, Göteborg och Malmö enda ställena där detta är möjligt, och det går bara att köpa biljett till Köpenhamn – inte längre. Resebyråer är enda möjligheten att köpa längre tågresor. Utlandsbiljetter går heller inte att köpa på nätet, vilket borde vara en resenärsrättighet, enligt Resenärsforum.

Resenärerna drabbas även av att olika betalssystem tillämpas i länen. Eftersom kontanter inte accepteras, med undantag för Jönköpings och Kronobergs län hindras många personer från att resa kollektivt, menar Resenärsforum, och detta strider mot den politiska viljan att öka kollektivresandet. När det gäller betalssystemen måste det finnas en nationell policy, en lag eller förordning som säkerställer resenärernas rätt att få köpa biljett även med kontanter eller med kontokort utan pinkod i stadstrafik, enligt Resenärsforum.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Intervju Resenärsforum 2016-01-18.

7 Aktörerna om marknadsöppningen

Ett viktigt syfte med den nya kollektivtrafiklagen var att öppna den regionala kollektivtrafikmarknaden för kommersiell trafik. Därigenom förväntades dynamiken på kollektivtrafikmarknaden öka och bidra till ett större utbud av kollektivtrafik och ökat resande. För resenärerna skulle den nya regleringen kunna leda till ett större antal resealternativ, ökad valfrihet och bättre information som skulle underlätta reseplaneringen. I föregående kapitel (kap. 4 och 6) har effekterna av marknadsöppningen redovisats ur olika aspekter. I detta kapitel redovisas olika synpunkter på frågor kring marknadsöppningen som framkommit från aktörernas sida.

7.1 Transportstyrelsens marknadsövervakning

Transportstyrelsen har ett uppdrag om marknadsövervakning som är kopplat till kollektivtrafiklagen. Uppdraget innebär att myndigheten följer och utvärderar villkoren för marknadstillträde, konkurrensvillkor och villkor för resenärerna. I en rapport från maj 2015 behandlar styrelsen de marknadsanalyser och samråd som ska ligga till grund för och föregå bedömningarna om den kommersiella trafikens möjligheter i RKM:s trafikförsörjningsprogram.¹⁴¹

Av Transportstyrelsens granskning framgår att många RKM visserligen ser positivt på kommersiella inslag i kollektivtrafiken men att de samtidigt har svårt att se konkreta möjligheter för detta – åtminstone på kort sikt. Delvis kan detta förklaras av att det finns olika tolkningar av vad en marknadsanalys är, enligt Transportstyrelsen. Granskningen visar att de marknadsanalyser som genomförs har stor spridning i ambitionsnivå, och generellt kan sägas att ambitionsnivån är högre i storstads länen och angränsande län där resandeunderlaget är stort. Detta får också betydelse för den information som finns tillgänglig när samråd ska genomföras. Även när det gäller hur samråden genomförs finns stora olikheter.

Mycket av den kritik som de senaste åren riktats mot kollektivtrafikmyndigheternas hantering av kommersiella inslag i kollektivtrafiken handlar enligt Transportstyrelsen om förekomsten och tillgängligheten av relevant information om kollektivtrafiken i respektive län. Kritiken bottnar även i att det finns olika förväntansnivåer hos olika aktörer om vilka villkor och premisser samråd och samverkan ska ske på. Avsaknaden av relevant information blir problematisk på flera sätt eftersom den ligger till grund för beslut hos samhället och företagen. Företagen behöver hantera den kommersiella risk ett eventuellt marknadstillträde innebär, medan samhället behöver säkerställa att skattemedel används så effektivt som möjligt.

¹⁴¹ Marknadsanalyser och samråd, Transportstyrelsen, 2015.

Transportstyrelsen konstaterar att det kan finnas skäl att höja lägstanivåerna för marknadsanalyser. Det finns också skäl för kollektivtrafikmyndigheterna att omvärdera och tydliggöra sin roll i den delvis nya miljö som är en följd av den nya kollektivtrafiklagstiftningen.

RKM bör säkerställa att ansvaret för att analysera och tillhandahålla information om kollektivtrafikens utbud och efterfrågan ligger på en rimlig nivå. I detta arbete bör myndigheten kommunicera vad som är myndighetens ansvar vad gäller marknadsanalyser och vad som åligger potentiella kommersiella utförare att bedöma själva. Transportstyrelsen har noterat att det i flera län pågår arbete som tyder på att det finns möjligheter att förtydliga kollektivtrafikmyndighetens roll i marknadsanalyserna och för att skapa tydliga rutiner för samverkan med kommersiella aktörer. Det finns även handledningar som tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting och Trafikverket som kan utgöra stöd i detta arbete.

Transportstyrelsen anser att även om utvecklingen rörande kollektivtrafikens roll i samhället står inför betydande utmaningar är ändamålsenlig information om utbud och efterfrågan en grundförutsättning där det torde finnas förutsättningar att ta flera steg framåt.¹⁴²

Marknadsöppningen och RKM

Enligt representanter för Transportstyrelsen har RKM:s arbete med marknadsanalyser kommit olika långt. Storstadslänens RKM utvecklar sina analyser, och vissa RKM är bra exempel på hur man kan förhålla sig till kommersiella alternativ. Till exempel har Region Skånes RKM kommit långt när det gäller detta – man har förberett olika typer av tjänsteerbjudanden om det skulle dyka upp en kommersiell aktör.

När det gäller bytespunkter finns det en del RKM som inte har kommit så långt. RKM skapar förutsättningar för den regionala kollektivtrafiken, men många RKM ser inte att de har en roll i att stimulera framväxten av kommersiell trafik på ett aktivt sätt, enligt Transportstyrelsens representanter. Man måste se till att det finns förutsättningar när det gäller gemensamma funktioner.

Det finns olika attityder hos RKM till marknadsöppningen, och man har kommit olika långt i länen när det gäller detta. RKM måste få tid att växa in i sin nya roll, enligt Transportstyrelsen. Förutsättningarna skiljer sig åt i olika delar av landet, och skillnaderna i attityder kan spåras till dessa olikheter. Vissa RKM ser inget kommersiellt alternativ när det inte finns något större resandeunderlag. Enligt Transportstyrelsen ska RKM undersöka vilket behov som finns av kollektivtrafik medan den kommersiella sidan drivs av efterfrågan och lönsamhet. Behovet av kollektivtrafik kan drivas av andra faktorer än lönsamhet, och det har varit den ekvationen som varit svår att lösa, enligt Transportstyrelsen. På järnvägsområdet finns det vissa konkurrensytor där

¹⁴² Marknadsanalyser och samråd, Transportstyrelsen, 2015.

kommersiell trafik krockar med den upphandlade; ett exempel på det är Mälardalstrafiken.

7.2 Andra aktörer

Finansieringsmodeller och konkurrens

Enligt Sveriges Bussföretag verkar det vara få RKM som är intresserade av kommersiell trafik. Intentionerna bakom kollektivtrafiklagen i form av en ökad valfrihet och öppen marknad m.m. har inte förverkligats. Sveriges Bussföretag har arbetat med att ta fram olika finansieringsmodeller för kollektivtrafiken, bl.a. tillsammans med VTI när det gäller en s.k. resenärspeng. En resenärspeng skulle motsvara systemet med skolpeng och innebära en fördelning av skattemedel till brukarna (resenärerna) i stället för till utförarna. Mot bakgrund av den oroande kostnadsutvecklingen i branschen anser Sveriges Bussföretag att man skulle kunna testa olika finansieringsmodeller på regional nivå. För att få konkurrens att fungera enligt intentionerna i kollektivtrafiklagen finns enligt Sveriges Bussföretag flera alternativa åtgärder:

1. Ett transfereringssystem som gör konkurrensen möjlig, t.ex. en resenärspeng eller annan valfrihet.
2. Konkurrensfri tillgång till bytespunkter och annan infrastruktur. All offentlig infrastruktur ska hanteras öppet för alla parter. Detta gäller även informationssystem och offentliga reseplanerare.
3. Det behövs ett annat ingångsvärde till kommersiell trafik hos de offentliga myndigheterna. Sveriges Bussföretag lyfter fram två goda exempel: Sörmlands länstrafik och Trosabussen samt stadsbussarna i Östersund, Gävle och Lund. De är alla exempel på upphandlad trafik som närmast sig kommersiell trafik, t.ex. som s.k. nettokontrakt eller koncessioner. En gemensam nämnare är att upphandlande myndighet haft en annorlunda attityd till frågan.

Sveriges Bussföretag menar att kostnadsökningarna främst sker inom den upphandlade trafiken. Mot den bakgrunden hänvisar man till att partnersamverkan tagit fram vägledning, rekommendationer och en standard för krav på bussar i upphandlad kollektivtrafik, t.ex. i dokumentet Buss 2014 som fokuserar på funktionella krav i upphandling. Syftet är att få stopp på kostnadsdrivande särkrav i kollektivtrafiken, t.ex. att bussar ska drivas av biogas. Det kan bli dyra bussar med låg verkningsgrad. Företag som tvingas köra upphandlad trafik på t.ex. biogas binds upp i dyra fordon och får svårare att köra kostnadseffektivt i kommersiell trafik på andra områden, vilket gör att utbudet av t.ex. turistbussar i en region kan minska till förfång för föreningsliv och tillgänglighet.

Det finns ett fåtal bussföretag som kör interregional trafik och som lyckats etablera ett varumärke och ett starkt nät: Swebus, Nettbuss och Trosabussen

enligt Sveriges Bussföretag kommer det inte att bli mycket mer utom möjligen heltrafik, shoppingresor och liknande.¹⁴³

Offentlig trafik tar över

Enligt Samtrafiken har det inte hänt något positivt på den kommersiella sidan genom kollektivtrafiklagens marknadsöppning. I stället har det gått i motsatt riktning, och offentlig trafik har nästan konkurrerat ut den kommersiella trafiken, menar Samtrafiken och exemplifierar med tågtrafiken i Mälardalen. Genom RKM ger man mer subventioner till olönsam trafik. Att länen är för små har lett till många komplikationer med länsgränsproblematik i form av informations- och biljettsystem som inte kan hantera helheten. Med större län blir det färre länsgränser och därmed färre problem, enligt Samtrafiken. Det faktum att offentlig trafik försämrar för kommersiell trafik genom stora länsarbeten som Öresundståg och Mälåb kommer kanske att öka ytterligare vid en regionförstoring. Ju fler linjer som läggs med trafikplikt, desto mindre kommersiell trafik.¹⁴⁴

Olika uppdrag

Enligt en representant för SKL är det inte mycket kollektivtrafik som bär sig kommersiellt. RKM:s uppgift är att skapa en bra kollektivtrafik vilket bl.a. innebär att gripa in på marknaden när det behövs. SKL har sett att priset, sammanhållande nät och förutsägbarhet i tid har värderats högt i de politiska besluten om allmän trafikplikt. Det finns olika skäl till att subventionera kollektivtrafik, t.ex. beroende på hur marknaden ser ut, i vilken mån långsiktighet prioriteras och fördelningseffekter.

Enligt SKL har RKM ett samhällsuppdrag och ska enligt målen i trafikförsörjningsprogrammet skapa en tillfredsställande trafikförsörjning – ett sådant uppdrag har inte företagen. Det finns ingen ambition hos RKM att konkurrera ut någon eftersom de olika aktörerna i branschen har olika uppdrag, enligt SKL, och det står inget i kollektivtrafiklagstiftningen om att det måste finnas kommersiell trafik. SKL:s medlemmar har ett annat uppdrag och en annan syn än företagen – men det är viktigt att ha en bra dialog för att ta till vara möjligheter att hitta nya lösningar för att utveckla kollektivtrafiken. SKL har tagit fram en vägledning till trafikförsörjningsprogrammen¹⁴⁵ på uppdrag av partnersamverkan.¹⁴⁶

¹⁴³ Intervju Sveriges Bussföretag, 2016-01-25.

¹⁴⁴ Intervju Samtrafiken 2016-03-01.

¹⁴⁵ Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken – en vägledning och ett verktyg. Partnersamverkan, 2015.

¹⁴⁶ Intervju SKL 2016-02-12.

SKL:s uttalande om kollektivtrafik och järnvägstrafik

I januari 2015 beslutade SKL:s politiska styrelse om ställningstaganden kring kollektivtrafik och järnvägstrafik. I fråga om upphandlad och kommersiell kollektivtrafik uttalade SKL bl.a. följande:

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna behöver kunna garantera trafiken i ett stomnät som sträcker sig över flera län genom att handla upp och avtala om trafik med stöd av allmän trafikplikt. Orsaken till detta är att det regionala resandet behöver en stabilitet framförallt för att stärka de regionala arbetsmarknaderna. Utifrån kollektivtrafiklagen kan regional kollektivtrafik även sträcka sig över flera län.

SKL anser att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna följer kollektivtrafiklagen då de tar fram regionala trafikförsörjningsprogram och lägger allmän trafikplikt på vissa områden. Lagen möjliggör även samordning kring interregional kollektivtrafik. SKL anser att kollektivtrafiklagen erbjuder de ramar som behövs för att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska garantera en kvalitativ kollektivtrafik i kombination med en avreglerad trafik. Flera faktorer har betydelse i beslut om allmän trafikplikt. Den geografiska omfattningen och ett sammanhållet system ur ett hela-resan-perspektiv spelar in, så som faktorer som turtäthet, prissättning, kvalitet och tillgänglighet har betydelse i beslut om allmän trafikplikt. Om trafiken kan bedrivas på kommersiell grund är också en faktor att ta ställning till. För att beslutsprocessen ska vara transparent ska beslutet om allmän trafikplikt kunna härledas ur de mål och behov som beskrivs ur trafikförsörjningsprogrammet.¹⁴⁷

Marknadsöppningen gav begränsat resultat

Trafikanalys ställer sig frågande till hur man ska lösa hindren för den kommersiella trafiken – kollektivtrafiklagen är ”för tunn”. Men det finns regionala skillnader i tillämpningen. I Skåne har man en positiv inställning och har tagit in Flygbussarna i sin reseplanerare, medan SL i Stockholm bara har planerat men inte genomfört detta, enligt Trafikanalys. De som överlevde som kommersiella linjer var Flygbussarna och liknande. Trafikanalys menar att detta är ett magert resultat och mycket få nya koncept. Det grundläggande problemet är att den upphandlade trafiken är subventionerad. Nacka – Kista-linjen fick ha ett eget månadskort. Det finns även hinder vid terminalåtkomst, t.ex. i Linköping och vid Cityterminalen i Stockholm – och Trafikanalys menar att detta är ett protektionistiskt perspektiv. Enligt Trafikanalys är SKL mycket noga med att läsa kollektivtrafiklagen som den står, vilket innebär en snålare inställning till kommersiell trafik. Frågan är om politikerna vill ha detta eller inte. Det finns politiker som larmat om konsekvenserna av lagen, tillägger Trafikanalys representant.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ställningstaganden kring kollektivtrafik och järnvägstrafik, SKL 2015-01-23, dnr 14/6567.

¹⁴⁸ Intervju Trafikanalys, 2016-02-09.

Riksdagen borde säga hur man vill ha det

Enligt VTI är samordningen mellan den interregionala och den regionala trafiken framför allt en fråga på tågsidan. Man frågar sig om syftet med lagen var att subventionerad trafik skulle konkurrera ut den kommersiella trafiken, och exemplifierar med konflikten om Mälardalstrafiken. Riksdagen borde säga vad man vill i frågan. Utmaningen ligger på järnvägssidan där regionerna kräver att få köra mer och mer subventionerad trafik.

Tydligare politisk styrning

Enligt Svensk Kollektivtrafik innebar den nya kollektivtrafiklagen bara en öppning av marknaden i juridisk mening. Den har gett ett fåtal nya busslinjer. Kollektivtrafiklagen har inte påverkat organisationens medlemmar särskilt mycket. Hindren för den länsgränsöverskridande trafiken är dock borta, och det har blivit en tydligare politisk styrning. De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en närmare koppling till andra kommunala och regionala verksamheter och andra politiska mål och program inom dessa verksamheter.

Det var mycket positivt att skadlighetsprövningen togs bort – det är den trafiken som står för en stor del av ökningen av kollektivtrafikresandet. Resandet med den regionala tågtrafiken har ökat med 200 procent sedan 1990.¹⁴⁹ Men den nya lagen har enligt Svensk Kollektivtrafik haft liten påverkan när det gäller kommersiell kollektivtrafik.¹⁵⁰

Hur få fram de privata alternativen?

Enligt K2 är det svårt att dra säkra slutsatser om konsekvenser av den nya kollektivtrafiklagen, men den tydligaste effekten är att kommersiell trafik inte har etablerats på det sätt som många förväntade sig. K2 framför en idé till ett forskningsprojekt med fokus på vad som skulle kunna göras för att få fram de privata alternativen. En grundläggande fråga är om det över huvud taget är möjligt samtidigt som en stor del av trafiken drivs med omfattande skattesubvention.¹⁵¹

¹⁴⁹ En annan tågordning – bortom järnvägsknuten (SOU 2015:110).

¹⁵⁰ Intervju Svensk Kollektivtrafik, 2016-01-19.

¹⁵¹ Intervju K2, 2016-03-11.

8 Fördubblingsmålet

Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik startade 2008 när kollektivtrafikbranschen presenterade sin ambition att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på lite sikt och kollektivtrafikresandet till år 2020. Bakgrunden var den statliga handlingsplanen Koll framåt som togs fram av dåvarande Banverket och Vägverket 2007.¹⁵² Partnersamverkan är en samverkansarena för aktörerna inom kollektivtrafikbranschen med deltagande av Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting samt Trafikverket och Jernhusen.

I juni 2014 ändrades namnet till Partnersamverkan för en *förbättrad* kollektivtrafik, istället för *fördubblad*. En av anledningarna var att en stor del av de olika fördubblingsprojekten som drivits gemensamt blivit vägledning, avtalsprocesser och branschgemensamma rekommendationer.

Våren 2015 initierade trafikutskottet ett tillkännagivande om statens roll i att skapa rätt förutsättningar för att branschens mål om en fördubblad kollektivtrafik ska kunna nås. Riksdagen beslutade i juni 2015 i enlighet med utskottets förslag.¹⁵³

I 2016 års ekonomiska vårproposition aviserar regeringen att den regionala tågtrafiken och företagens godstransporter behöver stärkas. Enligt regeringen ska infrastrukturen stödja de regionala trafikhuvudmännens (RKM) målsättning att fördubbla andelen resor i kollektivtrafiken.¹⁵⁴

Partnersamverkan har tagit fram fyra olika vägledningar till stöd för RKM:s arbete. Vägledningarna behandlar samhällsnytta, allmän trafikplikt, bytestpunkter och de regionala trafikförsörjningsprogrammen.¹⁵⁵

I dag driver Partnersamverkan gemensamma projekt och aktiviteter kring huvudområdena avtalsprocessen, samhällsplanering och infrastruktur.

8.1 Uppföljning av fördubblingsmålet

Det totala resandet på väg, järnväg och sjö, räknat i personkilometer, var åtta gånger större 2014 än 1950. Under 1950-talet bestod cirka hälften av persontransportarbetet av kollektivtrafik. Sedan andra halvan av 1970-talet har kollektivtrafikens andel legat runt 15–16 procent. Nedgången mellan 1950 och 1975 återspeglar bilismens intåg i samhället.¹⁵⁶

År 2015 gjorde Partnersamverkan en uppföljning av fördubblingsmålet baserat på data från de regionala trafikförsörjningsprogrammen och rapporter

¹⁵² Koll framåt — Huvudrapport 2007-12-21, VV publikation: 2008:33.

¹⁵³ Bet. 2014/15:TU13.

¹⁵⁴ Prop. 2015/16:100, s. 42–43.

¹⁵⁵ [http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/vagledningar/](http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/vagledning/).

¹⁵⁶ Lokal och regional kollektivtrafik 2014, Trafikanalys, 2015.

från Trafikanalys, Sveriges Bussföretag och Svensk Kollektivtrafik. I uppföljningen konstateras att antalet resor med kollektivtrafik i landet har ökat sedan fördubblingsarbetet inleddes. Totalt sett ökade resor i lokal och regional trafik med 18,8 procent mellan 2007 och 2014. Busstrafiken är fortfarande störst med 52 procent av totala antalet resor och under perioden ökade med 18 procent. Tågtrafiken ökade under samma period ökat med 39 procent och spår-vagnstrafiken med 22 procent. De regionala skillnaderna är fortfarande stora, vilket framgår av följande tabell.

Tabell 2 Antal resor totalt samt resande- och utbudsutveckling 2007–2014

Antal resor och utveckling per län (1000-tal)			
Län	2014	Förändring i antal resor 2007-2014	Förändring i utbud 2007-2014
Stockholm	775 144	23,9%	8,4%
Uppsala	34 100	38,7%	1,1%
Södermanland	12 557	36,9%	21,2%
Östergötland	27 922	6,6%	9,0%
Jönköping	18 747	22,1%	39,1%
Kronoberg	8 793	50,1%	39,9%
Kalmar	8 374	27,1%	68,2%
Gotland	902	-9,3%	-11,8%
Blekinge	8 252	28,8%	-12,6%
Skåne	151 871	47,0%	32,2%
Halland	16 358	41,5%	49,3%
Västra Götaland	276 578	40,3%	2,1%
Värmland	12 299	41,9%	22,1%
Örebro	12 654	7,2%	1,2%
Västmanland	11 210	28,0%	50,6%
Dalarna	9 374	-26,2%	16,4%
Gävleborg	13 887	12,6%	8,2%
Västernorrland	9 886	-2,7%	29,6%
Jämtland	5 692	3,5%	23,6%
Västerbotten	11 654	22,4%	20,4%
Norrbottn	8 510	3,8%	10,5%

Källa: Uppföljning av fördubblingsmålet 2015, Partnersamverkan, 2015.¹⁵⁷

De län som visar störst ökning i antalet resor är Kronoberg, Skåne, Halland, Västra Götaland och Värmland. På Gotland, i Dalarna och i Västernorrland minskade resandet under perioden.

¹⁵⁷ Enligt uppgift från VTI är siffrorna för Dalarna fel: ska vara 12 774 resor och + 0,7 procent förändring i antal resor.

Jämförelsen visar också att län med stor resandeökning i hög grad även har haft en utbudsökning (Halland, Kronoberg, Jönköping, Värmland, Västmanland, Kalmar och Skåne). Västra Götalands och Uppsala län har ökat antalet resor utan större utbudsökning, dvs. beläggningsgraden är bättre, och därmed kan effektiviteten, i befintlig trafik anses vara högre. Jämförelsen visar även på sambandet att de län som har minskat sitt utbud nästan alltid också får ett minskat resande. Undantaget är Blekinge, som trots att de under perioden minskade trafikutbudet med 12,6 procent samtidigt ökade antalet resor med 28,8 procent.¹⁵⁸

8.2 Forskning och framtid

Att förbättra förutsättningarna för att människor i större utsträckning ska välja kollektivtrafiken är en del av det transportpolitiska målet som riksdagen fastställde 2009. Branschens fördubblingsmål från 2008 är också en tydlig viljeinriktning även om man kanske har tappat en del styrfart på senare år till följd av bl.a. ökade kostnader. Inriktningen är tydlig – frågan som många ställer sig är hur man ska gå vidare.

Uppföljningen visar att det finns en betydande kreativitet hos aktörerna inom kollektivtrafiken – en förmåga att se nya alternativ och lösningar på gamla problem. Ett mer konkret uttryck för detta är K2 som nationellt centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik.

K2 arbetar med ett flervetenskapligt angreppssätt som inbegriper forskare från olika områden som samhällsvetenskap, humaniora, beteendevetenskap, ekonomi och teknik. Tanken är att bidra till en mer samlad kollektivtrafikforskning samt att utveckla den genom att också involvera forskare som primärt inte ser sig som transportforskare men som kan anlägga nya synsätt på kollektivtrafiken.

K2 arbetar med samproduktion som innebär att forskare och andra aktörer från kollektivtrafiken, företag, myndigheter, brukare m.fl. samverkar i forskningsprocessen. Forskningsfrågorna definieras av aktörerna tillsammans med akademien. Det handlar inte om uppdragsforskning utan om ett gemensamt arbete där olika aktörer deltar. Samproduktion ska bidra till att forskningsresultaten blir mer relevanta och lättare att omsätta i praktisk verksamhet. På den politiska sidan medverkar myndigheter, framför allt RKM i de tre storstadsområdena och på bolagssidan t.ex. Skånetrafiken och Västtrafik. Enligt K2 har ansatsen mött stor acceptans inom branschen.

Branschen har varit med och definierat de fem forskningsområden som K2 arbetar med för närvarande.

- Finansiering och styrning.
- Samhällseffekter. Här forskar man om metoder och underlag för att mäta och bedöma effekter av kollektivtrafiksatsningar.

¹⁵⁸ Uppföljning av fördubblingsmålet 2015, Partnersamverkan, 2015.

- Samverkan. Inom detta område undersöker man hur olika aktörer arbetar tillsammans (nationella, regionala, lokala, offentliga och privata) för att uppnå olika målsättningar, bl.a. med trafikförsörjningsprogrammen och planering i tidiga skeden.
- Digitalisering
- Resenärsperspektivet. Här handlar det om att förstå resenärernas behov och förutsättningar, både de som reser kollektivt och övriga.

För närvarande driver K2 ett trettiotal forskningsprojekt.

Inom K2 bedrivs t.ex. forskning om nya typer av tjänster som växer fram i gränssnittet mellan kollektivtrafiken och individuella transporter. Tjänster som knyter ihop olika typer av trafikslag, t.ex. hyrcykelsystem och bilpooler, med kollektivtrafiken kan locka fram nya aktörer och bidra till att omdefiniera kollektivtrafikens roll i samhället.

En annan fråga är hur forskningen ska fånga upp resenärsperspektivet. Forskningsmässigt kan det göras med hjälp av t.ex. enkätundersökningar, intervjuer och aktivitetsbaserade metoder (som t.ex. att skugga resenärer). Ny teknik ger nya möjligheter att samla in data, och många resenärer ser positivt på att dela med sig av upplevelser från kollektivtrafiken t.ex. i sociala medier.¹⁵⁹

Att styra mot ökad kollektivtrafikandel

Två exempel på K2:s arbete som berör fördubblingsproblematiken är kunskapsöversikterna Att styra mot ökad kollektivtrafikandel (K2 Research 2015:2) och Alternativ finansiering av kollektivtrafik (K2 Outreach 2015:6).

Den förstnämnda rapporten är en sammanfattande kunskapsöversikt av styrmedel för en ökad andel kollektivtrafik av det motoriserade resandet. Rapporten visar att det finns omfattande kunskap om vad som karakteriserar attraktiv kollektivtrafik. Däremot finns det relativt få studier som analyserar effekter av styrmedel för överflyttning från bil- till kollektivtrafik.

Enligt rapporten är det ofta svårt att utläsa entydiga effekter av enskilda styrmedel. En viktig orsak är att styrmedlen sällan genomförs separat utan som en del av en större uppsättning av styrmedel och åtgärder. Prissättning och utbud av bilparkering liksom omfördelning av befintligt vägutrymme från bil- till kollektivtrafik framstår som exempel på enskilda styrmedel med god potential. En central slutsats är emellertid att inget enskilt styrmedel automatiskt leder till effekter i form av väsentligt ökad kollektivtrafikandel. I stället framstår paket med samverkande styrmedel och åtgärder, inom och utanför kollektivtrafiken, som betydelsefulla.

Styrmedel kan dels ha direkt effekt för ökad kollektivtrafikandel genom att förbättra kollektivtrafikens attraktivitet, dels kan de ha indirekt påverkan genom att göra biltrafiken mindre konkurrenskraftig gentemot kollektivtrafiken. Det räcker därför inte att se på kollektivtrafiken som en isolerad företeelse.

¹⁵⁹ Intervju K2, 2016-03-11.

Vid val, utformning och implementering av styrmedel behöver transportsystemet och samhällsplaneringen betraktas i ett helhetsperspektiv.

En framgångsrik ansats är att kombinera styrmedel av morot- och piska-karaktär. En sådan kombination framstår i litteraturen som mer effektiv för ökad kollektivtrafikandel än att enbart göra förbättringar av kollektivtrafiken – möjligen också mer effektiv än att enbart införa styrmedel för att minska biltrafik. Trängselskatten i Stockholm och de kollektivtrafikåtgärder som gjordes i samband med dess införande är ett exempel på kombinerade åtgärder.

Samverkan mellan aktörer på olika planeringsnivåer – lokal/kommunal, regional och nationell – framstår som viktigt för att samhällsplaneringen ska främja en attraktiv kollektivtrafik. K2 menar att mer forskning och utvärdering behövs.¹⁶⁰

Alternativ finansiering av kollektivtrafik

Den andra rapporten inleder med att konstatera att den allmänna debatten om alternativ finansiering ofta blandar ihop begreppen på ett sätt som bidrar till onödig förvirring. Det görs inte alltid tydlig åtskillnad mellan alternativ finansiering som innebär nya intäktskällor och alternativ finansiering som innebär ett nytt sätt att fördela ansvar mellan offentliga och privata aktörer eller mellan offentliga aktörer på olika nivåer.

Diskussionen om alternativ finansiering kan enligt rapporten delas upp i två delar: finansiering av infrastruktur och finansiering av drift. Det grundläggande affärsmässiga problemet för kollektivtrafiken är att driften är olönsam. Detta gör trafiken beroende av subventioner och gör expansion genom egenfinansierade investeringar svår. På grund av driftsunderskottet leder ett ökat trafikutbud i sig inte till förbättrat ekonomiskt resultat, utan det ökar behovet av subventioner. Eftersom ambitionerna att bygga ut trafiken samtidigt är stora ställs krav på mer resurser både till infrastrukturen och till driften. Trots talet om ”nya” och ”alternativa” finansieringslösningar finns det i grunden inga alexanderhugg som direkt löser kollektivtrafikens finansiella situation. I rapporten diskuteras två strategier.

Den första strategin är att hitta alternativa skatter och avgifter som kan utformas för att subventionera kollektivtrafiken, exempelvis genom öronmärkning. Dessa skatter och avgifter kan grovt delas in i olika typer efter vem som betalar dem. I rapporten tas tre typer upp: förmånstagare, förorenare och skattekollektivet.

Den andra strategin är att förbättra driftsekonomin genom en utvecklad prisstrategi, och där läggs i stället finansieringsbördan på en fjärde grupp, nämligen användarna.¹⁶¹

¹⁶⁰ Att styra mot ökad kollektivtrafikandel (K2 Research 2015:2).

¹⁶¹ Alternativ finansiering av kollektivtrafik (K2 Outreach 2015:6).

9 Kollektivtrafikens kostnader

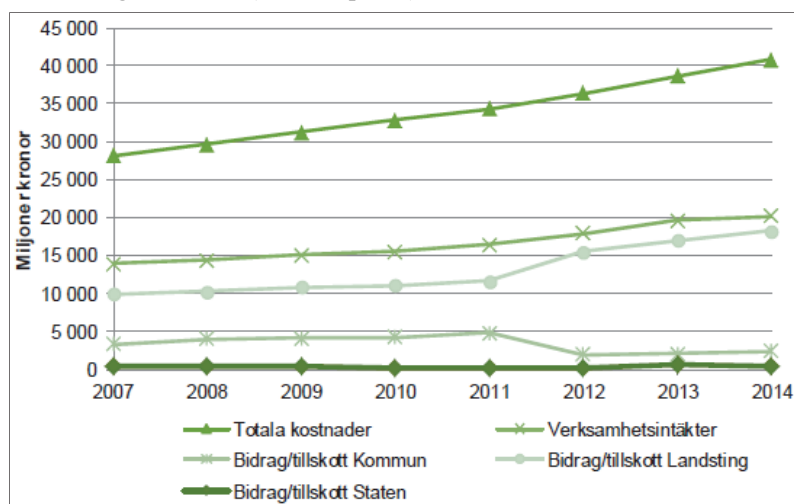
Många aktörer inom kollektivtrafiken varnar för de ökade kostnaderna inom sektorn. Förväntningarna efter kollektivtrafiklagens ikraftträdande var att den öppnade marknaden skulle ge mer konkurrens, större valfrihet, ökat resande, lägre kostnader och en bättre kostnadseffektivitet. De senaste tio åren har dock kostnaderna för kollektivtrafiken ökat, och införandet av kollektivtrafiklagen innebar ingen förändring i detta avseende. De ökade kostnaderna har inte haft en motsvarande ökning i utbud och resande. SKL och Trafikanalys har i olika rapporter redovisat och analyserat kostnadsutvecklingen.

9.1 Kostnader och finansiering

År 2014 uppgick de totala kostnaderna för den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige till drygt 40 miljarder kronor. Intäkterna från själva verksamheten gav ca 20 miljarder kronor. Resten, ca 21 miljarder kronor, finansierades skattevägen av landstingen (87 procent), kommunerna (11 procent) och staten via Trafikverket (2 procent).

Sedan 2007 har kostnaderna för produktionen och intäkterna av verksamheten inom kollektivtrafiken ökat med omkring 45 procent, medan utbudet mätt som fordonskilometer samtidigt bara ökat med 21 procent.¹⁶²

Diagram 3 Kollektivtrafikens kostnader, verksamhetsintäkter och offentliga finansiering 2007–2014 (2014 års priser)



Källa: Trafikanalys 2015.

¹⁶² Lokal och regional kollektivtrafik 2014, Trafikanalys, 2015.

Kostnadsökningens orsaker

Enligt SKL:s analys var det framför allt trafikeringskostnaderna för buss- och tågtrafik som ökade under perioden 2007–2012. Kostnaderna för busstrafiken ökade med 5,1 miljarder kronor (37,2 procent) och kostnaderna för tågtrafiken med 2,7 miljarder kronor (69,1 procent). Analysen visar att orsakerna till de stora kostnadsökningarna under perioden 2007–2012 var ett ökat utbud tillsammans med stigande faktorpriser, vilket förklarar större delen (88 procent) av ökningen av trafikeringskostnaderna. Resterande kostnadsökning berodde i allt väsentligt på bättre fordon när det gäller miljö- och tillgänglighetsanpassning, ökad trängsel i trafiken, nya typer av avtal samt i enstaka fall på ekonomiska konsekvenser av uppsagda trafikavtal.¹⁶³

Kollektivtrafiken kostar mer

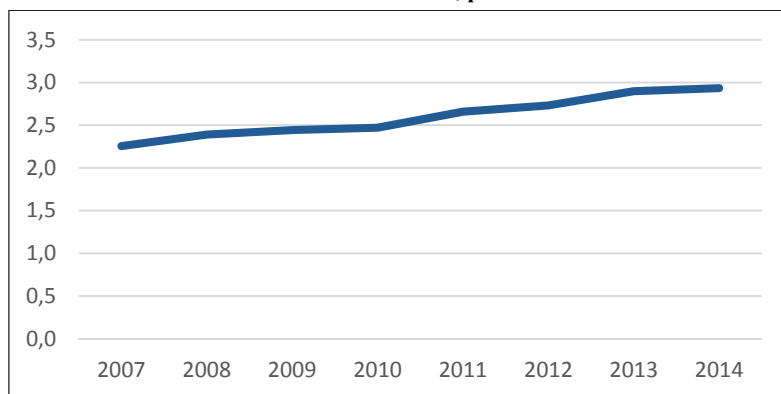
Som redovisats ovan finansieras cirka hälften av kostnaderna för lokal och regional kollektivtrafik med kommunal- och landstingsskatt. Det innebär att kollektivtrafiken konkurrerar med vård, skola och omsorg om skattebetalarnas pengar. Mellan 2012 och 2014 ökade kommunernas och landstingens sammantagna skattebidrag till kollektivtrafik med 3 miljarder kronor eller nästan 17 procent.¹⁶⁴ Det innebär att skattebidragen till kollektivtrafiken växte betydligt snabbare än kommunernas och landstingens samlade skattefinansierade verksamhet. Den växte också snabbare än den kommunala skattebasen, vilket innebär att det krävdes ett högre kommunalt skatteuttag för att finansiera skattebidragen till kollektivtrafiken 2014 än 2012.¹⁶⁵

¹⁶³ Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning? SKL 2014. Den största ökningen av trafikeringskostnaderna för busstrafik som inte kan förklaras av ett ökat utbud och stigande faktorpriser har Stockholms län, vilket bl.a. beror på en ny typ av avtal och högre krav på bussparken i fråga om miljö och tillgänglighet. En annan orsak är följderna av ett uppsagt tågavtal (DSB First) i Västra Götaland med kraftigt ökade trafikeringskostnader i både Hallands och Västra Götalands län.

¹⁶⁴ Nettokostnaden är den del av de totala kostnaderna för kollektivtrafiken som finansieras med kommunal- och landstingsskatt.

¹⁶⁵ Kollektivtrafik 2015, Öppna jämförelser, SKL.

Diagram 4 Kollektivtrafikens andel av kommunernas och landstingens totala skattefinansierade verksamhet i riket, procent

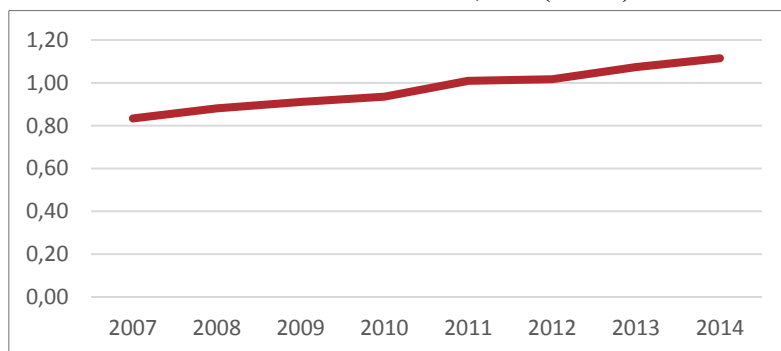


Källa: SKL.

Utdebiteringsbehov

År 2007 uppgick de totala kostnaderna för kollektivtrafiken till drygt 28 miljarder kronor och kommunernas och landstingens skattebidrag till 13,2 miljarder kronor. För att finansiera skattebidragen krävdes en utdebitering på kommunal- och landstingsskatten med 83 öre. År 2014 hade kommunernas och landstingens skattebidrag ökat till 20,6 miljarder kronor, vilket krävde en utdebitering på 1 krona och 12 öre.

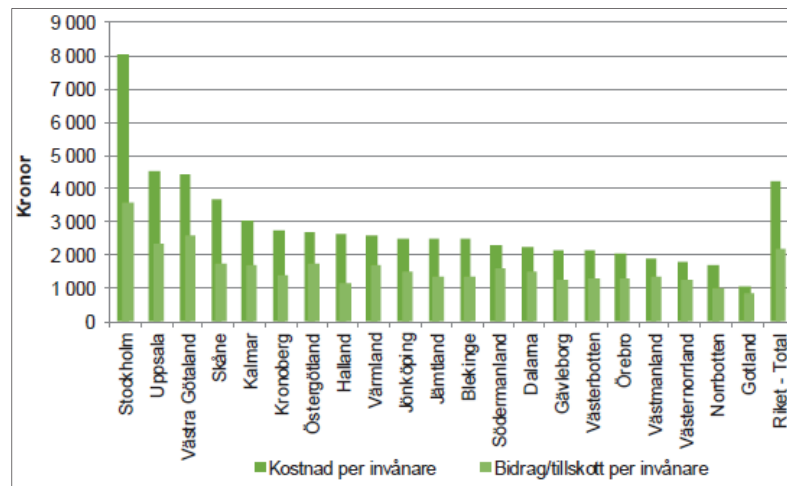
Diagram 5 Utdebiteringsbehov av kommunal- och landstingsskatt för att finansiera nettokostnaden för kollektivtrafiken, riket (kronor)



Källa: SKL.

Kostnader och skattebidrag regionalt

Kostnaden för den lokala och regionala kollektivtrafiken per invånare varierar mellan länen. Under 2014 hade Stockholms län både det högsta skattebidraget per invånare, knappt 3 600 kronor, och den högsta kostnaden per invånare, drygt 8 000 kronor. Lägst skattebidrag per invånare, 833 kronor, hade Gotlands län som också hade lägst kostnad (1 071 kronor) per invånare.

Diagram 6 Kostnader och bidrag/tillskott per invånare efter län 2014

Källa: Trafikanalys 2015.

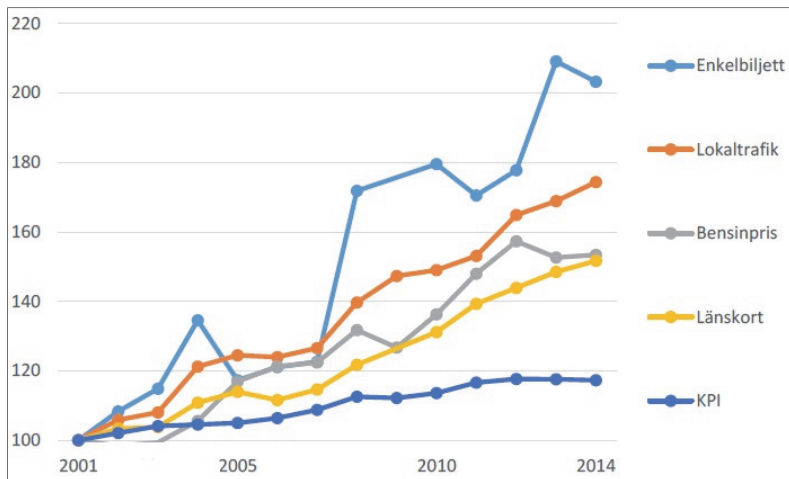
9.2 Biljettpriser

Trafikanalys om prisförändringar

Ett led i att fånga upp marknadsöppningens påverkan på resenärerna är att undersöka vilka prisförändringar som skett i den regionala kollektivtrafiken. Trafikanalys redovisar följande i en rapport som publicerades i november 2014.

Enligt vad som framgår av rapporten priserna i den regionala kollektivtrafiken ökade under perioden 2001–2014. Mest ökade priserna på enkelbiljetter, men även månadskorten ökade i pris. Priserna inom kollektivtrafiken har ökat betydligt mer än priserna på övriga varor och tjänster i samhället (KPI), vilket medför att resenärernas kostnader för kollektivtrafikresorna utgör en allt större andel av deras samlade utgifter.

Diagram 7 Prisindex för enkelbiljett, länskort, bensin, lokaltrafik och KPI, 2001–2014, basår 2001. Befolkningsviktade priser för enkelbiljett och länskort. Löpande priser



Källa: Trafikanalys rapport 2014:15.

Enligt rapporten är det stora prisskillnader mellan olika län. En stor del av skillnaderna, framför allt vad gäller länskort, kan förklaras av faktorer som befolkningsstäthet. Enkelbiljettspriserna tycks däremot inte påverkas av geografiska förutsättningar i samma utsträckning. Detta skulle kunna bero på att man i län där resandet med kollektivtrafiken är lågt vill sänka trösklarna för att få fler att resa kollektivt. I andra län kanske man ser en poäng i att snabbt göra det lönsamt för resenärerna att skaffa månadskort i stället för att köpa enkelbiljetter då och då.

Tabell 3 Månadskortspriser (SEK) för länskort (fria resor inom hela länet) 2014

Läns- kod	Utförare	Skolungdom	Ungdom	Vuxen	Pensionär
01	Storstockholms Lokaltrafik	490	560	790	490
03	Upplands Lokaltrafik	550	550	790	
04	Länstrafiken Sörmland	650		1 300	
05	ÖstgötaTrafiken	690	690	1 035	690
06	Jönköpings Länstrafik		780	1 040	
07	Länstrafiken Kronoberg	1 040	1 040	1 300	
08	Kalmar Länstrafik		840	1 120	
09	Gotlands kommun			740	
10	Blekingetrafiken		780	975	
12	Skånetrafiken		840	1 195	
13	Hallandstrafiken	465	970	1 385	
14	Västtrafik	1 195	1 195	1 595	
17	Värmlandstrafik	535	1 065	1 335	
18	Länstrafiken Örebro	830		1 665	
19	Västmanlands lokaltrafik			1 415	
20	Dalatrafik	300	870	1 350	270
21	X-Trafik	615	1 045	1 610	
22	Din Tur			1 795	
23	Länstrafiken i Jämtlands län	800		1 300	880
24	Länstrafiken i Västerbotten			1 450	810
25	Länstrafiken i Norrbotten			2 552	

Källa: Trafikanalys rapport 2014:15.

De kommersiella aktörernas priser är i regel högre än priserna i den offentligt subventionerade trafiken. Prismässigt finns det vissa möjligheter att konkurrera med de offentliga aktörerna, speciellt om man ser till priserna för enkelbiljetter. Dock är det inte möjligt för dessa att konkurrera när det gäller mängdrabatter eller månadskort.

Enligt Trafikanalys är den viktigaste slutsatsen av kartläggningen att den kraftiga prisökningen för resenärernas kollektivtrafikresor på sikt riskerar att minska människors incitament att välja kollektivtrafik. Kraftigt stigande priser gör också att det blir svårare för branschen att uppnå sina mål om såväl ökat resande som en högre andel av det totala resandet med kollektivtrafik. Det ligger därför i både resenärernas, samhällets och branschens intresse att denna utveckling avstannar och att prisökningarna mattas av, enligt Trafikanalys.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014, Rapport 2014:15, Trafikanalys, 2014.

Svensk Kollektivtrafiks biljettprisundersökning

Svensk Kollektivtrafik genomför årligen en undersökning av biljettpriser, villkor och betalningsmöjligheter hos sina medlemmar. Undersökningen fokuseras på kortfristiga förändringar från år till år och bygger huvudsakligen på uppgifter från RKM.

Av den senaste biljettprisundersökningen framgår att biljettpriserna i kollektivtrafiken inte ändrades särskilt mycket mellan 2014 och 2015. I genomsnitt har priset för enkelresor ökat med 3 procent och månadskort för korta resor med 2 procent, medan månadskort för regionalt resande i stort sett har oförändrade priser. Genomsnittlig kostnad för ett månadskort (korta resor, vuxen) motsvarar 22 enkelbiljetter, vilket är detsamma som för 2014.¹⁶⁷

9.3 Aktörerna om kostnader och priser

Enligt SKL har kostnaderna för kollektivtrafiken ökat mycket de senaste tio åren, och frågan är hur man prioriterar i förhållande till andra politikområden. I dag diskuteras det mer hur kollektivtrafiken kan bidra till andra mål inom t.ex. arbetsmarknad och regionförstoring. En orsak till kostnadsökningarna är stora investeringar, bl.a. satsningar på nya bussar och i spårtrafiken. Det är viktigt att se om det finns alternativa finansieringsmodeller, enligt SKL.¹⁶⁸

Enligt Sveriges Bussföretag låg lönsamheten för bussföretagen kring 3,5 procent 2014. De stora företagen som kör mycket upphandlad trafik ligger lågt medan de mindre familjeföretagen går något bättre. Hela kostnadsutvecklingen anses vara bekymmersam, och kostnaderna ökar. Det finns ett ökat trafikutbud, och konkurrensen mellan transportslagen är en viktig bit. I dag är flera av de kollektiva persontransportslagen undantagna från energi- och drivmedelsskatter, men inte busstrafik, vilket snedvrider konkurrensen, enligt Sveriges Bussföretag.¹⁶⁹

Enligt MFD har priserna för resenärerna ökat. I allmänhet slår ökade kostnader hårdare mot personer med funktionsnedsättning i och med att de generellt sett har lägre inkomster och högre arbetslöshet m.m.¹⁷⁰

Enligt Svensk Kollektivtrafik har kostnaderna för RKM – och tidigare trafikhuvudmännen – ökat de senaste decennierna. Både priser och subventioner har ökat, och biljettpriserna har ökat mer än resandeutvecklingen och KPI. Svensk Kollektivtrafik har följt upp kostnadsutvecklingen och konstaterar att den bl.a. beror på ökat utbud, framför allt för järnvägen, ökade löner och ökade fordonskostnader. Det ökade utbudet är enligt Svensk Kollektivtrafik till nytta för resenärerna och ger en samhällsnytta i bättre miljö med lägre utsläpp men kostnader i form av dyrare motorer.

Enligt Svensk Kollektivtrafik har trafikföretagen under senare år i allt högre grad avstått från att lämna anbud vid upphandling i glesbygd. Det händer ofta

¹⁶⁷ Biljettprisundersökningen 2015, Svensk Kollektivtrafik, 2016.

¹⁶⁸ Intervju SKL, 2016-02-12.

¹⁶⁹ Intervju Sveriges Bussföretag, 2016-01-25.

¹⁷⁰ Intervju MFD, 2016-02-10.

att det bara finns ett anbud, vilket innebär ökade kostnader. Flera RKM uppges därför överväga att köra i egen regi vilket blir billigare.¹⁷¹

Enligt K2 råder i dag en bekymmersam situation i kostnadsutvecklingen i branschen, särskilt som kollektivtrafiken konkurrerar om resurser med andra samhällssektorer som t.ex. sjukvård och utbildning. Kostnaderna stiger betydligt mer än utbudet av trafik, vilket inte är hållbart på sikt. K2 menar att det behövs fördjupade analyser för att förstå de grundläggande orsakerna till kostnadsökningarna så att rätt åtgärder kan sättas in för att förändra situationen.¹⁷²

¹⁷¹ Intervju Svensk Kollektivtrafik, 2016-01-19.

¹⁷² Intervju K2, 2016-03-11.

10 Styrning, ansvar och samråd

På nationell nivå beslutar riksdagen om de transportpolitiska målen, om statsbudgeten som finansierar den statliga delen av transportpolitiken och om de lagar som reglerar transportpolitiken. Regeringen styr och verkställer den statliga transportpolitiken, bl.a. genom de statliga myndigheterna på området.

Kollektivtrafiklagen gäller huvudsakligen för den lokala och regionala kollektivtrafiken – medan andra regler gäller för den interregionala och internationella kollektivtrafiken. Ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ligger hos kommuner och landsting och de regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) som inrättades med den nya kollektivtrafiklagen. Statens möjligheter att styra den regionala kollektivtrafiken är därmed begränsade.

RKM ansvarar för trafikförsörjningsprogrammen, beslut om trafikplikt, upphandling och samordning av transporttjänster m.m. Större delen av kollektivtrafiken hanteras därmed regionalt och i stort sett med ensamrätt av de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Decentraliseringen av ansvaret är ett uttryck för den kommunala och regionala självstyrelsen och medför i olika avseenden både för- och nackdelar.

Skillnader mellan den regionala och interregionala kollektivtrafiken när det gäller regelsystem, ansvarsförhållanden och styrmöjligheter återspeglas i många av de problem som kollektivtrafiken står inför i dag. En del av dessa problem har belysts ur olika perspektiv i tidigare rapporter och utredningar.

Kollektivtrafik utan styrning

Frågor kring styrning och ansvar i kollektivtrafiken behandlades i en ESO-rapport 2011 strax innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft. I rapporten beskrivs hur besluts- och upphandlingsprocesserna gick till i regionerna före den nya lagen och vilka resultat detta fick. Dessutom diskuteras möjligheterna att förbättra styrningen av kollektivtrafiken för att få ut mer trafik för pengarna, alternativt ett behov av att avsätta mindre medel för samma trafik.¹⁷³

Flera av de problem som aktualiseras i rapporten kvarstår, och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) som ersatte de tidigare trafikhuvudmännen har inte inneburit någon större förändring, enligt rapportens författare.¹⁷⁴

ESO-rapporten landar i följande tre policyrekommendationer:

1. En lärande organisation. En grundläggande förutsättning för att trafiken ska kunna fördubblas, eller för att det ska vara möjligt att genomföra verksamheten på ett sätt och i en omfattning som är samhällsekonomiskt effektivt, är att beslut i sektorn måste baseras på grundläggande kunskaper om faktiska förhållanden. Ett första förslag är därför att den myndighet som

¹⁷³ Kollektivtrafik utan styrning, Jan-Eric Nilsson, ESO-rapport 2011:6, Finansdepartementet, 2011.

¹⁷⁴ Intervju Jan-Eric Nilsson, VTI, 2016-02-08.

ges ansvar för kollektivtrafik i regionen måste bli en lärande organisation. Detta innebär att man måste registrera kostnader enligt ingångna avtal och att man löpande måste mäta faktiska kostnader, resande och trafikutbud under avtalsperioden. En kompletterande aspekt på behovet av en lärande organisation är att etablera en fristående branschgemensam organisation med ansvar för systematiska uppföljningar av den verksamhet som bedrivs. Det finns goda erfarenheter av sådana organisationer som på ett självständigt sätt granskar verksamheten i andra delar av offentlig sektor.

2. Förbättra kostnadseffektiviteten. En andra rekommendation är att förbättra kostnadseffektiviteten i upphandlingarna. Ett sätt att åstadkomma detta är att etablera en professionell beställarorganisation som administrerar upphandlingarna på uppdrag av respektive region. I stället för att varje län själv genomför sina upphandlingar med ett antal års mellanrum kan en sådan samordning öka sannolikheten för att beställaren får maximal utdelning på de medel som avsätts, fortfarande inom ramen för ett politiskt ansvar för anslagstilldelning och övriga förhållanden av betydelse för ägarna.
3. En ny politikerroll. Skapa en ny politikerroll som innebär en ökad vilja att delegera beslutsfattande om priser, utbud och andra för verksamheten centrala frågor. Ett exempel på hur detta kan ske är att utgå från de tre affärsmodeller som utvecklats inom ramen för fördubblingsprojektet och som på olika sätt fördelar ansvar och risker mellan beställare och utförare. De tre affärsmodellerna innebär att man i olika hög grad delegerar kontrollen över verksamheten till utförarna. Ett exempel i fråga om att minska trafikens miljöbelastning är att politiker inte ska definiera vilka bussar som ska användas utan i stället formulera de utsläppskrav som ska uppfyllas. Detta ger ett konkret exempel på en typ av utvecklingsarbete som måste beställas av politiker och genomföras i nära samverkan med operatörer och tjänstemännen i de regionala myndigheterna.

Rapporten avslutas med en kort diskussion om vem som är mottagare av rekommendationerna.

Till följd av att ansvaret för trafiken delegerats till regionerna finns ingen minister som har det operationella ansvaret för verksamheten. I stället måste beslut fattas om en förändrad styrning i var och en av de regioner som i dag bedriver och bekostar trafiken. En viktig fråga är om regionerna på frivillig grund kan förmås att samordna sin verksamhet på det sätt som här föreslås eller om somliga väljer att åka snålskjuts på den kunskap som tas fram av andra. Spåren av tidigare strukturella förändringar i sektorn talar för att det ofta krävs lagändringar för att begränsa risken för att somliga ställer sig utanför.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Kollektivtrafik utan styrning, Jan-Eric Nilsson, ESO-rapport 2011:6, Finansdepartementet, 2011.

En annan tågordning

Utredningen om järnvägens organisation tar i sitt slutbetänkande upp några viktiga frågor om styrning och ansvarsfördelning inom järnvägssektorn som även har betydelse för den regionala kollektivtrafiken. Utredningen föreslår bl.a. följande:¹⁷⁶

- Regeringskansliet bör genomföra en förändring i ledning och styrning som säkerställer ett ansvarstagande för de strategiska frågorna på järnvägsområdet. Ansvaret bör inte delegeras till andra myndigheter.
- Trafikverket bör i sin verksamhet vara fortsatt vaksam på de olikheter som föreligger mellan trafikslagen väg och järnväg och ta hänsyn till detta i den egna organisationen. En översyn bör göras av Trafikverkets styr- och ledningsmodell och en annan organisationsmodell övervägas som medger tydlighet i ansvarsfördelning, mandat och arbetsuppgifter.
- Regeringskansliet bör utarbeta en långsiktig inriktning för EU-arbetet och det internationella arbetet på järnvägsområdet.
- Transportstyrelsen bör utveckla arbetsmetoder för analys, beredning, förankring, uppföljning och information i regelutvecklingsarbetet inom järnvägsområdet.

Trafikverkets roll

Trafikverket ska enligt sin instruktion verka för kollektivtrafikens utveckling, t.ex. genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de regionala trafikförsörjningsprogrammen.¹⁷⁷ I propositionen om kollektivtrafiklagen angav den dåvarande regeringen att statens uppgifter på kollektivtrafikområdet borde samlas hos så få myndigheter som möjligt och att Trafikverket har i uppdrag att verka för kollektivtrafikens utveckling. Den dåvarande regeringen menade att det blir naturligt att ge Trafikverket de uppgifter på kollektivtrafikområdet som inte naturligt faller på andra myndigheter för att koncentrera kompetensen och aktiviteterna i så stor utsträckning som möjligt. Däremot ansåg regeringen att det saknades starka skäl för att inrätta en särskild myndighet för sakområdet.¹⁷⁸

Enligt Trafikverket är myndighetens uppgift att ge råd och stöd till RKM. Trafikverket styr inte över den regionala kollektivtrafiken – det är RKM som äger frågan. Trafikverket har brottats med denna fråga som innebär att man ska finnas till om man behövs, men inte gå in och styra. Om Trafikverket fick ett större mandat i relation till RKM skulle man ta till sig detta – men det är en politisk fråga. Det finns synpunkter om mer centrala initiativ – men en mer central styrning av kollektivtrafiken är också en politisk fråga, betonar man från Trafikverket.

¹⁷⁶ En annan tågordning (SOU 2015:110).

¹⁷⁷ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁷⁸ Prop. 2009/10:200, s. 79–80.

Gränserna mellan den regionala och den interregionala kollektivtrafiken är en gråzon, enligt Trafikverket, som inte har något svar på var gränsen går.¹⁷⁹

Enligt Sveriges Bussföretag ska Trafikverket vara rådgivande. Men de flesta RKM vill inte ha någon rådgivning. Konflikten mellan den statliga och den regionala nivån blir extremt tydlig i lagstiftningen om kollektivtrafiken. Regionalt vill man inte att staten ska lägga sig i de kommunala och regionala angelägenheterna – vilket gjort Trafikverkets roll omöjlig. Enligt Sveriges Bussföretag bör man fundera över varför man har en statlig överrock som inte har några tydliga mandat. Om man vill ha statlig styrning bör man spetsa till lagen, enligt Sveriges Bussföretag. Trafikverket kan inte intervensera för kommersiella bolag på grund av kommunallagstiftningen.¹⁸⁰

Samtrafiken har mycket kontakter med Trafikverket, framför allt i planeringsprocessen, och det fungerar ganska bra. I övrig branschutveckling upplever Samtrafiken att Trafikverket lider av resursbrist. Trafikverkets planeringsprocess upplevs dock lite gammaldags med långa ledtider, enligt Samtrafiken, och den fastställda tidtabellen publiceras sent i relation till samplanering och försäljning. Verkets realtidsinformation (UTIN) är inte bra – det är t.ex. bättre information i mobilapplikationen Pendelkollen.¹⁸¹

Politisk styrning på regional nivå

Enligt Trafikverket har det blivit både mer och mindre politisk styrning sedan kollektivtrafiklagen kom. Den politiska diskussionen om målen varierar mycket i olika regioner. Trafikverket framhåller i diskussionerna med RKM att man måste inordna kollektivtrafikfrågorna i hela regionalpolitiken och hur denna kan bidra till regional utveckling. Det är viktigt att se de regionala utvecklingsplanerna och trafikförsörjningsprogrammen (TFP) i en enhet – ett samband som måste kopplas ihop. Politikerna ska sätta målen och bestämma ambitionerna men kanske inte blanda sig i själva upphandlingen, enligt Trafikverket.¹⁸²

Enligt SKL har det blivit en tydligare politisk styrning med kollektivtrafiklagen, och kollektivtrafikfrågor diskuteras nu mer i regionerna. Övergripande har politikerna blivit mer aktiva, bl.a. när det gäller kostnaderna och nyttorna för kollektivtrafiken. Eftersom kollektivtrafiken ser olika ut i landet skiljer sig diskussionerna självklart åt, enligt SKL.¹⁸³

Svensk Kollektivtrafik menar också att det har blivit en tydligare politisk styrning. De nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en närmare koppling till andra kommunala och regionala verksamheter och andra politiska mål och program inom dessa verksamheter.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Intervju Trafikverket, 2016-02-23.

¹⁸⁰ Intervju Sveriges Bussföretag, 2015-01-25.

¹⁸¹ Intervju Samtrafiken, 2016-03-01.

¹⁸² Intervju Trafikverket, 2016-02-23.

¹⁸³ Intervju SKL, 2016-02-12.

¹⁸⁴ Intervju Svensk Kollektivtrafik, 2016-01-19.

Enligt VTI har RKM med den nya lagen fått ett ökat politiskt inflytande. Politikerna ska fatta beslut om principerna men inte peta i detaljer som priser, linjedragningar och liknande – det ska tjänstemännen verkställa, enligt VTI:s företrädare. Uppföljningen och granskningen på kontraktsnivå är alltför svag i landet; där finns en del av styrningen. VTI har i uppföljningen framfört att Riksrevisionen inte granskar på den nivån. Det finns ingen kollektivtrafikminister i Sverige på grund av det kommunala och regionala självstyret, enligt VTI, som vidare menar att riksdagen skulle kunna ålägga regionerna att göra något, t.ex. att RKM ska följa upp kontrakten.¹⁸⁵

Det är viktigt att utveckla RKM:s kompetens så att det blir en ”lärande organisation”. VTI konstaterar att de små regionerna måste börja om från början varje gång vid upphandling eftersom det inte finns någon central organisation till stöd. Detta kan jämföras med England där det finns en konsultorganisation med offentlig-privat ägande som stöder både beställare och utförare.¹⁸⁶

Styrning och samråd kring trafikförsörjningsprogrammen

Enligt Trafikverket blev de första trafikförsörjningsprogrammen (TFP) inte bra, vilket berodde på att många RKM inte var riktigt på plats i början. Trafikverket var reserverade och menade att det inte var Trafikverkets uppgift att utarbeta TFP. Verket tillhandahåller fakta och kunskap, kapacitetsbedömningar m.m. – men det är RKM som ska ta ansvaret. TFP går sedan in i de regionala trafikplanerna. Trafikverket är med i dialogen kring TFP, en dialog som fungerar allt bättre, men det är svårt att hålla balansen och att bara vara rådgivande och inte styrande, enligt Trafikverket.¹⁸⁷

Enligt Resenärsforum har resenärernas möjligheter att påverka arbetet med TFP ökat sedan lagen kom. Lagen är tydlig om samråd. Vissa RKM är bra i detta avseende, medan andra inte vill samråda. Resenärsforum hade en konflikt med SL sommaren 2015 om busslinjenätets omläggning och menar att det är RKM som ska bestämma linjenätet, och ingen annan.

Resenärsforum menar att en del RKM har höga ambitioner med sina TFP som t.ex. Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Samråden med Skåne och Västra Götaland har varit bra. Samråden med Stockholm har varit bra i långsiktiga frågor. Andra RKM är glada när Resenärsforum kommer. Men Resenärsforum har små resurser och kan inte vara med i alla 21 regioners samråd. Resenärsforum är med i samråd i Blekinge, Jönköping, Norrbotten, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västmanland och Östergötland. Resenärsforum betonar att det måste finnas resurser för resenärsparterna om samråden ska fungera.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Intervju VTI, 2016-02-08.

¹⁸⁶ Intervju VTI, 2016-02-08.

¹⁸⁷ Intervju Trafikverket, 2016-02-23.

¹⁸⁸ Intervju Resenärsforum, 2016-01-18.

Enligt SKL har TFP en hög detaljeringsgrad, och det är viktigt att varje region utformar sitt program efter sina förhållanden. Kraven i kollektivtrafiklagen om samråd kring TFP är en självklarhet. RKM blir mer en beställarorganisation och resenärsperspektivet tas väl till vara, även av politikererna som har fått ett större inflytande.

SKL har noterat att det förekommer kritik mot RKM:s kompetens vid upphandlingar. SKL vill framhålla att medlemmarna får använda de avtalsmodeller som bedöms mest lämpliga efter lokala och regionala förhållanden, och SKL stöder upphandlingskompetensen genom modellavtal där olika avtalsmodeller i form av netto-, brutto- eller incitamentsavtal ingår.¹⁸⁹

Enligt K2 finns begränsad forskning om TFP. Preliminära forskningsresultat från K2 visar att TFP, åtminstone i storstadsregionerna, inneburit att det har skapats en arena för strategisk samverkan mellan kommuner och regioner i första hand. Processen kring TFP har bidragit till att etablera en mötesplats med en formell grund och med något konkret som ska komma ut av processen.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Intervju SKL, 2016-02-12.

¹⁹⁰ Intervju K2, 2016-03-11.

11 Tillsyn och rapportering

Tillsynen över kollektivtrafiklagstiftningen inklusive EU:s passagerarförordningar och den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter utövas i olika delar av Transportstyrelsen och Konsumentverket. Tillsynen och resultaten av tillsynen har delvis redovisats i tidigare avsnitt. I detta kapitel redovisas myndigheternas uppdrag om tillsyn, deras rapportering samt regeringens rapportering till riksdagen om kollektivtrafikens utveckling.

11.1 Transportstyrelsens tillsyn

Kollektivtrafiklagen

Enligt lagen och förordningen om kollektivtrafik ska Transportstyrelsen utöva tillsyn över kollektivtrafiklagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Myndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna ska efterlevas.

Lagen innehåller dels krav på myndigheter: RKM, Trafikverket och kommuner (aktiebolag i förekommande fall), dels vissa krav på kollektivtrafikföretag. Tillsynen inbegriper bl.a. att RKM har ett trafikförsörjningsprogram och att det innehåller den redovisning som lagen kräver (se avsnitt 2.3 och 6.1).

Innan tillsynen påbörjas genomför Transportstyrelsen en kontroll av att kollektivtrafikföretaget, och i de flesta fall även RKM, har ett giltigt trafiktillstånd. De verksamhetstillstånd som krävs för att få bedriva persontrafik med respektive trafikslag regleras i annan lagstiftning, t.ex. i yrkestrafiklagen och järnvägslagen.

Tillsyn över EU:s passagerarförordningar

Transportstyrelsen utövar även tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, infrastrukturförvaltare, transportörer och terminaloperatörer fullgör sina respektive skyldigheter enligt artiklarna 10.1, 10.2, 10.4, 12.1, 21 och 26 i tågpassagerarförordningen, artikel 14 i fartygspassagerarförordningen och artikel 16.1 i busspassagerarförordningen.¹⁹¹

I tågpassagerarförordningen behandlas i artikel 10 reseinformation och bokningssystem, i artikel 12 försäkringar, i artikel 21 tillgänglighet och i artikel 26 resenärernas personliga säkerhet.

Artikel 16.1 i busspassagerarförordningen behandlar utbildning om funktionsnedsättning.

¹⁹¹ Förordning (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar.

Marknadsövervakning

Transportstyrelsen har även ett uppdrag om marknadsövervakning som är kopplat till kollektivtrafiklagen. Uppdraget innebär att myndigheten följer och utvärderar villkoren för marknadstillträde, konkurrensvillkor och villkor för resenärerna. Marknadsövervakningsuppdraget redovisas i avsnitt 7.1.

Tillsynen

Transportstyrelsens tillsyn över de trafikförsörjningsprogram (TFP) som RKM gör är s.k. skrivbordstillsyner där man läser programmen och kontrollerar om de uppfyller lagen. Enligt Transportstyrelsen tar man nu ett nytt steg för att utveckla tillsynsprocessen genom en riskbaserad tillsyn. Arbete pågår med att ta fram en modell för detta och besluta vilka delar av lagstiftningen man ska fokusera på.

Med anledning av den kritik som riktades mot Transportstyrelsen i Trafikanalys utvärdering (se avsnitt 4.1) anför styrelsen att tillsynen utvecklats kontinuerligt och att marknadsövervakningen startade senare eftersom det var en uppföljning i efterhand. Enligt Transportstyrelsen behöver reformer av det här slaget några år på sig för att sätta sig.

Det kan vara så att externa utvärderare inte riktigt bottnat i myndighetens uppgifter med tillsyn och marknadsövervakning, menar företrädare för styrelsen, som betonar vikten av att skilja mellan myndighetens tillsyn och myndighetens uppföljande uppgift i marknadsövervakningen. Detta kan bero på att vissa delar kommer från EU-rätten, medan andra delar kommer från nationellt håll. Det kan enligt Transportstyrelsen finnas behov av att förtydliga RKM:s ansvar i kollektivtrafiklagen med hänvisning till de förslag som läggs fram om detta av Utredningen om järnvägens organisation.

Ett område som varit problematiskt för Transportstyrelsen och där myndigheten inte haft något tillsynsansvar är EU:s kollektivtrafikförordning och dess krav på att RKM ska lämna årliga rapporter. Transportstyrelsen har påtalat detta för Näringsdepartementet ett antal gånger inom ramen för den löpande uppföljningen. Några RKM har gjort årsrapporter, men många har ännu inte kommit igång med detta, enligt Transportstyrelsen, som menar att årsrapporterna skulle vara ett bra och viktigt underlag för myndighetens tillsyn (se avsnitt 11.3 nedan).

Redovisningen av Transportstyrelsens tillsyn publiceras inte på myndighetens webbplats och finns heller inte i någon särskild årlig rapport. Myndigheten hänvisar till diariet. I Transportstyrelsens årsredovisning finns kortfattade redovisningar av tillsynen under respektive trafikslag, och tillsynen över kollektivtrafiklagen sorteras in under Vägtrafik.¹⁹²

I Transportstyrelsens årsredovisning 2015 redovisas följande om tillsynen av kollektivtrafiklagen.

¹⁹² Intervju Transportstyrelsen, 2016-03-10.

Tillsynen av kollektivtrafikföretagen visade på hög regelefterlevnad

När det gäller tillsynen över de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafikförsörjningsprogram tillämpades ett nytt arbetssätt under 2015. Det innebär att innan ett beslut fattas om ett eventuellt föreläggande, har vi en avstämning med berörd myndighet och diskuterar avvikelserna. Detta steg har visat sig vara effektivt och till nytta för tillsynsprocessen, bland annat genom att man vid avstämningsmötet beskriver avvikelser muntligt. Att ge myndigheten möjligheten att åtgärda brister innan vi meddelar ett föreläggande sparar både administration och tid och resulterar oftast i ett snabbare åtgärdande.

För första gången genomförde vi en tillsyn av anmälningsplikt och trafikantinformation. En generell iakttagelse är att regelefterlevnaden har varit hög bland dem som vi granskat. Det är till nytta för resenärer, eftersom det handlar om publik information som är viktig för ett fungerande resande.¹⁹³

Några aktörers synpunkter på tillsyn och marknadsövervakning

Sveriges Bussföretag anser att Transportstyrelsen tittar på fel saker i sin tillsyn. Myndigheten granskar skrivningar i TFP-dokumenterna men inte själva effekterna på marknaden, vilket borde vara det primära, enligt Sveriges Bussföretag.¹⁹⁴

Enligt Samtrafiken skulle Transportstyrelsen kunna vara mer aktiv i sin tillsyn och kräva lite mer. När det gäller lagens ambitioner säger Transportstyrelsen ingenting. Om Transportstyrelsen skulle komma med rekommendationer tror Samtrafikens representant att RKM skulle föga sig.¹⁹⁵

VTI:s representant hänvisar till brittiska uppföljningsmyndigheter som jobbar helt annorlunda än de svenska. Problem i Sverige är bl.a. att en myndighet ska uttala sig om en annan. Transportstyrelsen har inte kommit så långt i skarp tillsyn, enligt VTI.¹⁹⁶

11.2 Konsumentverkets tillsyn

Konsumentverket utövar tillsyn över att transportörer fullgör sina skyldigheter om information enligt 7–9 §§ lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter (se avsnitt 5.1 ovan). Konsumentverket utövar också tillsyn över att transportörer och terminaloperatörer fullgör sina respektive skyldigheter enligt artikel 20 (om information) i EU:s busspassagerarförordning när artikeln ska tillämpas enligt 5 § lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter.¹⁹⁷

Konsumentverket utövar även tillsyn över att järnvägsföretag, biljettutfärdare, stationsförvaltare, researrangörer, transportörer, resebyråer, terminaloperatörer och hamnmyndigheter fullgör sina respektive skyldigheter

¹⁹³ Årsredovisning 2015, Transportstyrelsen, dnr TSG 2016-252.

¹⁹⁴ Intervju Sveriges Bussföretag, 2016-01-25.

¹⁹⁵ Intervju Samtrafiken, 2016-03-01.

¹⁹⁶ Intervju VTI, 2016-08-02.

¹⁹⁷ Förordning (2015:957) om tillsyn över transportörers informationsskyldighet enligt lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

- enligt artiklarna 4–6, 8, 9, 11, 13–20, 22.1, 22.3–24 och 27–29 i EU:s tågpassagerarförordning och
- enligt artiklarna 4–6, 8–11, 13–15, 17.3, 19–21 och 23–27 i EU:s busspassagerarförordning.¹⁹⁸

Artiklarna i tågpassagerarförordningen behandlar transportavtal, cyklar och förpliktelser, reseinformation, biljetter och bokningar, skadeståndsansvar, förskottsutbetalningar, ersättning och ombokning, assistans, rätt till transport, information till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet, assistans på järnvägsstationer och på tågen, villkor för assistans, klagomål, kvalitetsnormer och information till resenärerna om deras rättigheter.¹⁹⁹

Artiklarna i busspassagerarförordningen behandlar i stort sett samma frågor.²⁰⁰

Konsumentverket utöver också tillsyn över vissa artiklar i EU:s fartygspassagerarförordning.

Konsumentverkets rapportering

Konsumentverket har lämnat två rapporter om efterlevnaden av EU:s passagerarförordningar. Den ena behandlar busspassagerarförordningen och den andra fartygsförordningen. Här redovisas endast den förstnämnda rapporten eftersom uppföljningen inte behandlar kollektivtrafik till sjöss.

I juni 2015 överlämnade Konsumentverket en rapport om efterlevnaden av busspassagerarförordningen. Rapporten innehåller en beskrivning av tillsynsmyndigheternas verksamhet de två senaste åren, vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra förordningen och statistiska uppgifter om klagomål som inkommit och sanktioner som tillämpats. Myndigheten ska publicera en tillsynsrapport vartannat år.

Under perioden den 1 mars 2013–31 december 2014 inkom ett klagomål och ett *möjligt* klagomål. I rapporten förklaras det låga antalet klagomål med att många klagomål klaras upp direkt mellan transportören och passageraren. En annan förklaring är att kännedomen om förordningen och dess innehåll är bristfällig.²⁰¹

¹⁹⁸ Förordning (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar.

¹⁹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0014:0041:sv:PDF>.

²⁰⁰ <http://www.notisum.se/rnp/eu/fakta/.%5Clag%5C311R0181.htm>.

²⁰¹ Rapport om efterlevnaden av förordning (181/2011) om passagerares rättigheter vid buss-transport, Konsumentverket, juni 2015.

11.3 EU:s kollektivtrafikförordning och den årliga rapporten

I EU:s kollektivtrafikförordning finns krav på årliga rapporter från de behöriga myndigheterna. Enligt förordningens artikel 7 ska RKM varje år lämna en rapport med ett stort antal uppgifter.²⁰² Eftersom ingen tillsynsmyndighet utsetts för EU:s kollektivtrafikförordning har inte heller rapporteringen enligt artikel 7 kommit igång. Några RKM har skrivit årsrapporter, men de flesta har inte gjort det. Den årliga rapporten är viktig bl.a. när det gäller redovisningen av de skattemedel som RKM hanterar i upphandlingen av kollektivtrafiken.

Frågan om tillsynen över EU:s kollektivtrafikförordning behandlas i en promemoria från Näringsdepartementet med utkast till lagrådsremiss om upphandling av kollektivtrafiktjänster. I promemorian anges att det i dagsläget saknas bestämmelser om tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i EU:s kollektivtrafikförordning, t.ex. de behöriga myndigheternas skyldighet att enligt artikel 7 offentliggöra viss information. För att regleringen på kollektivtrafikområdet ska fungera och vara effektiv är det enligt promemorian väsentligt att säkerställa efterlevnaden av förordningens bestämmelser, t.ex. vad gäller innehållet i avtal om allmän trafik och reglerna för beviljande av ersättning för allmän trafik. Regeringen anser därför att det befintliga tillsynsmandatet i kollektivtrafiklagen bör utökas för att också omfatta förordningens bestämmelser. Utkastet till lagrådsremiss har remissbehandlats och bereds vidare inom Näringsdepartementet.²⁰³

SKL har tagit fram en vägledning till RKM om den årliga rapporten.²⁰⁴

11.4 Regeringens rapportering till riksdagen

I budgetpropositionen redovisar regeringen årligen de resultat som uppnåtts i förhållande till de mål för transportpolitiken som riksdagen beslutat. I budgetpropositionen för 2016 redovisades bl.a. följande uppgifter om lokal och regional tillgänglighet:

²⁰² Art. 7:1. Varje behörig myndighet ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning.

²⁰³ Upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster – utkast till lagrådsremiss, Näringsdepartementet N/2016/00487/RS.

²⁰⁴ Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – begrepp och metoder för den årliga rapporten, SKL.

- Cirka 73 procent av befolkningen bodde inom 1 000 meter från en buss-hållplats som trafikeras av kollektivtrafik 2014.
- Andelen av en kommuns befolkning som bor i närheten (5 kilometer) av en järnvägsstation uppvisar av naturliga skäl stora skillnader eftersom antalet järnvägsstationer är relativt begränsat. Det är heller inte alla kommuner som har en station inom sina gränser. I riket som helhet bor ungefär 68 procent inom 5 kilometer från en järnvägsstation.

I propositionen redovisas vidare statistiska uppgifter om kollektivtrafiken och ett längre avsnitt om Trafikanalys utvärdering av effekterna av kollektivtrafiklagen och den öppnade marknaden för långväga persontrafik på järnväg och kollektivtrafiklagen. Uppgifter lämnas också om förseningar och inställda avgångar i kollektivtrafiken.

I regeringens bedömning av det övergripande transportpolitiska målet anges att det inte har skett någon större förändring jämfört med tidigare år. Liksom tidigare bär transporterna inte sina samhällsekonomiska kostnader såsom luftföroreningar, buller, infrastrukturens slitage och bidrag till trängsel fullt ut även om internaliseringsgraderna generellt stigit något jämfört med tidigare. Hur stor del av kostnaden som är internaliserad skiljer sig mellan trafiklagen. Vidare anförs att utvecklingen av transportsystemet inte sker på ett likartat sätt i hela landet. Utbudet av kollektivtrafik har utvecklats bättre i rikets mer tätbefolkade regioner. Liknande observationer görs också om tillståndet hos den fysiska infrastrukturen, vilket ger näringslivet varierande förutsättningar i olika delar av landet.

Regeringens bedömning av funktionsmålet om kollektivtrafik är att medborgarnas resmöjligheter med kollektivtrafiken förbättrats under en längre tid i och med att utbudet ökat, främst i Sveriges tre största städer. Dock överskuggas detta till viss del av att biljettpriserna fortsätter att öka kraftigt. Regeringen hänvisar till Trafikanalys bedömning att trots vissa positiva indikationer är förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel oförändrade jämfört med 2009.²⁰⁵

Uppföljning av regeringens resultatredovisning

Trafikutskottet har under ett antal år ägnat särskild uppmärksamhet åt mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen. Utskottet genomförde under 2015 liksom tidigare år en fördjupad och mer systematisk uppföljning av den resultatredovisning som ges för utgiftsområde 22 i budgetpropositionen. Utskottets bedömning av och kommentarer till resultatredovisningen återfinns i utskottets budgetbetänkande.²⁰⁶

²⁰⁵ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 22.

²⁰⁶ Bet. 2015/16:TU1.

12 Iakttagelser och bedömningar

I detta kapitel redovisas uppföljningsgruppens iakttagelser och bedömningar.

12.1 Övergripande bedömning

Riksdagens transportpolitiska mål om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning och om att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik förbättras har varit en av utgångspunkterna i den här uppföljningen av kollektivtrafiklagen.

Trafikutskottet behandlar varje år en rad frågor på kollektivtrafikens område. Våren 2015 initierade utskottet ett tillkännagivande om statens roll i att skapa rätt förutsättningar för att branschens mål om en fördubblad kollektivtrafik ska kunna nås. Riksdagen beslutade i juni 2015 i enlighet med utskottets förslag.²⁰⁷

Mot bakgrund av vad som framkommit i uppföljningen bedömer uppföljningsgruppen att en allmän översyn bör göras av kollektivtrafiklagen. Översynen bör beakta de iakttagelser och bedömningar som görs i denna uppföljning.

12.2 Kollektivtrafikens utveckling

Uppföljningsgruppen konstaterar att det lokala och regionala kollektivtrafikresandet ökat med 28 procent sett över en tioårsperiod och att buss är det i särklass vanligaste kollektiva färdmedlet med 52 procent av det totala antalet påstigningar. Storstadsregionerna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län dominerar på många sätt inom kollektivtrafiken – tillsammans står de för 71 procent av transportarbetet i personkilometer och 84 procent av antalet påstigningar i hela landet.

Uppföljningsgruppen vill framföra vikten av en fortsatt utveckling av kollektivtrafiken utifrån vad trafikutskottet tidigare har framfört och riksdagen beslutat.

12.3 Kollektivtrafiklagens hittillsvarande effekter

Uppföljningsgruppen noterar de slutsatser som Trafikanalys gör i sin utvärdering av kollektivtrafiklagstiftningen och marknadsöppningen på järnväg. Uppföljningsgruppen vill särskilt lyfta fram följande punkter:

- Det finns ett betydande kommersiellt inslag på 44 procent i den interregionala trafiken medan det i den regionala kollektivtrafiken endast är 2,9 procent som körs på rent kommersiella grunder.

²⁰⁷ Bet. 2014/15:TU13.

- På den regionala kollektivtrafikmarknaden finns inträdeshinder som till stor del förklaras av oklarheter i lagstiftningen eller dess tillämpning. Det gäller t.ex. konkurrensvillkoren vid trafikering, tillgång till samordnade betal- och biljettsystem, tillgång till bytespunkter och till marknadsinformation.
- De nationella transportmyndigheterna har i vissa fall intagit en passiv hållning.
- De regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) agerar ännu inte i enlighet med principer som öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet, och de verkar som regel inte betrakta kommersiell trafik som en potentiell resurs för effektiv kollektivtrafikförsörjning. RKM behöver även stöd från en nationell myndighet.
- Reformen med kollektivtrafiklagen får ännu betraktas som ofullbordad. Kollektivtrafikens planering kan ännu inte sägas ha blivit en integrerad och transparent del av den regionala tillväxtpolitiken, och RKM är i behov av såväl förstärkt stöd som förstärkt tillsyn i sin myndighetsutövning. Marknadsöppningen i den regionala kollektivtrafiken har hittills, med givna förutsättningar, haft en högst marginell betydelse för utbudet av trafik och resenärernas valmöjligheter.
- Den marknadsförskjutning som förekommit sedan den nya kollektivtrafiklagen infördes har skett till den offentligt organiserade trafikens fördel. Detta är möjligt på tågsidan på grund av den nya lagens möjlighet för RKM att ordna länsgränsöverskridande trafik. Det finns också farhågor för att de storregionala tågsamarbetena kommer att vara kostnadsdrivande.

Uppföljningsgruppen konstaterar vidare att Trafikanalys utifrån de iakttagelser som gjorts i myndighetens utvärdering lämnar ett antal rekommendationer. Med utgångspunkt i dessa rekommendationer gör uppföljningsgruppen bedömningen att följande punkter särskilt bör uppmärksammas.

- Mot bakgrund av den transportpolitiska målbilden bör det förtydligas hur den framtida regionala kollektivtrafiken och den långväga persontrafiken på järnväg ska se ut och samspela. Avvägningen mellan subventionerad och kommersiell trafik samt mellan kontinuitet, flexibilitet och innovation bör klargöras.
- Behovet av en nationell trafikförsörjningsplan för järnvägen som även anger vad järnvägen och dess olika delsträckor ska användas till behöver utredas. Dagens system utan övergripande styrning leder till en tågplan som kan vara långt ifrån den optimala med givna resurser i form av bankapacitet.
- Tillgången till och villkoren för gemensam infrastruktur, inklusive informationssystem och samordnade biljettsystem, kan behöva regleras.
- RKM måste tillsammans med branschen arbeta för utveckling och uppföljning av avtal för den subventionerade trafiken.

- Branschens aktörer bör tillsammans analysera vad som är kostnadsdrivande i den regionala kollektivtrafiken och se hur kostnaderna kan kontrolleras bättre.
- I det fall man vill fortsätta på den inslagna vägen bör behovet av en nationell myndighet för stöd till RKM övervägas.

Effekter för regional busstrafik

När det gäller effekterna av marknadsöppningen för den regionala busstrafiken konstaterar uppföljningsgruppen att 25 nya busslinjer etablerades under perioden januari 2012 till slutet av 2014. Efter tre år återstod dock endast 12 av dessa linjer. Inom busstrafiken är det till stor del trafik till flygplatser som har överlevt reformens tre första år.

I uppföljningen redovisas en studie som visar att bussföretagens förutsättningar att köra kommersiellt på enskilda sträckor inom ett befintligt regionalt kollektivtrafiksystem är mycket begränsade. Vidare noterar uppföljningsgruppen en rapport från Sveriges Bussföretag som belyser den kommersiella linjetrafikens förutsättningar. Sveriges Bussföretag konstaterar att det finns stora hinder för kommersiell linjetrafik inom samtliga fokusområden som studerats och att man under de nuvarande förhållandena inte kommer att få se mycket ny kommersiell linjetrafik i Sverige.

Uppföljningsgruppen anser att detta är frågor som bör uppmärksammas i en kommande översyn.

Effekter för regional tågtrafik

Uppföljningsgruppen konstaterar att kollektivtrafiklagen ger möjlighet till länsöverskridande regional kollektivtrafik som i vissa fall kan bli omfattande och delvis konkurrera med kommersiell interregional tågtrafik. Gruppen noterar också att Utredningen om järnvägens organisation lyft fram att utvecklingen av den regionala tågtrafiken lett till framväxten av omfattande regionala tågsystem och att det uppstått en utträngningseffekt på vissa håll mellan den samhällsorganiserade och den kommersiella persontrafiken. Eftersom den samhällsorganiserade trafiken länge dominerat på lokal och regional nivå sker utträngningen främst på storregional nivå och påverkar därmed kommersiell trafik i mer långväga relationer.

Uppföljningsgruppen delar utredningens bedömning att förutsättningarna för den kommersiella (interregionala) persontrafiken på järnväg inte är tillfredsställande i förhållande till den regionala tågtrafik som bedrivs inom ramen för RKM och att utvecklingen på senare år inte följer de övergripande intentionerna som fanns när kollektivtrafiklagen beslutades.

Regressrätt

Uppföljningsgruppen noterar att flera aktörer inom kollektivtrafiken aktualiserat frågan om en nationell regressrätt inom järnvägssektorn. En regressrätt skulle ge aktörerna inom järnvägssektorn möjlighet att kräva kompensation av den som orsakar en störning i trafiken, t.ex. infrastrukturhållaren eller en tågoperatör. Uppföljningsgruppen konstaterar att regressrätten har utretts av Järnvägstrafikutredningen och att ett förslag i frågan nu bereds inom Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis anser uppföljningsgruppen att de erfarenheter som framkommit i Trafikanalys utvärdering och i de övriga rapporter som redovisats i kapitel 4 är viktiga att analysera vidare och utveckla i det fortsatta arbetet med kollektivtrafiklagen.

12.4 Resenärernas rättigheter

Den nya lagen bör följas upp

Uppföljningsgruppen konstaterar att kollektivtrafikresenärers rättigheter regleras i den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter och i EU:s passagerarförordningar. Den nya lagen, som trädde i kraft den 1 april 2015 omfattar regionala resor med tåg, spårväg, tunnelbana och buss och gäller för linjer som har en sträckning under 150 kilometer. EU:s tåg- och busspassagerarförordningar gäller vid resor som är 150 kilometer eller längre.

Uppföljningsgruppen ser positivt på att kollektivtrafikresenärernas rättigheter nu har stärkts och förtydligats, vilket kan skapa förutsättningar för ett ökat resande med kollektivtrafiken.

Av uppföljningen framgår att aktörerna inom kollektivtrafiken har olika synpunkter på den nya lagen och dess eventuella effekter. Uppföljningsgruppen noterar synpunkterna och menar att det är viktigt att erfarenheterna av den nya lagen följs upp vid en senare tidpunkt när det är möjligt att få en allsidig och genomgripande bild av lagens verkan.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Uppföljningsgruppen konstaterar att såväl kollektivtrafiklagen som lagen om handikappanpassad kollektivtrafik och diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Transportstyrelsen har i uppföljningen påpekat att RKM har problem med att redovisa vilka linjer och bytespunkter som är fullt tillgängliga och att ett problem är själva begreppet ”fullt tillgängliga” som inte definieras närmare i lagen. Detta problem lyfts även fram av MFD och Trafikverket.

Uppföljningsgruppen noterar vidare de problem med samordning och ansvar för funktionshinderspolitiken inom kollektivtrafiken som MFD lyfter fram. MFD påpekar att transportmyndigheterna har en gemensam målbild för funktionshinderspolitiken men inget samordningsansvar. Konsumentverket och Transportstyrelsen har ett visst tillsynsansvar, Trafikverket har en normgivande och stödjande funktion och kommunerna har ett visst ansvar för stationer och färdtjänst. Men det är enligt MFD oklart vem resenärerna ska vända sig till när det gäller klagomål och rättigheter. MFD anser att den statliga ansvarsfördelningen för funktionshinderspolitiken inom kollektivtrafiken bör utredas och att en myndighet på transportområdet bör få ett samordningsansvar.

I detta sammanhang vill uppföljningsgruppen också lyfta fram trafikskottets rapport Hela resan hela året! om transportsystemets tillgänglighet, som togs fram 2013. Rapporten har behandlats i sex olika utskottsbetänkanden men hittills inte lett till någon återkoppling från regeringens sida.

Mot bakgrund av det som angetts ovan anser uppföljningsgruppen

- att begreppet ”fullt tillgängliga” i lagen bör preciseras,
- att de problem kring samordning och ansvar för funktionshindersfrågorna inom kollektivtrafiken som MFD lyft fram bör ses över och
- att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka insatser som gjorts och vilka resultat som uppnåtts med anledning av trafikskottets uppföljning Hela resan hela året!

12.5 Gemensamma funktioner

I denna uppföljning har det framkommit en rad problem när det gäller kollektivtrafikens gemensamma funktioner som bytespunkter, information och biljett- och betalsystem. Uppföljningsgruppen konstaterar att regleringen på området är begränsad och att branschen själv förväntas vidta de åtgärder som krävs. Problem med tillgängligheten till gemensamma funktioner påpekas både från resenärshåll, från trafikföretagen och från några myndigheter.

Ur ett resenärsperspektiv framhålls att systemen för dessa funktioner bör vara tillgängliga för alla grupper av resenärer och omfatta alla kollektivtrafikslag och kollektivtrafiken i hela landet. De ska vara realtidsuppdaterade, lätta att använda och erbjuda acceptabla lösningar vid trafikstörningar. Ur trafikföretagens perspektiv framhålls vikten av att de offentligt ägda gemensamma funktionerna är öppna för tillträde på lika villkor för alla kollektivtrafikföretag.

Uppföljningsgruppen konstaterar bl.a. följande problem när det gäller de gemensamma funktionerna.

Bytespunkter

Det finns bristande ansvar för och samordning av verksamheten vid stationerna och för stationsförvaltarrollen som främst drabbar resenärerna men

även operatörerna. Tillgänglighet till stationer och hållplatser för personer med funktionsnedsättning är fortfarande ett stort problem. Det finns brister i tillgängligheten till terminaler och hållplatser för kollektivtrafikföretagen.

Information

Informationen fungerar dåligt för resenärerna, särskilt störningsinformation, och för personer som inte är uppkopplade på internet, enligt vissa aktörer. Informations- och biljettsystemen är de största problemen för personer med funktionsnedsättning. För de kommersiella trafikföretagen finns problem med tillgänglighet till de offentliga informationssystemen, informationstavlor och reseplanerare.

Biljett- och betalsystem

Att kunna betala kontant, att göra spontanköp och att köpa utlandsbiljetter utgör ofta problem för resenärerna. Dessutom efterlyses ett enkelt och landsomfattande biljett- och betalsystem. För den kommersiella trafiken är möjligheten till en enkel övergång mellan kommersiell och offentlig trafik ofta en tröskel som hindrar trafiken.

När det gäller bytespunkter anser uppföljningsgruppen att de problem kring ansvar och samordning som framkommit i uppföljningen bör ses över och klargöras. Även problemen kring information och biljett- och betalsystem bör ses över enligt uppföljningsgruppen. I uppföljningen Hela resan hela året! framförde uppföljningsgruppen att det är viktigt att arbeta med att förenkla biljettköp. Denna bedömning kvarstår även i denna uppföljning.

Samtidigt vill gruppen lyfta fram Samtrafikens arbete med den webbaserade reseplaneraren Resrobot som fr.o.m. 2015 också har en köpfunktion för resor mellan ett stort antal orter i landet. Uppföljningsgruppen ser positivt på Resrobot systemet som fullt utbyggt kan innebära en lösning på flera av problemen kring information och biljett- och betalsystemen. Gruppen konstaterar att kunskapen om Resrobot är begränsad och att marknadsföringen av systemet därför är en angelägen uppgift.

12.6 Aktörerna om marknadsöppningen

Uppföljningsgruppen konstaterar att marknadsöppningen av den regionala kollektivtrafiken har fått ett mycket begränsat genomslag när det gäller ny kommersiell trafik. De förväntningar som förknippades med marknadsöppningen om ökad dynamik, större valfrihet och bättre information har inte heller infriats i någon större omfattning.

Uppföljningsgruppen noterar vidare att de flesta aktörerna har en likartad bild av resultatet av marknadsöppningen samt orsakerna till denna. Däremot skiljer sig synpunkterna åt när det gäller RKM:s roll och vad som bör göras

framöver. Några aktörer lanserar olika förslag på hur den kommersiella trafiken och de privata alternativen kan befrämjas. Detta är frågor som bör uppmärksammas i en kommande översyn.

12.7 Fördubblingsmålet

När det gäller fördubblingsmålet vill uppföljningsgruppen lyfta fram riksdagens tillkännagivande om en fördubblad kollektivtrafik våren 2015.

Uppföljningsgruppen konstaterar att antalet resor med kollektivtrafik ökat sedan fördubblingsarbetet inleddes. Totalt sett ökade resor i lokal och regional trafik med 18,8 procent mellan 2007 och 2014. Busstrafiken ökade under perioden med 18 procent, tågtrafiken med 39 procent och spårvagnstrafiken med 22 procent. De regionala skillnaderna är dock stora.

Att förbättra förutsättningarna för att människor i större utsträckning ska välja kollektivtrafiken är en del av det transportpolitiska målet som riksdagen fastställde 2009. Branschens fördubblingsmål från 2008 är också en tydlig viljeinriktning som uppföljningsgruppen vill framhålla.

Den här uppföljningen visar att det finns en betydande kreativitet hos aktörerna inom kollektivtrafiken – en förmåga att se nya alternativ och lösningar på gamla problem. Uppföljningsgruppen vill i det sammanhanget särskilt lyfta fram exemplet K2 som är ett nationellt centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Verksamheten inom K2 visar på ett nytänkande inom forskningen vad gäller både inriktning och metoder. Ett exempel på detta är synpunkten om att kollektivtrafikens roll håller på att omdefinieras och att nya typer av tjänster som utgör gränssnitt mellan kollektivtrafiken och individuella transporter kommer fram alltmer.

Uppföljningsgruppen vill även uppmärksamma de två rapporter från K2 som nämns i uppföljningen och som kan bidra till den fortsatta diskussionen om en fördubblad kollektivtrafik.

12.8 Kollektivtrafikens kostnader

Frågan om kollektivtrafikens kostnader har inte ett direkt samband med kollektivtrafiklagen, men den oroande utvecklingen på området gör att uppföljningsgruppen valt att kortfattat behandla frågan.

Uppföljningsgruppen konstaterar att kostnaderna för produktionen och intäkterna av verksamheten inom kollektivtrafiken har ökat med omkring 45 procent sedan 2007 medan utbudet mätt som fordonskilometer samtidigt bara ökat med 21 procent. År 2014 uppgick de totala kostnaderna för den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige till drygt 40 miljarder kronor medan intäkterna av verksamheten uppgick till ca 20 miljarder kronor. Resterande drygt 20 miljarder kronor finansierades skattevägen av landstingen, kommunerna och staten. Mellan 2012 och 2014 ökade kommunernas och landstingens sammantagna skattebidrag till kollektivtrafiken med nästan 17 procent, vilket

innebär att kostnaderna för kollektivtrafiken ökade betydligt snabbare än kommunernas och landstingens samlade skattefinansierade verksamhet.

Uppföljningsgruppen konstaterar även att priserna på biljetter och kort inom kollektivtrafiken har ökat betydligt mer än konsumentprisindex (KPI) under perioden 2001–2014. Detta medför att resenärerna får lägga en allt större del av sina tillgångar på resor, vilket kan få negativa konsekvenser för resandet och utvecklingen av kollektivtrafiken.

Liksom flera aktörer anser uppföljningsgruppen att pris- och kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken är oroande och ett problem när det gäller ambitionerna i branschens fördubblingsmål.

12.9 Styrning, ansvar och samråd

Uppföljningsgruppen kan konstatera att ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ligger hos kommuner och landsting och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Statens möjligheter att styra den regionala kollektivtrafiken är begränsade, och större delen av kollektivtrafiken hanteras regionalt och i stort sett med ensamrätt av de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Uppföljningsgruppen vill i det sammanhanget uppmärksamma de rekommendationer som främst gäller RKM och de regionala myndigheterna och som förs fram i den ESO-rapport om styrning som redovisas i uppföljningen. Rekommendationerna handlar om behovet av en lärande organisation, förbättrad kostnadseffektivitet och en ny politikerroll.

Uppföljningsgruppen vill också lyfta fram de förslag om styrning och ansvarsfördelning inom järnvägssektorn som lagts fram av Utredningen om järnvägens organisation. Förslagen har även betydelse för den regionala kollektivtrafiken.

Av uppföljningen framgår även att flera aktörer efterlyser ett starkare stöd från centralt håll till RKM och regionerna. Uppföljningsgruppen konstaterar att frågan om centralt stöd och Trafikverkets roll diskuterades i förarbetena till kollektivtrafiklagen men att man då inte var beredd att inrätta en särskild myndighet för sakområdet. Enligt gruppen bör även erfarenheterna av Rikstrafikens verksamhet analyseras. Flera aktörer påpekar att RKM behöver stöd för att utveckla bl.a. trafikförsörjningsprogram och upphandlingskompetens.

Uppföljningsgruppens bedömning är att ett starkare och tydligare centralt stöd till RKM bör övervägas.

Uppföljningsgruppen konstaterar även att flera aktörer framhåller att det politiska inflytandet på regional nivå ökat med kollektivtrafiklagen och inrättandet av RKM och att den politiska styrningen förtydligats. En annan aspekt som påpekas av flera aktörer är att politikerna på regional nivå inte ska detaljstyra verksamhet eller upphandling utan överlåta detta till de som står närmast verksamheten. Politikerna ska sätta målen och bestämma ambitionerna, enligt aktörerna.

Uppföljningen visar också att resenärernas möjligheter att påverka RKM:s arbete med trafikförsörjningsprogrammen har ökat sedan kollektivtrafiklagen

infördes men att det är stora skillnader i ambitionerna mellan olika regioner. Uppföljningsgruppen noterar även att resenärsorganisationerna inte har resurser att medverka i samråd i alla regioner. Gruppen vill i det sammanhanget betona vikten av att resenärernas erfarenheter och synpunkter tas till vara i den dialog med RKM och andra aktörer som är nödvändig för kollektivtrafikens utveckling. Samtidigt anser gruppen att det är angeläget att hitta nya kanaler, metoder och tekniker för att ta till vara resenärernas synpunkter t.ex. på det sätt som K2 aktualiserar i uppföljningen.

12.10 Tillsyn och rapportering

Uppföljningsgruppen konstaterar att tillsynen över kollektivtrafiklagstiftningen inklusive EU:s passagerarförordningar och den nya lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter utövas i olika delar av Transportstyrelsen och Konsumentverket. Transportstyrelsen har även ett uppdrag om marknadsövervakning som är kopplat till kollektivtrafiklagen.

Av uppföljningen framgår att Transportstyrelsens tillsyn över de trafikförsljningsprogram som RKM gör är s.k. skrivbordstillsyner där programmets överensstämmelse med lagens krav kontrolleras. Enligt Transportstyrelsen utvecklar man nu tillsynsprocessen genom en riskbaserad tillsyn.

Uppföljningsgruppen ser positivt på att Transportstyrelsen utvecklar tillsynsprocessen och anser att det är väsentligt att tillsynen inte stannar vid skrivbordstillsyner utan även inbegriper tillsyn över reella effekter av verksamheten.

Redovisningen av Transportstyrelsens tillsyn publiceras inte på myndighetens webbplats och inte heller i någon särskild årlig rapport enligt vad som framgår av uppföljningen. Uppföljningsgruppen vill framhålla betydelsen av tillsynen och dess roll för utvecklingen av en effektiv verksamhet och anser att resultaten bör uppmärksammas och tillgängliggöras i större utsträckning än vad som görs i dag.

Uppföljningsgruppen konstaterar att Konsumentverket utövar tillsyn över bestämmelserna om information i lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter och vissa paragrafer i EU:s buss- och tågpassagerarförordningar. Gruppen noterar även att bara ett klagomål inkommit till Konsumentverket under en 22-månadersperiod. I Konsumentverkets rapport förklaras det låga antalet klagomål med att många klagomål klaras upp direkt mellan transportören och passageraren och att kännedomen om förordningen och dess innehåll är bristfällig.

Uppföljningsgruppen vill i detta sammanhang påpeka vikten av att resenärerna informeras om de rättigheter de har enligt de lagar och förordningar som gäller för kollektivtrafiken och att ansvaret för att denna information når ut tydliggörs.

Av uppföljningen framgår att ingen tillsynsmyndighet har utsetts för EU:s kollektivtrafikförordning och att den årliga rapportering som föreskrivs i för-

ordningens artikel 7 och som gäller för RKM därför inte fungerat. Uppföljningsgruppen konstaterar att frågan nu bereds inom Regeringskansliet och förutsätter att tillsynen utformas så att den årliga rapporteringen får en inriktning som främjar genomlysning och effektivitet i verksamheten.

Regeringens återrapportering till riksdagen

I budgetpropositionen redovisar regeringen årligen de resultat som uppnåtts i förhållande till de mål för transportpolitiken som riksdagen beslutat. Uppföljningsgruppen konstaterar att regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2016 när det gäller funktionsmålet om kollektivtrafik är att medborgarnas resmöjligheter med kollektivtrafiken har förbättrats under en längre tid i och med att utbudet ökat, främst i Sveriges tre största städer. Detta överskuggas till viss del av att biljettpiserna fortsätter att öka kraftigt. Regeringen hänvisar till Trafikanalys bedömning att trots vissa positiva indikationer är förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel oförändrade jämfört med 2009.

Uppföljningsgruppen vill framhålla att trafikutskottet under ett antal år har ägnat särskild uppmärksamhet åt mål- och resultatfrågor i beredningen av budgetpropositionen. Utskottet gjorde under 2015 liksom tidigare år en fördjupad och mer systematisk uppföljning av resultatredovisningen inom utgiftsområde 22. Utskottets bedömning av och kommentarer till resultatredovisningen återfinns i utskottets budgetbetänkande som beslutades i december 2015.²⁰⁸

²⁰⁸ Bet. 2015/16:TU1.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2008/09:TU14
Betänkande 2008/09:TU18
Betänkande 2009/10:TU21
Betänkande 2011/12:TU5
Betänkande 2013/14:TU1
Betänkande 2013/14:TU11
Betänkande 2013/14:AU8
Betänkande 2014/15:TU1
Betänkande 2014/15:TU9
Betänkande 2014/15:TU13
Betänkande 2015/16:TU1
Betänkande 2015/16:CU9
Proposition 1997/98:56
Proposition 2008/09:93
Proposition 2008/09:176
Proposition 2009/10:200
Proposition 2011/12:76
Proposition 2013/14:198
Proposition 2015/16:1 utg.omr. 22
Proposition 2015/16:13
Proposition 2015/16:100
Protokoll 2015/16:58 Interpellationsdebatt

Utredningar, rapporter och övriga dokument

Alexandersson, Gunnar, Den svenska buss- och tågtrafiken: 20 år av avregleringar, Stockholm School of Economics Institute for Research, 2011
Busstagasinet, Långt kvar till målet för branschen, 4 november 2014
Dagens Nyheter nätupplagan, SJ i domstol: Beslutet äventyrar vår existens, 2016-02-03
Dagens samhälle, Storbråk hot mot kollektivtrafiken, nr 23 2014
Ds 2013:44 Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser
Ds 2015:11 Res lätt med biljett

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys

Förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik

Förordning (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar

Förordning (2015:957) om tillsyn över transportörens informationsskyldighet enligt lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter

K2, Att styra mot ökad kollektivtrafikandel (K2 Research 2015:2)

K2, Alternativ finansiering av kollektivtrafik (K2 Outreach 2015:6)

K2, Kollektivtrafikens samhällseffekter: översikt av utvärderingsverktyg (K2 Outreach 2016:9)

Kammarrätten i Stockholm mål nr 354-15

Kommittédirektiv 2008:55

Konsumentverket, Rapport om efterlevnaden av förordning (181/2011) om passagerares rättigheter vid busstransport, juni 2015

KTH:s järnvägsgrupp, Utvecklingen av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2014 och utvärdering av avreglering och konkurrens samt analys av kommersiell och planeringsstyrd trafik, 2014

Lag (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Lag (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar

Lag (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter

MFD, Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken. Hur är läget? 2015

Nilsson, Jan-Eric, Kollektivtrafik utan styrning (ESO-rapport 2011:6), 2011

Näringsdepartementet, Tilldelning av koncessioner för kollektivtrafik, promemoria

Näringsdepartementet, Upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster, utkast till lagrådsremiss, N/2016/00487/RS

Partnersamverkan, Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken, en vägledning och ett verktyg, 2015

Partnersamverkan, Uppföljning av fördubblingsmålet 2015, 2015

Ramböll, Litteraturstudie avgiftsfri kollektivtrafik, 2015

Ramböll Management Consulting, Bussen i marknadsöppningen – förutsättningar och hinder för kommersiell regional trafik med buss, juni 2014

Regeringsuppdrag N2010/7904/TE

Samtrafiken, Pendlingsbara Sverige – 2014

SIKA, Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor 2003 (SIKA Statistik 2005:2)

SKL, Aktuellt om trafik och infrastruktur (nyhetsbrev)

SKL, Kol-TRAST: Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik, 2012

SKL, Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken, en vägledning och ett verktyg, 2015

SKL, Ställningstaganden kring kollektivtrafik och järnvägstrafik, 2015-01-23, dnr 14/6567

SKL, Kollektivtrafik 2015, öppna jämförelser

SKL, Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning? 2014

SKL, Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter, begrepp och metoder för den årliga rapporten

SOU 2008:92 Konkurrens på spåret

SOU 2009:39 En ny kollektivtrafiklag

SOU 2009:81 Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik

SOU 2015:9 En modern reglering av järnvägstransporter

SOU 2015:110 En annan tågordning – bortom järnvägsknuten

Statskontoret, Kostnadsunderlaget i kollektivtrafikmodellen – en översyn, 2014

Statskontoret, Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning, 2012

Svenska Dagbladet, ”Orimliga krav på resenärer i ny lag” 19/11 2015

Svenska Dagbladet, ”Trafikföretagen livrädda för nya lagen” 23/11 2015

Sweco, Genomlysning av mål och strategier i de regionala trafikförsörjningsprogrammen, 2015-11-17.

Sweco, Trafik i egen regi – ett alternativ för Länstrafiken i Jämtland? 2016

Svensk Kollektivtrafik, Biljettprisundersökningen 2015, 2016

- Svensk Kollektivtrafik, Kollektivtrafikbarometern, årsrapport 2014, 2015
- Svensk Kollektivtrafik, Kollektivtrafikbarometern, årsrapport 2015, 2016
- Svensk Kollektivtrafik, Remissyttrande ”Stärkta rättigheter för kollektivtrafikresenärerna”, 2015
- Svensk Kollektivtrafik, Årsredovisning 2014
- Svenskt Kvalitetsindex, Persontransport 2014
- Sveriges Bussföretag, Fortsatt motvind för kommersiell linjetrafik, 2015-07-01
- Sveriges Bussföretag, Läge för fler funktionsupphandlingar i kollektivtrafiken, 2015
- Sveriges Bussföretag, Statistik om bussbranschen, augusti 2015
- Trafikanalys, Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken 2013 (2015:13), 2015
- Trafikanalys, De första regionala trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik, (2013:6), 2013
- Trafikanalys, En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer (2014:13)
- Trafikanalys, Lokal och regional kollektivtrafik 2014 (Statistik 2015:20)
- Trafikanalys, Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014 (2014:15), 2014.
- Trafikanalys, Uppföljning av de transportpolitiska målen (2015:7)
- Trafikanalys, Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik (2014:14), 2014
- Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012 (2012:13), 2012
- Trafikanalys, Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2013 (2013:13), 2013
- Trafikutskottet, Hela resan hela året! (2013/14:RFR5)
- Trafikverket, Kartpresentation av tillgänglighetskriterier, 2015
- Trafikverket, Redovisning av delmålen i ”En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016”, 2015
- Transportstyrelsen, Funktionshinderspolitiken 2011–2016 Rapportering 2016 samt slutlig resultatredovisning, 2016
- Transportstyrelsen, Marknadsanalyser och samråd – Kollektivtrafikmyndigheternas bedömningar av den kommersiella kollektivtrafikens möjligheter, 2015
- Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Delrapport 1: Utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen sett från trafikföretagens horisont, april 2014

- Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, Delrapport 2: Tillträde till gemensamma funktioner sett från trafikföretagens synvinkel, maj 2014
- Transportstyrelsen, Riktlinje för Transportstyrelsens marknadstillsyn och marknadsövervakning inom kollektivtrafik- och järnvägsområdet, 2012
- Transportstyrelsen, Transportmarknaden i siffror – översikt av utvecklingen på marknaderna för väg- och järnvägstransporter, 2016
- Transportstyrelsen, Transportmarknaderna, Transportstyrelsens samlade bedömningar och planerade åtgärder T1 2014.
- Transportstyrelsen, Transportstyrelsens författningssamling, TSFS 2012:2
- Transportstyrelsen, Transportstyrelsens marknadsövervakning kopplat till kollektivtrafiklagen, PM 2012-07-17
- Transportstyrelsen, Transportstyrelsens tillsyn enligt kollektivtrafiklagen, PM 2012-05-26
- Transportstyrelsen, Årsredovisning 2015, dnr TSG 2016-252
- Transrail Sweden AB, Framtidens regionalstågstrafik i Mälardalen, 2015
- Vectura Consulting AB, Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen
- VTI, Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik (VTI rapport 772), 2013
- VTI, Regress – en god idé i järnvägssektorn? (VTI rapport 850), 2015
- Vägverket, KOLL framåt Huvudrapport 2007-12-21, VV publikation: 2008:33

Intervjuer och möten

Den 7 april 2016 genomförde uppföljningsgruppen en intern utfrågning med representanter för Resenärsforum, Svensk Kollektivtrafik, Trafikanalys och Tågoperatörerna.

Intervjuer

- K2, John Hultén 11 mars 2016.
- Myndigheten för delaktighet (MFD), Magnus Lagercrantz och Romina Ramos 10 februari 2016.
- Resenärsforum, Kurt Hultgren 18 januari 2016.
- Samtrafiken, Gerhard Wennerström 1 mars 2016.
- Sveriges Bussföretag, Anna Grönlund och Göran Hallén 25 januari 2016.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sara Rhudin 12 februari 2016.
- Svensk Kollektivtrafik, Lars Sandberg 19 januari 2016.

Trafikanalys, Maria Melkersson 9 februari 2016.

Trafikverket, Roland Palmqvist 23 februari 2016.

Transportstyrelsen, Nils Enberg, Stina Eklund, Johan Brandström, Michael Stridsberg, Elisabet Lind Markus 10 mars 2016.

VTI, Jan-Eric Nilsson 8 februari 2016.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde m.m.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

1. ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter,
2. uppgifter och befogenheter för dem som är behöriga myndigheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EU:s kollektivtrafikförordning) samt
3. allmänna krav på kollektivtrafikföretag, allt i fråga om trafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och tunnelbana. *Lag (2012:437)*.

1 a § I fråga om kollektivtrafik på vatten ska även EU:s kollektivtrafikförordning tillämpas. *Lag (2012:437)*.

2 § I EU:s kollektivtrafikförordning finns bestämmelser om behöriga myndigheters möjligheter att vidta åtgärder för att tillgodose behovet av kollektivtrafik på ett sätt som är förenligt med Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd.

2 a § I rådets förordning (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) finns bestämmelser om tillträde till marknaden på sjötransportområdet och om medlemsstaternas möjligheter att ålägga förpliktelser vid allmän trafik och ingå avtal om allmän trafik avseende vissa sjötransporttjänster. *Lag (2012:437)*.

3 § I lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster finns bestämmelser som är tillämpliga på upphandling av kollektivtrafiktjänster i vissa fall.

4 § I lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik finns bestämmelser om hur kollektivtrafik ska anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder.

Definitioner

5 § I denna lag avses med allmän trafikplikt, avtal om allmän trafik, ensamrätt, kollektivtrafik och kollektivtrafikföretag detsamma som i EU:s kollektivtrafikförordning.

6 § I denna lag avses med regional kollektivtrafik: sådan kollektivtrafik som

1. äger rum inom ett län eller,

2. om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov.

2 kap. Regional kollektivtrafik

Ansvar inom ett län

1 § Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära. I Stockholms län ansvarar landstinget ensam för den regionala kollektivtrafiken, om inte landstinget och kommunerna kommer överens om att gemensamt ansvara för denna trafik eller om att endast kommunerna ska bära ansvaret. I Gotlands län ansvarar kommunen för den regionala kollektivtrafiken. Den eller de som ansvarar för kollektivtrafiken enligt första–tredje styckena ansvarar också för persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst i sådana kommuner som överlåtit sina uppgifter enligt någon av dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndighet som avses i 2 §.

1 a § Om landstinget och kommunerna i samma län har kommit överens om att landstinget ensam ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken, får kommunerna lämna ekonomiskt bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämnningen mellan kommunerna. Sådana bidrag får lämnas längst intill utgången av det femte året från det att ansvaret överfördes. *Lag (2011:1098)*.

1 b § Om ett landsting ensam ska ansvara för den regionala kollektivtrafiken i länet, får en kommun inom länet träffa avtal med landstinget om kostnadsansvar för regional kollektivtrafik som är av bättre kvalitet eller billigare för resenärerna än vad landstinget annars skulle tillhandahålla. *Lag (2012:437)*.

Regional kollektivtrafikmyndighet

2 § I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. I fall som sägs i andra stycket får de som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken i länet komma överens om att organisera den regionala kollektivtrafikmyndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund. I de län där landstinget ensam bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken är landstinget regional kollektivtrafikmyndighet.

I Gotlands län är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet.

3 § I fråga om gemensam nämnd gäller vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900). Detsamma gäller i fråga om kommunalförbund om inte annat följer av 4–7 §§.

4 § Om enighet inte kan uppnås om förbundsordningen för kommunalförbund som avses i 2 § eller om ändring av förbundsordningen eller om vem som ska vara ordförande i förbundets beslutande församling eller styrelse, beslutar regeringen i dessa frågor. Vid oenighet i de avseenden som anges i 5 eller 6 § gäller dock vad som sägs där, om inte annat följer av 7 §.

5 § Om enighet inte kan uppnås i fråga om hur antalet ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling ska fördelas mellan landstinget och kommunerna i länet, ska landstinget utse hälften och kommunerna tillsammans hälften. Antalet ledamöter och ersättare som varje kommun ska utse bestäms av länsstyrelsen i förhållande till folkmängden i kommunerna vid ingången av det år när val av förbundsfullmäktige förrättas. Varje kommun ska dock utse minst en ledamot och en ersättare.

6 § Om inte enighet uppnås i fråga om sättet att fördela underskott i förbundsverksamheten mellan medlemmarna i ett kommunalförbund, ska landstinget täcka hälften av underskottet och kommunerna i länet tillsammans resten. Varje kommuns skyldighet att tillhandahålla medel ska bestämmas i förhållande till det trafikarbete som har lagts ned i kommunen under verksamhetsåret.

7 § Om det finns synnerliga skäl, får regeringen meddela föreskrifter eller i särskilt fall besluta om undantag från 5 eller 6 §. Regeringen får meddela sådana föreskrifter respektive fatta sådant beslut efter framställning av ett landsting, en kommun som inte tillhör ett landsting eller minst en tredjedel av de kommuner i ett visst län som tillhör ett landsting, om de ansvarar för kollektivtrafiken enligt 1 §. Beslut om undantag får förenas med särskilda villkor.

Trafikförsörjningsprogram

Den regionala kollektivtrafikmyndighetens ansvar

8 § Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.

Samråd

9 § Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län. Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. I de fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet.

Närmare om innehållet i regionala trafikförsörjningsprogram

10 § Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt 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, samt
6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

En kommuns uppgifter i vissa fall

11 § Varje kommun ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ange omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån kommunen inte överlåtit sina uppgifter enligt dessa lagar till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Kommunen ska anta programmet efter samråd med den regionala kollektivtrafikmyndigheten och, i förekommande fall, landstinget.

Övriga uppgifter för den regionala kollektivtrafikmyndigheten

12 § Efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet får den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster.

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

14 § Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska verka för en tillfredsställande taxiförsörjning i länet.

Bemyndigande

15 § Regeringen får efter framställning av en regional kollektivtrafikmyndighet, ett landsting eller en kommun meddela föreskrifter om samverkan i fråga om trafik mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter i olika län.

3 kap. Befogenheter för behöriga myndigheter enligt EU:s kollektivtrafikförordning

Beslut om allmän trafikplikt

1 § 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.

Överlämnande av befogenheter

2 § En regional kollektivtrafikmyndighet får efter beslut av den beslutande församlingen överlämna befogenheten att ingå avtal om allmän trafik till ett aktiebolag. Om den regionala kollektivtrafikmyndigheten är en gemensam nämnd, överlämnas befogenheten efter samstämmiga beslut av fullmäktige i var och en av de kommuner och, i förekommande fall, det landsting som samverkar i nämnden.

Myndigheten får i samma ordning som föreskrivs i första stycket även överlämna sin befogenhet att ingå avtal om allmän trafik till en kommun inom länet i fråga om kollektivtrafik som bedrivs inom denna kommuns område, inklusive trafik längs eventuella utgående linjer som sträcker sig in i angränsande kommuner. En regional kollektivtrafikmyndighet som överlämnar sin befogenhet enligt första stycket får i samma ordning även överlämna sina befogenheter att upphandla och samordna tjänster enligt 2 kap. 12 § till aktiebolaget.

Avtal om allmän trafik

3 § Ett avtal om allmän trafik som ingås av en regional kollektivtrafikmyndighet eller av den till vilken befogenhet överlämnats enligt 2 § ska grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt enligt 1 §. Ett sådant avtal får inte ingås för en ny avtalsperiod utan att ett nytt beslut om allmän trafikplikt fattats.

3 a § En regional kollektivtrafikmyndighet, eller den till vilken befogenhet överlämnats enligt 2 §, får lämna ersättning för kollektivtrafik som sträcker sig in i ett angränsande land, om trafiken omfattas av en allmän trafikplikt. Ersättning enligt första stycket får lämnas endast för sådan kollektivtrafik som är lämplig för att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som faktiskt också tillgodoser detta behov. *Lag (2012:437)*.

Förbud mot ensamrätt

4 § Ensamrätt får inte medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.

4 kap. Krav på kollektivtrafikföretag m.fl.

Anmälningsskyldighet

1 § Ett kollektivtrafikföretag som har för avsikt att på kommersiell grund bedriva kollektivtrafik ska anmäla detta till berörd regional kollektivtrafikmyndighet. Detsamma gäller när ett kollektivtrafikföretag avser att upphöra med att bedriva sådan trafik.

Om anmälan berör trafik i fler än ett län, ska den mottagande kollektivtrafikmyndigheten informera övriga berörda myndigheter.

Gemensamt system för trafikantinformation

2 § Ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation.

Uppföljning och utvärdering

3 § Ett kollektivtrafikföretag, en behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § ska till den myndighet regeringen bestämmer lämna de uppgifter som behövs för utvärdering och uppföljning av utvecklingen av marknaden för kollektivtrafik. *Lag (2012:437).*

Bemyndigande m.m.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet att lämna information enligt 2 § och
2. uppgiftsskyldighet enligt 3 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om anmälningsskyldighet enligt 1 §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från skyldighet som anges i 1, 2 eller 3 §. *Lag (2012:437).*

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och ärendehandläggning enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. *Lag (2012:437).*

5 kap. Tillsyn

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer (tillsynsmyndigheten) ska utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

2 § Tillsynsmyndigheten har rätt att av behöriga myndigheter enligt EU:s kollektivtrafikförordning, av dem till vilka befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § och av kollektivtrafikföretag på begäran få sådana upplysningar och ta del av sådana handlingar som behövs för tillsynen.

Förelägganden och förbud

3 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

6 kap. Överklagande

1 § Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska delge beslutet om allmän trafikplikt enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932). *Lag (2010:1985).*

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

3 § Tillsynsmyndighetens beslut i enskilt fall enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 § Ett beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Övergångsbestämmelser

2010:1065

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.
2. Genom lagen upphävs lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.
3. Trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 och 11 §§ ska upprättas senast den 1 oktober 2012.
4. Ett avtal om allmän trafik får trots vad som föreskrivs i 3 kap. 3 § ingås utan att grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt, om tilldelningsbeslut har fattats före den 1 juli 2012 och upphandlingen inleddes innan lagen trädde i kraft.

2012:437

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2012.
2. Trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 och 11 §§ ska kompletteras i fråga om kollektivtrafik på vatten senast den 1 augusti 2013.
3. Ett avtal om allmän trafik som avser kollektivtrafik på vatten får trots vad som föreskrivs i 3 kap. 3 § ingås utan att grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt, om tilldelningsbeslut har fattats före den 1 oktober 2013 och upphandlingen inleddes före den 1 augusti 2012.
4. Kravet i artikel 7.2 i EU:s kollektivtrafikförordning på att varje behörig myndighet ska ha offentliggjort vissa uppgifter i Europeiska unionens officiella tidning senast ett år innan det fria anbudsförandet inleds respektive innan ett avtal direkt tilldelas, gäller inte i fråga om avtal om allmän trafik på vatten om det fria anbudsförandet har inletts respektive ett avtal direkt tilldelats före den 1 augusti 2013.

BILAGA 2**Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik**

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter i anslutning till lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Tillsynsmyndighet

2 § Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Bemyndiganden m.m.**Anmälningsskyldighet**

3 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om den anmälningsskyldighet för kollektivtrafikföretag som avses i 4 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Trafikantinformation

4 § Ett kollektivtrafikföretag ska lämna den information om sitt trafikutbud som avses i 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik till

1. Transportstyrelsen, eller
2. det organ till vilket Transportstyrelsen med stöd av 5 § har överlämnat uppgiften att ta emot informationen. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna information enligt första stycket. Innan Transportstyrelsen meddelar sådana föreskrifter ska myndigheten höra Konkurrensverket.

5 § Transportstyrelsen får överlämna uppgiften att ta emot den information som avses i 4 § första stycket till en statlig förvaltningsmyndighet eller en enskild juridisk person.

Uppföljning och utvärdering

6 § Ett kollektivtrafikföretag, en behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 och den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska till Transportstyrelsen lämna de uppgifter som behövs för utvärdering och uppföljning av utvecklingen av marknaden för kollektivtrafik. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldigheten enligt första stycket. Förordning (2012:438).

Undantag och avgifter

7 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter och i enskilda fall besluta om undantag från skyldighet som anges i 4 kap. 1, 2 eller 3 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Ett beslut om undantag får förenas med villkor. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för prövning av en ansökan om

undantag enligt första stycket och för tillsyn enligt lagen om kollektivtrafik och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Förordning (2012:438).

BILAGA 3**Lag (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter**

Utfärdad: 2015-12-17

/Träder i kraft I:2016-04-01/

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om reseinformation, ersättning och prisavdrag vid förseningar och frånträdande av avtal om köp av periodbiljett vid resor i kollektivtrafik med tåg, spårvagn, tunnelbanetåg, buss och personbil.

Med kollektivtrafik avses detsamma som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Lagen gäller inte vid trafik som huvudsakligen bedrivs på grund av sitt historiska intresse eller sitt turistvärde.

2 § Vid resor med tåg tillämpas bestämmelserna om reseinformation och om ersättning och prisavdrag vid förseningar i 7–17 §§ i den utsträckning motsvarande bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen) inte är tillämpliga.

Av 4 § följer att bestämmelser i tågpassagerarförordningen om reseinformation och rättigheter vid förseningar inte är tillämpliga i vissa fall.

3 § Vid resor med buss tillämpas bestämmelserna om reseinformation och om ersättning och prisavdrag vid förseningar i 7–17 §§ i den utsträckning motsvarande bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (busspassagerarförordningen) inte är tillämpliga.

Genom 5 § utvidgas tillämpningen av busspassagerarförordningens bestämmelser om reseinformation och rättigheter vid förseningar.

Undantag från tillämpningen av tågpassagerarförordningen

4 § Artiklarna 7, 8.1, 10.1, 10.2, 10.4 och 15-18 i tågpassagerarförordningen, i den ursprungliga lydelsen, ska inte tillämpas på inrikes trafiktjänster som har en sträckning som är kortare än 150 km.

Utvidgning av tillämpningen av busspassagerarförordningen

5 § Artiklarna 3, 4.1, 5, 6, 8 och 19–23 i busspassagerarförordningen, i den ursprungliga lydelsen, ska även tillämpas på sådana trafiktjänster som anges i artikel 2.1 i förordningen, i den ursprungliga lydelsen, som har en sträckning som är 150 kilometer eller längre.

Avtalsvillkor som avviker från lagen

6 § Ett avtalsvillkor som i jämförelse med 12–19 §§ är till nackdel för resenären är utan verkan mot denne.

Reseinformation**Transportörens informationsskyldighet**

7 § Transportören ska tillhandahålla information om

1. en försening eller annan störning i trafiken och dess orsak, varaktighet och konsekvenser,
2. resenärens rättigheter i frågor som regleras i denna lag,
3. transportörens allmänna avtalsvillkor,
4. biljettpriser, tidtabeller och linjesträckningar,
5. tillgänglighet till fordon, stationer och hållplatser,
6. möjligheten att medföra cyklar och villkor för detta,
7. säkerhets- och trygghetsfrågor, och
8. hur transportören kan kontaktas.

8 § Under en resa med spårvagn eller tunnelbanetåg eller med tåg som inte omfattas av tillämpningsområdet för tågpassagerarförordningen ska transportören ge resenären information om nästa station eller hållplats och viktigare anslutande förbindelser.

9 § Information enligt 7 och 8 §§ ska tillhandahållas i den eller de former som är mest lämpliga för att resenärerna ska kunna ta del av informationen. Vid bedömningen av lämplig form ska särskild vikt läggas vid behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Tillsyn över informationsskyldigheten

10 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över att transportörer fullgör de skyldigheter som följer av 7–9 §§.

Påföljd vid utebliven information

11 § Om information inte lämnas enligt 7–9 §§, ska marknadsföringslagen (2008:486) tillämpas, med undantag av 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket den lagen.

Ersättning och prisavdrag vid förseningar**Vad som avses med försening**

12 § En resa är att anse som försenad, om transportens ankomst till resans slutdestination sker vid en senare tidpunkt än vad som framgår av transportavtalet eller, om ankomsttiden inte anges där, den offentliggjorda tidtabellen.

Med resa avses en transport som en resenär och en eller flera transportörer har ingått avtal om. Om det har ingåtts ett avtal som ger resenären rätt till en eller flera transporter som inte närmare har specificerats, krävs för att det ska vara fråga om en resa också att resenären särskilt har inrättat sig efter den aktuella transporten.

Förseningsbedömningen vid ändringar av en trafiktjänst

13 § Om en transportör har senarelagt tiderna för en enskild trafiktjänst, ska bedömningen av om resan är försenad göras utifrån den ändrade tiden för ankomst i stället för vad som anges i 12 § första stycket, om information om ändringen har offentliggjorts åtminstone tre dygn före den tid för avgång som framgår av den offentliggjorda tidtabellen.

Om en transportör har ställt in en enskild trafiktjänst, ska den tid för ankomst som framgår av den offentliggjorda tidtabellen inte beaktas vid bedömningen av om resan är försenad, om information om att trafiktjänsten har ställts in har offentliggjorts enligt första stycket.

Första och andra styckena gäller inte i de fall resans ankomsttid till slutdestinationen framgår av transportavtalet.

Ersättning för annan transport vid befarad försening

14 § Om det finns skälig anledning att anta att en resa kommer att bli mer än 20 minuter försenad, har resenären rätt till ersättning av transportören för skäliga kostnader för annan transport för att nå resans slutdestination. Detta gäller även om det inte har ingåtts ett avtal om transport för den resa som befaras bli försenad, om resenären särskilt har inrättat sig efter den transporten.

Om resenären inte har betalat för resan, får transportören avräkna den kostnad som resenären skulle ha haft om denne hade betalat för resan.

Högsta ersättningen enligt denna paragraf är 1/40 av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken som gäller för det år då resan skulle ha avslutats.

Prisavdrag vid försening

15 § Om en resa är mer än 20 minuter försenad, har resenären, om han eller hon inte begär ersättning för annan transport vid befarad försening enligt 14 §, rätt till prisavdrag med

1. 50 procent av det pris som resenären har betalat för resan, om förseningen uppgår till mer än 20 minuter,
2. 75 procent av det pris som resenären har betalat för resan, om förseningen uppgår till mer än 40 minuter, eller
3. hela det pris som resenären har betalat för resan, om förseningen uppgår till mer än 60 minuter.

16 § Om det inte klart framgår vilket pris resenären har betalat för resan, ska prisavdraget beräknas utifrån priset för en enkelbiljett för resenären. Om resenären i ett sådant fall har använt en biljett som innebär en rabatt i förhållande till en enkelbiljett, får transportören minska prisavdraget i proportion till rabatten.

Reklamation

17 § Resenären får begära ersättning för annan transport vid befarad försening enligt 14 § eller prisavdrag vid försening enligt 15 § endast om resenären inom skälig tid efter det att resan avslutades eller, om transporten inte genomförs,

skulle ha avslutats lämnat transportören ett meddelande om att han eller hon vill åberopa förseningen (reklamation). Ett meddelande som lämnas inom två månader efter det att resan avslutades eller skulle ha avslutats ska alltid anses ha lämnats i rätt tid.

Om ett meddelande om reklamation har skickats på ett ändamålsenligt sätt, anses reklamation ha skett när detta gjordes.

Frånträdande av avtal om köp av periodbiljett

18 § Resenären får frånträda avtalet om köp av en periodbiljett, om transportörens trafikutbud ändras efter köpet på så sätt att det avviker från vad resenären med fog har kunnat förutsätta vid köpet och avvikelsen är av väsentlig betydelse för resenären.

Om en resenär frånträder avtalet om köp av en periodbiljett, har resenären rätt till återbetalning av den del av biljettpriset som avser tiden efter frånträdandet.

Med periodbiljett avses en biljett som ger resenären rätt till ett obestämt antal resor under en viss tidsperiod.

Preskription

19 § En fordran enligt 14, 15 eller 18 § upphör, om resenären inte väcker talan inom tre år från det att fordran uppkom.

BILAGA 4

Hela resan hela året! Sammanfattning av bedömningar

Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (2013/14:RFR5). Trafikuskottets rapport har behandlats i betänkandena 2013/14:TU1, 2013/14:TU11, 2014/15:TU1, 2014/15:TU9, 2014/15:TU13 och 2015/16:TU1. Här redovisas uppföljningsgruppens bedömningar i korthet:

- Det finns fortfarande många hinder som försvårar resandet för personer med olika funktionsnedsättningar. Behoven och förutsättningarna varierar mycket beroende på de olika funktionsnedsättningar som resenärerna har. Trygghet är en central fråga för att kunna påbörja en resa.
- Det görs olika insatser för att öka tillgängligheten men detta arbete är i många delar okoordinerat och det finns mycket kvar att göra.
- Det är viktigt att hela resan ska fungera hela året. Det är av vikt att frågan om kollektivtrafikens tillgänglighet hålls levande.
- Det finns tydliga mål och regler för tillgängligheten inom transportsystemet. Det är dock inte tillfredsställande att målen för när kollektivtrafiken ska vara tillgänglig flyttas framåt i tiden. Det behövs tydligare styrsignaler för att tillgänglighetsmålen ska kunna uppnås.
- Det är viktigt att resurser för tillgänglighetsarbete prioriteras och att aktörerna kan redovisa hur stora resurser som satsas på tillgänglighet, inte minst för att kunna värdera de insatser som görs.
- Det behövs förbättrad trafikinformation samt information om tillgänglighet i fordon och på bytespunkter. Det är viktigt att arbeta med att förenkla biljettköp.
- Ledsagningens finansiering inom tåg och buss bör ses över i syfte att uppnå en mer solidarisk finansieringsmodell.
- Det är inte tillräckligt tydligt vem som har ansvar för att samordna att transportsystemet görs tillgängligt för alla. Aktörernas roller och ansvar måste tydliggöras, inte minst för sjöfartsområdet. Det är viktigt att myndigheternas dialog med funktionshindersorganisationerna fortsätter att utvecklas.
- Kunskapen om resultaten av insatserna är begränsad. Det är viktigt att följa upp och utvärdera insatserna och vilka resultat de får för resandet och hur brukarna upplever transportsystemets tillgänglighet. Det är också viktigt att återrapporteringen förbättras av t.ex. vad som är tillgängligt respektive inte tillgängligt.
- Tillsynen inom området behöver stärkas och förtydligas, och rollfördelningen mellan myndigheterna måste tydliggöras.
- Det är viktigt att regeringen även fortsättningsvis redovisar och bedömer resultaten av de statliga insatserna till riksdagen.

- Det skulle vara värdefullt om regeringen med utgångspunkt från de problem som har uppmärksammats i denna uppföljning redovisar fortsatta insatser och resultat, även utifrån ett brukarperspektiv.

BILAGA 5

EU:s busspassagerarförordning – sammanfattning

Sammanfattning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid buss-transport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004

I förordningen fastställs regler för busstransporter i linjetrafik för passagerare som reser inom EU på avstånd på 250 kilometer eller mer. Några av dess bestämmelser gäller för alla tjänster, däribland de med kortare sträckor.

När det gäller långdistanstjänster, dvs. resor längre än 250 km, fastställs följande i förordningen:

- **lämplig assistans** t.ex. i form av mellanmål, måltider och upp till 2 natters logi i situationer med inställda resor eller efter en försening på mer än 90 minuter när det gäller en resa på mer än 3 timmar,
- garanti för **återbetalning eller ombokning** i situationer med överbokning eller inställd resa eller efter en försening på mer än 120 minuter från den beräknade avgångstiden,
- **ersättning** på 50 % av biljettpriset efter mer än 120 minuters försening från beräknad avgångstid, inställd resa och om trafikföretaget underlåter att erbjuda passageraren antingen ombokning eller återbetalning,
- **information** om inställd tjänst eller försenad avgång,
- **skydd av passagerare** i händelse av skada, förlust eller skada orsakad av trafikolyckor och/eller ersättning vid dödsfall,
- särskild kostnadsfri assistans för funktionshindrade personer och personer med nedsatt rörlighet både på terminaler och ombord, och vid behov kostnadsfri transport för medföljande personer.

Om avståndet är kortare än 250 kilometer föreskrivs dessutom följande:

- icke-diskriminering på grund av nationalitet när det gäller priser och avtalsvillkor för passagerare,
- icke-diskriminerande behandling av personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet samt ekonomisk kompensation för förlust eller skada på deras rörelsehjälpmedel i händelse av olycka,
- minimiregler för reseinformation för alla passagerare före och under resan samt allmän information om deras rättigheter på terminaler och på nätet,
- en mekanism för hantering av klagomål inrättad av transportföretag och tillgänglig för alla passagerare,
- oberoende nationella organ i varje EU-land med uppdraget att utföra tillsyn sett till förordningen och, i förekommande fall, införa sanktioner.

BILAGA 6

Utredningen om järnvägens organisation. Förslag till ändringar i kollektivtrafiklagen

Utredningen om järnvägens organisation lämnade i sitt slutbetänkande En annan tågordning (SOU 2015:110) följande förslag till ändringar av kollektivtrafiklagen.

- Förutsättningarna för den kommersiellt organiserade persontrafiken bör stärkas i förhållande till den samhällsorganiserade trafiken. Detta bör ske genom ökade krav på samråd och transparens i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet, vilket föranleder flera ändringar i kollektivtrafiklagen.
- Arbetet med att ta fram ett trafikförsörjningsprogram ska bestå i ett antal moment. Först ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram. Programförslaget ska sedan bli föremål för samråd med bl.a. kommersiella trafikföretag, resenärsorganisationer, kommuner och näringsliv. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse. Efter det att samrådet har avslutats ska förslaget ställas ut för granskning under minst två månader. Till sist ska myndigheten i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Därefter ska myndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram.
- Trafikförsörjningsprogram ska upprättas (alternativt uppdateras) minst vart fjärde år. De regionala kollektivtrafikmyndigheter som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra ska minst vart fjärde år i ett eget gemensamt trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna och genomföra samråd.
- I beslut om allmän trafikplikt ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten väga in befintlig kommersiell trafik. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska årligen upprätta och offentliggöra ett trafikårsbokslut där myndigheten ska särredovisa verksamheten som avser kollektivtrafik linje för linje och där myndigheten lämnat ersättning för utförd trafik. Kravet på särredovisning av trafiken linje för linje gäller inte för anropsstyrd linjetrafik. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om redovisningsskyldighet och bokföring.

2013/14:RFR1	SOCIALUTSKOTTET Etisk bedömning av nya metoder i vården – en uppföljning av landstingens och statens insatser
2013/14:RFR2	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2013/14:RFR3	KULTURUTSKOTTET En bok är en bok är en bok? – en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag
2013/14:RFR4	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om funktionshinderspersion i kulturarvet
2013/14:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
2013/14:RFR6	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens be- slut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt
2013/14:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2013
2013/14:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmarknadens förutsättningar
2013/14:RFR9	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus
2013/14:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Subsidiaritet i EU efter Lissabon
2013/14:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Utvärdering av skattelättnader för utländska experter, specialister, forskare och andra nyckelpersoner
2013/14:RFR12	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om PISA-undersökningen
2013/14:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om icke smittsamma sjukdomar – ett ökande hot globalt och i Sverige (onsdagen den 4 december 2013)
2013/14:RFR14	KULTURUTSKOTTET För, med och av – en uppföljning av tillgängligheten inom kulturen
2013/14:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om OECD:s handlingsplan mot skattebaseroering och vinstförflyttning
2013/14:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Framtidens flyg

2013/14:RFR17	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen 1995–2012
2013/14:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om socialtjänstens arbete med barn som far illa
2013/14:RFR19	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Utbildningsutskottets seminarium om utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande
2013/14:RFR20	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning För, med och av – en uppföljning av tillgänglighet inom kulturen
2013/14:RFR21	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna
2013/14:RFR22	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 2: Intervjuundersökning med rektorer
2013/14:RFR23	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets hearing om framtidens luftfart – Har vi luft under vingarna?
2013/14:RFR24	JUSTITIEUTSKOTTET Offentlig utfrågning med anledning av EU-domstolens dom om data-lagringsdirektivet

2014/15:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Stöd till lokala åtgärder mot övergödning
2014/15:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Hållbara analyser? Om samhällsekonomiska analyser inom transportsektorn med särskild hänsyn till hållbar utveckling
2014/15:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om järnvägens vägval
2014/15:RFR4	FÖRSVARsutskottet Blev det som vi tänkt oss? En uppföljning av vissa frågor i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009
2014/15:RFR5	UTBILDNINGsutskottet Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Huvudrapport
2014/15:RFR6	UTBILDNINGsutskottet Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 3: Enkätundersökning till studieansvariga
2014/15:RFR7	UTBILDNINGsutskottet Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 4: Den fallstudiebaserade undersökningens första fas
2014/15:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Seminarium om samhällsekonomiska analyser
2014/15:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsnäringen och dess konkurrenskraft
2014/15:RFR10	SKATTEUTSKOTTET Skattebefriade bränslen i industriella processer, så kallade råvarubränslen
2014/15:RFR11	UTBILDNINGsutskottet Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om idrott och fysisk aktivitet i skolan – ett sätt att stärka inlärning och hälsa
2014/15:RFR12	KONSTITUTIONsutskottet Konstitutionsutskottets hearing om journalisters och medie-redaktioners säkerhet och arbetsförutsättningar
2014/15:RFR13	SOCIALFÖRSÄKRINGsutskottet Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
2014/15:RFR14	SOCIALFÖRSÄKRINGsutskottet Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om Finsam – finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
2014/15:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om internationellt samarbete mot skatteflykt
2014/15:RFR16	NÄRINGsutskottet OCH UTRIKESUTSKOTTET

Offentlig utfrågning om ett handelsavtal mellan EU och USA
(TTIP)

2014/15:RFR17

CIVILUTSKOTTET

Civilutskottets offentliga utfrågning om unga vuxnas möjlighet att
finansiera ett eget boende

2015/16:RFR1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning
2015/16:RFR2	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2015
2015/16:RFR3	FÖRSVARSKOTTET Om krisen eller kriget kommer – En uppföljning av informationsinsatser till allmänheten om den enskildes ansvar och beredskap Huvudrapport och Bilagor
2015/16:RFR4	KULTURUTSKOTTET Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen
2015/16:RFR5	FINANSUTSKOTTET Öppna utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 12 november 2015
2015/16:RFR6	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015
2015/16:RFR7	FINANSUTSKOTTET Review of the Riksbank's Monetary Policy 2010-2015
2015/16:RFR8	SKATTEUTSKOTTET Punktskatteshöjningar på alkohol- och tobaksprodukter – skatteeffekter och påverkan på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter
2015/16:RFR9	CIVILUTSKOTTET Miljömärkning av produkter – En översikt över de miljömärkningar av produkter som finns i Sverige och i de övriga nordiska länderna
2015/16:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET OCH JUSTITIEUTSKOTTET Konstitutionsutskottets och justitieutskottets hearing om radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism i den digitala miljön
2015/16:RFR11	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets seminarium om kultursamverkansmodellen
2015/16:RFR12	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken 23 februari 2016
2015/16:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Cancervården – utmaningar och möjligheter