

## Kollektivtrafiklagen – en uppföljning





## 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 marknadstillträde och de regionala och centrala myndigheternas agerande. Resenärernas och övriga aktörers synpunkter utgör en betydelsefull del i uppföljningen.

Uppföljningen har genomförts av trafikutskottets uppföljningsgrupp som har bestått av följande ledamöter: Lars Mejern Larsson (S), ordförande, Anders Åkesson (C), Erik Ottoson (M), Emma Wallrup (V), Jimmy Ståhl (SD), Lars Tysklind (L), Karin Svensson Smith (MP) och Robert Halef (KD). 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.

Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utredaren Peter Strand vid riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat i samarbete med föredragande Cecilia Forsberg vid trafikutskottets kansli.

Uppföljningen avslutades i maj 2016. Uppföljningsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporter från riksdagen

(2015/16:RFR14). I denna broschyr ges en sammanfattning av uppföljningens resultat.

## 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 befrämas. 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 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 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 kollektivtrafikmyndigheterna 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 trafikerings-, 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 kollektivtrafikhuvudmännens 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. infrastrukturförhållaren eller en annan tågoperatör. Regressrätten har utretts av Järnvägstrafikutredningen som lämnade sitt betänkande till regeringen i mars 2015. 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 resegarantierna 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 betalsystem.

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 lös-

ningar 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 spårvagns- trafiken 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 sammanbundna 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 landsting 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 de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

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 trafikutbud 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, konkurrenvillkor 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 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.

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.

## Uppföljningar från trafikutskottet (TU)

### **Tematiska uppföljningar**

- Kollektivtrafiklagen – en uppföljning (Rapport 2015/16:RFR14)
- Sjöfartsnäringen och dess konkurrenskraft (Rapport 2014/15:RFR9)
- Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (Rapport 2013/14:RFR5)
- Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning (Rapport 2011/12:RFR8)
- Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel (Rapport 2009/10:RFR7)
- Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet (Rapport 2007/08:RFR5)

- Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon (Rapport 2006/07:RFR3)
- En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten (Rapport 2005/06:RFR7)
- Transportforskning i en föränderlig värld (Rapport 2004/05:RFR1)
- Planering av vägar och järnvägar – en uppföljnings- och utvärderingsstudie (Rapport 2003/04:URD4)

### **Löpande uppföljningar**

Regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 22 Kommunikationer som återfinns i budgetpropositionen följs årligen upp och redovisas i trafikutskottets budgetbetänkande.

### **Så kan du beställa rapporter**

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats ([www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)) och kan också beställas från riksdagens tryckeriexpedition (postadress 100 12 Stockholm, tel. 08-786 58 10 eller e-post: [ordermottagningen@riksdagen.se](mailto:ordermottagningen@riksdagen.se)). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.



SVERIGES   
RIKSDAG 