

Marknadstillträde i regional kollektivtrafik

Delrapport 1: Utformning och genomförande av
trafikförsörjningsprogrammen sett från trafikföretagens
horisont



© Transportstyrelsen
Väg- och järnvägsavdelningen
Marknad, kvalitet och strategi

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSG 2014-251
ISBN
Författare Stina Eklund, Nils Enberg
Månad År April 2014

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Föreliggande rapport utgör en del av Transportstyrelsens marknadsövervakning på kollektivtrafikområdet. Mottagare av rapporten är, förutom aktörer inom kollektivtrafikområdet, regeringen. Iakttagelser och åtgärdsförslag i rapporten återförs även till Transportstyrelsens tillsyn, marknadsövervakning och regelgivning. Rapporten har arbetats fram med hjälp av WSP Sverige AB och kontaktpersoner på Transportstyrelsen har varit Stina Eklund och Nils Enberg.

Borlänge, april 2014

Åsa Berglind
sektionschef omvärld

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 BAKGRUND	10
1.1 Syfte	10
1.2 Metod	10
1.3 Rapportens disposition	11
2 KOLLEKTIVTRAFIKREFORMEN	12
2.1 Transparens, tydliga och konkreta mål	12
2.2 Kollektivtrafikmyndigheternas befogenheter och roll	13
2.3 Kommersiell trafik	14
2.4 Berednings- och beslutsprocessen	14
2.4.1 Trafikförsörjningsprogrammet är det första steget	15
2.4.2 Beslut om allmän trafikplikt är det andra steget	15
2.4.3 Ingående av avtal är det tredje steget	16
2.4.4 Offentliggörande av rapport är det fjärde steget	16
2.4.5 Öppet marknadstillträde	16
3 TRAFIKFÖRETAGENS SYN PÅ MARKNADSÖPPNINGEN	16
3.1 Kollektivtrafikmyndigheternas roll	16
3.2 Trafikförsörjningsprogrammen	19
3.3 Beslut om allmän trafikplikt	21
3.4 Övriga frågor	22
3.5 Diskussion	23
4 GENOMGÅNG AV TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAM	24
5 GENOMGÅNG AV BESLUT OM ALLMÄN TRAFIKPLIKT	25
6 SLUTSATSER OCH FORTSATTA INSATSER	28
6.1 Utrymme för förbättrad implementering av reformen	28
6.2 De kommersiella företagens syn på marknadsöppningen	29
6.2.1 Svagt resenärsperspektiv hos kollektivtrafikmyndigheterna	29
6.2.2 Resurssvaga kollektivtrafikmyndigheter	30
6.2.3 Informationen uppfattas som otydlig	30
6.2.4 Utvecklingen av regionala trafiksamarbeten uppfattas som ett hot	30
6.2.5 Uppfattningen om marknadshinder varierar med storlek på företag och marknadssegment	31
6.3 Myndigheternas arbete med beredning och beslut	31
6.3.1 Kraven på besluts- och beredningsunderlagen är tydliga	31
6.3.2 Brister i planeringen	32
6.3.3 Svårt att förena många fria aktörer med fungerande nätverk ..	33

6.4	Transportstyrelsens fortsatta insatser rörande kollektivtrafikreformen..	34
BILAGA 1. INTERVJUFRÅGOR		36

Sammanfattning

Transportstyrelsen ansvarar för frågor om tillträde till marknaden och villkor för resenärer och transportköpare och har valt att följa utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden med avseende på vilket tillträde till marknaden som kommersiella kollektivtrafikföretag har. I föreliggande rapport analyseras utformningen av trafikförsörjningsprogrammen och beslutsprocesser med fokus på förutsättningarna för att bedriva kommersiell kollektivtrafik. Rapporten innefattar bland annat intervjuer med ett urval av de kollektivtrafikföretag som bedriver kollektivtrafik kommersiellt.

Syftet med kollektivtrafikreformen är att åstadkomma ett förändrat förhållningssätt till utformningen av den regionala kollektivtrafikförsörjningen så att processen blir mer transparent. Allmän trafik ska upphandlas i en sammanhängande process som tar sin utgångspunkt i trafikförsörjningsprogrammen, över beslut om allmän trafikplikt, offentlig upphandling samt årlig redovisning av upphandlad trafik.

Transportstyrelsens övergripande bedömning är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte lever upp till lagens intentioner och det finns stort utrymme för förbättring i myndigheternas arbete med att implementera de krav och rutiner som följer av kollektivtrafikreformen. De iakttagelser som redovisats i denna rapport visar att myndigheterna måste fortsatt utvecklas för att kunna fylla funktionen som en öppen och transparent myndighet på kollektivtrafikområdet. Bland annat är det få trafikförsörjningsprogram som innehåller nya ansatser för att formulera mål och identifiera behov oberoende av trafikform. Likaså saknas i stor utsträckning bedömningar av kommersiell trafiks möjligheter att bidra till trafikförsörjningen. De beslut om allmän trafikplikt som hittills fattats har inte heller utformats på ett genomskådligt sätt. Företag, trafikanter och medborgare ges därigenom mycket små möjligheter att avgöra vad som styrt kommande upphandlingar av allmän trafik eller vilket utrymme som kommer att finnas för kompletterande kommersiell trafik. En fortsatt utveckling i nuvarande riktning kan föranleda en analys av lagens utformning och behov av författningsändringar. Till detta kommer även att årsredovisningar av upphandlad trafik inte verkar förekomma, fastän detta är ett lagkrav.

Även om de kommersiella trafikföretagen i grunden är positiva till kollektivtrafiklagstiftningen som sådan, är det en allmän uppfattning att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande har varit en misräkning så här långt. De kommersiella företagen upplever sig bli behandlade som konkurrenter till upphandlad trafik snarare än nyttiga komplement. Andra

kritiska synpunkter är att kollektivtrafikmyndigheterna ägnar sig åt förvaltningsutövning i stället för trafikstrategiskt arbete och att resenärers nytta inte står i fokus för verksamheten. Samtidigt uppger företagen att det finns betydande skillnader mellan olika kollektivtrafikmyndigheter när det gäller hur de agerar gentemot kommersiella trafikföretag.

Trafikförsörjningsprogrammen och samråden i olika planeringsfaser anses inte ha gett tillfredsställande möjligheter för kommersiella trafikbolag att genomlysna marknaden och framhålla sin nytta. Flera av trafikföretagen menar att kollektivtrafikmyndigheternas beslut om allmän trafikplikt ofta är omotiverat snabbt fattade och alltför omfattande.

Samarbeten mellan olika kollektivtrafikmyndigheter för att etablera regional trafik över länsgränser betraktas av trafikföretagen som ett hot mot befintlig kommersiell trafik. Utvecklingen går mot att regionerna önskar ta ansvar för och beställa allt mer länsöverskridande trafik. Den subventionerade trafiken avser i och för sig daglig arbetspendling och annat vardagsresande, men genom att pendling idag förekommer på mycket långa avstånd har det blivit möjligt för kollektivtrafikmyndigheterna att motivera omfattande långväga trafik. Detta innebär en risk att långväga kommersiell trafik trängs undan och att de kommersiella förutsättningarna för interregional kollektivtrafik urholkas. De företag som uttalat sig i frågan anser inte heller att myndigheterna hittills gjort tillräckligt för att binda ihop regional och interregional trafik på det sätt som förutsätts i beslutet om en ny kollektivtrafiklag.

Oavsett vad bristerna beror på finns det en begränsad tidlucka för påverkan som kan vara viktig att utnyttja för att kunna förändra premisserna för kollektivtrafikplaneringen och kollektivtrafikmarknadens funktionssätt. Risken finns annars att de brister som nu konstaterats i planerings- och beslutsprocesserna permanentas och att de grundläggande syftena med kollektivtrafikreformen inte uppnås. Mot bakgrund av detta redovisar Transportstyrelsen ett antal insatser som bedöms vara lämpliga för det fortsatta arbetet på området:

- Transportstyrelsen kommer att granska de regionala kollektivtrafikmyndigheternas möjligheter och ställningstagande utifrån kollektivtrafikreformens målsättningar. Flertalet rapporter har funnit brister i myndigheternas hantering och det finns därför skäl att undersöka varför dessa brister uppstår.
- Transportstyrelsen ska särskilt uppmärksamma frågan om konkurrens mellan kommersiell och samhällsköpt

länsgränsöverskridande trafik. Detta är också något som särskilt har uppmärksammats av regeringen¹ inför kollektivtrafikreformen.

- Transportstyrelsen har inte mandat att utöva tillsyn över att varje regional kollektivtrafikmyndighet i enlighet med artikel 7:1 i EU:s kollektivtrafikförordning² årligen offentliggör en samlad rapport om utförd trafik enligt allmän trafikplikt. Transportstyrelsen avser dock att noggrant följa utvecklingen och se om det framöver behöver vidtas några åtgärder.
- Transportstyrelsen avser att genomföra en kartläggning av hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hittills har genomfört de marknadsanalyser som enligt proposition 2009/10:200 bör föregå, och utgöra underlag för, redogörelsen av kommersiella trafikens möjligheter i de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

¹ Prop. 2009/10:200.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

1 Bakgrund

Kollektivtrafikmarknaden är sedan 2012 öppen för alla trafikföretag som avser att bedriva kommersiell trafik. En förutsättning för att kunna bedriva kommersiell trafik är att den fyller en funktion som inte tillgodoses av subventionerad allmän trafik eller att den av resenärer upplevs som mer prisvärd än det utbud som allmän trafik erbjuder. Vidare kan tillgång till infrastruktur och likvärdiga villkor för marknadstillträde vara avgörande för att kunna etablera kommersiell trafik.

Kollektivtrafiklagstiftningen i Sverige innebär bland annat att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i första hand ska undersöka marknadens förmåga att tillgodose behovet av kollektivtrafik. Om de finner att förutsättningar för kommersiell trafik saknas kan myndigheterna besluta om allmän trafikplikt och upphandla trafik. Detta kan ske antingen i kollektivtrafikmyndighetens egen regi eller genom bolag (länstrafikbolag) som anlitas för ändamålet.

Sedan marknaden öppnades har få helt kommersiella alternativ tillkommit. Orsaker till detta är dels att pågående upphandlade trafikkontrakt löper på flera år, dels att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fortsätter att teckna nya kontrakt om allmän trafik. Den upphandlade trafiken erhåller dessutom i allmänhet betydande subventioner och det finns därför anledning att tro att viss upphandlad trafik kan tränga undan kommersiella initiativ, eller motverkar att de kommer till stånd.

1.1 Syfte

Rapportens syfte är att belysa hur kommersiella kollektivtrafikföretag upplevt tillträdet till marknaden i och med kollektivtrafikreformen. Rapporten omfattar även att identifiera ett antal problem och hinder i införandet av reformen som kan utgöra grund för den fortsatta inriktningen av Transportstyrelsens marknadsövervakning på området.

1.2 Metod

Transportstyrelsen har gett WSP Sverige AB i uppdrag att analysera utformning av trafikförsörjningsprogram med fokus på förutsättningarna för att bedriva kommersiell kollektivtrafik. Uppdraget innefattar bland annat intervjuer med ett urval av de kollektivtrafikföretag som avser/har avsett att bedriva kollektivtrafik kommersiellt. Intervjuer har genomförts med totalt sex kollektivtrafikföretag. Såväl mindre som större företag (efter branschens mått) ingår. Tillsammans bedriver de en verksamhet som täcker in större delen av landet, dels genom att mindre företag från både norra och södra Sverige är representerade, dels genom att de större företagen har en rikstäckande verksamhet. Samtliga företag bedriver busstrafik och några av

de större företagen har också erfarenhet av persontrafik på järnväg. Intervjuerna har skett per telefon och har i stora drag följt ett på förhand utarbetat frågeschema (se bilaga 1). De som intervjuats tillhör genomgående företagsledningen. Antalet intervjuer är relativt litet och kan inte utan vidare betraktas som representativa för samtliga kollektivföretag. Intervjusvaren ligger dock i linje med vad som tidigare utredningar av reformen visat. Genom kontakter med Svenska Bussbranschens Riksförbund har också en branschövergripande bild getts av hur kollektivtrafikföretagen upplever den hittillsvarande marknadsöppningen och olika hinder för marknadstillträdet. Denna mer övergripande bild ingår inte i själva intervjuundersökningen men den har vävts in i sammanställningar och slutsatser om hur kollektivtrafikföretagen ser på marknaden och de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet.

Till grund för rapporten ligger också en redovisning och analys av regeringens överväganden om de regionala kollektivtrafikmyndigheternas roll, vilka olika planerings- och beslutsfaser som ska ligga till grund för utformningen av den regionala trafikförsörjningen samt hur de olika stegen i planeringsprocessen ska beredas och beslutas.

Marknadsöppningen och de regionala kollektivtrafikmyndigheternas verksamhet är redan relativt utförligt belyst i olika uppföljningar och analyser som genomförts under senare år. Det gäller t.ex. utredningar och undersökningar som gjorts inom ramen för Trafikanalys uppföljningsuppdrag, av Sveriges kommuner och landsting (SKL) eller inom ramen för den branschsamverkan som sker. Analyserna i denna rapport bygger i hög grad på den information som redan samlats in inom ramen för denna verksamhet i kombination med intryck från kollektivtrafikföretagens synvinkel.

På några områden saknas ännu systematiska sammanställningar av marknadsöppningens former och effekter. Det gäller bl.a. besluten om allmän trafikplikt. Dessa beslut är av central betydelse för att förstå hur de regionala myndigheterna uppfattar sin roll och vilket utrymme som ges i regionerna för kommersiell trafik. Hittills har ett fyrtiotal beslut om allmän trafikplikt fattats och inom ramen för detta projekt har ett urval av besluten analyserats närmare.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en kort genomgång av kollektivtrafikreformen och intentionerna bakom beslutet om en ny kollektivtrafiklag. Därefter redovisas i kapitel 3 intervjustudien med kommersiella kollektivtrafikföretag och vad andra utvärderingar på området har belyst. För att få en bild av hela berednings- och beslutsprocessen utifrån kollektivtrafiklagen redovisas i kapitel 4 en genomgång av ett antal

trafikförsörjningsprogram och i kapitel 5 en genomgång av beslut om allmän trafikplikt. Rapporten avslutas med slutsatser och en redovisning av fortsatta åtgärder på området.

2 Kollektivtrafikreformen

Riksdagens och regeringens överväganden kring kollektivtrafikreformen är viktiga som grund för en analys av hur marknadsöppningen hittills utvecklats. I detta kapitel ges en sammanfattande beskrivning av beslutet om en ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:200, 2009/10:TU21, rskr 2009/10:379) i de delar som har bedömts ha betydelse för kommersiella aktörers verksamhetsförutsättningar. Kollektivtrafiklagen kompletterar EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007) som ger en ram för behöriga myndigheter på området. Ett övergripande syfte med en ny kollektivtrafiklag är att utbudet av kollektivtrafik på väg ska öka och konkurrensen ska skärpas vilket långsiktigt är tänkt att gynna resenärerna. Även kollektivtrafikens aktörer ska på lång sikt gynnas genom att de tillåts agera friare och mer innovativt.

2.1 Transparens, tydliga och konkreta mål

En övergripande effekt av kollektivtrafikreformen är enligt regeringen att en ny institutionell ram skapas kring kollektivtrafiken. Den består av en tydligare fördelning av ansvaret för myndighetsutövning och ekonomisk verksamhet där gränssnittet dem emellan synliggörs. Det gör att myndigheternas åtgärder på kollektivtrafikområdet och skälen för dessa kommer att framstå tydligare än i dag. I beslutet om en ny kollektivtrafiklag kritiseras tidigare kollektivtrafikplanering för att det ofta var svårt att skilja trafikhuvudmännens två roller som behörig myndighet och kollektivtrafikföretag från varandra. Enligt regeringens mening behövdes det därför en ordning som gör det möjligt att urskilja strategiska beslut från beslut om den övriga verksamheten som berör kollektivtrafik. Regeringen menade att det ökar möjligheterna för att de politiska besluten i första hand berör målen och de strategiska vägvalen för den regionala kollektivtrafikförsörjningen. Vidare bör det vara tydligt för alla marknadsaktörer när en organisation är myndighet och när den är ett kollektivtrafikföretag på en marknad där tillträdet är öppet.

Även om de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte behöver avvakta de kommersiella företagens initiativ bör myndigheterna föra en dialog om vad trafikföretagen kan bidra med i kollektivtrafikförsörjningen innan myndigheten själv agerar med allmän trafikplikt och avtal. Regeringen nämner uttryckligen att ett alternativ är att myndigheten frivilligt låter kommersiell kollektivtrafik etableras och att myndigheten därefter

kompletterar utbudet av kollektivtrafik med upphandlad trafik. Trots att regeringen således anser att de regionala myndigheternas agerande bör kännetecknas av proportionalitet finner man det inte lämpligt att reglera denna fråga i lagen.³

Enligt prop. 2009/10:200 bör planeringen utvecklas så att den kan underlätta användningen av kollektivtrafiken som ett instrument för samhällets utveckling. Klart definierade mål underlättar även att uppnå god kvalitet på de kollektivtrafiktjänster som erbjuds resenärerna. I formuleringen av dessa mål är det av betydelse att i ett första skede skilja målen från de medel som står till förfogande. Myndigheterna bör tydligt ta ställning till vad de vill uppnå med trafiken innan arbetet påbörjas med att närmare precisera eller utforma ett önskat kollektivtrafikutbud. I ett andra skede, efter genomfört samråd och marknadsanalys, bör målsättningarna justeras och konkretiseras utifrån vad som är realistiskt genomförbart utifrån tillgängliga ekonomiska resurser och andra lokala förhållanden.

2.2 Kollektivtrafikmyndigheternas befogenheter och roll

I beslutet om en ny kollektivtrafiklag fastläggs att regionala kollektivtrafikmyndigheter har ansvaret för att etablera regional kollektivtrafik. Myndigheten behöver som sagt inte avvakta kommersiella initiativ till att etablera kollektivtrafik. Regeringen framhåller dock nyttan av att myndigheternas ingripande alltid motiverar det eventuella men som ingripandet ger upphov till.⁴

Med regional kollektivtrafik menas sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller, om den sträcker sig över flera län, huvudsakligen tillgodoser resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.⁵

Samtidigt som det är viktigt att ge regionala kollektivtrafikmyndigheter bättre förutsättningar, är det enligt regeringen också av stor vikt att hävda principen om att interregional kollektivtrafik i första hand ska etableras på kommersiella grunder. Det är viktigt att den stegvisa marknadsöppning för persontrafik på järnväg som Riksdagen beslutade om 2009 får avsedd effekt, och att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte tränger undan kommersiella initiativ.

Ur ett resenärsperspektiv är det inte önskvärt att upprätta så skarpa gränser när det gäller rätten att etablera kollektivtrafik att användningen av olika resmöjligheter försvåras. En samordning med statens insatser för att åtgärda brister i interregional tillgänglighet i trafiksvaga och glest befolkade områden ska också vara möjlig. Ett inslag av interregionala resor måste

³ Prop. 2009/10:200.

⁴ Ibid.

⁵ Senare kompletterad med rätt att besluta om allmän trafikplikt även för regional trafik över nationsgräns.

därför kunna förekomma under förutsättning att trafikupplägget företrädesvis är regionalt till sin karaktär och att trafiken domineras av vardagsresande.

2.3 Kommersiell trafik

Ur ett resenärsperspektiv är det viktigt att trafikförsörjningsprogrammen blir trafikslagsövergripande och omfattar såväl upphandlad som kommersiell kollektivtrafik. I programmen bör det därför finnas ett resonemang om vilken trafik som behöver upphandlas och vilken trafik som myndigheten bedömer kan tillhandahållas av befintlig eller tillkommande kommersiell trafik. En viss marknadsanalys är nödvändig för att kunna bedöma var trafik på kommersiella grunder kan tänkas bedrivas och var upphandling av trafik kan vara nödvändig. Myndigheterna ska därför i samband med utarbetandet av programmen föra en dialog med operatörer, kollektivtrafikföretag och andra intressenter. Därefter kan programmen användas som information till operatörer och andra intressenter om myndigheternas syn på den långsiktiga utvecklingen och på var samhället kommer att upphandla kollektivtrafik. Därigenom ges aktörer som vill bedriva kommersiell trafik en möjlighet att investera i kompletterande kommersiella trafiklösningar.⁶

För att skapa goda möjligheter för mer långväga resande till och från dessa områden bör de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med ett hela-resanperspektiv även beakta hur den regionala trafiken länkas samman med kommersiell interregional trafik i mer trafiktäta områden.⁷

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten har befogenhet att se till att kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse kommer till stånd. Den trafik som senare upphandlas bör ha sin grund i programmet. Det är därför enligt regeringen av största vikt att programmet ger ett adekvat uttryck för den kollektivtrafik i länet som finns eller avses finnas och att det hålls uppdaterat. Kommersiell trafik bör dock fortlöpande kunna komma till stånd utan att ha sin grund i programmet.⁸

2.4 Berednings- och beslutsprocessen

I beslutet om en ny kollektivtrafiklag beskrivs den process som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har att följa när de vidtar åtgärder i kollektivtrafikförsörjningen. Processen är en följd av dels EU:s kollektivtrafikförordning, dels beslutet om en ny kollektivtrafiklag. Syftet är att ge transparens åt de regionala kollektivtrafikmyndigheternas åtgärder och tillvägagångssätt på kollektivtrafikområdet. Därigenom blir det möjligt

⁶ Prop. 2009/10:200.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

för kollektivtrafikföretag och andra att bedöma huruvida myndigheternas åtgärder är rimliga och står i proportion till syftet.⁹ Nedan beskrivs processen närmare.

2.4.1 Trafikförsörjningsprogrammet är det första steget

Utgångspunkten för de regionala kollektivtrafikmyndigheternas åtgärder när det gäller avtal om allmän trafik är trafikförsörjningsprogrammet. I dessa program ska det gå att utläsa vilka behov av kollektivtrafik som myndigheten anser finns i länet. Samrådsförfarandet för programmen och att Trafikverket ska ge råd och stöd vid utformning av dessa program, syftar till att underlätta för enskilda och företag att förstå vilka åtgärder som kan komma att aktualiseras. Det ska även främja samordning med annan samhällsplanering. Alla allmänna trafikplikter ska gå att härleda ur trafikförsörjningsprogrammet. Endast den regionala kollektivtrafikmyndigheten får fatta beslut om trafikförsörjningsprogram.

2.4.2 Beslut om allmän trafikplikt är det andra steget

Beslutet om allmän trafikplikt innebär ett verkställande av trafikförsörjningsprogrammen. Enligt EU:s kollektivtrafikförordning ska det i avtal om allmän trafik klart och tydligt fastställas vilken allmän trafikplikt som kollektivtrafikföretaget ska fullgöra och vilka geografiska områden som avses. Med allmän trafikplikt menas i detta fall de krav på den kollektivtrafik som kollektivtrafikmyndigheten fastställer. Kraven ska gå utöver vad ett kollektivtrafikföretag kan tillgodose på rent kommersiellt villkor.

EU:s kollektivtrafikförordning ställer inga krav på att den allmänna trafikplikten ska vara separerad från avtal om allmän trafik, vilket betyder att trafikplikten skulle kunna manifesteras i ett avtal om allmän trafik. Regeringen anser dock att det finns flera skäl för att den allmänna trafikplikten bör fastställas genom ett särskilt myndighetsbeslut. Det handlar om att ge kollektivtrafikföretag möjlighet att kontrollera att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna agerar inom sin befogenhet genom möjlighet till överklagande. Det handlar även om att ge myndigheten ett viktigt strategiskt ansvar även om befogenheten att ingå avtal överlämnas till aktiebolag eller kommun.

Innebörden av att beslut om allmän trafikplikt fattas i särskild ordning är att myndigheten först slår fast vilka krav, t.ex. på kvalitet, omfattning eller prissättning, som ska uppfyllas avseende en viss trafik för att i ett senare skede ingå avtal om trafiken. Besluten kan innefatta enskilda linjer eller nät av kollektivtrafik.

⁹ Prop. 2009/10:200.

2.4.3 Ingående av avtal är det tredje steget

Baserat på de allmänna trafikplikter som en regional kollektivtrafikmyndighet har beslutat om, kan avtal tecknas med kollektivtrafikföretag som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster mot ersättning från det allmänna. Ett sådant tillhandahållande kan alternativt ske i egen regi eller annat organ än myndigheten om det getts befogenhet. När en myndighet beviljar ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska det ske inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

2.4.4 Offentliggörande av rapport är det fjärde steget

Enligt EU:s kollektivtrafikförordning ska varje behörig myndighet en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde. Rapporten ska innehålla en redovisning av de utvalda kollektivtrafikföretagen samt av de ersättningar och ensamrätter som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation.¹⁰ Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik och ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering.

2.4.5 Öppet marknadstillträde

Oavsett om beslut och avtal träffats om allmän trafikplikt så står det trafikföretag fritt att genom anmälan till den regionala kollektivtrafikmyndigheten etablera kommersiell trafik inom eller genom samma område. I 4 kap kollektivtrafiklagen finns bestämmelser om krav på trafikföretag.

3 Trafikföretagens syn på marknadsöppningen

Följande kapitel redovisar de kommersiella trafikföretagens syn på kollektivtrafikreformen och vad den har betytt för dem. Kapitlet behandlar kollektivtrafikmyndigheternas roll, trafikförsörjningsprogrammen, besluten om allmän trafikplikt och ett antal övriga frågor. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

3.1 Kollektivtrafikmyndigheternas roll

Omvandlingen av de regionala trafikhuvudmännen från länstrafikbolag till myndigheter har enligt de kommersiella trafikföretagen inte haft de önskade effekterna. I stället för ett förbättrat trafikstrategiskt arbete, där kommersiella aktörer behandlas som nyttiga tillgångar vid kollektivtrafikens

¹⁰ Den svenska lagen förbjuder dock tilldelning av ensamrätter.

utformning, upplever de flesta trafikföretag en försämrad situation. I många fall präglas myndigheterna av otydlighet vad gäller intentioner och mål.

Den nya kollektivtrafiklagen har inte i tillräcklig grad reflekterats i ändrade rutiner och kunskapsutveckling i regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt trafikföretagen. Ofta består myndigheten endast av en eller två personer, inte sällan med nära anknytning till länstrafikbolaget. Resurs- och kompetensbristen hos de nya myndigheterna har även uppmärksamats av Trafikanalys¹¹, vilket myndigheten sett som ett skäl till att behålla länstrafikbolaget under en övergångsperiod. Det är inte heller ovanligt att myndighetspersoner sitter i länstrafikbolagets byggnad, vilket av de kommersiella kollektivtrafikföretagen upplevs som en sammanblandning av roller. Även insynen i myndigheternas arbete på tjänstemannanivå anses vara begränsad och beslutsprocesserna beskrivs som omständiga och svåröverskådliga.

I vissa fall upplevs den regionala kollektivtrafikmyndigheten endast vara en fasad. Som ett exempel nämns Skåne, där den rena myndighetsdelen endast består av två personer samtidigt som regionen anger att även Skånetrafiken är en myndighet. Detta upplevs som att Skånetrafiken sitter på två stolar samtidigt - de ska företräda den kommersiella trafikens intressen samtidigt som man är dess största konkurrent. Västra Götaland nämns däremot som exempel på en region som har valt en bättre organisation och där uppdelningen av myndighet och trafik har gått betydligt längre än på många andra håll i landet.

Ett vanligt intryck är att myndighetsrollen än inte har trängt ner på djupet. Kulturen från tiden som trafikhuvudman och länsbolag lever i stora delar kvar och innebär enligt trafikföretagen att myndigheterna i praktiken vill ha kontroll över hela trafikutbudet. Även Trafikanalys¹² har uppmärksammat kollektivtrafikmyndigheternas kontrollbehov över trafikutbudet. Enligt Trafikanalys bör myndigheterna betrakta all kollektivtrafik som likvärdig, dvs. om den uppfyller kraven som ställs i trafikförsörjningsprogrammet. För länstrafiken kan dock denna nya ordning, enligt Trafikanalys, uppfattas som konfliktfylld i de fall den hotar den rådande ordningen. Till exempel kan den kommersiella kollektivtrafiken utmana tillgången till infrastruktur med begränsad kapacitet, såsom bytespunkter, hållplatser och depåer.

Många trafikföretag menar även att myndigheterna har fel utgångspunkt i utformningen av kollektivtrafiken. Resenärsperspektivet borde vara primärt fokus, med bättre fordonsutnyttjande, prisvärdhet och tillgänglighet som huvudinstrument. Med resenärsperspektivet som utgångspunkt finns det

¹¹ Trafikanalys (2013), De första trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik (2013:6).

¹² Ibid.

enligt trafikföretagen goda möjligheter att driva kommersiell trafik som ett nyttigt komplement till upphandlad trafik.

Att myndigheterna inte arbetar för samordnade biljettsystem och oviljan att inkludera kommersiella trafikföretag i viktiga reserobotportaler (t.ex. Storstockholms lokaltrafiks resesöksapplikation) är enligt trafikföretagen exempel på hur myndigheterna saknar tydliga ambitioner för att uppnå en dynamik mellan upphandlad och kommersiell trafik.

Ett företag framhåller prisdifferentieringar (t.ex. efter tid på dagen) och fler incitamentbaserade upphandlingar som steg mot högre kundnytta i den upphandlade trafiken. På sikt kan det även öppna upp för större beaktande av den kommersiella trafikens möjligheter. I stället upplever flera av trafikföretagen att de av kollektivtrafikmyndigheterna närmast betraktas som konkurrenter som inkräktar på den upphandlade trafikens domäner. I detta avseende menar flera företag att situationen blivit sämre efter den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft. De menar att trafikhuvudmannen i rollen som myndighet inte har den flexibilitet och rådighet som präglade länstrafikbolagen.

Ett företag redovisar t.ex. erfarenheten att de innan den nya kollektivtrafiklagen trädde i kraft hade ett föredömligt samarbete med trafikhuvudmannen. De kunde sälja styckresor¹³ för att köra marginellt olönsamma linjer, komplettera upphandlad trafik vid kapacitetsbrist, överta linjer och köra bussgods, allt med ett enhetligt biljettsystem. Numera hindras detta tidigare samarbete enligt operatören dels av politisk styrning mot tågtrafik, dels bestämmelser i kollektivtrafiklagen som syftar till att förhindra otillbörligt gynnande av enskilda aktörer. Detta gör den berörda myndigheten ytterst försiktig när det gäller att bedriva samarbete av ovan angivet slag.

Både Trafikanalys¹⁴ och SKL¹⁵ konstaterar i sina uppföljningar att trafikförsörjningsprogrammen uppvisar stora skillnader mellan olika län. Både form, omfattning, innehåll och tidsperspektiv varierar kraftigt. Vissa program har en struktur som följer den vägledning som branschen tagit fram, andra program följer vägledningen delvis medan programarbetet i flera län har haft helt andra utgångspunkter. Även trafikföretagen framhåller att myndigheterna skiljer sig markant mellan olika län vad gäller relationerna till kommersiella aktörer. I vissa län är samarbetsviljan god och handläggningstiderna korta, och i andra län är myndigheterna närmast ogenomträngliga. Vissa trafikföretag menar dessutom att det inom en

¹³ Ett trafikföretag som bedriver kommersiell trafik på en linje, kan få ersättning för resenärer som använder färdmedlet för regionala resor.

¹⁴ Trafikanalys (2013), De första trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik (2013:6).

¹⁵ SKL (2012), Utvärdering 2012. Regionala trafikförsörjningsprogram.

regional kollektivtrafikmyndighet kan göra stor skillnad vilken individ företaget har kontakt med.

Flera trafikföretag framhåller också kommersiella aktörers eget ansvar för att synas och hävda sitt existensberättigande genom att visa vad man kan erbjuda i kollektivtrafikförsörjningen. Här menar SKL¹⁶ att dialogen med operatörerna generellt bör fördjupas när det gäller den kommersiella trafikens möjligheter. Arbets sättet bör utgå från att myndigheten ständigt är öppen för kontinuerliga diskussioner med operatörerna om den kommersiella trafikens möjligheter.

Ett mål med kollektivtrafikreformen var att stärka det strategiska inflytandet över kollektivtrafikplaneringen och underlätta för regionala politiska överväganden att få genomslag. Detta aktualiserar frågan om politiken tagit ett fastare grepp om den regionala kollektivtrafikplaneringen. Från branschens sida är man osäker på om detta skett. En tolkning kan vara att tjänstemannainflytandet (från de gamla funktionerna på länstrafikbolagen) är oförändrat starkt, en annan att de regionala politikerna faktiskt inte heller vill släppa in kommersiell trafik oavsett vilken syn de annars har på offentlig respektive privat verksamhet. Det bedöms även kunna finnas en ovilja att på kommunal/regional nivå ”ta direktiv” från central politisk nivå eller statliga myndigheter. Samtidigt anser trafikföretagen att regionerna befinner sig i en besvärlig mellanställning där de även har press underifrån från kommunerna. Det beror bl.a. på att de regionala politikerna måste vara väl förankrade kommunalt.

3.2 Trafikförsörjningsprogrammen

Trafikförsörjningsprogrammen beskrivs av de flesta trafikföretag som tämligen ointressanta och snabbt framtagna. Även Trafikanalys¹⁷ i sin sammanfattande bedömning menar att trafikförsörjningsprogrammen är av mycket skiftande kvalitet. I nästan alla program påstås att den regionala kollektivtrafikmyndigheten är positiv till kommersiella initiativ, men att det är vanligt att myndigheterna anger att det inte framkommit något intresse av att köra kommersiellt ännu. Enligt Trafikanalys redovisar endast några få de avtal och den omfattning som finns på befintlig upphandlad trafik. Några län har missat att ange flera befintliga kommersiella linjer, som ändå har varit kända genom massmedia. Det är även ofta otydligt vilken trafik som myndigheten avser att utföra på grundval av allmän trafikplikt, vilket enligt Trafikanalys är ett av de viktigaste syftena med programmen, eftersom det talar om för operatörerna vilken del av marknaden som är öppen för dem. I

¹⁶ SKL (2012), Utvärdering 2012. Regionala trafikförsörjningsprogram.

¹⁷ Trafikanalys (2013), De första trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik (2013:6).

intervjuerna med trafikföretagen framhålls dock även positiva erfarenheter av utformningen av trafikförsörjningsprogrammet där kommersiella aktörer inkluderats väl.

I lagen om kollektivtrafik står det att kollektivtrafikmyndigheterna ska samråda brett med alla berörda grupper. Vectura¹⁸ har på Trafikanalys uppdrag undersökt hur samrådsprocessen har fungerat utifrån olika gruppers perspektiv i fem län: Västra Götaland, Östergötland, Västmanland, Dalarna och Norrbotten. I många fall visar uppföljningen att det inte har skett några utvecklade samråd, utan dessa har ersatts med remissförfaranden, där programmen har skickats ut med e-post eller lagts ut på hemsidan utan uppföljning av i vilken grad de har nått sina adressater. Nyttan med samråden har också ifrågasatts från myndighetshåll, enligt Vectura. Även flera trafikföretag riktar skarp kritik mot samråden, där myndigheterna efter sina önskemål ska utforma och konkretisera försörjningen av kollektivtrafik, tillsammans med kommersiella trafikföretag. Först och främst är inte inbjudan till samråd någon självklarhet. När de väl genomförs fungerar de ofta inte alls som trafikföretagen önskar; förhandsinformationen är knapphändig, myndighetens intresse av trafikföretagens deltagande är oklart, återkoppling uteblir eller är innehållslös.

Dessutom upplever företagen samråden i sig som en problematisk situation för kommersiella företag, då man inte vill dela med sig av beläggningsstatistik och framtidsplaner inför närvarande konkurrenter. Att engagera sig i trafikförsörjningsprogrammet och samråden är dessutom kostsamt, särskilt för små företag. Även det största av de intervjuade företagen uttrycker ett svalt intresse för att engagera sig i samråden. Trots att man har resurser ser man inte tydligt sin roll och vilka möjligheter samråden medför. Trafikanalys¹⁹ menar att ett gemensamt drag hos trafikförsörjningsprogrammen är en reserverad hållning gentemot kommersiell trafik. Detta tillsammans med trafikföretagens svala intresse att engagera sig i samråden, kan vara en förklaring till varför samråden hittills inte fungerat som tänkt.

Trafikföretagen har mycket begränsade erfarenheter av den marknadsanalys som myndigheterna ska genomföra. Ett företag hävdar att det i dess hemlän inte gjorts någon över huvud taget. Flera operatörer är inte alls intresserade av myndigheternas marknadsanalys, utan genomför helst sådana i egen regi. Ett företag framhåller dock myndigheternas marknadsanalyser som ett bra fundament för utveckling av den kommersiella trafiken. Branschen har inga

¹⁸ Björklund, C. och J.-E. Fallgren (2012) "Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen", Vectura PM.

¹⁹ Trafikanalys (2013), De första trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik (2013:6).

konkreta förslag på hur en marknadsanalys av kommersiell trafik ska gå till. Man inser att det är ett komplicerat växelspel mellan villkor och intresse för kommersiell trafik. En tanke är dock att myndigheterna ställer upp ambitioner för den kommersiella trafikens roll, kanske i form av mål om en viss procentsats kommersiell trafik vid olika tidpunkter.

De flesta län uppges ha låst sina trafikförsörjningsprogram för fyra år framåt, trots att processen med att ta fram de första programmen var forcerad och inte involverade kommersiell trafik på det sätt som vore önskvärt. I vissa län har kontakten med kommersiell trafik vid utformningen av trafikförsörjningsprogrammen i huvudsak haft formen av allmänna informationsmöten.

Enligt branschen finns det ännu inget trafikförsörjningsprogram som kan anses behandla kommersiell trafik på ett sätt som ligger i linje med reformens intentioner. Företagen menar att även om begreppet samråd förekommer i kollektivtrafikpropositionen kan det uppenbarligen betyda mycket olika saker. För många regionala kollektivtrafikmyndigheter verkar samråd kunna vara liktydigt med enkelriktad information. Branschen anser därför att det kunde vara bra om lagstiftaren kunde precisera vad det betyder i samband med trafikförsörjningsprogrammen.

3.3 Beslut om allmän trafikplikt

Flera trafikföretag är kritiska mot processerna bakom besluten om allmän trafikplikt. Besluten framstår dessutom som otydliga och utan koppling till resenärsperspektivet och konkreta målbilder. Dessutom finns det enligt företagen en benägenhet hos myndigheterna att fatta snabba beslut på mycket omfattande trafikvolym och stora områden, vilket ofta omöjliggör kommersiell trafik även där det egentligen finns möjligheter till kommersiellt gångbar trafik.

Angående längden på upphandlingsperioder, ofta 10 år eller mer, råder delade meningar bland trafikföretagen. Vissa menar att långa upphandlingsperioder utgör ett marknadshinder då det i praktiken stänger kollektivtrafikmarknaden under så långa tidsperioder att trafikföretag inte motiveras att kontinuerligt undersöka marknadens möjligheter. Däremot, menar några av trafikföretagen, är långa upphandlingsperioder motiverat från myndigheternas sida med hänseende till kontinuitet och långsiktighet. Dessutom är upphandlingsperioder på 10 år eller mer ofta nödvändigt för att upphandlade trafikföretag ska kunna motivera investeringar.²⁰

²⁰ Det är inte alltid tydligt om trafikföretagen i sina svar gjort klar skillnad mellan å ena sidan tidshorizonten för besluten om allmän trafikplikt och å andra sidan de avtalsperioder som gäller vid själva upphandlingen av trafiken.

I kontrast till den upphandlade trafikens ofta långa tidshorisont kan kommersiella trafikföretag gå in på respektive lämna marknaden med kort varsel. Vissa trafikföretag framhåller det som en nödvändighet för att den rent kommersiella sidan ska visa intresse. Andra trafikföretag menar dock att den korta varselperioden också är ett problem för den kommersiella trafiken. Det innebär att myndigheter med rätta kan ha farhågor om bristande kontinuitet i samarbete med kommersiella trafikföretag, vilket gör beslut om trafikplikt till ett mer lockande alternativ. Det är också en affärskrisk genom att konkurrerande bolag kan etablera sig på sträckor som visat sig lönsamma. Enligt Trafikanalys²¹ finns det också en oro i trafikförsörjningsprogrammen för att nya kommersiella aktörer kan bryta den ”samordning”, ”sammanhållning” och ”robusthet” som finns i systemet eftersom de inte behöver ta ett helhetsansvar för trafiken. Kommersiella aktörer kan också träda in och ut ur marknaden med kort varsel, vilket gör att linjer teoretiskt sett kan bli utan trafik innan ny trafik hinner etableras.

Länsgränsöverskridande kollektivtrafik kommer enligt SKL²² med stor sannolikhet att öka i omfattning i framtiden. Flera trafikföretag har i intervjuerna uttryckt missnöje med regionutvidgningarnas påverkan på kommersiell busstrafik. I vissa fall samarbetar kollektivtrafikmyndigheter från flera län för att etablera vidsträckta, länsgränsöverskridande system för regional trafik. Resultatet av detta blir att den interregionala trafik, som tidigare varit en stor marknad för kommersiella trafikföretag, tas över av upphandlad, subventionerad trafik. I dessa fall är det enligt företagen närmast hopplöst för kommersiella trafikföretag att försöka stanna kvar på marknaden.

3.4 Övriga frågor

Flera trafikbolag menar att köp av styckresor är ett utmärkt sätt för myndigheter att uppnå dynamik mellan upphandlad och kommersiell trafik, samtidigt som flexibiliteten för kommersiella trafikbolag bibehålls (till skillnad från vad som är fallet vid koncessionsupphandlingar²³).

Utrymmet för kommersiell trafik bedöms med nuvarande utbud och taxor inom upphandlad trafik vara begränsat till vissa speciella marknadsnischer. För att kunna konkurrera om pendlartrafik och annat vardagsresande inom regioner, är det absolut nödvändigt för kommersiella trafikföretag att kombinera sin trafik med upphandlad trafik, genom gemensamma bytespunkter och biljettvalidering. Vissa trafikföretag har framfört att en lägre subventionsgrad av upphandlad trafik är nödvändigt på sikt för att

²¹ Trafikanalys (2013), De första trafikförsörjningsprogrammen – en granskning med fokus på möjligheter för kommersiell kollektivtrafik (2013:6).

²² SKL (2012), Utvärdering 2012. Regionala trafikförsörjningsprogram.

²³ Avtal om rätt till att bedriva trafik på vissa linjer och rätt till viss ersättning för den trafiken.

kommersiella aktörer ska kunna utgöra den dynamiska spelare på marknaden som kollektivtrafikreformen vill uppmuntra till.

Trafikföretagen har olika syn på vilka marknadshinder som är allra mest betydande. Följande har angetts: brist på samordning av biljettsystem, brist på tillgång till bytespunkter och terminaler, att den kommersiella trafiken inte kan delfinansieras, längden på upphandlingsperioderna, regional trafik som etableras för att gynna regionförstoring, brist på resenärsperspektiv hos myndigheterna och omfattningen av skattesubventionerna.

Övriga faser i berednings- och beslutsprocesserna om regional trafik är upphandling av allmän trafik och redovisning av upphandlad trafik i en årsrapport. Dessa steg i processen har inte studerats närmare inom ramen för detta projekt men tidigare uppföljningar från Trafikanalys²⁴ har visat att det finns stora brister i hur de regionala myndigheterna hanterar dessa moment. Insynen i hur upphandlingskontrakten ser ut är begränsad och årsrapporter publiceras inte fastän det är en obligatorisk skyldighet enligt lagstiftningen.

3.5 Diskussion

Ett genomgående drag i svaren från de kommersiella kollektivtrafikföretagen är att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande har varit en missräkning. De kommersiella företagen upplever sig bli behandlade som konkurrenter till upphandlad trafik snarare än nyttiga komplement. Andra kritiska synpunkter är att kollektivtrafikmyndigheterna ägnar sig åt förvaltningsutövning i stället för trafikstrategiskt arbete och att resenärers nytta inte står i fokus för verksamheten.

Planeringen präglas enligt många av de kommersiella trafikföretagen av otydlighet och svåröverskådliga processer. Detta anses ha en hämmande inverkan på kommersiella aktörers intresse och möjligheter att delta. Några företag tycker till och med att de gamla länstrafikföretagen var lättare att samarbeta med genom att de var mer flexibla och hade en större egen rådighet över verksamheten.

Samtidigt är det en vanlig uppfattning att det finns betydande skillnader mellan olika kollektivtrafikmyndigheter när det gäller hur de agerar gentemot kommersiella trafikföretag. Detta anges till stor del vara personberoende, vilket inte bedöms vara rimligt utan enligt företagen ytterligare ett tecken på problemen med implementeringen av lagen.

Trafikförsörjningsprogrammen och samråden i olika planeringsfaser anses inte ha gett tillfredsställande möjligheter för kommersiella trafikbolag att genomlysna marknaden och framhålla sin nytta. Flera av de kommersiella trafikföretagen menar också att kollektivtrafikmyndigheternas beslut om

²⁴ Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken - rapport 2012. Rapport 2012:13.

trafikplikt ofta är omotiverat snabbt fattade, och alltför omfattande. När det gäller tidshorizonten för besluten om allmän trafikplikt, skiljer sig uppfattningarna mellan företagen. Några företag anser att besluten omfattar alltför långa perioder, medan andra har förståelse för att kontrakten måste ha en viss längd för att upphandlingen ska kunna bli effektiv.

Det finns också skillnader i synen på in- och utträdesreglerna för kommersiell trafik. Några företag uttrycker viss förståelse för att myndigheterna inte vågar släppa trafik till kommersiella operatörer om dessa kan upphöra med trafiken på kort varsel.

Samarbeten mellan olika regionala myndigheter för att etablera regional trafik över länsgränser (ibland hela landsdelar), betraktas av företagen som ett hot mot befintlig kommersiell trafik och bedöms kunna medföra betydande undanträngning av sådan trafik. De företag som uttalat sig i frågan anser inte heller att de regionala myndigheterna hittills gjort tillräckligt för att binda ihop regional och interregional trafik på det sätt som förutsätts i beslutet om en ny kollektivtrafiklag.

4 Genomgång av trafikförsörjningsprogram

Som tidigare framgått har inom ramen för detta projekt tre trafikförsörjningsprogram översiktligt studerats med inriktning mot hur förutsättningarna för kommersiell kollektivtrafik ser ut. Det gäller trafikförsörjningsprogrammen för Skåne län, Västra Götalands län samt Västernorrlands län. Genomgången visar att alla tre trafikförsörjningsprogram uttrycker en vilja att samarbeta med kommersiella aktörer. Detta är tydligast för Skåne och Västra Götaland.

Trafikförsörjningsprogrammet för Skåne län garanterar att ge mer utrymme åt kommersiell trafik i framtida program. Det finns också ett klart deklarerat intresse för att verka för utveckling av kommersiell trafik och en positiv attityd till kommersiella aktörer, framförallt som en komplementär aktivitet. Samtidigt bör det nämnas att Skåne kritiserats vid en tillsyn från Transportstyrelsen för att det saknas bedömning om vilken kollektivtrafik som kan utföras kommersiellt. Transportstyrelsen riktade också kritik mot att det saknades en marknadsanalys som lagen föreskriver. Region Skåne har i en kompletterande rapport beskrivit användandet av samråd inför upphandling (SIU) som öppet tillvägagångssätt för att redovisa kollektivtrafikens villkor för intresserade aktörer, både för upphandling och kommersiellt. Dessutom försäkras regionen att samverka med kommersiella aktörer står högt på dagordningen.²⁵

²⁵ Komplettering av Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2012, 2013-06-17.

Trafikförsörjningsprogrammet för Västra Götaland innehåller ett helt kapitel som behandlar avvägning mellan allmän och kommersiell trafik. I detta beskrivs bl.a. potentialen för nya kommersiella aktörer. Det ställs också upp tydliga kriterier som även kommersiell trafik måste uppfylla. Programmet lyfter fram betydelsen av samråd med trafikföretag, där kommersiell etablering ska behandlas. Myndigheten redogör också för sin bedömning av kommersiella aktörers möjligheter i långt och kort perspektiv, samt den problematik man anser finns i samverkan vid bytespunkter. I anslutning därtill ställer programmet upp vissa principer för prissättning vid angörande av terminaler och en lista på bytespunkter med dålig kapacitet för kommersiella aktörer redovisas.

Trafikförsörjningsprogrammet för Västernorrlands län är inte lika utförlig som de andra två. Inställningen till kommersiell trafik är också något mer avvaktande. Exempelvis deklarerar myndigheten att den inte kommer att avstå från att fatta beslut om trafikplikt även när intresse från kommersiella aktörer finns. Däremot försäkrar myndigheten att den ska driva ett aktivt arbete för en god dialog och underlättande för kommersiella aktörer. Trafikförsörjningsprogrammet har tydligt fokus på upphandlingsprocessen (tydlig information, enhetlig profilering, serviceinriktade förare) som liknar tidigare trafikförsörjningsplaner. Texterna indikerar en strävan från myndighetens sida efter att det allmänna ska ha hög rådighet av trafiken. Transportstyrelsen har i sin tillsyn påpekat att kommersiella aktörers möjligheter inte redovisas i trafikförsörjningsprogrammet.²⁶

5 Genomgång av beslut om allmän trafikplikt

Det är viktigt att kollektivtrafikföretag och andra berörda aktörer förstår vilka slutsatser om fördelningen mellan kommersiell och allmän trafik som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna kommer fram till. En utgångspunkt ska vara de regionala mål och resursavvägningar som ska redovisas i trafikförsörjningsprogrammen. Därmed blir också utformningen av besluten om allmän trafikplikt av central betydelse. Fokus i denna rapport ligger på hur kollektivtrafikreformen påverkat marknadstillträdet för kommersiell trafik och hur kommersiella trafikföretag upplever genomförandet. För att få en bild av hela processen och hur väl informationsbehovet uppfylls har ett antal beslut om allmän trafikplikt analyserats utifrån möjligheten till kommersiella alternativ.

²⁶ Transportstyrelsen: Föreläggande om komplettering av Västernorrlands regionala trafikförsörjningsprogram, 2013-06-03.

Liksom att trafikförsörjningsprogrammen ofta beskriver hur den befintliga trafiken är upplagd, visar genomgången av besluten om allmän trafikplikt att även några av dessa definierar trafiken som en befintlig och planerad linjesträckning. Konkreta krav på trafiken i form av turtäthet, säkerhet, komfort, tillgänglighet eller pris fastställs inte. Tvärtom innehåller exempelvis ett av besluten en friskrivning som innebär att trafikupplägget kan ändras utan att detta ska påverka beslutet om allmän trafikplikt. Samtidigt bör framhållas att så inte alltid är fallet. Flera beslutsunderlag är relativt utförliga med att belysa relevanta frågor i sammanhanget, såsom trafikens karaktär, resandets sammansättning och det skisserade trafikutbudets koppling till regionala mål.

I ett antal beslut motiveras besluten i en delvis omvänd ordning. Istället för att följa den stegvisa processen trafikförsörjningsprogram, beslut om allmän trafikplikt, upphandling av allmän trafik och återrapportering, motiveras exempelvis beslut om allmän trafikplikt med en förestående upphandling eller samråd sker när beslut om upphandling i praktiken redan är fattat. Kanske kan denna bakvända ordning ses som ett övergående problem i infasningen till det nya systemet. Trafikanalys²⁷ konstaterar att de regionala myndigheterna av praktiska skäl tvingats ta hänsyn till en stor mängd avtal om upphandlad trafik som tecknades innan den nya lagen trädde i kraft. Det kan mot den bakgrunden finnas en tendens att formulera trafikförsörjningsprogrammet så att man berättigar de upphandlingar som redan gjorts. Beslut om allmän trafikplikt ligger implicit i avtalen under den äldre lagstiftningen, och flera län behöver inte på lång tid fatta nya explicita beslut om allmän trafikplikt, just eftersom befintliga avtal redan täcker in trafik de anser behöver subventioneras. Denna fråga bör dock fortsättningsvis följas då det finns en risk att besluten även fortsättningsvis kommer att ses som en formalitet för att bekräfta ett de facto-beslut om upphandling.

I många fall är övervägandena om kommersiella aktörers möjligheter att bedriva motsvarande trafikförsörjning svårtolkade i besluten. Att kommersiella aktörer inte kan erbjuda en motsvarande upphandlad trafik ligger möjligtvis i sakens natur, då upphandlad trafik måste omfattas av allmän trafikplikt. Det som dock ska prövas är om kommersiella aktörer är beredda att erbjuda en trafikförsörjning som någorlunda överensstämmer med ett trafikutbud som motsvarar det allmänna ekonomiska intresset. Någon sådan prövning verkar i många fall inte ha skett. I några fall där kommersiell trafik redan verkar inom området som beslutet omfattar, har ingen bedömning gjorts hur den påverkas av trafiken med allmän trafikplikt. Detta sammantaget ger farhågor att kommersiell trafik kan trängas undan. I andra fall där företaget har uttalat intresse för att bedriva kompletterande

²⁷ Trafikanalys (2012), Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2012, rapport 2012:13.

trafik, framgår det inte om detta intresse har följts upp eller om det påverkat utformningen av beslutet om allmän trafikplikt.

Genomgången visar att den tid som besluten omfattar är i många fall lång, upp till åtta år. Skälen att så långa period valts anges vara att det skapar möjlighet för en kostnadseffektiv upphandlad trafik. Det är inte självklart att beslut om allmän trafikplikt bör utfärdas för vissa tider. Enligt beslutet om en ny kollektivtrafiklag är det exempelvis naturligt att tänka sig att trafikförsörjningsprogrammen revideras när förutsättningarna ändras i något avseende. Regeringen ansåg att nya beslut om trafikförsörjningsprogram skulle behöva fattas åtminstone var fjärde år (prop. 2009/10:200). Eftersom besluten om allmän trafikplikt ska ha stöd i trafikförsörjningsprogrammen bör de eventuellt ses över minst lika ofta som programmen. Det kan säkert ligga en del i att upphandling kan bli mer kostnadseffektiv om avtalsperioden sträcker sig över ett antal år. Men detta bör i så fall lämpligen regleras i upphandlingsprocessen och inte genom besluten om allmän trafikplikt.

6 Slutsatser och fortsatta insatser

Kollektivtrafikreformen som helhet ger de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ett stort ansvar för trafikförsörjningen. Reformen har två huvudsyften. För det första ska marknaden öppnas upp för kommersiell trafik för att skapa ökad dynamik. För det andra ska allmän trafik ordnas som ett resultat av väl övervägda politiska beslut som är förenliga med krav på öppenhet, insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande från medborgare och andra. I linje med det sistnämnda syftet har därför de regionala kollektivtrafikmyndigheternas beslutskompetens utökats. Medan reformen lämnar öppet åt de politiska beslut som vägleder de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att avgöra hur omfattande den kommersiella trafiken blir, innebär den däremot relativt tydliga förväntningar på innehållet i den planerings- och beslutsprocess som de nya myndigheterna ska följa.

Transportstyrelsen har mot denna bakgrund belyst hur kommersiella trafikföretag upplever tillträdet till marknaden efter kollektivtrafikreformen. Detta har gjorts i syfte att identifiera eventuella problem och hinder som bland annat kan utgöra grund för Transportstyrelsens fortsatta åtgärder på området.

6.1 Utrymme för förbättrad implementering av reformen

Transportstyrelsens övergripande bedömning är att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte lever upp till lagens intentioner och det finns stort utrymme för förbättring i de regionala myndigheternas arbete med att implementera de krav och rutiner som följer av kollektivtrafikreformen. De iakttagelser som redovisats i denna rapport visar att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna måste fortsatt utvecklas för att kunna fylla funktionen som en öppen och transparent myndighet på kollektivtrafikområdet. Bland annat är det få trafikförsörjningsprogram som innehåller nya ansatser för att formulera mål och identifiera behov oberoende av trafikform. Likaså saknas i stor utsträckning bedömningar av kommersiell trafiks möjligheter att bidra till trafikförsörjningen. De beslut om allmän trafikplikt som hittills fattats har inte heller utformats på ett genomskådligt sätt. Företag, trafikanter och medborgare ges därigenom mycket små möjligheter att avgöra vad som styrt kommande upphandlingar av allmän trafik eller vilket utrymme som kommer att finnas för kompletterande kommersiell trafik. Till detta kommer även att årsredovisningar av upphandlad trafik inte verkar förekomma, fastän detta är ett lagkrav.

Samtidigt erfar Transportstyrelsen att de nya kollektivtrafikmyndigheterna har fått arbeta under stark tidspress och att de förfogar över begränsade administrativa resurser. Detta försvårar naturligtvis omställningen.

Myndigheternas tillkortakommanden kan delvis ses mot denna bakgrund. Å andra sidan är administrativa resurser och planeringsinsatser något som regionerna själva styr över och om övergången från bolag eller anonyma förvaltningar till regionala kollektivtrafikmyndigheter tillåts ske utan större konsekvenser för verksamheten är risken stor att tidigare brister i planeringsrutiner och öppenhet kommer att fortleva och permanentas.

Transportstyrelsens uppfattning är att även om det kan förväntas vissa ledtider innan ställningstaganden till den helt kommersiella trafikens roll i trafikförsörjningen får genomslag, är det svårare att se att det ska behöva ta särskilt lång tid för de nya myndigheterna att uppfylla sitt grundläggande ansvar att ge berednings- och beslutsprocessen ett reellt innehåll. För att processen ska kunna uppfattas som meningsfull och fylla den funktion som avsetts, måste bestämda krav ställas på dessa planerings-, redovisnings- och beslutssteg. Om myndigheterna inte blir bättre riskerar detta att leda till att själva processen blir ett marknadshinder. En fortsatt utveckling i nuvarande riktning, med marginella kommersiella bidrag till den samlade kollektivtrafiken, kan föranleda en analys av lagens utformning och behov av författningsändringar.

6.2 De kommersiella företagens syn på marknadsöppningen

De tillfrågade företagen har i allmänhet en ganska positiv bedömning av kollektivtrafiklagstiftningen som sådan. Ett genomgående drag är dock att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande inte motsvarat förväntningarna hos de kommersiella trafikföretagen. Företagen upplever sig bli behandlade som konkurrenter till upphandlad trafik snarare än som nyttiga komplement. Andra kritiska synpunkter ur företagens perspektiv är bland annat att kollektivtrafikmyndigheterna ägnar sig åt förvaltningsutövning i stället för trafikstrategiskt arbete.

6.2.1 Svagt resenärsperspektiv hos kollektivtrafikmyndigheterna

En uppfattning hos intervjuade företag är att resenärens nytta inte alltid står i fokus för myndigheternas verksamhet. Det svaga resenärsperspektivet hos kollektivtrafikmyndigheterna resulterar ofta i en oförmåga att se vilka möjligheter som kommersiell trafik skulle kunna bidra med i den samlade trafikförsörjningen. Kollektivtrafikmyndigheterna präglas enligt många av de kommersiella trafikföretagen av otydlighet och svåröverskådliga processer. Konsekvensen av detta innebär att kommersiella aktörers intresse och möjligheter att delta minskar. Några företag tycker till och med att de gamla länstrafikföretagen var lättare att samarbeta med genom att de var mer flexibla och hade en större egen rådighet över verksamheten.

6.2.2 Resurssvaga kollektivtrafikmyndigheter

Bland tillfrågade företag finns också uppfattningen att kollektivtrafikmyndigheterna inte har åstadkommit den förändring av planerings- och beslutsrutiner som krävs för att göra den nya lagen rättvisa. De resurser som tilldelas till de nya myndigheterna bedöms till stor del vara oförändrade. Detta medför att övergången till den nya organisationen riskerar att inte innebära något kunskapstillskott. Kontakterna med kommersiella trafikföretag uppges ofta ske på förhållandevis låg nivå inom förvaltningarna. En vanlig uppfattning är att det finns betydande skillnader mellan olika kollektivtrafikmyndigheter när det gäller hur de agerar gentemot kommersiella trafikföretag. Intervjuade företag menar att detta till stor del är personberoende, vilket inte uppfattas som vara rimligt utan snarare ytterligare ett tecken på problem med implementeringen av reformen.

6.2.3 Informationen uppfattas som otydlig

Trafikförsörjningsprogrammen och samråden i olika planeringsfaser uppfattas inte av de kommersiella företagen att ge tillräcklig information för att kunna genomlysa marknaden och framhålla nyttan av kommersiella aktörer. Tillfrågade företag anser att detta är ett tydligt misslyckande i ett av de tänkta målen med trafikförsörjningsprogrammen. Flera av de kommersiella trafikföretagen menar att kollektivtrafikmyndigheternas beslut om trafikplikt ofta är omotiverat snabbt fattade, och alltför omfattande. Några trafikföretag framhåller dock att det ligger ett visst ansvar på dem själva att uppvakta myndigheter med åsikter, råd och erbjudanden. Några företag anser att besluten om allmän trafikplikt omfattar alltför långa perioder medan andra företag har förståelse för att kontrakten måste ha en viss längd för att upphandlingen ska kunna bli effektiv.²⁸ Det finns också skillnader i synen på in- och utträdesreglerna för kommersiell trafik. Några företag uttrycker således viss förståelse för att myndigheterna inte vågar släppa trafik till kommersiella operatörer om dessa kan upphöra med trafiken på kort varsel.

6.2.4 Utvecklingen av regionala trafiksamarbeten uppfattas som ett hot

Samarbeten mellan olika regionala myndigheter för att etablera regional trafik över länsgränser (ibland hela landsdelar) i syfte att driva på regionförstoring betraktas av tillfrågade företag som ett hot mot befintlig kommersiell trafik. Utvecklingen går mot att regionerna önskar ta ansvar för och beställa allt mer länsöverskridande trafik. Denna trafik subventioneras kraftigt – typiskt sett betalar trafikanten hälften genom biljetten och

²⁸ Det är inte säkert att alla företag här skiljer på beslut om allmän trafikplikt respektive upphandling av allmän trafik.

skattebetalarna står för den andra hälften. Det arbete som föregick kollektivtrafiklagstiftningen var dels inriktat på ett ökat kommersiellt inslag i kollektivtrafiken, dels ökade befogenheter för de regionala aktörerna att etablera länsöverskridande trafik genom slopandet av dispensbeslut hos regeringen. Den subventionerade trafiken avser i och för sig daglig arbetspendling och annat vardagsresande, men genom att pendling idag förekommer på mycket långa avstånd har det blivit möjligt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att motivera omfattande långväga trafik. Trafikföretagen menar att detta riskerar att medföra undanträngning av kommersiell trafik. Att myndigheterna i besluten om allmän trafikplikt i många fall varken prövar eller beaktar redan befintlig kommersiell trafik tyder på att det finns fog för farhågorna att kommersiella initiativ kan trängas undan och att de kommersiella förutsättningarna för interregional kollektivtrafik urholkas. De företag som uttalat sig i frågan anser inte heller att de regionala myndigheterna hittills gjort tillräckligt för att binda ihop regional och interregional trafik på det sätt som förutsätts i beslutet om en ny kollektivtrafiklag. Den här utvecklingen kommer Transportstyrelsen lyfta fram och granska. Bland annat handlar det om de mandat de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har i att bestämma och definiera den allmänna trafikplikten och möjligheten för etablering av länsöverskridande subventionerad trafik.

6.2.5 Uppfattningen om marknadshinder varierar med storlek på företag och marknadssegment

Vid intervjuerna med kollektivtrafikföretagen ställdes frågan vilket marknadshinder för kommersiell regional trafik som de ansåg vara det mest betydande. Intressant nog var spridningen i svaren mycket stor på denna punkt. För några mindre företag var svårigheter att delfinansiera kommersiell trafik med styckeresor ett viktigt marknadshinder. Andra hinder som nämndes var långa upphandlingsperioder som ”fryser” marknaden, bristande tillgång till gemensamma funktioner, regionförstoringsambitioner som innebär undanträngning av kommersiell trafik, brist på kundfokus och resenärsperspektiv, hög subventionsgrad i regional trafik samt bristande samarbetsvilja från regionala myndigheter. Det går inte att frigöra sig från intrycket av att rangordningen av marknadshindren åtminstone delvis har styrts av inom vilka marknadssegment som de olika företagen opererar.

6.3 Myndigheternas arbete med beredning och beslut

6.3.1 Kraven på besluts- och beredningsunderlagen är tydliga

I propositionen om en ny kollektivtrafiklag framhåller regeringen att den vill se ett förändrat förhållningssätt till utformningen av den regionala kollektivtrafikförsörjningen. Den ska utformas genom klart uttalade

politiska mål och avvägningar förankrade bland annat i gällande transport- och regionalpolitik och att de politiska riktlinjerna för trafikförsörjningen ska verkställas i förvaltningsform och genom myndighetsbeslut. Statsmakterna har också beslutat att allmän trafik ska upphandlas i en sammanhängande process som tar sin utgångspunkt i trafikförsörjningsprogrammen, över beslut om allmän trafikplikt, offentlig upphandling samt årlig redovisning av upphandlad trafik.

Såväl intervjuerna med kollektivtrafikföretag, som genomgången av trafikförsörjningsprogram och beslut om allmän trafikplikt visar att planeringen av allmän trafik hittills har skett i former som ger begränsat utrymme för kommersiell trafik. Bristen ligger inte i första hand i själva ställningstagandet till fördelningen mellan allmän och kommersiell trafik som görs regionalt, eftersom det är en befogenhet som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har. Bristerna utgörs istället främst av att grunden för dessa ställningstaganden inte framgår på ett tillfredsställande sätt av myndigheternas beslut och beslutsunderlag.

6.3.2 Brister i planeringen

I stort har trafikförsörjningsprogrammen ännu inte har uppnått den enhetlighet som avsågs med kollektivtrafikreformen. Myndigheterna har även i relativt låg utsträckning behandlat hur deras ingrepp på marknaden påverkar möjligheten för eventuell kommersiell trafik. Istället kan i stor utsträckning likhetstecken fortfarande sättas mellan regional kollektivtrafik och den trafik som upphandlas, vilket har inneburit att inslaget av konkurrens i den regionala trafiken är oförändrad eller minskar. Många beslut om allmän trafikplikt ger intryck av att kollektivtrafikmyndigheterna strävar efter att skaffa sig så stor egen handlingsfrihet som möjligt när det gäller att utforma den allmänna trafik som ska upphandlas. Det förekommer att intresset för att bedriva kommersiell trafik undersökts samtidigt och parallellt med intresset för att bedriva upphandlad trafik i samma område och för samma ändamål (samråd inför upphandling) utan att detta föranleder några reflektioner kring frågan om hur detta kan tänkas påverka benägenheten att anmäla intresse för kommersiell trafik.

Önskemålen om tydligare och mer strategiska program verkar endast delvis ha infriats. Informationsvärdet för bland annat kommersiell trafik har därmed också blivit mindre än förväntat. Informationen från samråden har inte fyllt sin funktion. Intervjuerna med företagen ger att samråden med kommersiella trafikföretag i allmänhet inte har skötts på ett optimalt sätt från de regionala kollektivtrafikmyndigheternas sida. Beskrivningen av den kommersiella respektive allmänna trafikens omfattning är med få undantag

alltför vag för att kunna ligga till grund för investeringsbeslut från kommersiella företags sida.

Det förekommer att kollektivtrafikmyndigheterna i besluten om allmän trafikplikt undviker att precisera utbudet av allmän trafik eller förbehåller sig rätten att ändra viktiga parametrar som bestämmer utbudet. Det är vanligt att besluten om allmän trafikplikt omfattar mycket stora områden med varierande trafikunderlag och är tänkta att gälla för mycket lång tid in i framtiden. Besluten om allmän trafikplikt ger inte grund för en säker bedömning av den allmänna trafikens omfattning och kvalitet. Därmed ger inte besluten någon möjlighet att bedöma utrymmet för kommersiell trafik. Återkopplingen till mål i trafikförsörjningsprogrammen finns sällan i besluten om allmän trafikplikt. Istället förekommer ofta en ”omvänd” beslutsmotivering där myndigheten står inför en redan klar upphandling som i efterhand behöver ”formaliseras” genom ett beslut om allmän trafikplikt. De brister i planeringen som redovisas ovan riskerar att leda till att utrymmet för den kommersiella kollektivtrafiken blir begränsad.

6.3.3 Svårt att förena många fria aktörer med fungerande nätverk

Förekomsten av stordriftsfördelar och uttalade nätverkseffekter är något som gör marknadsöppningar på kollektivtrafik- och järnvägsområdena komplicerade. En svårighet är därmed att kunna förena impulser av nytänkande och dynamik med de vinster som hör ihop med ett sammanhängande och överskådligt system. Ett system som oundvikligen kräver gemensamma funktioner för information, tidtabellsplanering, taxesamordning, terminalutnyttjande, trafiksymboler, etc.

Ju mer komplexa system det handlar om, desto viktigare blir systemsambanden och det är också här som kollektivtrafikmarknaden har sin största omfattning. En ordnad utveckling av marknaden förutsätter en avvägning mellan detta och att inblandade aktörer eftersträvar den mix och balans mellan konkurrens och samverkan som kan bedömas ge resenärerna och samhället största möjliga nytta. Detta är ingen lätt sak och kan vara en delförklaring till svårigheterna att få snabbt genomslag för kommersiell trafik.

Samtidigt bör inte uteslutas att det går att hitta avvägningar som ger successivt ökat utrymme för kommersiell trafik. Detta förutsätter dock ett starkt engagemang från myndigheternas sida och en viss uthållighet från branschens sida. En drivkraft för att öka inslaget av kommersiell trafik kan vara svårigheterna att få intäkter och kostnader att utvecklas i balans, vilket troligen kräver en successivt hårdare budgetprövning inom regional kollektivtrafik.

6.4 Transportstyrelsens fortsatta insatser rörande kollektivtrafikreformen

Transportstyrelsen har i denna rapport redovisat ett antal slutsatser om hur de kommersiella företagen uppfattat införandet av kollektivtrafikreformen. Redovisningen har också omfattat en genomgång av ett urval av de viktigaste dokumenten i den nya berednings- och beslutsprocessen. Detta har kompletterats med iakttagelser och slutsatser från andra utvärderingar av området.

Transportstyrelsen ska följa upp hur väl målsättningarna med kollektivtrafikreformen som helhet uppnås. Utifrån beslutet om en ny kollektivtrafiklag finns det inte något enkelt utvärderingsfacit i form av hur mycket kommersiell trafik som har och ska etablerats. Reformen innebär att statsmakterna fullt medvetet har överlåtit åt de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att avgöra hur mycket kommersiell trafik de anser behövs/kan finnas för att målen för regionens kollektivtrafik ska uppnås. En tydlig brist är att dock att myndigheterna inte klart redovisar motiven för och konsekvenserna av sina ställningstaganden i trafikförsörjningsprogram och beslut om allmän trafikplikt.

Mot bakgrund av detta redovisas nedan ett antal insatser som Transportstyrelsen bedömer vara lämpliga för det fortsatta arbetet på området.

- Transportstyrelsen kommer att granska de regionala kollektivtrafikmyndigheternas möjligheter och ställningstaganden utifrån kollektivtrafikreformens målsättningar. Flertalet rapporter har funnit brister i myndigheternas hantering och det finns därför skäl att undersöka varför dessa brister uppstår.
- Transportstyrelsen ska särskilt uppmärksamma frågan om konkurrens mellan kommersiell och samhällsköpt länsgränsöverskridande trafik. Detta är också något som särskilt har uppmärksammats av regeringen²⁹ inför kollektivtrafikreformen.
- Transportstyrelsen har inte mandat att utöva tillsyn över att varje regional kollektivtrafikmyndighet i enlighet med artikel 7:1 i EU:s kollektivtrafikförordning³⁰ årligen offentliggör en samlad rapport om utförd trafik enligt allmän trafikplikt. Transportstyrelsen avser dock att noggrant följa utvecklingen och se om det framöver behöver vidtas några åtgärder.

²⁹ Prop. 2009/10:200.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

- Transportstyrelsen avser att genomföra en kartläggning av hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hittills har genomfört de marknadsanalyser som enligt proposition 2009/10:200 bör föregå, och utgöra underlag för, redogörelsen av kommersiella trafikens möjligheter i de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

Bilaga 1. Intervjufrågor

Exempel på frågeställningar som har relevans för denna rapport och som behandlats vid intervjuerna är:

- Vilken möjlighet har kollektivtrafikföretag och andra haft att bedöma utrymmet för kommersiell trafik i de olika planeringsfaserna?
- Är planeringen och beslutsprocesserna på det stora hela i linje med beslutet om en ny kollektivtrafiklagstiftning eller finns det brister i genomförandet?
- Finns det skillnader mellan olika regioner?
- Fungerar myndigheterna annorlunda än de gamla trafikhuvudmännen?
- Bryr sig de regionala kollektivtrafikmyndigheterna lika mycket om upphandlad och kommersiell kollektivtrafik?
- Innehåller myndigheternas uppgifter rollkonflikter?
- Är insynen i myndigheternas verksamhet tillräcklig?
- Lever trafikförsörjningsprogrammen upp till lagstiftarens krav?
- Är trafikförsörjningsprogrammen trafikslagsövergripande och omfattas såväl upphandlad som kommersiell kollektivtrafik?
- Hur bör en marknadsanalys för att bedöma förutsättningarna för kommersiell trafik göras?
- Ger programmen underlag för aktörer som vill bedriva kommersiell trafik för att investera i kompletterande kommersiella trafiklösningar?
- Fungerar sammanlänkningen mellan regional och kommersiell interregional trafik?
- Finns en bra bild av hur besluten om allmän trafikplikt är utformade?
- Förbereds och offentliggörs besluten så att kommersiella operatörer ges bra möjligheter att påverka utvecklingen?
- Ger besluten kommersiella aktörer goda möjligheter att hålla sig underrättad om vilka avsikter att upphandla trafik som myndigheterna har?
- Idéer om hur besluten om allmän trafikplikt borde vara utformade?
- Behöver kraven på myndigheterna skärpas i något avseende?
- Vilka marknadshinder har störst betydelse?
- Vad är den viktigaste förklaringen till det begränsade utbudet av kommersiell trafik?