

# **Marknadstillträde i regional kollektivtrafik**

Delrapport 2: Tillträde till gemensamma funktioner sett från  
trafikföretagens synvinkel



© Transportstyrelsen  
Väg- och järnvägsavdelningen  
Marknad, kvalitet och strategi

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se)

Dnr/Beteckning    TSJ 2014-1614  
ISBN  
Författare        Stina Eklund, Nils Enberg  
Månad År         Maj 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, maj 2014

Åsa Berglind  
Sektionschef omvärld



## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>7</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Syfte.....	9
1.3 Metod.....	9
1.4 Rapportens disposition .....	10
<b>2 KOLLEKTIVTRAFIKREFORMEN.....</b>	<b>11</b>
2.1 Inledning .....	11
2.2 Tillgång till hållplatser och bytespunkter.....	11
2.3 Gemensamma informations- och betalssystem .....	11
2.4 Regional och interregional trafik .....	12
2.5 Vad omfattar gemensamma funktioner? .....	12
<b>3 TRAFIKFÖRETAGENS SYN PÅ TILLTRÄDE TILL GEMENSAMMA FUNKTIONER.....</b>	<b>14</b>
3.1 De kommersiella aktörernas syn på tillträde till gemensamma funktioner .....	14
3.1.1 Vikten av gemensamma funktioner .....	14
3.1.2 Erfarenheter av prissättning är olika mellan företag.....	15
3.1.3 Ett samordnat biljett- och betalssystem anses vara särskilt viktigt .....	15
3.1.4 Ur ett branschperspektiv lyfts implementeringen fram som ett problem.....	16
<b>4 GENOMGÅNG AV SYSTEMET MED GEMENSAMMA FUNKTIONER IDAG .....</b>	<b>18</b>
4.1 Föreskrifter och vägledningar .....	18
4.1.1 Gemensamt system för trafikinformation.....	18
4.1.2 Allmän vägledning ifråga om marknadstillträde .....	18
4.1.3 Tillträde till och prissättning av bytespunkter .....	20
4.1.4 Hur ska efterfrågan på depåttjänster hanteras?.....	22
4.2 Hur hanteras gemensamma funktioner i Trafikförsörjningsprogrammen? .....	24
4.2.1 Tidigare utvärdering.....	24
4.2.2 Genomgång av trafikförsörjningsprogram .....	25
<b>5 JÄMFÖRELSE MELLAN OLIKA TRAFIKSLAG .....</b>	<b>28</b>
5.1 Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning .....	28
5.1.1 Kapacitet på driftplatser.....	28
5.1.2 Prioriteringskriterier .....	28
5.1.3 Tjänster.....	29

5.2	Övriga järnvägsnätsbeskrivningar .....	29
5.3	Förvaltning av stationer och bytespunkter .....	30
5.3.1	Trafikverkets roll .....	30
5.3.2	Många aktörer inblandade vid bytespunkter .....	31
5.4	Gemensamma funktioner i praktiken .....	32
5.4.1	Stockholms Central med Cityterminalen .....	32
5.4.2	Malmö Centralstation.....	32
5.4.3	Uppsala central och resecentrum.....	33
5.5	Sammanfattande iakttagelser av jämförelsen .....	34
<b>6</b>	<b>SLUTSATSER OCH FORTSATTA INSATSER PÅ OMRÅDET.....</b>	<b>36</b>
6.1	Tillträdet till gemensamma funktioner .....	36
6.1.1	De kommersiella företagens synpunkter .....	36
6.1.2	Förutsättningarna för branschgemensamma överenskommelser .....	37
6.1.3	Tillträde till gemensamma funktioner behandlas i allmänhet i trafikförsörjningsprogrammen?.....	37
6.1.4	Prissättningen av gemensamma funktioner behöver uppmärksammas .....	38
6.1.5	Omfattningen av problemet med tillträde mindre i dagsläget...38	
6.1.6	Frågan kan dock få större betydelse på sikt .....	39
6.2	Övriga gemensamma funktioner.....	39
6.2.1	Framtagande av gemensamma betalningssystem dröjer .....	39
6.2.2	Övergripande lösning för informationssystem fungerar bra .....	40
6.3	Vad är konkurrensneutralt tillträde? .....	40
6.4	Förslag till fortsatta åtgärder .....	42
	<b>BILAGA 1. INTERVJUFRÅGOR .....</b>	<b>43</b>

## Sammanfattning

Transportstyrelsen ansvarar för frågor om tillträde till marknaden och villkor för resenärer och transportköpare. Denna rapport följer utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden med avseende på kommersiella kollektivtrafikföretags tillträde till gemensamma funktioner (exempelvis bytespunkter, information, betalsystem och depåer). I rapporten analyseras utformningen av trafikförsörjningsprogrammen, föreskrifter, vägledningar med fokus på förutsättningarna att få tillgång till gemensamma funktioner. Rapporten innefattar bland annat intervjuer med ett urval av de kollektivtrafikföretag som bedriver kollektivtrafik kommersiellt.

Syftet med kollektivtrafikreformen är att åstadkomma en mer dynamisk kollektivtrafikmarknad där utgångspunkten är resenärernas behov. I reformen regleras inte närmare tillträdet till gemensamma funktioner. Istället ska utvecklingen följas. Här fyller Transportstyrelsens marknadsövervakning en viktig funktion.

Bristande tillgång till den gemensamma infrastrukturen för regional kollektivtrafik framhålls av flera kommersiella kollektivtrafikföretag som ett viktigt marknadshinder. Det är särskilt de mindre kollektivtrafikföretagen som uttrycker detta. Trafikföretagen menar att tillgång till bytespunkter, biljettvalidering och samordning av biljettsystem är de absolut viktigaste gemensamma funktionerna. Transportstyrelsen välkomnar därför X2AB:s initiativ till betalösning och kommer noggrant följa hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i landet använder och erbjuder denna möjlighet. Transportstyrelsen ser även positivt på regeringens utredning om information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor.

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

Att säkerställa ett konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter kan vara ett betydelsefullt sätt att markera intentionerna med kollektivtrafikreformen. Det kan inte heller uteslutas att kommersiell trafik

får större omfattning på längre sikt och då växer också frågan om konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter i betydelse. Detta är också en viktig fråga i takt med att den länsöverskridande regionala trafiken byggs ut och kopplas samman. Det finns dock trafikföretag som anser att tillgången till terminaler och bytespunkter hittills fått för stor uppmärksamhet i förhållande till andra marknadshinder.

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

Transportstyrelsen gör följande med anledning av rapporten:

- belyser omgående frågan om konkurrensneutralitet, icke-diskriminering och samhällsekonomisk effektivitet,
- fortsätter övervaka utvecklingen när det gäller betalssystem, och
- fortsätter övervaka tillträdet generellt när det gäller gemensamma funktioner, men bedömer att det för närvarande inte krävs ytterligare reglering.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Transportstyrelsen har i uppgift att ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde och villkor för resenärer och transportköpare. Transportstyrelsen ska vidare övervaka att marknaderna för järnvägstransporter och järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Mot denna bakgrund bedriver Transportstyrelsens väg- och järnvägsavdelning marknadsövervakning gällande kollektivtrafik- och järnvägsmarknaderna, marknaden för järnvägsutbildningar, taximarknaden, fordonsbesiktningensmarknaden och yrkestrafikmarknaden.

Kollektivtrafikmarknaden är sedan 2012 öppen för alla trafikföretag som avser att bedriva kommersiell trafik. En förutsättning för att kunna etablera kommersiell trafik är att denna trafik fyller en funktion som inte tillgodoses av subventionerad allmän trafik eller att den av resenärer upplevs som mera 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<sup>1</sup>.

Eftersom Transportstyrelsen ansvarar för frågor om tillträde till marknaden och villkor för resenärer och transportköpare har myndigheten behov av att följa utvecklingen av kollektivtrafikmarknaden, bl.a. med avseende på vilket tillträde till gemensamma funktioner som marknaden för regional kollektivtrafik har och hur detta varierar geografiskt och över tiden.

## 1.2 Syfte

Rapportens syfte är att följa utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden med avseende på kommersiella kollektivtrafikföretags tillträde till gemensamma funktioner. Genom intervjuer med ett urval av kollektivtrafikföretag samt analyser av trafikförsörjningsprogram, föreskrifter och vägledning ska eventuella problem och hinder vad gäller gemensamma funktioner tydliggöras.

## 1.3 Metod

Transportstyrelsen har gett WSP Sverige AB i uppdrag att analysera utformning av trafikförsörjningsprogram och tillträdet till bytespunkter 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

---

<sup>1</sup> Trafikanalys har i ett utvärderingsuppdrag bland annat lyft frågan rörande problematiken om tillträde till gemensamma funktioner.

kommersiellt för att få deras bild. 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.

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 tillträdet och prissättningen av gemensamma funktioner. För att beskriva skillnader och likheter i tillträdet för väg- respektive järnvägstrafik beskrivs förutsättningarna med utgångspunkt i den information som finns i Trafikverkets och Jernhusens järnvägsnätsbeskrivningar samt Samtrafikens s.k. stationsinfo. Rapporten ger även exempel på hur tillträdet till bytespunkterna konkret kan se ut för järnvägs- respektive busstrafiken vid tre stationer; Stockholms Central, Malmö Central och Uppsala Central.

#### **1.4 Rapportens disposition**

Rapporten inleds med en kort genomgång av kollektivtrafikreformen och intentionerna bakom beslutet om en ny kollektivtrafiklag. Därefter redovisas intervjustudien med kommersiella kollektivtrafikföretag och vad andra utvärderingar på området har belyst. För att få en bredare bild av frågan om bytespunkter utifrån kollektivtrafiklagen redovisas i kapitel 4 en genomgång av olika vägledningar, branschöverenskommelser samt trafikförsörjningsprogram. Genomgången fokuserar på förutsättningarna för tillgång till gemensamma funktioner. Kapitel 5 omfattar en jämförelse mellan trafikslag vad gäller reglering och åtkomst till gemensammafunktioner. Avsnittet omfattar även en beskrivning av hur dessa frågor hanteras i praktiken på några orter. Rapporten avslutas med slutsatser och förslag till åtgärder.

## 2 Kollektivtrafikreformen

### 2.1 Inledning

Riksdagens och regeringens överväganden om hur tillträdet till olika gemensamma funktioner bör ordnas är naturligtvis av central betydelse som grund för en analys av hur marknadsöppningen hittills utvecklats i dessa avseenden. I detta kapitel ges därför en sammanfattande beskrivning av beslutet om en ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:210, 2009/10:TU21, rskr 2009/10:379) i de delar som har bedömts ha betydelse för kommersiella aktörers tillträde till gemensamma funktioner i det regionala kollektivtrafiksystemet.

### 2.2 Tillgång till hållplatser och bytespunkter

Regeringen gör bedömningen att det är av stor betydelse att kollektivtrafikföretag på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor kan få tillgång till offentligt ägd infrastruktur som hållplatser och bytespunkter. Detta anses viktigt för underlätta etablering av kommersiell trafik. Regeringen avser att följa frågan om ansvar för, tillgång till och prissättning för hållplatser och bytespunkter för att kunna vidta åtgärder som säkerställer en tillfredsställande upplåtelse av denna typ av infrastruktur.<sup>2</sup>

Regeringens utgångspunkt är att offentligt ägd infrastruktur i form av hållplatser och bytespunkter alltid ska upplåtas på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Detta omfattar även utrustning där information kan visas. Samtidigt hänvisas till att ansvarsförhållandena för hållplatser och bytespunkter är synnerligen komplexa.

Regeringen noterar i propositionen att flera remissinstanser framhållit att det är viktigt att reglera ansvarsförhållanden kring och tillgång till kollektivtrafikens infrastruktur och att Kollektivtrafikutredningens förslag inte var tillräckliga i detta avseende. Regeringen uppger sig dela denna uppfattning. Därför ska frågan om hur ansvar för, tillgång till och prissättning för hållplatser och bytespunkter fungerar följas för att kunna vidta åtgärder som säkerställer en tillfredsställande upplåtelse av denna typ av infrastruktur.<sup>3</sup>

### 2.3 Gemensamma informations- och betalsystem

I beslutet om en ny kollektivtrafiklag framhåller regeringen att det ur ett resenärsperspektiv är viktigt att kollektivtrafiksystemet är enkelt och

---

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:200, s. 49.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:200, s. 51.

överblickbart. Förutom ett samordnat informationssystem är det betydelsefullt med en nationell standard för betalssystem inom kollektivtrafiken.

Genom beslutet om en ny kollektivtrafiklag fastslogs att kollektivtrafikföretagen ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Det framgår också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna information.<sup>4</sup>

När det gäller standarder för gemensamma betalssystem anser regeringen att det i första hand bör vara ett utvecklingsansvar för kollektivtrafikbranschen. I händelse av att ett samordnat betalssystem inte uppkommer på annat sätt aviserade regeringen att de avsåg att återkomma med förslag till lagstiftning om bl.a. krav på anslutning till ett gemensamt betalssystem.<sup>5</sup>

Beträffande betalssystemet hänvisar regeringen till Järnvägsutredningens definition av betalssystem i betänkandet Konkurrens på spåret. Utredningen definierar betalssystem som ”system för att administrera transaktioner mellan försäljningskanaler och resenären, genom betalning med bankkort eller specialkort, kontant, operatörens eget kort etc.”.<sup>6</sup> En resenär bör enligt regeringen kunna använda samma betalningsmedel oavsett var i landet och med vem han eller hon åker.

## 2.4 Regional och interregional trafik

I beslutet om en ny kollektivtrafiklag berörs även kopplingen mellan regional och interregional kollektivtrafik – en koppling som kan ställa anspråk på vissa gemensamma funktioner. För att skapa goda möjligheter för mer långväga resande till och från regionerna anser således regeringen att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med ett hela-resan-perspektiv bör beakta hur den regionala trafiken länkas samman med kommersiell interregional trafik i mer trafiktäta områden.<sup>7</sup>

## 2.5 Vad omfattar gemensamma funktioner?

Beslutet om en ny kollektivtrafiklag omfattar endast uttryckligen tillgången till hållplatser och bytespunkter samt behovet av gemensamma betalnings- och informationssystem. Vad som ska betraktas som viktiga gemensamma funktioner för aktörerna på en viss marknad är dock inte alltid självklart. På en nätverksmarknad, som marknaden för regional kollektivtrafik utgör, kan det dock finnas anledning att betrakta ett ganska stort antal funktioner som

<sup>4</sup> Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2012:2.

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:200, s. 87-88.

<sup>6</sup> SOU 2008:92, s. 174

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:200, s. 48.

gemensamma tillgångar för systemet. Exempelvis handlar det om informationssystem, depåer, bytespunkter och betalsystem. I nästkommande kapitel behandlas vilket perspektiv de kommersiella kollektivtrafikföretagen lägger på detta.

### **3 Trafikföretagens syn på tillträde till gemensamma funktioner**

Kollektivtrafikreformen innebar en marknadsöppning för kommersiella kollektivtrafikföretag. En viktig förutsättning som identifierades i förarbetena till reformen var tillgången till gemensamma funktioner. Som framgått av föregående kapitel var det dock endast vissa delar av så kallade gemensamma funktioner som uttryckligen berördes i förarbetena till reformen. Syftet med detta kapitel är att ur företagets perspektiv belysa vilka gemensamma funktioner som är särskilt viktiga samt vilka eventuella problem företagen upplever relaterat till detta i dagsläget.

#### **3.1 De kommersiella aktörernas syn på tillträde till gemensamma funktioner**

##### **3.1.1 Vikten av gemensamma funktioner**

Bristande tillgång till den gemensamma infrastrukturen för regional kollektivtrafik framhålls av vissa trafikföretag, primärt de mindre, som det idag viktigaste marknadshindret. Trafikföretagen menar att tillgång till bytespunkter, biljettvalidering och samordning av biljettsystem är de absolut viktigaste gemensamma funktionerna. Tillgång till uppställningsplatser, personalutrymmen, verkstäder och depåer anses inte lika viktigt. I prioriteringen ingår troligen inte tillgång till gemensamma informationssystem eftersom denna funktion, åtminstone delvis, redan är tillgodosedd genom befintlig lagstiftning.

Ett trafikföretag framhåller dock att de gemensamma funktionerna – åtminstone i den del som avser tillträde till terminaler och bytespunkter – är ett något överdebatterat område. De menar att tillgången på hållplatslägen är tämligen god, och att det högre pris som mindre frekvent trafik betalar vid resecentrum är motiverad då den upphandlade trafiken i högre utsträckning bekostar vissa resecentrum.

Trafikföretagens erfarenheter vittnar om betydande regionala skillnader i tillgång till gemensamma funktioner. Till viss del kan det tillskrivas demografiska och geografiska skillnader. Det finns viss förståelse för att kapacitetsbrist i de största städernas huvudterminaler leder till nedprioritering av trafik som inte är systemviktig.

### 3.1.2 Erfarenheter av prissättning är olika mellan företag

Trafikföretagens erfarenheter skiljer sig vad gäller prissättning av gemensam infrastruktur. Vissa trafikföretag vittnar om allvarlig brist på transparens och omotiverat höga prisnivåer, medan andra ger betydligt positivare redogörelser för situationen. Samtrafikens resrobot inkluderar den kommersiella trafiken, men flera trafikföretag menar att det finns andra plattformar, t.ex. SJ:s hemsida, där kommersiella aktörer diskrimineras.

Några aktörer menar att de offentliga fastighetsbolagen, t.ex. Swedavia och Jernhusen, förvisso ofta agerar tillmötesgående mot kommersiella trafikbolag, men att deras starka monopolposition ändå aktualiserar frågan om huruvida de ska ha som enda mål att agera som vinstdrivande fastighetsbolag.

De flesta trafikföretag menar att den nya kollektivtrafiklagen har gjort tämligen liten skillnad när det gäller tillträdet till gemensamma funktioner. Det finns dock vittnesmål om att situationen faktiskt försämrats sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft. Ett trafikföretag säger sig ha haft god tillgång till bytespunkter och informationssystem innan marknadsöppningen. Dessutom kunde företaget tidigare utnyttja samma biljettsystem som upphandlad trafik, vilket möjliggjorde ett dynamiskt samarbete där trafikföretaget smidigt kunde ta över linjer och komplettera den upphandlade trafiken vid behov. Efter marknadsöppningen har priserna för tillgång till gemensamma funktioner försämrats trafikföretagets villkor relativt upphandlad trafik, biljettsystemet är inte längre enhetligt, och det har blivit klart svårare att få plats i informationssystemen.

Prissättningen av gemensamma funktioner anses kunna bli tydligare, framför allt i vissa län. Förutom tydliga prislistor är det viktigt att företagen mer precist vet vad de betalar för. Detta för att kunna göra egna ställningstaganden till om en tjänst är affärsmässigt motiverad eller inte. Det framhålls också att större städer måste ge större prioritet till kollektivtrafiken i stort. Det gäller fler bussfiler, och signalprioritet till dessa, framför både bil- och cykeltrafiken.

### 3.1.3 Ett samordnat biljett- och betalsystem anses vara särskilt viktigt

Trafikföretagen ger flera exempel på hur kollektivtrafikmarknaden kan utvecklas på ett för dem fördelaktigt sätt. Kommersiella trafikbolag behöver bli bättre på att uppvakta myndigheterna med sina åsikter och önskemål, samt med konstruktiva och konkreta förslag till förbättring. Det är absolut nödvändigt att biljettsystemen konsolideras. Ett företag lyfter fram ”touch and go”-funktion i ett konsoliderat system som ett delmål mot ett starkare resenärsperspektiv i utformningen av kollektivtrafiken.

Hur ska då samordning av biljettsystem genomföras? Ett företag menar att dagens situation är något av ett icke koordinerat spel där varken myndigheter, upphandlade bolag eller kommersiella aktörer tar initiativ. Därför intas ståndpunkten att lagstiftaren borde ta initiativet till att samordna betalsystemet inom kollektivtrafiken.

Trafikföretagen visar inget intresse för att bussmarknaden likt järnvägsmarknaden ska regleras detaljerat. Vissa företag menar att branscherna till sin natur är så pass olika att jämförelser knappast är meningsfulla. Flera av trafikföretagen säger sig ha begränsad kunskap om järnvägsmarknaden, men avvisar ändå idén om en mer detaljerad reglering. I stället är det de grundläggande marknadsförutsättningarna som de önskar ska ges mer uppmärksamhet.

### 3.1.4 Ur ett branschperspektiv lyfts implementeringen fram som ett problem

Svenska Bussbranschens Riksförbunds anser att förutsättningarna och förhållandena när det gäller tillträdet till terminaler och bytespunkter är relativt väl belyst, och att den vägledning som tagits fram i partnersamverkan är bra. Problemet är att rekommendationerna inte alltid följs och att det förekommer att dokument utarbetas parallellt med trafikförsörjningsprogrammet, som inte alls beskriver roller m.m. i enlighet med branschrekommendationerna. Det är exempelvis inte ovanligt att trafik med stor kapacitet (liktydigt med upphandlad trafik) ges företräde framför annan trafik. Branschen menar också att det förekommer att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna blandar ihop rollerna och inte skiljer på trafik- och terminalfunktioner.

Branschen delar uppfattningen att planeringsprocessen i sig, och oviljan att i den behandla kommersiell trafik som en potentiell tillgång för trafikförsörjningen, är det viktigaste marknadshindret i nuläget. Men anser ändå att det ligger ett viktigt symbolvärde i att övervaka att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna verkar för att tillträdet till terminaler och bytespunkter kan ske på ett konkurrensneutralt sätt.

De menar även att belysningen bör vidgas till att avse alla gemensamma funktioner i kollektivtrafiksystemet. Det vill säga inte endast terminaler och bytespunkter utan även funktioner som information, störningshantering, depåer, biljettsamverkan, etc. Enligt förbundet är det endast Samtrafikens resrobot som fungerar, medan annan informationssamverkan nog bara förekommer i undantagsfall. När det gäller Samtrafikens resrobot har ju också Transportstyrelsen utfärdat föreskrifter som reglerar hur denna samverkan ska ske.



Från branschhåll – liksom från enskilda trafikföretags sida – framhålls dock tveksamheter till ökad lagstiftning på kollektivtrafikområdet, inklusive regleringar av tillträdet till terminaler, bytespunkter och andra gemensamma funktioner. Enligt Svenska bussbranschens riksförbund riskerar lagstiftning att bli stelbent och dåligt anpassat till förutsättningarna i varje enskilt fall. De föredrar istället överenskommelser mellan olika aktörer eftersom det bedöms ge ökad flexibilitet. Om det inte går att uppnå fungerande överenskommelser måste det dock kunna övervägas lagstiftning som sista utväg.

## 4 Genomgång av systemet med gemensamma funktioner idag

Sedan införandet av kollektivtrafikreformen har olika typer av föreskrifter, vägledningar och samverkansdokument tagits fram av myndigheter och aktörer på kollektivtrafikmarknaden. De nya förutsättningarna ska också ha fångats upp av de trafikförsörjningsprogram som det åligger de regionala trafikmyndigheterna att ta fram. I detta kapitel kommer vi att analysera utformningen och innehållet i dessa olika dokument med fokus på förutsättningarna att få tillgång till gemensamma funktioner.

### 4.1 Föreskrifter och vägledningar

#### 4.1.1 Gemensamt system för trafikinformation

Ny kommersiell kollektivtrafik ska i enlighet med kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) anmälas till regional kollektivtrafikmyndighet. Om trafiken berör flera myndigheter räcker det med anmälan till en myndighet, som sedan har ansvar att informera andra berörda myndigheter. Trafiken ska också anmälas till en nationell informationsdatabas enligt Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2012:2, senast 21 dagar innan trafiken påbörjas, ändras eller upphör. Vid förändring på grund av omständigheter som inte kunnat förutses ska information om det ändrade trafikutbudet lämnas snarast.

Transportstyrelsen har gett Samtrafiken i Sverige AB i uppdrag att ansvara för denna nationella trafikdatabas kallad *Gemensamt system för trafikantinformation* (GTI). Genom att nyttja denna information kan externa parter integrera information om Sveriges samlade kollektivtrafik i andra tjänster eller genom nya kanaler.

#### 4.1.2 Allmän vägledning ifråga om marknadstillträde

En vägledning om det öppna marknadstillträdet för kommersiell linjetrafik med tåg, buss och taxi beslutades av branschorganisationerna i juni 2011.<sup>8</sup> Även SKL samt Trafikverket står bakom vägledningen. Denna vägledning beslutades innan kollektivtrafikreformen trätt i kraft. Vägledningen behandlar gemensamma funktioner som trafikantinformation, infrastruktur och betalsystem och betalmedel. Vägledningen behandlar även kommersiella aktörers tillgång till etablerad infrastruktur och kostnaden för denna. Det konstateras att detta är något som lagstiftaren fäster avseende vid men inte reglerar i lagen.

---

<sup>8</sup> Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Svensk Kollektivtrafik, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting, Trafikverket: Marknadstillträde. Öppet marknadstillträde för kommersiell linjetrafik med tåg, buss och taxi. Rapport från en branschgemensam expertgrupp inom Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik, beslutad av branschorganisationerna, Juni 2011.

Säljkanaler och biljettdistribution för nya kommersiella aktörer har lokala och regionala dimensioner såväl som interregionala, inte minst inom järnvägsområdet. Bland annat har MTR hänvisat sin försenade entré på marknaden till att man inte får använda SJ:s etablerade säljkanal.

### **Gemensam lösning för trafikinformation**

Gällande trafikantinformation föreslås en lösning som sedan blivit gällande, nämligen att Samtrafiken får i uppdrag att förvalta det gemensamma systemet för registrering av trafikantinformation. Skyldigheten för kollektivtrafikföretag att lämna information till det gemensamma systemet bör enligt vägledningen vara begränsad till uppgifter som är grundläggande för att resenärer enkelt ska kunna få information om all kollektivtrafik och planera sina resor.

### **Trafikförsörjningsprogrammen bör visa tillgång och villkor**

Vägledningen pekar på att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i sina trafikförsörjningsprogram bör ange vilken infrastruktur som står till förfogande samt under vilken tid och på vilka villkor den upplåts. Syftet är en önskvärd öppenhet. I den mån kapacitetsbrister eller andra begränsningar hindrar kollektivtrafikföretagen från att använda viss infrastruktur bör myndigheten redovisa hur dessa brister ska hanteras på sikt. En jämförelse görs med de trångsektorplaner som Trafikverket tar fram vid kapacitetsbrist på järnvägsområdet.

I vägledningen bedöms att det saknas effektivt lagstöd för att säkerställa att infrastruktur upplåts på villkor som är öppna, transparenta och icke-diskriminerande. Vidare framförs att det bör övervägas om ett konfliktlösningsinstitut behöver införas för att hantera sådana tvister som kan befaras när det gäller tillgång till infrastruktur.

### **Närmare vägledning för avgiftsfrågan lämnas inte**

För en mycket stor andel av den infrastruktur som betjänar kollektivtrafiken och kontrolleras av offentlig sektor är avgiftsfrihet för kommersiella aktörer inte någon kontroversiell fråga. När det förekommer avgiftssystem, exempelvis för resecentrum, sker fördelning av vissa kostnader proportionellt mot utnyttjande av anläggningen. Enligt vägledningen finns det tre skäl för avgifter: reglering av tillgång och efterfrågan, finansiering av nya anläggningar samt tillhandahållande av service som kollektivtrafikföretagen efterfrågar och är beredda att betala för. Någon närmare vägledning för hur dessa olika typer av avgifter bör tas ut lämnas dock inte.

## **Gemensamma betalsystem och tillgång till depåer behöver studeras ytterligare**

Vägledningen berör även frågan om gemensamma betalsystem och betalmedel, inklusive kraven på kontantlösa system och möjligheten till en av branschen utvecklad gemensam standard för betalsystem. Det enda betalmedel som projektgruppen bedömer har förutsättningar att fungera hos alla kollektivtrafikens aktörer är bankkort, vilket förutsätter tillgång till bankkortsterminaler. Men ett gemensamt och harmoniserat betalsystem bedöms dock att dröja. I sammanhanget anser projektgruppen att de möjligheter som ligger i en ökad tillgänglighet till Resplussystemet, och försäljning av Resplussresor via större försäljningsställen, bör beaktas.

I rapporten bedöms även tillgång till depåer och verkstäder vara en viktig fråga som behöver studeras närmare. Inga ytterligare rekommendationer lämnas dock på denna punkt.

Det branschgemensamma utvecklingsbolaget X2AB har i samarbete med Samtrafiken arbetat fram en reseplanerare med köpfunktion som gör det möjligt för sällanresenären att köpa enkelbiljetter och som ska vara klar för användning i juni 2014.<sup>9</sup>

Regeringen tillsatte den 5 maj 2014 utredningen om information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor. Huvuddelen handlar om att utreda förutsättningarna för att utifrån ett resenärsperspektiv öka kollektivtrafikresenärers möjligheter att jämföra trafikutbud, priser och köpa biljetter. En annan del av utredningen handlar om att även utreda eventuella ägarförändringar för bolaget Linkon AB och andra resurser eller funktioner inom SJ AB.<sup>10</sup>

### **4.1.3 Tillträde till och prissättning av bytespunkter**

En ny vägledning på ”övergripande nivå” om bytespunkter publicerades under våren 2012.<sup>11</sup> Vägledningen omfattar en process och principer för tillträde till och prissättning av bytespunkter (inklusive hållplatser), på en övergripande nivå. Syftet med principerna är att skapa förutsättningar för att kommersiell trafik ska kunna bedrivas på lika villkor, jämsides med den offentligt upphandlade trafiken. Enligt vägledningen är det inte möjligt, och inte heller önskvärt, att formulera riktlinjer för alla de tänkbara situationer som skulle kunna uppstå som en följd av den nya lagens möjligheter. Marknaden och enskilda aktörer måste ha möjlighet att prova sig fram och

<sup>9</sup> <http://www.x2ab.se/Nyheter/2014/April/En-forsta-version-av-reseplanerare-med-kopfunktion-klar-i-juni/>

<sup>10</sup> Promemoria N2014/2167/TE

<sup>11</sup> Svensk Kollektivtrafik, Sveriges kommuner och Landsting, Trafikverket: Bytespunkter – övergripande principer för tillträde och prissättning. En vägledning, mars 2012. Vägledningen hade utarbetats av en projektgrupp med representanter för Trafikverket, Svensk Kollektivtrafik, Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, SKL och Jernhusen. Det är dock endast Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Landsting och Trafikverket som står som avsändare av rapporten

hitta nya lösningar, dock med hänsyn till det som i slutändan är bäst för resenärerna.

Vägledningen betonar att fastställda principer främst är nödvändiga där det på grund av kapacitetsbrist krävs avvägningar mellan olika typer av trafik. Enligt vägledningen kommer dessa situationer sannolikt endast att uppstå på ett begränsat antal platser i landet, framför allt i storstäderna.

Enligt vägledningen bör förvaltare av bytespunkter:

- presentera ett erbjudande till kollektivtrafikföretag på ett lättillgängligt sätt och med god framförhållning,
- tillämpa ett i förväg fastställt förfarande för hur kapaciteten ska fördelas vid kapacitetsbrist,
- komma överens med kollektivtrafikföretag om den kapacitet eller de tjänster som ska levereras och med vilka villkor.

Samtidigt betonar vägledningen att möjligheten till reglering av trafiken avgörs av om det råder kapacitetsbrist samt om bytespunkten ligger på allmän- eller tomtmark. Bytespunkter på allmän plats eller allmän väg kan, oavsett kapacitetssituation, användas fritt inom ramen för vad trafikföreskrifter reglerar.

För bytespunkter som ligger på tomtmark kan förvaltaren reglera användningen av anläggningen. Härvidlag styrs förfarandet beroende på om det råder kapacitetsbrist eller inte<sup>12</sup>.

### **Vad bör trafikförsörjningsprogrammen omfatta?**

Enligt vägledningen bör trafikförsörjningsprogrammen behandla följande:

- efterfrågan, tillgång till och behov av utveckling av bytespunkter på övergripande nivå,
- viktiga bytespunkter med förväntad kapacitetsbrist,
- resonemang om övergripande principer för tillträde till och prissättning av bytespunkter,
- kontaktuppgifter eller länkar till förvaltare av bytespunkter, för detaljerad redovisning av erbjudande,
- eventuellt en generell beskrivning av processen för ansökan om tillträde under olika förutsättningar (om det är kapacitetsbrist på

---

<sup>12</sup> Om det inte är kapacitetsbrist, det vill säga om utbudet tillgodoser efterfrågan, säger vägledningen att förvaltaren bör tillämpa en löpande process för beställning och tilldelning av kapacitet och tjänster. Vid kapacitetsbrist bör förvaltaren tillämpa en process där tidpunkter för att beställa och avtala om tilldelning (kapacitet) är bestämda i förväg.

bytespunkten eller inte, om bytespunkten ligger på allmän platsmark, vid allmän väg eller på tomtmark).

Vidare rekommenderas att intressekonflikter som inte kan lösas genom samordning ska styras av prioriteringskriterier som preciserats i förväg. Enligt vägledningen bör kriterierna utformas för att stödja icke-diskriminering, konkurrensneutralitet och ett samhällsekonomiskt effektivt användande av funktionen. I praktiken anses dock att avvägningar kunna göras med hjälp av enkla nyckeltal och bedömningsgrunder, såsom bedömd förändrad resandevolyms och effekter av eventuella störningar av sammanhållna trafiksystem (nätverkseffekter).

### **Avgifter kan variera men prissättningen måste vara transparent**

Stora delar av infrastrukturen drivs och finansieras i offentlig regi och tillhandahålls utan kostnad. Men många bytespunkter tillhandahålls också under kommersiella villkor. Enligt vägledningen bör därför avgifterna kunna variera mellan noll eller en mycket låg nivå (där det är motiverat och förenligt med krav på konkurrensneutralitet) och en nivå som täcker totala kostnader och ger utrymme för ett skäligt överskott.

En vägledande princip bör dock vara att prissättningen är icke-diskriminerande, konkurrensneutral och transparent. Denna princip är inte heller begränsad till olika trafikformer – exempelvis kommersiell respektive upphandlad trafik – utan ska även gälla mellan olika terminalägare. Det förutsätter bland annat att verksamhet i offentlig regi inte bör gynnas på bekostnad av motsvarande kommersiell verksamhet och att principerna för prissättning ska vara likartade. Detta hindrar dock inte att priset kan differentieras efter tjänsternas innehåll eller kvalitet. Vidare ska skillnader i produktionskostnad kunna motivera skillnader i pris. Exempelvis bör priset för samma vara eller tjänst kunna variera med volym, eftersom den genomsnittliga kostnaden för producenten då kan variera. Vägledningen öppnar också för att priser ska kunna sättas ur ett koncernperspektiv, det vill säga att de inte nödvändigtvis sätts med utgångspunkt från kostnader för en enskild anläggning, utan för den aktuella terminalverksamheten i sin helhet.

Avgifterna bör ge tydliga signaler; det bör finnas en tydlig koppling mellan avgift och tjänst och kostnaden för tjänsten. Detta betyder att avgifter för enskilda tjänster bör redovisas separat. Avgifterna bör också vara möjliga att följa upp och pröva i efterhand.

#### **4.1.4 Hur ska efterfrågan på depåttjänster hanteras?**

Tjänster för fordonsunderhåll, uppställning och andra depåttjänster kan i vissa fall betraktas som en gemensam funktion i kollektivtrafiksystemet. Hösten 2012 beslutade ”Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik”

om principer för tillgången till depåer för kollektivtrafiken.<sup>13</sup> I rapporten konstateras att efterfrågan på depåer för kollektivtrafiken överstiger utbudet. En central fråga är därför hur tillgången till depåanläggningar och depåttjänster ska säkras och användas, och hur kommersiell trafik i egen regi ska kunna bedrivas jämsides med den offentligt upphandlade trafiken under konkurrensneutrala och icke-diskriminerande former. Vägledningen är till för sådana depåanläggningar som förvaltarna bedömer kan ställas till förfogande för flera aktörer. Syftet är att depåkapaciteten ska kunna erbjudas under konkurrensneutrala och icke-diskriminerande former.

Antalet förfrågningar om tillgång till depåer som används för upphandlad trafik från kollektivtrafikföretag som vill bedriva egen *kommersiell* trafik bedöms i vägledningen hittills vara mycket få. Det förekommer dock att överkapacitet vid de depåer som används av den upphandlade trafiken hyrs ut på kommersiella villkor till andra aktörer. Samtidigt framhåller vägledningen att det är viktigt att depåfrågorna ges ökad vikt och lyfts till en strategisk nivå i en diskussion mellan branschens parter. Vidare anges att förutsättningar och villkor som lägger grunden för lämpliga affärsmodeller behöver skapas. Bland annat kan fördelningen av ansvar, uppgifter och befogenheter behöva klargöras och användbar mark för depåer behöva säkras.

Enligt vägledningen finns det anledning att skilja på olika typer av depåer och depåttjänster. En indelning kan göras mellan uppställnings-, drifts-, samt underhållsdepåer<sup>14</sup>. Problemen att träda in på kollektivtrafikmarknaden bedöms i första hand gälla *drifts- och uppställningsdepåer* i storstadsområden. Bedömningarna gäller såväl busstrafik som persontrafik på järnväg. För tågtrafiken bedöms tillgången till depåer vara ett problem i storstäderna och vid vissa andra viktiga platser. Det gäller framför allt uppställning och tjänster som behövs i anslutning till trafikens utförande. Även för busstrafiken bedöms tillgången till depåttjänster vara en potentiellt begränsande faktor för trafikens utveckling. Busstrafiken har dock större flexibilitet, vilket ger bättre förutsättningar att tillgodose behoven av depåfunktioner.

---

<sup>13</sup> Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Svensk Kollektivtrafik, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting och Trafikverket: Principer för tillgången till depåer för kollektivtrafiken. Ett delprojekt inom Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik, Rapport från en branschgemensam expertgrupp inom Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik samt Jernhusen, september 2012.

<sup>14</sup> Uppställningsdepåer omfattar tjänster såsom parkering eller uppställning och stationär uppvärmning. Driftsdepåer omfattar bland annat städning, fordonstvätt, tankning, tanktömning, lastning samt avisning. Underhållsdepåer används bland annat för lättare underhåll, mindre reparationer, reparationer av krockade fordon, större ombyggnader etc. Vid dessa depåfunktioner kan det även finnas personalutrymmen för förare och annan personal som ingår i den direkta trafikverksamheten. En enskild depå kan innehålla funktioner från samtliga depåtyper. Enskilda depåttjänster, exempelvis städning, kan också utföras fristående och på platser som i övrigt inte utgör en depå.

Frågan om villkor eller principer för tillgång till depåer har inte avhandlas specifikt i kollektivtrafiklagen eller i förarbetena till denna. Tillträde till depåanläggningar och depåtjänster är emellertid delvis reglerad för järnvägstrafiken. Järnvägslagen (2004:519) reglerar villkoren för tillträde till bland annat bränsledepåer, underhållsanläggningar och andra tekniska anläggningar. Den som tillhandahåller sådana anläggningarna eller tjänster till järnvägsföretag ska göra det under icke-diskriminerande villkor.

Vägledningen innehåller rekommendationer om villkor för tillträde till depåer och prissättning av tjänsterna. Rekommendationerna bygger på att villkoren ska vara genomskådliga samt att olika användare ska behandlas på samma sätt. Likvärdiga tjänster på samma marknad bör också prissättas likvärdigt.

Kollektivtrafikmyndigheterna har inget ansvar att förse marknaden med depåer eller bestämma hur depåer ska användas. I vägledningen anges dock att depåernas betydelse för kollektivtrafikens utveckling skulle kunna behandlas i trafikförsörjningsprogrammen på övergripande nivå, exempelvis genom att beskriva depåernas läge och dimensionering.

## **4.2 Hur hanteras gemensamma funktioner i Trafikförsörjningsprogrammen?**

### **4.2.1 Tidigare utvärdering**

SKL har genomfört en utvärdering av den första generationens regionala trafikförsörjningsprogram som även berör frågan om hur tillträdet till bytespunkter och terminaler behandlas.<sup>15</sup>

I utvärderingen konstateras att lagstiftningen anger att tillträde till större bytespunkter och terminaler ska vara konkurrensneutralt. Enligt utvärderingsrapporten förfogar dock inte myndigheterna över denna fråga utan ett genomförande måste ske i samarbete med övriga intressenter, kommuner och Jernhusen. En fråga som kommit upp i flera program är hur kapacitetsbrist ska hanteras. SKL anser att det kan vara värt att notera att vissa myndigheters ambition att ge den upphandlade trafiken företräde enligt SKL inte är förenlig med lagens bestämmelser.<sup>16</sup>

Det framgår tydligt av programtexterna att trafikpliktsprocessen och det öppna marknadstillträdet är en ny frågeställning för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Det finns därför behov av fördjupad samverkan med kommersiella aktörer i frågor som rör den kommersiella

<sup>15</sup> Sveriges kommuner och landsting: Utvärdering 2012. Regionala trafik-försörjningsprogram.

<sup>16</sup> Frågan är dock inte reglerad i lagen.



trafikens potential, tillträde till bytespunkter och terminaler och samordning av betalsystem.

#### 4.2.2 Genomgång av trafikförsörjningsprogram

Inom ramen för denna rapport har ett tiotal trafikförsörjningsprogram studerats för att få en bild av hur frågorna om den regionala kollektivtrafikens gemensamma funktioner behandlats. En allmän iakttagelse är att de flesta program behandlar olika gemensamma funktioner relativt utförligt.

I trafikförsörjningsprogrammet för Gävleborgs län<sup>17</sup> behandlas exempelvis under rubriken *Stödsystem* system för försäljning och distribution av biljetter, informationssystem, kommunikationssystem (kommunikation mellan förare, trafikledning och mellan olika operatörer) och under rubriken *Tillgång till infrastruktur* kapacitet vid terminaler och centrumhållplatser samt spårkapacitet. Det är dock endast i fråga om kapacitet vid terminaler och centrumhållplatser som den kommersiella trafikens förutsättningar berörs uttryckligen. Det konstateras också att det finns kapacitetsproblem vid en del namngivna terminaler och hållplatser. Den lösning som förordas förefaller vara bättre planering, vilket i vissa fall bedöms kräva ledtider innan plats kan ordnas. Frågan om hur ett konkurrensneutralt tillträde skulle kunna säkerställas berörs inte närmare.

Liknande upplägg som i trafikförsörjningsprogrammet för Gävleborgs län finns exempelvis i södra Småland<sup>18</sup>, Södermanland<sup>19</sup> och Östergötland.<sup>20</sup> I vissa trafikförsörjningsprogram behandlas frågan ännu mera översiktligt. Det gäller t.ex. trafikförsörjningsprogrammen för Kalmar och Västmanlands län. Det är inte ovanligt att programmen innehåller direkta citat från de gemensamma branschrekommendationerna när det gäller förutsättningarna för tillträdet till terminaler och bytespunkter. Detta är t.ex. fallet i Södermanland och södra Småland.

För Östergötlands del hänvisas till att detaljerade regler och villkor för hur kommersiella aktörer kan få tillgång till offentligt ägd infrastruktur framgår av särskilda riktlinjer.<sup>21</sup> Detta hindrar emellertid inte att inställningen till den kommersiella kollektivtrafikens tillträde är något restriktiv. I trafikförsörjningsprogrammet konstateras således ”*Kollektivtrafikmyndigheten i Östergötland har som ambition att främja nya*

<sup>17</sup> Landstinget Gävleborg: Regionalt trafikförsörjningsprogram för Gävleborgs län 2013- 2015 med utblick mot 2025.

<sup>18</sup> Regionförbundet Södra Småland: Trafikförsörjningsprogram för södra Småland Fastställt av Regionfullmäktige 2012-10-12.

<sup>19</sup> Kommunalförbundet Sörmlands Kollektivtrafikmyndighet: Sörmlands regionala Trafikförsörjningsprogram.

<sup>20</sup> Landstinget i Östergötland: Framtidens kollektivtrafik, Regionalt trafikförsörjningsprogram för Östergötland.

<sup>21</sup> Trafiknämnden, TN 2012-48: ”*Riktlinjer för tillträde till kollektivtrafikens infrastruktur anläggningar*”.

*lösningar för kollektivtrafiken, men samtidigt måste orimliga kostnader för samhället undvikas. I möjligaste mån ska kommersiella aktörer ges plats i sådan befintlig, offentligt ägd, infrastruktur. Vid kapacitetsbrist ska sådan kollektivtrafik som utförs med stöd av allmän trafikplikt ges företräde till aktuell infrastruktur. Trafik som utförs av kommersiell aktör, men som om denna aktör inte utfört trafiken skulle ha utförts av myndigheten med stöd av allmän trafikplikt, ska vid fördelning av infrastrukturkapacitet ges samma prioritet som trafik som utförs med stöd av allmän trafikplikt”<sup>22</sup>.*

I storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne ges frågan om den kommersiella trafikens tillträde till gemensamma funktioner jämförelsevis stort utrymme. För Stockholm behandlar trafikförsörjningsprogrammet den kommersiella trafikens förutsättningar på kortare och längre sikt med avseende på taxor och prissystem samt tillträde till infrastrukturen (hållplatser, terminaler och bytespunkter, busskörfält, ytor för tidsreglering, vändytor, pauslokaler, väderskydd, information, depåer och uppställningsytor, signalprioritering, trafikledning). I programmet behandlas också hur ansvaret och planeringen av kollektivtrafikens infrastruktur bör ordnas med avseende bl.a. på hållplatser och bytespunkter på väg, väderskydd och övrig hållplatsutrustning, bussterminaler samt körfält, vändytor, reglerplatser m.m. Vidare finns överväganden om avgiftsprinciper och kriterier för hantering av kapacitetsbrist.

Enligt programmet gäller att SL-trafiken ska prioriteras vid kapacitetsbrist, men samspelet mellan kommersiell och allmän trafik när det gäller bl.a. gemensamma funktioner behandlas utförligt. Systemet är också flexibelt eftersom programmet visar att de är öppna för att förutsättningarna kan ändras över tid. Detta kommer t.ex. till uttryck i att på längre sikt vill de se att gemensamma system byggs ut till att omfatta alla trafikinformationsområden och alla informationskanaler och att landstinget anser att det är önskvärt att branschen tillsammans ansvarar för att ett gemensamt betalssystem för all kollektivtrafik kan etableras.

Liknande ambitioner som i Stockholm uttrycks i trafikförsörjningsprogrammen för Västra Götaland och Skåne, även om övervägandena är mycket mera kortfattade i de två sistnämnda länen. En förklaring till att tillträdet till gemensamma funktioner ges större utrymme i trafikförsörjningsprogrammen i storstadsregionerna kan vara att kontaktytorna mellan kommersiell och upphandlad trafik där bedöms kunna bli större samtidigt som trafiksituationen rent allmänt naturligtvis ter sig mera komplex ju större och tätare region det handlar om. En bidragande orsak kan också vara att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas

---

<sup>22</sup> Landstinget i Östergötland: Framtidens kollektivtrafik. Regionalt trafikförsörjningsprogram för Östergötland.

utrednings- och analysresurser är ojämförigt större i storstadslänen än i landet i övrigt.

## 5 Jämförelse mellan olika trafikslag

För att beskriva skillnader och likheter i tillträdet för väg- respektive järnvägstrafik beskrivs i detta kapitel förutsättningarna för respektive trafikslag med utgångspunkt i den information som finns i Trafikverkets och Jernhusens järnvägsnätsbeskrivningar samt Samtrafikens s.k. stationsinfo. Kapitlet ger även exempel på hur tillträdet till bytespunkterna konkret kan se ut för järnvägs- respektive busstrafiken vid tre stationer; Stockholms Central, Malmö Central och Uppsala Central.

### 5.1 Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning

Trafikverkets järnvägsnätsbeskrivning redovisar de tjänster Trafikverket erbjuder. Beskrivningen innehåller även information om var de finns tillgängliga, hur tilldelning av tjänsterna går till, vilka avgifter som gäller och vilka villkor som gäller för att få tillgång till tjänsterna. Detta innebär att tillträdet till gemensamma funktioner för järnvägstrafiken, däribland tillträdet till stationer och bytespunkter, i hög grad regleras genom järnvägsnätsbeskrivningen.

#### 5.1.1 Kapacitet på driftplatser

Kapacitet på driftplatser ingår i många tillträdestjänster, såsom tågläge, stationer för resenärer, godsterminaler, rangerbangårdar, tågbildning, uppställning och underhållsanläggningar. Tillträdestjänsterna är en förutsättning för att tilläggstjänsterna ska kunna genomföras, oavsett om det är Trafikverket som tillhandahåller dem eller inte. Exempel på tilläggstjänster som Trafikverket tillhandahåller och som förutsätter spårkapacitet är tågbildningstjänster.

Som stöd för ansökan om spårkapacitet för Stockholms central och Malmö central redovisar Trafikverket riktlinjer för spår användning. Riktlinjerna är framtagna utifrån erfarenhet av tidigare tågplanearbete. Riktlinjerna utgör inte begränsningar för hur kapacitet kan ansökas, men visar hur infrastrukturen sannolikt bör användas för att uppnå effektiv trafikering och största samhällsekonomiska nytta.

#### 5.1.2 Prioriteringskriterier

Trafikverket försöker lösa de intressekonflikter som uppstår från ansökan om tågläge eller under samordningsprocessen. Detta sker genom frivilliga överenskommelser. Enligt Trafikverket kommer de prioriteringskriterier som redovisas i järnvägsnätsbeskrivningen att vara en viktig informationskälla i syfte att nå samförståndslösningar. Om ansökningarna om infrastrukturkapacitet inte har kunnat samordnas fastställs tågplanen genom att tilldela kapacitet i enlighet med prioriteringskriterierna.

Prioriteringen av tåg för tåglägen, som även är styrande för tillgången till olika gemensamma funktioner, sker enligt en schabloniserad beräkning av vilken samhällsekonomisk nytta som kan uppnås med olika tåglägesfördelningar och där den lösning som Trafikverket bedömer ger högst nytta prioriteras.

### 5.1.3 Tjänster

Järnvägsnätsbeskrivningen innehåller också ett kapitel om tjänster. I kapitlet beskrivs de tjänster som Trafikverket tillhandahåller samt de krav och förutsättningar som finns för att använda tjänsterna. Tjänsterna är uppdelade i flera olika kategorier<sup>23</sup>. Utifrån en miniminivå som omfattar rätten att använda den infrastruktur som tilldelats (omfattar bla trafikledning m.m.) erbjuds också ett flertal andra tjänster såsom tex tillträde till angränsande faciliteter.

Avgifter för tjänster tas ut enligt 7 kap 8 § järnvägslagen och beräknas utifrån kostnaden att tillhandahålla tjänsten och efter det faktiska användandet som köparen av tjänsten begär (självkostnad). Självcostnaden är summan av samtliga kostnader, såväl direkta som indirekta, för tillhandahållande av en tjänst. För de aktuella tjänsterna gäller krav på full kostnadstäckning. Detta innebär att avgifterna sätts så att alla kostnader förenade med verksamheten täcks av avgiftsintäkter.

## 5.2 Övriga järnvägsnätsbeskrivningar

Jernhusen Verkstäder AB är infrastrukturförvaltare för anläggningar kopplade till underhållsdepåer samt gods- och kombiterminaler och publicerar i denna egenskap en järnvägsnätsbeskrivning som beskriver det järnvägsnät som förvaltas, de villkor som gäller för tillträde, kriterier för fördelning av infrastrukturkapacitet och information om förfarandet. Det är i första hand tillträdet till de anläggningar som är kopplade till Jernhusens underhållsdepåer som är intressanta i ett persontrafikperspektiv.

I järnvägsnätsbeskrivningen beskrivs vilka villkor som gäller för tillträde till och trafikering av järnvägsanläggningarna. Här behandlas frågor som avtal för trafikering och kapacitet, regler för specialtransporter, operativa regler, rutiner vid olyckshantering, räddning, bärgning och rövning samt ansvarsbestämmelser. Under rubriken Järnvägsinfrastrukturen finns en beskrivning av järnvägsnätets omfattning, uppgifter om anslutande järnvägsnät, beskrivning av järnvägsinfrastrukturens egenskaper och tillgänglighet.

---

<sup>23</sup> Minimipaket av tillträdestjänster (tågläge), bantillträdestjänster och tillträde till angränsande faciliteter, tilläggstjänster samt extra tjänster.

I järnvägsnätsbeskrivningen finns också en beskrivning av tjänster på anläggningarna. Eftersom Jernhusens järnvägsnät utgörs av sidospår inom bl.a. underhållsdepåer är järnvägsinfrastrukturen endast en mindre del av de tjänster som erbjuds på depåerna. Jernhusens del består av tillträdet till underhållsanläggningar i form av anpassade lokaler för tågunderhåll, tvätt, avisning, sanering m.m. På Jernhusens olika anläggningar tillhandahålls således dels tillträdestjänster, som tillhandahålls av Jernhusen, dels utförandetjänster som tillhandahålls av andra verksamhetsutövare som är verksamma på Jernhusens anläggning.

### 5.3 Förvaltning av stationer och bytespunkter

De regler för tillträde till gemensamma funktioner som regleras genom järnvägsnätsbeskrivningen gäller i allt väsentligt själva tågdriften och tjänster med anknytning till denna. För stationernas och bytespunkternas mera resenärsorienterade tjänster finns inte samma strikta regelverk. De riktlinjer, avtal och rutiner som styr denna verksamhet kan därför variera betydligt, bl.a. beroende på huvudmannskap och ägande.

#### 5.3.1 Trafikverkets roll

Trafikverkets ansvar för stationer och bytespunkter har tydliggjorts i ett särskilt beslut (TRV 2011/33294). Några punkter i detta beslut som handlar om ansvarsfördelning och Trafikverkets utgångspunkter för hur olika funktioner bör ordnas är:

- Trafikverket ska ha full rådighet över huvudsystemet och dess anslutningar till sidosystemet.
- Trafikverket och en trafikoperatör kan sluta funktionskravsavtal om resenärsfunktioner etc. på plattformar och i plattformsförbindelser.
- Väntfunktionen för resenärer ska upplåtas till trafikföretag (järnväg, buss, övrigt) som angör bytespunkten. Upplåtelser ska ske på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.
- Utrustning på plattformar ägs och förvaltas av Trafikverket. Investeringar kan genomföras tillsammans med andra aktörer.
- Sidosystemet, dvs. anläggningar för resenärsservice utanför huvudsystemet, är inte Trafikverkets ansvar.

Trafikverket äger och har ansvar för att utveckla och förvalta spår, plattformar och plattformsförbindelser som för resenären till och från tåget och dessa tjänster omfattas av järnvägslagen och järnvägsnätsbeskrivningen. För angöring, stationsbyggnader utanför plattformar, servicefunktioner m.m. ansvarar däremot andra aktörer. Trafikverket ansvarar dock för

trafikinformationsutrustningen på järnvägsstationer, dvs. dynamiska och fasta skyltar, högtalare, klockor m.m.

### 5.3.2 Många aktörer inblandade vid bytespunkter

För många funktioner inom stationsanläggningen och för delar av planeringen finns andra huvudmän än Trafikverket. Det är olika offentliga och privata aktörer, organisationer och särskilda projekt som på olika sätt är verksamma inom och kring stationen och därmed påverkar den. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har som tidigare framgått ett strategiskt ansvar för den regionala kollektivtrafiken och ansvar bl.a. för att upprätta regionala trafikförsörjningsprogram som behandlar bland annat vilka bytespunkter som ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Trafikförsörjningsprogrammen kan även behandla t.ex. efterfrågan på och tillgång till angöringsplatser på bytespunkter. Kommunerna är ansvariga för anslutande vägar och gång- och cykelvägar samt oftast för angöringsplatser och parkering. De är ibland ägare av stationshus och har ett intresse av bytespunkterna bl.a. för den kommunala planeringen. Jernhusen AB är ett statligt ägt fastighetsbolag som på kommersiella villkor ska utveckla, förvalta och äga fastigheter, tillhandahålla fastighetsrelaterade tjänster och andra tjänster med anknytning till stationsområden. Jernhusen äger idag ett 60-tal stationshus. Ett antal stationshus ägs av privata fastighetsägare.

Svenska Reseterminaler AB, SRAB, som är ett dotterbolag till Jernhusen, ansvarar för skötseln av väntsalarna på stationer och bytespunkter. SRAB ansvarar för knappt 140 väntsalar. Av dem ägs ett 60-tal av Jernhusen och ett 70-tal stationer har andra fastighetsägare. Jernhusen uppger att trafikföretagens stationsavgift utgör grunden för servicen. Trafikföretagen betalar en stationsavgift för att få tillgång till väntsalen på en station. Stationsavgiften beräknas efter hur ofta trafikföretaget använder stationen. Avgiften täcker bland annat kostnader för drift, underhåll, administration samt öppning och stängning av väntsalen. Trafikföretagen har möjlighet att välja till tjänster, som exempelvis extra öppettid, bevakning och plats för biljettautomater. Stationsavgiften ska fördelas likvärdigt, så ingen operatör ska kunna dra fördelar av sin storlek framför en mindre aktör.

Redan när en begränsning av beskrivningen görs till att enbart gälla stationer, dvs. bytespunkter med persontrafik på järnväg, är bilden av ägande och intressen således ganska komplex. Än mer diversifierad blir den om den även inkluderar andra typer av terminaler, bytespunkter och hållplatser.

## 5.4 Gemensamma funktioner i praktiken

### 5.4.1 Stockholms Central med Cityterminalen

Tågtrafikens tillgänglighet till olika gemensamma funktioner vid Stockholms centralstation – oavsett om det gäller kommersiell eller allmän trafik – följer av vad som redovisats i avsnitt ovan. Tillträdet får anses uppfylla höga krav på konkurrensneutralitet om undantag görs för den ensamrätt till viss infrastruktur vid stationen som Arlanda Express har. Som stöd för ansökan om spårkapacitet för Stockholms central redovisar Trafikverket som tidigare nämnts riktlinjer för spår användning. Riktlinjerna är framtagna utifrån erfarenhet av tidigare tågplanarbete. Riktlinjerna utgör inte begränsningar för hur kapacitet kan sökas, men visar Trafikverkets aktuella bild av hur infrastrukturen bör användas för att uppnå effektiv trafikering och största samhällsekonomiska nytta. Riktlinjerna särskiljer tåg med olika funktion och destinationer och skiljer inte primärt mellan kommersiell och allmän trafik.

Inget hindrar så vitt känt att kommersiell regional busslinjetrafik angör Cityterminalen enligt de villkor som redovisats ovan. Kommersiell trafik bör också fritt kunna angöra hållplatserna på gatumark och alltså ha samma tillgänglighet till Stockholms Central som den allmänna SL-trafik som utnyttjar dessa hållplatslägen.

### 5.4.2 Malmö Centralstation

Tågtrafikens tillgänglighet till olika gemensamma funktioner vid Malmö central följer av vad som redovisats i avsnitt ovan. Tillträdet får anses uppfylla höga krav på konkurrensneutralitet. Som stöd för ansökan om spårkapacitet för Malmö central redovisar Trafikverket som tidigare nämnts riktlinjer för spår användning. Riktlinjerna utgör inte begränsningar för hur kapacitet kan sökas, men visar Trafikverkets aktuella bild av hur infrastrukturen bör användas för att uppnå effektiv trafikering och största samhällsekonomiska nytta. Riktlinjerna särskiljer tåg med olika funktion och destinationer men skiljer inte primärt mellan kommersiell och allmän trafik.

När det gäller busstrafiken finns uppenbarligen skillnader i tillträdet mellan allmän trafik och kommersiell trafik på så sätt att det endast är Skånetrafikens stads- och länsbussar som kan angöra i direkt anslutning till Centralstationen, medan kommersiella expressbussar är hänvisade till ett område längre ifrån stationen. Det kan möjligen tolkas som att bussangöringen intill Centralstationen ligger på tomtmark eftersom olika användare inte kan hindras tillträde till hållplatser på allmän mark.

Det är känt att de kommersiella bussföretagen sedan länge efterfrågat hållplatslägen vid stationen för att kunna lämna och hämta sina resenärer där



det är mest naturligt, både ur ett resenärsperspektiv och ur ett serviceperspektiv. Nu har också en överenskommelse träffats om att bygga en ny bussangöring till Malmö Central. En utbyggnad för den kommersiella trafikens behov kommer att ske i flera steg. I ett första skede öppnar Jernhusen nya hållplatslägen på stationens norra sida för de expressbussföretag som idag använder Svävarterminalen. Samtidigt startar en utredning av förutsättningar för en utökning av den södra sidan av Malmö C (östra centralplan). Om utredningen visar att det är möjligt flyttar busstrafiken dit under 2014.<sup>24</sup>

Av vad som framgår ovan kan det konstateras att det i nuläget finns tydliga skillnader mellan järnvägstrafik och busstrafik i tillträdet till bytespunkten Malmö Central. Kommersiell och allmän trafik får anses ha konkurrensneutralt tillträde i frågan om persontrafiken på järnväg medan när det gäller busstrafiken allmän trafik hittills har haft en gynnad ställning i förhållande till kommersiell trafik. Det kan samtidigt konstateras att det finns planer på att jämna ut dessa skillnader genom ombyggnadsåtgärder vid stationen. Det bör noteras att dessa åtgärder också motiveras med beslutet om en ny kollektivtrafiklag och alltså åtminstone delvis kan ses som en följd av detta. Det förefaller dock i första hand vara interregional kommersiell busstrafik som gynnas av detta medan det är mera osäkert om det finns någon regional kommersiell trafik som berörs.

#### 5.4.3 Uppsala central och resecentrum

Tågtrafikens tillgänglighet till olika gemensamma funktioner vid Uppsala station följer av vad som redovisats i avsnitt ovan. Tillträdet får anses uppfylla höga krav på konkurrensneutralitet. Även om det inte framgår av järnvägsnätsbeskrivningen förefaller det finnas vissa riktlinjer för spår användning. Dessa utgör dock troligen inte någon begränsning för hur kapacitet kan sökas, utan ger en bild av hur infrastrukturförvaltaren anser att spåren bör användas för att uppnå effektiv trafikering. De särskiljer tåg med olika funktion och destinationer men gör inte primärt någon skillnad mellan kommersiell och allmän trafik.

När det gäller busstrafiken finns uppenbarligen skillnader i tillträdet mellan allmän trafik och kommersiell trafik på så sätt att det finns skilda angöringsplatser för allmän och kommersiell trafik. Hur attraktiva dessa angöringsplatser är kan vara svårt att avgöra enbart med ledning av stationsbeskrivningen.<sup>25</sup> Det är dock uppenbart att angöringspunkterna för allmän trafik har högre standard när det gäller bl.a. informationsförmedlingen.

---

<sup>24</sup> Jernhusen, Mynewsdesk 2012-11-29.

<sup>25</sup> En stor del av den långväga expressbusstrafiken har hållplatser långt från stationen men detta kan vara en följd av egna val från bussföretagens sida.

Det framgår av trafikförsörjningsprogrammet för Uppsala län att hållplatslägena vid stationen bedöms ligga på allmän mark, men att den upphandlade trafiken ändå prioriteras när det gäller angöringen till resecentret vid Uppsala station. Sedan resecentret togs i bruk för region- och stadstrafiken uppges kapaciteten ha varit ansträngd, framförallt under morgonens och eftermiddagens högtrafik. För närvarande finns 14 hållplatslägen samt lägen för kommersiell expressbusstrafik vid Storgatan nordost om stationsbyggnaden. Ytterligare lägen ska färdigställas vid Fjalars gränd och på Stationsgatan. Det framgår också att den kommersiella expressbusstrafiken får flytta till ett läge en bit söderut på Stationsgatan.

Enligt trafikförsörjningsprogrammet bör kapacitetsbrist i första hand motverkas genom överläggningar mellan berörda parter och på längre sikt genom god framförhållning och behovsbedömning vid utbyggnad och nybyggnad av infrastruktur. När en prioritering behöver göras föreslås att trafikförsörjningsprogrammets målsättningar ska vara vägledande.<sup>26</sup> Exakt vad det innebär framgår inte.

Av vad som framgår ovan kan det konstateras att det i nuläget finns tydliga skillnader mellan järnvägstrafik och busstrafik i tillträdet till bytespunkten i Uppsala. Kommersiell och allmän trafik får anses ha konkurrensneutralt tillträde i frågan om persontrafiken på järnväg medan när det gäller busstrafiken har allmän trafik hittills haft en gynnad ställning i förhållande till kommersiell trafik. Det bör dock sägas att det enligt den regionala kollektivtrafikmyndigheten inte finns någon efterfrågan på hållplatslägen från regional kommersiell trafik. Den kommersiella trafik som berörs utgörs därför endast av interregional expressbussbusstrafik.

### **5.5 Sammanfattande iakttagelser av jämförelsen**

En jämförelse har gjorts av marknadstillträdet med regional kollektivtrafik på järnväg respektive på väg. Av jämförelsen framgår att marknadstillträdet är betydligt mera reglerat inom järnvägstrafiken. Detta leder, på sitt sätt, till att ett konkurrensneutralt tillträde till infrastrukturen, inklusive olika gemensamma funktioner kopplade till infrastrukturen, är bättre säkerställt inom tågtrafiken än inom busstrafiken.

Det bör dock understrykas att regleringen inom järnvägsområdet i relativt hög grad är inriktad mot funktioner som är kopplade till spårkapaciteten som en knapp resurs och att denna problematik inte gäller för busstrafiken i någon större utsträckning. När det gäller tillgång till väntsalar och annan passagerarservice förefaller det inte finnas någon större skillnad i reglering eller praxis mellan tåg och buss och åtminstone en stor förvaltare av

---

<sup>26</sup> Uppsala läns landsting: Regionalt trafikförsörjningsprogram för Uppsala län, KTN2012-0006, Kollektivtrafiknämnden, september 2012.

bytespunkter som Jernhusen säger sig ha konkurrensneutralitet mellan trafikföretag som en ledstjärna.

Vissa paralleller mellan tåg- och bussinfrastruktur kan dock göras när det gäller angörings-, uppställnings- och servicefunktioner vid hårt belastade knutpunkter. Här saknas i allmänhet tydliga regler för kapacitetstilldelningen när det gäller vägtrafik. Det förefaller som vissa regionala kollektivtrafikmyndigheter är inne på att vid kapacitetsbrist prioritera allmän trafik framför kommersiell trafik. Det är en prioriteringsgrund som inte är tillåten inom järnvägsområdet. Den förefaller inte heller vara helt förenlig med regeringens ambitioner att tillträde till terminaler och bytespunkter inom kollektivtrafiken som helhet ska upplåtas på konkurrensneutrala villkor.

## 6 Slutsatser och fortsatta insatser på området

Syftet med kollektivtrafikreformen är att åstadkomma en mer dynamisk kollektivtrafikmarknad där utgångspunkten är resenärernas behov. I beslutet om en ny kollektivtrafiklag gör lagstiftaren bedömningen att det är av stor betydelse att kollektivtrafikföretag på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor kan få tillgång till offentligt ägd infrastruktur som hållplatser och bytespunkter. I beslutet betonas också vikten av gemensamma informations- och betalssystem. Allt detta anses viktigt bland annat för underlätta etablering av kommersiell trafik. Reformen omfattar dock inte en närmare reglering av tillträdet till gemensamma funktioner.

Mot denna bakgrund har Transportstyrelsen i denna rapport belyst utvecklingen på kollektivtrafikmarknaden med avseende på kommersiella kollektivtrafikföretags tillträde till gemensamma funktioner.

### 6.1 Tillträdet till gemensamma funktioner

#### 6.1.1 De kommersiella företagens synpunkter

Bristande tillgång till den gemensamma infrastrukturen för regional kollektivtrafik framhålls av flera kommersiella kollektivtrafikföretag som det idag viktigaste marknadshindret. Det är särskilt de mindre kollektivtrafikföretagen som gör denna bedömning. Trafikföretagen menar att tillgång till bytespunkter, biljettvalidering och samordning av biljettsystem är de absolut viktigaste gemensamma funktionerna. Tillgång till uppställningsplatser, personalutrymmen, verkstäder och depåer anses inte lika viktigt. I företagens prioritering ingår antagligen inte tillgång till gemensamma informationssystem eftersom denna funktion, åtminstone delvis, redan är tillgodosedd genom befintlig lagstiftning.

Enligt trafikföretagen varierar tillgängligheten till gemensamma funktioner mycket över landet. Exempelvis är kapaciteten ofta begränsad vid de största städernas huvudterminaler och trafikföretagen har viss förståelse för att detta kan medföra att trafik som inte är systemviktig måste prioriteras ned. Erfarenheter vad gäller prissättning av gemensam infrastruktur varierar också. Vissa trafikföretag vittnar om bristande genomskådlighet och omotiverat höga prisnivåer, medan andra har en mer positiv bild. De flesta trafikföretag anser att beslutet om en ny kollektivtrafiklag har gjort tämligen liten skillnad när det gäller tillträdet till gemensamma funktioner. Det finns till och med de som anser att situationen för kommersiella företag försämrats sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft.

Svenska bussbranschens riksförbund anser att det ligger ett viktigt symbolvärde i att övervaka att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna verkar för att tillträdet till terminaler, bytespunkter och andra gemensamma funktioner kan ske på ett konkurrensneutralt sätt.

Transportstyrelsen gör bedömningen att en fortsatt marknadsövervakning med fokus på betal- och biljettsystem ska prioriteras. Transportstyrelsen rekommenderar att avvakta med ytterligare reglering när det gäller tillträdet till bytespunkter.

### 6.1.2 Förutsättningarna för branschgemensamma överenskommelser

I detta sammanhang kan det finnas anledning att uppmärksamma att det som kallas kollektivtrafikbranschen har en något egenartad sammansättning och består av aktörer med skilda och ibland helt motstående intressen. Bakom de branschgemensamma insatserna står således både aktörer som köper och säljer trafik, både aktörer som tillhandahåller gemensamma funktioner och sådana som är beroende av dem och såväl organisationer som företrädare särintressen (olika branschorganisationer på kollektivtrafikområdet) och sådan som företräder ett allmänintresse (SKL och Trafikverket). I sammanhanget kan det också finnas anledning att hålla i minnet att även de enskilda kollektivtrafikföretagen har dubbla roller – de flesta är till största delen entreprenörer som lever på beställningar av allmän trafik och som endast till en mindre del ser möjligheter att bedriva rent kommersiell trafik.

### 6.1.3 Tillträde till gemensamma funktioner behandlas i allmänhet i trafikförsörjningsprogrammen?

Enligt kollektivtrafikbranschens vägledning bör trafikförsörjningsprogrammen behandla efterfrågan, tillgång till och behov av utveckling av bytespunkter på övergripande nivå, viktiga bytespunkter med förväntad kapacitetsbrist övergripande principer för tillträde till och prissättning av bytespunkter, kontaktuppgifter till förvaltare av bytespunkter, samt eventuellt en generell beskrivning av processen för ansökan om tillträde under olika förutsättningar. Genomgången av ett antal trafikförsörjningsprogram visar att dessa punkter oftast tas upp till behandling och att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna alltså kan sägas ha följt branschrekommendationerna i denna del.

Branschen rekommenderar också att vid kapacitetsbrist bör fördelningen styras av prioriteringskriterier som preciserats i förväg. Kriterierna bör vara utformade för att stödja icke-diskriminering, konkurrensneutralitet och ett samhällsekonomiskt effektivt användande av funktionen. Genomgången av trafikförsörjningsprogrammen visar dock att sådana prioriteringskriterier saknas i stor utsträckning. När de förekommer ger de också i allmänhet

generell förtur för upphandlad trafik, vilket kan ifrågasättas om det är förenligt med krav icke-diskriminering och konkurrensneutralitet och om det är samhällsekonomisk effektivt.

Transportstyrelsen är av den uppfattningen att det inte finns någon motsättning mellan konkurrensneutralitet och samhällsekonomisk effektivitet. Det är snarare så att konkurrensneutralitet är en av förutsättningarna för samhällsekonomisk effektivitet.

#### 6.1.4 Prissättningen av gemensamma funktioner behöver uppmärksammas

Ytterligare en fråga som kan behöva uppmärksammas är prissättningen av användningen av gemensamma funktioner. Enligt branschvägledningarna bör när det gäller terminaler och bytespunkter, förutom löpande drift- och underhållskostnader, även kapitalkostnader för investeringar, kostnader för reinvesteringar etc. kunna täckas genom avgifter. Det öppnas också för att priser ska kunna sättas ur ett koncernperspektiv, det vill säga att de inte nödvändigtvis sätts med utgångspunkt från kostnader för en enskild anläggning, utan för den aktuella terminalverksamheten i sin helhet. Det förordas också att privata terminaler ska vara prisledande och att offentliga anläggningar ska anpassa sin prissättning efter dem. Eftersom många terminaler har en lokal monopolställning och saknar konkurrerande alternativ framstår inte dessa prissättningsprinciper som helt självklara.

Transportstyrelsen anser att det initiala förhållningssättet vad gäller de kostnader som ska ligga till grund för prissättning av terminaler och bytespunkter är rimlig och stämmer också väl med den specialreglering som finns inom järnvägsområdet när det gäller terminaler och depåer som inte ägs av Trafikverket.

#### 6.1.5 Omfattningen av problemet med tillträde mindre i dagsläget

För vissa kollektivtrafikföretag är tillträdet till bytespunkter av olika slag en viktig fråga medan det verkar betyda mindre för andra. Givet att nästan ingen kommersiell regional kollektivtrafik hittills etablerats kan problemet inte anses vara omfattande i dagsläget. Detta gäller särskilt som det är helt andra faktorer än bristande tillgång till bytespunkter som förklarar det begränsade utbudet av kommersiell trafik på regional nivå.

För den kommersiella trafik som finns verkar godtagbara lösningar i terminalfrågor i allmänhet ha hittats. En kartläggning som branschen gjorde inför att den nya kollektivtrafiklagen skulle träda i kraft visade också att de flesta trafikhuvudmän gav tillträde till kommersiell trafik även om efterfrågan var mycket begränsad. Men det framgick också att den upphandlade trafiken i allmänhet hade företräde vid kapacitetsbrist och att det fanns en varierande praxis i fråga om avgifter.

Mot denna bakgrund anser Transportstyrelsen att regeringen bör avvakta ytterligare reglering av tillträdet.

#### 6.1.6 Frågan kan dock få större betydelse på sikt

Att säkerställa ett konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter kan vara ett betydelsefullt sätt att markera intentionerna med kollektivtrafikreformen. Det kan inte heller uteslutas att kommersiell trafik får större omfattning på längre sikt och då växer också frågan om konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter i betydelse.

Ett konkurrensneutralt tillträde till terminaler och bytespunkter kan dessutom vara viktigare för den relativt omfattande expressbusstrafik som utför interregional trafik. Även detta är ett ansvar för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Enligt beslutet om en ny kollektivtrafiklag har de nämligen till uppgift att säkerställa bra kopplingar mellan interregional och regional trafik. Det kan också vara så att detta successivt blir allt viktigare och mer känsligt från konkurrenssynpunkt i takt med att den länsgränsöverskridande regionala trafiken med stöd av den nya lagstiftningen byggs ut och kopplas samman så att den bildar ett mer eller mindre landstäckande nätverk.

Transportstyrelsen, i samarbete med Trafikanalys och KTH, gör under året en studie när det gäller förhållanden mellan kommersiell länsöverskridande trafik och upphandlad länsöverskridande trafik och belyser olika regionala lösningar på dessa fenomen. Generellt följer Transportstyrelsen utvecklingen med interregionala upphandlade upplägg och eventuella risker med undanträngning av kommersiell trafik.

## 6.2 Övriga gemensamma funktioner

### 6.2.1 Framtagande av gemensamma betalningssystem dröjer

Den gemensamma funktion som de kommersiella kollektivtrafikföretagen bedömer som viktigast att få tillgång till är betalningssystemen i regional trafik. Det betyder inte att de eftersträvar att ha samma prissättning som allmän trafik. Istället handlar det om att resenärer ska kunna använda kort och lösa biljetter i ett gemensamt system som gör det lätt för resenärerna att få överblick över reskostnaden och att kombinera resor med olika trafikorganisationsörer.

Dock verkar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte ha några tydliga ambitioner på detta område utifrån trafikförsörjningsprogrammen. I något program finns ett icke förpliktigande uttalande om att de är positiva till branschgemensamma lösningar på detta område. Samtidigt redovisas i en av de branschgemensamma vägledningarna som publicerats bedömningen

att gemensamma betalningssystem är något som inte kommer att kunna ordnas snabbt, dock utan att gå närmare in på skälen.

Bristen på besked i frågan om gemensamma betalningssystem förklarar kanske varför vissa trafikföretag efterlyser statliga initiativ för att påskynda processen. Det branschgemensamma utvecklingsbolaget X2AB har i samarbete med Samtrafiken arbetat fram en reseplanerare med köpfunktion som gör det möjligt för sällanresenären att köpa enkelbiljetter och som ska vara klar för användning i juni 2014.<sup>27</sup> Detta är ett bra initiativ och Transportstyrelsen kommer noggrant följa hur de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i landet använder och erbjuder denna möjlighet för alla aktörer. Transportstyrelsen välkomnar även regeringens utredning om information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor.

### 6.2.2 Övergripande lösning för informationssystem fungerar bra

Den övergripande lösning som etablerats med stöd av den nya lagstiftningen, och som innebär att uppgifter lämnas till Samtrafikens resrobot, verkar fungera bra sett från de kommersiella trafikföretagens utgångspunkter. De flesta kommersiella trafikföretag anser dock att detta inte är tillräckligt och vill få tillgång till alla de informationskanaler som finns för regional kollektivtrafik och som i allmänhet förvaltas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Bland de olika gemensamma funktioner som diskuterats rankas tillgängligheten till trafikinformation högt i betydelse för att få tillträde till marknaden.

I några län, främst storstadslänen, innehåller trafikförsörjningsprogrammen vissa överväganden om möjligheterna att släppa in kommersiell trafik i hela eller delar av de informationssystem som utnyttjas för den upphandlade trafiken. I de flesta trafikförsörjningsprogram saknas dock detta helt och där resonemang förs är de ändå föga konkreta. Därför bör steg tas för att de kommersiella trafikföretagen får tillgång till de system som förvaltas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag granskar Transportstyrelsen efterlevnaden av föreskrifter och bestämmelserna om rapporteringsskyldighet under senare delen av 2014.

## 6.3 Vad är konkurrensneutralt tillträde?

Genomgången visar att det finns mycket skiftande inställningar till begreppen konkurrensneutralitet och icke-diskriminering såväl i de branschvägledningar och uppföljningsrapporter som hittills publicerats som i de regionala trafikförsörjningsprogrammen.

<sup>27</sup> <http://www.x2ab.se/Nyheter/2014/April/En-forsta-version-av-reseplanerare-med-kopfunktion-klar-i-juni/>



I sin uppföljning av trafikförsörjningsprogrammen noterar exempelvis SKL att vissa regionala kollektivtrafikmyndigheter har som ambition att ge den upphandlade trafiken företräde till gemensamma funktioner. SKL uppger att detta inte är förenlig med lagens bestämmelser, vilket dock måste vara en missuppfattning eftersom själva kollektivtrafiklagen inte reglerar detta. Synpunkten visar dock att det finns olika tolkningar av begreppet konkurrensneutralitet och att SKL förmodligen inte anser att det är i linje med lagens intentioner att ge upphandlad trafik ett generellt företräde. En anledning till detta skulle kunna vara att RKTM skönjer en målkonflikt mellan konkurrensneutralitet och samhällsekonomisk effektivitet och bedömer att den upphandlade trafiken medger samhällsekonomiskt effektivitet på ett bättre sätt än kommersiella. Transportstyrelsen anser dock att konkurrensneutralitet istället är en av förutsättningarna för samhällsekonomisk effektivitet.

De branschvägledningarna som publicerats innehåller rekommendationer om öppen redovisning av tillträdesregler, prioriteringsgrunder och avgiftsprinciper. Samtidigt anges att avvägningar i praktiken ska kunna göras med hjälp av enkla nyckeltal och bedömningsgrunder, såsom bedömd förändrad resandevolymer och effekter av eventuella störningar av sammanhållna trafiksystem (nätverkseffekter). Det finns dock risk för att alltför enkla nyckeltal öppnar för godtycke.

Transportstyrelsen menar att kravet på konkurrensneutralitet innebär att den ansvarige för den gemensamma funktionen (t.ex. bytespunkten, depån eller uppställningsplatsen) inte utan saklig grund får särbehandla konkurrenter. Med andra ord får inte den ansvarige för den gemensamma funktionen gynna eller missgynna någon konkurrent i förhållande till hur andra behandlas. Sker så utan objektivt godtagbara skäl kan detta komma att snedvridera förutsättningarna för konkurrens mellan kollektivtrafikföretagen. Krav på att prissättning och tillträde till gemensamma funktioner ska vara konkurrensneutrala innebär att den ansvarige för den gemensamma funktionen ska utforma prissättning och tillträdesregler så att de kollektivtrafikföretag som nyttjar eller vill nyttja en funktion behandlas efter principer som är rättvist utformade och därmed objektivt försvarbara. Objektivt godtagbara skäl är inte att vid till exempel tilldelning av knapp kapacitet i en bytespunkt ensidigt prioritera upphandlad trafik framför kommersiell.

Diskrimineringsbegreppet uppfattas vanligen som en olik behandling som innebär ett missgynnande av någon i förhållande till en annan. Detta utgör, om den gynnade och den missgynnade är konkurrenter, en form av brist på konkurrensneutralitet av det slag som redan kommenterats. Utöver detta innebär kravet på icke-diskriminering att prissättning eller tillträdesvillkor inte används som konkurrensmedel, vid jämförelse mellan vilka villkor den

ansvarige för funktionen tillämpar gentemot andra kollektivtrafikföretag och vad denne tillämpar för egen del som kollektivtrafikföretag. Det kan till exempel handla om regionala kollektivtrafikmyndigheter eller trafikbolag som regionala kollektivtrafikmyndigheter anlitat och som samtidigt är ansvariga eller ägare i en gemensam funktion. I dessa fall föreligger diskriminering om konkurrenternas avgifter eller tillträdesvillkor till sin utformning eller tillämpning är mindre fördelaktiga än vad den ansvarige för funktionen tillämpar för sin ”egen” trafik.<sup>28</sup>

#### 6.4 Förslag till fortsatta åtgärder

Ovanstående ger en allmän utgångspunkt för Transportstyrelsens marknadsövervakning när det gäller tillträdet till gemensamma funktioner inom kollektivtrafiksystemet.<sup>29</sup> Något som är noterbart i sammanhanget är att regeringens bedömningar i propositionen om en ny kollektivtrafiklag avser tillgången till offentligt ägd infrastruktur i stort med hållplatser och bytespunkter samt gemensamma informations- och betalningssystem som särskilt utpekade exempel.

En slutsats är att det är viktigt att Transportstyrelsens marknadsövervakning i denna del omfattar alla de gemensamma funktioner som har betydelse för hur kollektivtrafiksystemet som helhet fungerar, särskilt betalsystem. Detta innebär bland annat att noggrant följa utvecklingen av gemensamma informationssystem med betalningssystem samt regeringens utredning i frågan.

När det gäller ett mer konkurrensneutralt tillträde till gemensamma funktioner avser Transportstyrelsen att fortsätta att bevaka.

Transportstyrelsen ska även tydliggöra myndighetens syn på vad konkurrensneutralt och icke-diskriminerande tillträde och prissättning av gemensamma funktioner på kollektivtrafikmarknaden innebär. Inte minst mot bakgrund av de tolkningar som redovisats i föreliggande rapport.

Transportstyrelsen avser att tillsvidare prioritera en marknadsövervakning på detta område framför överväganden om ökad reglering och tillsyn. Till skillnad från vissa tidigare utvärderingar är bedömningen att det är svårt att se att en reglering i nuläget kan vara en kostnadseffektiv åtgärd, bl.a. med hänsyn till att efterfrågan på att få tillträde till gemensamma funktioner från kommersiell regional kollektivtrafik ännu är ytterst begränsad.

<sup>28</sup> Proposition 1998/99:95, Postal infrastruktur och TS ärende JVS 2008-281

<sup>29</sup> Vår allmänna syn på marknadsövervakningen inom kollektivtrafikområdet har vi utvecklat i delrapport 1.

## Bilaga 1. Intervjufrågor

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

- Hur viktig är tillgången till gemensamma funktioner som informationssystem, terminaler, bytespunkter och hållplatser, bussfiler och uppställningsplatser, personalutrymmen, verkstäder och depåer, betalningssystem och störningshantering? Vad är viktigast vid en rangordning?
- Har det hänt något på området sedan marknaden öppnades? Borde man göra något för att snabba på utvecklingen? I så fall vad?
- Fungerar det gemensamma informationssystem som sköts av Samtrafiken bra? Är det tillräckligt?
- Förekommer det att trafikföretag behandlas olika i tillträdet till terminaler och bytespunkter? Finns det tecken på att terminalerna börjat anpassa sig till den öppna marknaden? Offentliggörs villkoren för tillträdet till bytespunkter? Hur fungerar det med tillgången till tjänster på bytespunkterna?
- Hur är det med tillgången till depåer? Finns det depåer som alla får använda? Är bristande tillgänglighet till depåer ett stort marknadshinder?
- Är det viktigt för etableringen av kommersiell trafik att man kan få tillgång till ett gemensamt betalsystem? Finns det sådana lösningar redan nu?
- Finns det andra gemensamma funktioner som det är viktigt att kollektivtrafikföretagen får tillgång till? Hur är det med störningshantering, t.ex.?
- Finns det skäl att skärpa lagstiftningen för kollektivtrafik på väg så att den blir mera lik lagstiftningen för järnväg, t.ex. för att reglera tillgången till gemensamma funktioner?
- Branschen har tagit fram gemensamma riktlinjer för bl.a. tillträdet till gemensamma funktioner. Kan de ersätta en mer detaljerad lagstiftning? Eller ska de mera ses som ett komplement?