

Marknadsanalyser och samråd

Kollektivtrafikmyndigheternas bedömningar av den
kommersiella kollektivtrafikens möjligheter



© Transportstyrelsen

Väg- och järnvägsavdelningen
Enheten för verksamhetsutveckling och stöd

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSV 2014-1081

ISBN

Författare Charles Bergqvist, Johan Brandström, Elisabet Lind Markus, Viktoria
Liss och Per Olevik

Månad År Maj 2015

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Föreliggande rapport utgör en del av Transportstyrelsens marknadsövervakning på kollektivtrafikområdet. Rapporten behandlar de marknadsanalyser och de samråd som ska ligga till grund för, och föregå, bedömningarna om den kommersiella trafikens möjligheter i trafikförsörjningsprogrammen.

Mottagare av rapporten är, förutom aktörer inom kollektivtrafikområdet, regeringen. Iakttagelser och åtgärdsförslag i rapporten återförs även till Transportstyrelsens tillsyn, marknadsövervakning och regelgivning. Charles Bergqvist, Johan Brandström, Elisabet Lind Markus, Viktoria Liss och Per Olevik har medverkat i framtagandet av denna rapport .

Borlänge, maj 2015

Stina Eklund
Tf sektionschef omvärld

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Syfte.....	9
1.3 Metod.....	9
1.4 Rapportens disposition	10
2 KOLLEKTIVTRAFIKEN I SVERIGE	11
2.1 Definitioner inom kollektivtrafik	11
2.2 Kollektivtrafikens marknadsandel	12
2.3 Utbudet av kollektivtrafik.....	13
2.4 Kostnader för kollektivtrafik.....	14
2.5 Sammanfattande iakttagelser	15
3 MARKNADSANALYSER OCH SAMRÅD I LAGEN OCH DESS FÖRARBETEN	16
3.1 Kollektivtrafikreformen	16
3.1.1 Kollektivtrafiklagen.....	16
3.1.2 Transportstyrelsens tillsyn av kollektivtrafiklagen	17
3.1.3 Marknadsanalys och samråd i lagens förarbeten	17
3.2 Begreppet marknadsanalys	19
3.3 Tidigare utredningar.....	20
3.4 Sammanfattande iakttagelser	22
4 KOLLEKTIVTRAFIKMYNDIGHETERNAS SYN PÅ MARKNADSANALYS OCH SAMRÅD	24
4.1 Möjligheterna för kommersiell trafik	24
4.2 Marknadsanalys – grunden för bedömning av behov och möjligheter ..	25
4.3 Genomförande av samråd	26
4.4 Sammanfattande iakttagelser	26
5 BRANSCHORGANISATIONERNAS SYN PÅ MARKNADSANALYSER OCH SAMRÅD	28
5.1 Sveriges kommuner och landsting	28
5.2 Sveriges Bussföretag.....	28
5.2.1 Marknadsanalys i trafikförsörjningsprogrammen	29
5.2.2 Marknadsanalys inför SIU	29
5.3 Sammanfattande iakttagelser	30
6 AVSLUTANDE DISKUSSION	31
6.1 Marknadsanalyser med stor skillnad i ambitionsnivå	32

6.2	Samråd som samverkansform.....	33
6.3	Möjlighet till förnyade bedömningar finns vid flera tillfällen	34
6.4	En grund för fortsatt arbete.....	34
LITTERATURFÖRTECKNING		37

Sammanfattning

Transportstyrelsen har i denna rapport granskat de regionala kollektivtrafikmyndigheternas arbete med marknadsanalyser och genomförande av samråd. Syftet har varit att närmare undersöka hur myndigheterna har uppfattat sitt ansvar rörande marknadsanalyser och samråd samt hur detta har omsatts i praktiken. Även Sveriges kommuner och landsting samt branschorganisationen Sveriges Bussföretag har tillfrågats om vilken syn som är rimlig gällande marknadsanalyser och samråd.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har det övergripande ansvaret för all regional kollektivtrafik i respektive län. Myndigheterna ska redovisa alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser belägga med allmän trafikplikt. För att kunna ta detta ansvar är en viss marknadsanalys nödvändig för att myndigheterna ska kunna bedöma om det finns underlag för att bedriva kommersiell trafik. De ska även hålla samråd med berörda aktörer.

Av granskningen framkommer att många kollektivtrafikmyndigheter visserligen ser positivt på kommersiella inslag i kollektivtrafiken, men har samtidigt svårt att se konkreta möjligheter, åtminstone på kort sikt. Till del kan detta förklaras av att det idag finns tämligen många olika tolkningar av vad en marknadsanalys är, vem som ska göra den, när den ska göras och vad den ska omfatta.

Granskningen indikerar att de marknadsanalyser som genomförs, görs med stor spridning i ambitionsnivå. Generellt kan sägas att ambitionsnivån är högre i storstadslänen och angränsade län, där resandeunderlaget är stort. Detta får också implikationer för den information som finns tillgänglig när samråd ska genomföras. Även på detta område finns det en stor spridning i hur samråden genomförs och med vilket underlag.

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

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

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

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

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det är sedan år 2012 fritt för alla trafikföretag att etablera och bedriva kollektivtrafik på kommersiella villkor. Samtidigt har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fortfarande det övergripande ansvaret för all regional kollektivtrafik i respektive län. Enligt lag (2010:1065) om kollektivtrafik ska kollektivtrafikmyndigheterna regelbundet i regionala trafikförsörjningsprogram bl.a. redogöra för behov och mål för den regionala kollektivtrafiken. Myndigheterna ska även redovisa alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser belägga med allmän trafikplikt. Enligt förarbetena till kollektivtrafikreformen (prop. 2009/10:200) ansvarar kollektivtrafikmyndigheterna för en rad uppgifter. Bland annat är en viss marknadsanalys nödvändig för att myndigheterna ska kunna bedöma om det finns underlag för att bedriva kommersiell trafik. De ska även hålla samråd med berörda aktörer. Transportstyrelsen har i tidigare rapporter beskrivit och analyserat utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen ur olika perspektiv¹. Rapporterna konstaterar att flera trafikföretag har riktat kritik mot hur samråden genomförs, vilket även bidragit till ett svalt intresse från trafikföretagens sida att engagera sig i samråden. Trafikföretagen har också mycket begränsade erfarenheter av den marknadsanalys som myndigheterna ska genomföra.

1.2 Syfte

Syftet med denna rapport är att närmare undersöka hur de krav som framgår av kollektivtrafiklagen och dess förarbeten har uppfattats i praktiken hos de olika regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Fokus i rapporten är särskilt de moment som rör s.k. marknadsanalyser och samråd. Rapporten undersöker även vilken syn kollektivtrafikmyndigheterna har vad gäller möjligheten för kommersiella alternativ i kollektivtrafiken. En central frågeställning är på vilken grund myndigheterna gör sina bedömningar och vilken information de delar med sig av.

1.3 Metod

Transportstyrelsen skickade under mars 2014 ut en skrivelse till de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheterna². I skrivelsen efterfrågades redogörelser för de marknadsanalyser som ligger till grund för den redovisning av alla former av regional kollektivtrafik som krävs i trafikförsörjningsprogrammen. Dessutom ombads myndigheterna redovisa hur kravet rörande samråd som ska genomföras hanterats i respektive län .

¹ Transportstyrelsen 2014a och 2014b.

² Dnr TSV 2014-1081.

Skrivelsen kompletterades med en påminnelse i maj 2014 och totalt 18 av 21 myndigheter har svarat på skrivelsen. I vissa fall har myndigheternas svar även kompletterats med information från respektive trafikförsörjningsprogram.

Transportstyrelsen har även inhämtat tolkningar och perspektiv från två branschorganisationer, Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt Sveriges Bussföretag³. Transportstyrelsen skickade under december 2014 ut ett antal frågor för att ta reda på vad dessa organisationer anser att marknadsanalyser och samråd bör fylla för funktion, vad de ska innehålla och hur de bör genomföras.

1.4 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller några viktiga definitioner av begrepp inom kollektivtrafiken samt en kortare översikt av kollektivtrafikens marknadsandel och kostnader i olika län. Kapitel 3 behandlar lagstiftningen på området. Avsnittet behandlar också förarbetena till kollektivtrafiklagen samt vilken betydelse begreppet marknadsanalys har i sammanhanget. I kapitel 4 redovisas de svar som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har skickat till Transportstyrelsen. Kapitel 5 innehåller synpunkter från SKL samt branschorganisationen Sveriges Bussföretag. Dessa aktörer har tillfrågats om synen på marknadsanalyser och samråd. Kapitel 6 innehåller en avslutande diskussion.

³ Sveriges Bussföretag är ett gemensamt förbund för busstrafikföretag och bussresearrangörer som bedriver alla former av yrkesmässig busstrafik och anordnar bussresor inom och utanför landets gränser.

2 Kollektivtrafiken i Sverige

Kollektivtrafikens marknadsandelar, utbud och kostnader skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Kapitlet redogör översiktligt för de olika förutsättningarna. Kapitlet inleds dock med en genomgång av några viktiga definitioner inom området.

2.1 Definitioner inom kollektivtrafik

Kollektivtrafik

Definitionen av kollektivtrafik återfinns i EU:s kollektivtrafikförordning. I denna förordning definieras kollektivtrafik som:

[...] persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.⁴

Definitionen är således trafikslagsövergripande, dvs. en längre eller kortare resa som kan ske med buss, tåg, båt eller flyg.

Regional kollektivtrafik

I Sverige har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvar för kollektivtrafiken i det egna länet. Om trafiken sträcker sig över flera län får berörda myndigheter samarbeta. Enligt lag (2010:1065) om kollektivtrafik definieras den regionala kollektivtrafiken som:

sådan kollektivtrafik som
1. äger rum inom ett län eller,
2. om den sträcker sig över flera län, med avseende på
trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas
behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med
hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov.⁵

Allmän trafikplikt

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna äger rätten att belägga regional kollektivtrafik med allmän trafikplikt. Det innebär att trafiken upphandlas och subventioneras med offentliga medel. Definitionen av allmän trafikplikt återfinns i EU:s kollektivtrafikförordning:

[...] krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.⁶

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007, artikel 2a.

⁵ 1 kap. 6§, lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007, artikel 2e.

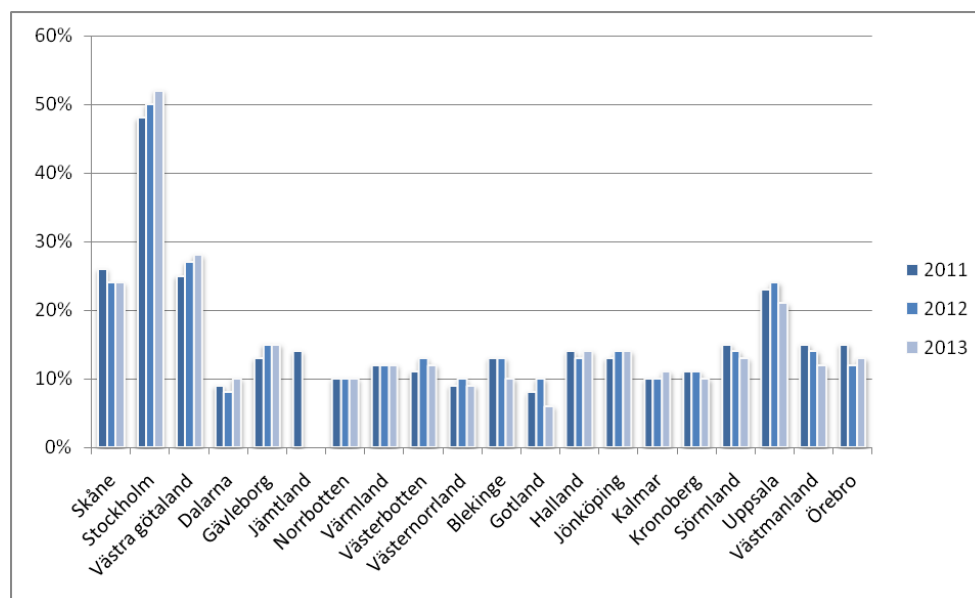
Ovan nämnda författningar definierar och fördelar ansvaret för kollektivtrafiken i Sverige. Värt att särskilt notera är de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar för kollektivtrafik i det egna länet samt deras rätt till att besluta om allmän trafikplikt.

2.2 Kollektivtrafikens marknadsandel

Bil är det dominerande trafikslag för resor i Sverige. Cirka 76 procent av det totala transportarbetet skedde med just bil under 2013. Detta var en minskning med två procentenheter jämfört med 1997. Kollektivtrafikens andel var därmed ca 24 procent under 2013 och det dominerande trafikslaget inom kollektivtrafik var bantrafik, dvs. järnväg, spårväg och tunnelbana. Sammantaget stod bantrafik för ca 10 procent av det totala trafikarbetet under 2013, medan andelen med buss var ca 6 procent. Sett över tid (mellan 1997 till 2013) ökade bantrafikens marknadsandelar med ca 3 procent och bussarnas marknadsandel minskade med två procentenheter.⁷

Resandet med kollektivtrafik skiljer sig åt mellan olika län. Nedanstående figur visar kollektivtrafikens marknadsandel 2011-2013 för respektive län. Uppgifterna i figuren är grupperade efter storstadslän, skogslän och övriga län.⁸

Figur 1 - Kollektivtrafikens marknadsandel per län 2011-2013 (procent)



Källa: Svensk kollektivtrafik, 2014, egen bearbetning.

⁷ Trafikanalys, 2014a.

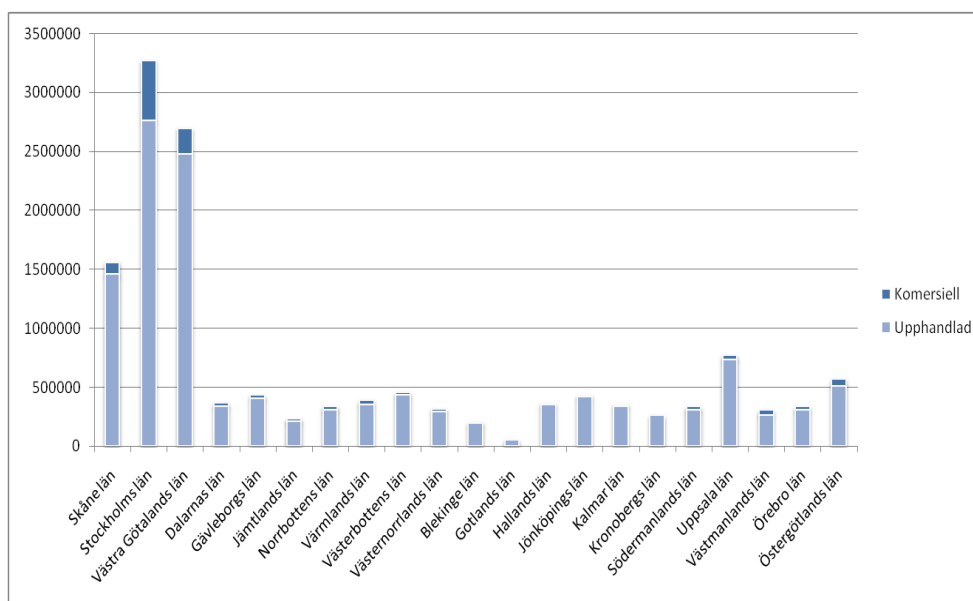
⁸ Till storstadslän räknas Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Skogslänen utgörs av Värmland, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten. Notera att uppgifter för Östergötland (alla år) och Jämtland (2012-2013) saknas i figuren.

Störst marknadsandel har kollektivtrafiken i de tre storstadslänen, där särskilt Stockholm har en stor andel kollektivtrafikresande (52 procent år 2013). Förutom Stockholm låg även Västra Götaland över riksgenomsnittet för kollektivtrafikens marknadsandel, vilken låg på 27 procent år 2013.⁹

2.3 Utbudet av kollektivtrafik

Vad gäller utbudet av kollektivtrafik varierar detta i olika delar av landet. I Figur 2 nedan visas utbudet av kollektivtrafik per län¹⁰. Som framgår av Figur 2 är det totala utbudet störst i de tre storstadslänen. Det är också i dessa tre län som kollektivtrafikens marknadsandel är som störst. I figuren framgår också hur mycket kommersiell kollektivtrafik som utgår från respektive län. Även här finns det en koncentration till de tre storstadslänen. Den kommersiella kollektivtrafik som bedrivs helt inom en kommun är betydligt mer blygsam. Ofta handlar det om olika typer av flygbussar, turist- eller sightseeingbussar/båtar.

Figur 2 - Utbudet av kollektivtrafik per län (utbudskilometer)



Källa: Samtrafiken, egen bearbetning.

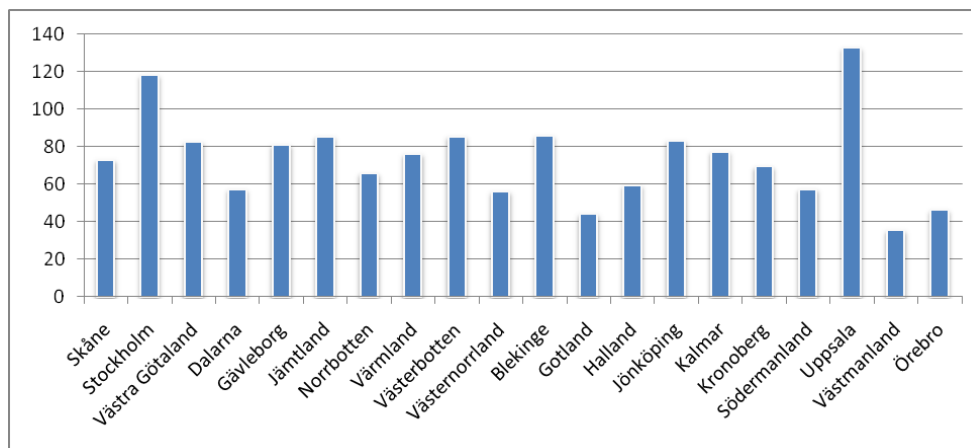
Ett alternativt sätt att mäta utbudet är att visa utbudet per invånare i olika län, se Figur 3. Mätt på detta sätt är utbudet av kollektivtrafik högst i Uppsala län och lägst i Gotlands län. Det framgår också en intressant skillnad jämfört med rangordningen i Figur 2. Stockholm ligger fortfarande

⁹ Svensk kollektivtrafik, 2014.

¹⁰ Uppgifterna kommer från Samtrafikens tidtabellsdata för en vecka under 2014 (v.40). Med antagande att denna vecka är representativ för utbudet under året i stort kan denna information användas för att påvisa skillnader i utbud mellan olika län.

högt upp i rangordningen medan de övriga storstadslänen befinner sig längre ned.

Figur 3 - Utbudet av kollektivtrafik per invånare, 2013 (utbudskilometer per invånare)

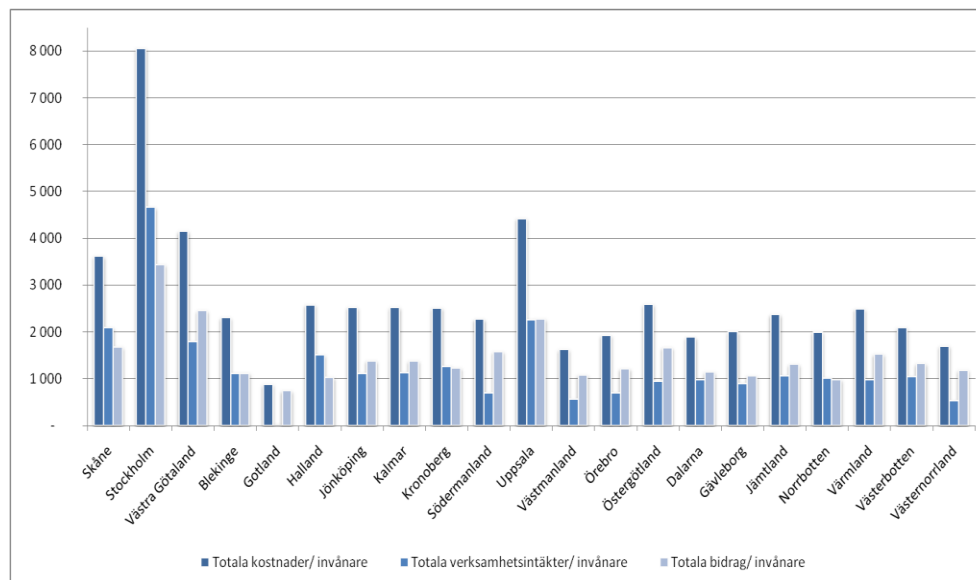


Källa: Trafikanalys, 2014b egen bearbetning.

2.4 Kostnader för kollektivtrafik

Den kollektivtrafik som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ansvarar för finansieras dels med intäkter från trafiken, dels med bidrag från stat, kommun och landsting. Figur 4 visar hur fördelningen kostnader, intäkter och bidrag ser ut per invånare i olika län.

Figur 4 - Kostnader, intäkter och bidrag per invånare, 2013



Källa: Trafikanalys, 2014b egen bearbetning.

Storstadslänet och Uppsala län har de högsta kostnaderna per invånare för kollektivtrafiken medan den är lägst på Gotland.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

Denna övergripande belysning av kollektivtrafikens marknadsandel, utbud och ekonomi visar att storstadslänen har en framträdande roll. Det är i dessa län det största utbudet och kostnaderna finns totalt sett, men också störst resandeunderlag. Det som är viktigt att komma ihåg är att förutsättningarna i form av t.ex. demografi och geografi kan se väldigt olika ut i olika län. Det kan därför finnas stora skillnader i förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik i t.ex. storstadslän och skogslän.

3 Marknadsanalyser och samråd i lagen och dess förarbeten

Detta kapitel kartlägger de krav och det ansvar, med särskilt fokus på s.k. marknadsanalyser och samråd, som ligger på kollektivtrafikens olika aktörer. Kapitlet berör relevanta delar av kollektivtrafiklagstiftningen och dess förarbeten. Vidare belyser kapitlet också begreppet marknadsanalys och vad detta kan betyda i sammanhanget. Kapitlet innehåller även en genomgång av tidigare granskningar på området.

3.1 Kollektivtrafikreformen

Kollektivtrafiklagen är den svenska implementeringen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg (kollektivtrafikförordningen). Kollektivtrafiklagen föregicks av proposition 2009/10:200 där intentionerna bakom kollektivtrafikreformen beskrivs.

3.1.1 Kollektivtrafiklagen

Kollektivtrafiklagen sätter upp ett ramverk, men reglerar inte detalj de regionala kollektivtrafikmyndigheternas arbete. Regeringens förslag till ny kollektivtrafiklag innebar att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla geografiska marknadssegment skulle få etablera kommersiell kollektivtrafik. Ett övergripande syfte med den nya kollektivtrafiklagen är att utbudet av kollektivtrafik 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.

Av kollektivtrafiklagen framgår att landsting och kommuner ansvarar för den regionala kollektivtrafiken och att det i varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet¹¹. Dessutom anges att den regionala kollektivtrafikmyndigheten regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram ska fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras.

I kollektivtrafiklagen redogörs även för vad trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla. Bland annat ska kollektivtrafikmyndigheten redovisa behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen. Det finns även krav att redovisa alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt.¹²

¹¹ I Stockholms län bär landstinget hela ansvaret. I Gotlands län bär kommunen hela ansvaret.

¹² Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 1-10 §§.

3.1.2 Transportstyrelsens tillsyn av kollektivtrafiklagen

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt kollektivtrafiklagen, vilket framgår av förordning (2011:1126) om kollektivtrafik. Detta innebär att Transportstyrelsen genom tillsyn kontrollerar att de trafikförsörjningsprogram som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna upprättar uppfyller lagens krav. Om trafikförsörjningsprogrammen inte uppfyller lagens krav, kan Transportstyrelsen besluta att förelägga kollektivtrafikmyndigheterna att vidta rättelse. Om myndigheterna inte vidtar rättelse, kan Transportstyrelsen även förena föreläggandet med vite.

Av de avvikelser som framkommit vid Transportstyrelsens tillsyner är det främst tre områden som är mer frekvent förekommande. Dessa är:

- redovisning av de linjer och bytespunkter som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer,
- tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,
- redovisning av alla former (upphandlad och kommersiell) av regional kollektivtrafik i länet.

Transportstyrelsens tillsyn har hittills inte resulterat i någon anmärkning vad gäller marknadsanalyser eller samråd.

3.1.3 Marknadsanalys och samråd i lagens förarbeten

Av kollektivtrafiklagen framgår att kollektivtrafikmyndigheten i trafikförsörjningsprogrammet ska redovisa alla former av kollektivtrafik. För att kollektivtrafikmyndigheten ska kunna uppfylla detta krav, är det nödvändigt att myndigheten genomför en viss marknadsanalys¹³.

Syftet med samråd är att kartlägga efterfrågan och i kollektivtrafiklagen regleras de samråd som ska ske i samband med upprättandet av trafikförsörjningsprogram¹⁴. Av bestämmelserna framgår att samråd ska genomföras och att det ska ske med olika intressenter. Lagen specificerar dock inte närmare hur samråden ska genomföras, och inte heller direkt vad de ska omfatta. I proposition 2009/10:200 anges att trafikförsörjningsprogram ska upprättas efter samråd med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i angränsande län, övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer.¹⁵

¹³ Prop. 2009/10:200.

¹⁴ Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 9§.

¹⁵ I de fall ett landsting ensamt är regional kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna i länet.

I propositionen framgår även regeringens syn på kollektivtrafikmyndigheternas arbete med trafikförsörjningsprogrammen i förhållande till kommersiell trafik och marknadsanalys:

Regeringen anser att det ur ett resenärsperspektiv är viktigt att trafikförsörjningsprogrammen blir trafikslagsövergripande och omfattar såväl upphandlad som kommersiell kollektivtrafik. Ett resonemang bör föras om vilken trafik som anses behöva 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.¹⁶

Som förarbetena visar är marknadsanalysen och samråden nära sammankopplade. Lagstiftaren anser att kollektivtrafikmyndigheterna behöver en grund för sina resonemang kring bedömningar om kommersiell trafik och därför behöver en viss marknadsanalys genomföras. Ordet ”viss” indikerar att marknadsanalysen inte behöver vara utförlig, utan att ambitionsnivån är lägre. Uttrycket lämnar dock tolkningsfrihet vad gäller marknadsanalysens omfång och innehåll. Enligt propositionen ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna samverka med faktiska och potentiella utförare av kommersiell trafik samt andra intressenter. Ordet ”därför” indikerar att detta är sammankopplat till den marknadsanalys som nämns i föregående mening. Det är dock inte klart om denna dialog är en del av, utgör ett komplement till eller utgör hela marknadsanalysen.

De avslutande meningarna i citatet ovan ger en bild av vad arbetet med marknadsanalyserna ska resultera i. Kollektivtrafikmyndigheterna ska redovisa en bedömning om vilket framtida utbud som krävs för att svara upp mot den efterfråga som finns och om den ska omfattas av allmän trafikplikt och därmed upphandlas.

¹⁶ Prop. 2009/10:200, s.47f.

3.2 Begreppet marknadsanalys

Förarbetena till kollektivtrafikreformen ger inga närmare beskrivningar av vad som utgör en marknadsanalys i sammanhanget, annat än att det handlar om att belysa efterfrågan. Klart är dock att för att kunna ta fram strategier och målsättningar för att kunna besluta om kollektivtrafikens utveckling i länet behövs ett underlag. Någon form av underlag behövs också för att kunna bedöma om det finns andra möjligheter att uppnå målen med kollektivtrafiken än att upphandla all trafik.

Den konkreta innebörden av vad en marknadsanalys kan innebära har bl.a. behandlats i en planeringshandbok som tagits fram i samarbete mellan SKL och Trafikverket. Handboken lyfter bl.a. fram marknadsanalyser som ett viktigt steg i planeringen. Enligt handledningen är syftet med en marknadsanalys för kollektivtrafik att besvara tre frågor¹⁷.

- Hur ser kollektivtrafiken ut idag?
- Varför ser den ut som den gör?
- Hur förväntas den se ut imorgon?

Ett genomförande av en analys med dessa tre frågor i centrum kan ge en förhållandevis god bild av hur utbud och efterfrågan skapas. Denna typ av information är en grundförutsättning för att kollektivtrafikmyndigheten ska kunna åstadkomma en ändamålsenlig kollektivtrafik. Detta är en analys som rimligtvis borde göras oavsett vilka alternativ och möjligheter myndigheten bestämmer sig för.

Insamlandet av information för att besvara frågor av ovanstående typ kan ske med olika ambitionsnivå och med olika metoder. Det kan till exempel röra sig om olika befolknings- och arbetspendlingsanalyser, resandeundersökningar i olika form samt undersökningar av intäkter på olika linjer m.m. Ett exempel på hur innehållet i en marknadsanalys kan konkretiseras finns i Västra Götaland¹⁸. Det som är intressant i detta exempel är att myndigheten har slagit fast sitt eget ansvar och roll i förhållande till trafikföretag när det gäller marknadsanalyser. Här finns också ett exempel på vilka faktorer som kan vara viktiga för att bedöma om det finns potential att bedriva kommersiell kollektivtrafik. Gällande marknadsanalyser gör myndigheten en initial marknadsanalys utifrån tre grundläggande principer för kommersiell trafik. Dessa tre kriterier är; att det finns en betalningsvilja hos resenärer att betala hela kostnaden för den

¹⁷ Sveriges kommuner och landsting och Trafikverket 2012.

¹⁸ I regionen Västra Götaland genomfördes ett arbete med att utveckla roller och ansvar och försöka hitta kommersiella möjligheter som en följd av att det var dags att förnya avtal. Det vill säga att det fanns ett gällande trafikförsörjningsprogram, men myndigheten ville pröva om det fanns andra och bättre sätt att uppnå målen i detta program. Västra Götalandsregionen (kollektivtrafiksekretariatet) och Västtrafik, 2014.

nyttjade tjänsten, att trafiken inte förutsätter subventioner från samhället, och att det finns någon som är beredd att investera i trafiken och utsätta sig för full konkurrens. Vidare slår myndigheten fast att det åligger trafikföretaget att göra den slutliga marknadsanalysen med utgångspunkt från trafikföretagets egna förutsättningar. Givet vad företaget kommer fram till i denna analys svarar sedan myndigheten för att det finns samrådsformer som kan återopas av företagen för vidare diskussion.

3.3 Tidigare utredningar

Sedan införandet av den nya kollektivtrafiklagen har det genomförts förhållandevis många granskningar av olika delar av reformen. Iakttagelser rörande samråd och marknadsanalyser har förekommit i ett flertal rapporter. Ofta handlar iakttagelserna om osäkerheterna om hur samråden ska gå till, men också om vilken information som finns att tillgå i olika skeden av processen.

SKL har granskat de regionala kollektivtrafikmyndigheternas samråd i ett brett perspektiv. Vad gäller samråd menar SKL att det finns en viss osäkerhet bland kollektivtrafikmyndigheterna om hur dessa ska gå till. SKL konstaterar också att samråd ofta har genomförts i form av skriftliga remissrundor på färdigskrivna programförslag, vilket SKL menar inte kan anses vara tillräckligt i förhållande till lagens intentioner. Vidare noterar SKL att kollektivtrafikmyndigheternas dialog med trafikföretagen varit svår eftersom trafikföretagen i viss mån mer agerat som åhörare.¹⁹

Transportstyrelsen har i tidigare rapporter redovisat att flera trafikföretag riktar skarp kritik mot samråden. Först och främst menade de intervjuade trafikföretagen att en inbjudan till samråd inte är någon självklarhet. Vidare svarade själva genomförandet av samråden inte upp mot de förväntningar som fanns hos företagen. Företagen ansåg bl.a. att förhandsinformationen var knapphändig, att myndighetens intresse av trafikföretagens deltagande var oklart, och att återkoppling uteblivit eller varit innehållslös. De framförde dessutom att samråden i sig är problematiska, 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 om resurser skulle kunna finnas tillgängliga, såg företagen inte tydligt sin roll och vilka möjligheter samråden kunde medföra.²⁰

Transportstyrelsen har tidigare erfarit att flera trafikföretag inte alls är intresserade av kollektivtrafikmyndigheternas marknadsanalys, utan helst genomför sådana i egen regi. Trafikföretagen haft dock inte haft några

¹⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.

²⁰ Transportstyrelsen 2014a och 2014b.

konkreta förslag på hur en marknadsanalys kopplat till kommersiell trafik ska gå till. Företagen inser dock att det är ett komplicerat växelspel mellan villkor och intresse för kommersiell trafik. En tanke, från företagets sida, är att myndigheterna ställer upp ambitioner för den kommersiella trafikens roll, kanske i form av mål om en viss procentsats kommersiell trafik vid olika tidpunkter.²¹

Den sistnämnda iakttagelsen rörande avsaknaden av förslag från företagets sida kan, som tidigare nämnts, ha att göra med att trafikföretagen på grund av rädsla för att exponera sina affärsplaner för sina konkurrenter föredrar att hålla låg profil under samråden.²² I vissa regioner har de kommersiella aktörerna även haft svårt att i förväg avgöra vilken typ av diskussioner de har varit inbjudna till, vilket har inneburit att de kommit till mötena dåligt förberedda. Några företag är också självkritiska och framhåller att de borde ha prioriterat samråden högre och lagt mer resurser på dem.²³

Andra studier pekar på att i de fall samråd har genomförts med kommersiella aktörer har det ofta saknats en djupare analys som bygger på gemensamt accepterade utgångspunkter och förutsättningar i allmänhet²⁴. Även SKL har uppmärksammat detta och menar att inte alla kollektivtrafikmyndigheter har redogjort för sin bedömning av kommersiella aktörers intresse. Som förklaring nämns att detta till viss del beror på att stora upphandlingar nyligen genomförts varför det inte funnits något akut behov av att fokusera på trafikpliktsfrågan.²⁵

Insatserna från kollektivtrafikmyndigheterna i syfte att stimulera etablering av kommersiell trafik har ofta inskränkt sig till att frågan har tagits upp på samråd i samband med att framtagande av trafikförsörjningsprogram och i viss mån inom ramen för samråd innan upphandling (SIU). Att diskutera frågan om kommersiell trafik vid SIU ger varken kollektivtrafikmyndigheten eller trafikföretagen tillräcklig tid att ta ställning till den kommersiella trafikens möjligheter. För att myndigheterna ska kunna ge bra förutsättningar för etablering av kommersiell trafik borde diskussioner om kommersiella möjligheter ske innan denna fas.²⁶

Flera trafikföretag upplever att frågan om kommersiell trafik inte har varit primärt fokus för samråden om trafikförsörjningsprogrammen och SIU. Dessutom uppfattar trafikföretagen det underlag avseende trafiken som lämnats av myndigheterna som bristfälligt. En restriktiv hållning från kollektivtrafikmyndigheterna vad gäller tillhandahållande av statistik över

²¹ Ibid.

²² Vectura, 2012.

²³ Transportstyrelsen, 2014b.

²⁴ Sweco, 2013.

²⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.

²⁶ Sweco, 2013.

resande, kostnader, intäkter m.m. försvårar trafikföretagens bedömningar av affärsmässiga möjligheter.²⁷ Detta har även noterats av SKL som menar att kollektivtrafikmyndigheterna bör vara generösa med att lämna ut underlag och statistik till potentiella kommersiella operatörer. Enligt SKL bör myndigheternas arbetssätt vad gäller bedömningar av kommersiella förutsättningar förbättras, bl.a. genom fördjupad kontinuerlig samverkan med de kommersiella aktörerna.²⁸ Även andra granskningar drar samma slutsats och menar att det finns ett stort behov av att utveckla samverkan och dialog mellan myndigheter och trafikföretag om den kommersiella trafikens möjligheter²⁹.

Tidigare rapporter har pekat på att kollektivtrafikmyndigheterna ser mycket begränsade möjligheter för kommersiella alternativ. Avsaknaden av marknadsanalys har lyfts fram som ett av skälen till detta. Ett förslag som tidigare förts fram är att genomförandet av marknadsanalyser borde ske gemensamt med kommersiella aktörer, vilket skulle kunna ge ett affärsmässigt perspektiv i marknadsanalyserna³⁰. Det är dock oklart hur en sådan lösning skulle kunna hantera den rollfördelning som följer av de samhällseliga utgångspunkter som finns hos kollektivtrafikmyndigheterna och de företagsekonomiska principer som varje företag har att beakta. Inte desto mindre är kunskap om marknaden och tillgång till ändamålsenlig information om densamma viktiga faktorer. God kunskap om nuvarande utbud och efterfrågan är en förutsättning för en ofta riskfylld kommersiell etablering. Det är därför problematiskt att detta är något som trafikföretag varit kritiska emot, då företagen menar att de analyser som tagits fram inför trafikförsörjningsprogrammen inte har kunnat bidra med relevant information för att fatta ett företagsekonomiskt beslut.³¹

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Kollektivtrafiklagstiftningen syftar bland annat till att ge en fri etableringsrätt på kollektivtrafikmarknaden. Samtidigt är syftet också att tydliggöra ansvar och roller på den regionala nivån i och med bildandet av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Ökad konkurrens och innovativa lösningar antogs på sikt kunna leda till positiva effekter för resenärerna.

För att reformen skulle kunna fungera som tänkt förutspåddes redan i förarbetena till lagen att en mängd förutsättningar måste vara uppfyllda. Förarbetena talar om vikten av att det finns rätt information om utbud och efterfrågan vid rätt tillfälle och att olika inblandade aktörer (myndigheter,

²⁷ Ibid.

²⁸ Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.

²⁹ Sweco, 2013.

³⁰ Ibid.

³¹ Ramböll, 2014.

företag och resenärer) ges möjlighet samverka och att ta del av information om kollektivtrafiken.

Även den handledning som tagits fram av SKL och Trafikverket pekar på vikten av att ha en god information om marknaden. God information om marknaden har här innebörden att ansvarig myndighet har tillräcklig information om nuvarande utbud, men också en bild av efterfrågan, både synlig och s.k. dold efterfrågan³². De granskningar som hittills har berört ämnet har bland annat innehållit kritik runt former och genomförande av de s.k. samråden, men även mot den information som funnits tillgänglig i form av marknadsanalyser. Ofta har kritiken handlat om att trafikföretagen inte får tillräckligt detaljerad information eller att den inte finns tillgänglig vid rätt tillfälle. Samtidigt finns det också goda exempel från olika delar av landet, där en ansträngning har gjorts för att slå fast roller och ansvar.

³² Dold efterfrågan är sådan potentiell efterfrågan som skulle kunna finnas om rätt förutsättningar är uppfyllda.

4 Kollektivtrafikmyndigheternas syn på marknadsanalys och samråd

Följande kapitel redovisar vilka överväganden som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har gjort rörande de marknadsanalyser som ska ligga till grund för trafikförsörjningsprogrammen. Syftet med kapitlet är utöver att undersöka hur myndigheterna bedömt möjligheterna till kommersiella alternativ, även att undersöka på vilka grunder de gjort denna bedömning samt vilken information de delat med sig av till berörda intressenter. Som redovisats i kapitel 3 har kollektivtrafikmyndigheterna en rad uppgifter i upprättandet av trafikförsörjningsprogrammen och de processer som föregår detta. Arbetet med att svara för utvecklingen av kollektivtrafiken i ett län kan också sägas vara en ständigt pågående process där respektive myndighet är en viktig aktör.

4.1 Möjligheterna för kommersiell trafik

Frågorna som Transportstyrelsen skickade ut till samtliga 21 myndigheter i form av en skrivelse besvarades av 18. Utifrån de svar som inkommit kan Transportstyrelsen utläsa att många kollektivtrafikmyndigheter välkomnar kommersiella alternativ, men flera av dem gör samtidigt bedömningen att det troligen inte skulle bära sig ekonomiskt att bedriva kollektivtrafik utan upphandling, dvs. utan en subvention.

Myndigheternas bedömningar baserar sig på dels ett svalt intresse från företagens sida, dels från de egna underlagen som presenteras bl.a. i trafikförsörjningsprogrammen. Några ser dock mer ljust på möjligheten för kommersiella alternativ. Det mönster som Transportstyrelsen ser är att det är främst i områden där större resandeunderlag finns, dvs. i storstadslänen och regioner runt omkring storstadslänen, som inställningen är mest positiv.

En orsak som nämns i flera av bedömningarna är att kostnadstäckningsgraden i trafiken är låg vilket skulle göra det svårt för en kommersiell aktör att kunna nå lönsamhet. Några myndigheter ser dock en möjlighet att kommersiell trafik skulle kunna bedrivas på enskilda sträckor, både inom och utanför egna länet. Nischade marknader omnämns som potentiella alternativ för kommersiell trafik. En farhåga som nämns är att det inte är troligt att en kommersiell aktör skulle välja att trafikera en enstaka tur och orsaken till detta är att det kan vara svårt att åstadkomma en rationell användning av företagets resurser i ett sådant scenario. En annan myndighet menar att det är svårt att kombinera samhällets behov av ett stabilt utbud med kommersiella aktörers behov av flexibilitet att inleda och avsluta trafik. Vidare lyfter ett flertal problematiken med glest befolkade områden vilket gör att de bedömer det som svårt för en utomstående aktör att bedriva kollektivtrafik på kommersiella grunder.

I flertalet län ser man inga möjligheter till ökning av den kommersiella trafiken. Ofta hänvisar myndigheterna till geografiska förutsättningar, det väl utbyggda utbudet av upphandlad trafik samt den höga subventionsgraden av kollektivtrafiken. Ytterligare försvårande omständigheter är tillgång till offentligt ägd infrastruktur på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor, vilket är en förutsättning för kommersiell trafik.

Vad gäller tillgången till s.k. gemensamma funktioner finns det dock goda exempel. Region Skåne har för att underlätta för trafikföretag att etablera sig skapat ett kommersiellt erbjudande baserat på en gemensam branschrekommendation. Erbjudandets utgångspunkt är att göra det lätt för kunderna att utnyttja en kollektivtrafik med flera aktörer.³³

En annan problematik som lyfts är att det kan vara svårt att göra bedömningar och analyser som inkluderar järnvägstrafik, eftersom kollektivtrafikmyndigheten inte har något inflytande över fördelningen av tåglägen.

Flera myndigheter uppger dock att de är positiva till kommersiella initiativ som komplement till den samhällsfinansierade trafiken. En myndighet uppger att det är myndighetens ansvar att inte stå i vägen för kommersiell utveckling med allt för omfattande trafikplikt. Myndigheten menar att det därför är viktigt att dela med sig av sin kunskap och förmedla underlag till trafikföretagen.

4.2 Marknadsanalys – grunden för bedömning av behov och möjligheter

I svaren framgår att flera kollektivtrafikmyndigheter menar att de inte har möjlighet att genomföra omfattande marknadsanalyser, eftersom det inte finns tillräckligt med information. Några myndigheter uppfattar dessutom att de inte är rätt part att göra marknadsanalyser utan menar att trafikföretagen är bättre lämpade för uppgiften. En myndighet menar att kravet på marknadsanalyser bör tas bort och ersättas med en redovisning av resbehov.

Som grund för de bedömningar som har gjorts när det gäller kommersiell kollektivtrafik hänvisas ofta till myndighetens egen kunskap om kollektivtrafiken i länet och delvis utifrån förda resonemang. De flesta myndigheter redovisar olika typer av statistik i sina respektive trafikförsörjningsprogram och menar att de utgår ifrån dessa underlag i sina bedömningar. Några myndigheter understryker att de inte behöver undersöka det kommersiella intresset i någon särskild form eller visa att

³³ Skånetrafiken, 2013.

sådant intresse saknas för att ha rätt att organisera trafik. Ett fåtal myndigheter anger att de har valt att helt avstå från att göra marknadsanalyser. En orsak till att inte genomföra dessa analyser är att avtalen för upphandlad trafik ännu inte har löpt ut. En annan orsak som angetts är att myndigheten redan har uppfattat att intresset från trafikföretagen är lågt.

De kollektivtrafikmyndigheter som har gjort omfattande analyser är främst myndigheter i storstadsregioner. Dessa myndigheter har generellt använt sig av omfattande underlag för att kunna bedöma kommersiella möjligheter inom regionens kollektivtrafik. I Västra Götalandsregionen har, som tidigare nämnts, Västrafik bedrivit ett arbete för att djupare analysera möjligheterna för kommersiella alternativ. En myndighet uppger att marknadsanalys är en kontinuerligt pågående process som är nödvändig eftersom förmågan att ständigt fånga upp och värdera det medborgarna efterfrågar är en av hörnstenarna när det kommer till att bedriva en effektiv kollektivtrafik.

4.3 Genomförande av samråd

Samtliga kollektivtrafikmyndigheter har haft samråd med aktörer i samband med upprättandet av trafikförsörjningsprogrammen. Vissa myndigheter har även bjudit in potentiella kommersiella aktörer till enskilda samtal efter samråd. Utöver samråd i samband med upprättandet av trafikförsörjningsprogrammen har några myndigheter även löpande dialog med trafikföretagen.

Trafikföretagens möjligheter att förbereda sig inför samråden har dock varierat. Vissa myndigheter har uppgett att de skickat ut relativt omfattande material inför mötet. Men flertalet myndigheter har inte uppgett om, och i så fall vilken, information som skickats ut inför ett samråd. När material har skickats ut, har det i vissa fall bestått av utkast till trafikförsörjningsprogram. Någon enstaka myndighet har delat med sig av detaljerad information kring ekonomi och/eller resandeflöden på linjenivå. I något fall har myndigheterna nöjt sig med att under samrådet redogöra för de juridiska förutsättningarna för kommersiellt inträde.

Många uppger att resultatet från samråden vad gäller inspel till marknadsanalysen har varit begränsade. Orsaker till det har ofta varit ett passivt deltagande och lågt intresse från trafikföretagen. Samtliga myndigheter uppger att de kommersiella initiativen till att etablera kollektivtrafik har varit mycket få eller helt uteblivit.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Utifrån de svar som kommit in från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna rörande synen på den kommersiella trafikens möjligheter, marknadsanalyser och genomförande av samråd är det ett antal

aspekter som träder fram. En majoritet av myndigheterna är visserligen positiva till kommersiella alternativ, men gör samtidigt bedömningen att det är svårt att se möjligheterna för kommersiell trafik att bidra till att uppfylla målen i trafikförsörjningsprogrammen. Ofta förs dessa resonemang i scenariot att kommersiell trafik skulle ersätta den upphandlade trafiken, dvs. att kollektivtrafikmyndigheten avstår från beslut om allmän trafikplikt. Orsaken till denna bedömning grundar sig ofta på att det inte skulle gå att nå en lönsamhet ur ett företagsekonomiskt perspektiv. På de områden där några län, åtminstone på sikt, ser möjligheter rör ofta olika former av kompletterande trafik. Det vill säga att samhället står för ett stabilt grundutbud medan kommersiella aktörer kompletterar denna trafik inom vissa nischer.

Som grund för dessa bedömningar finns hela spektret från omfattande marknadsanalyser, prognoser och scenariomodeller till mindre ambitiösa angreppssätt. I vissa fall har kollektivtrafikmyndigheten uttryckligen angett att de inte genomfört någon marknadsanalys. Det går dock att konstatera efter kontroll av annat underlag, t.ex. publicerade trafikförsörjningsprogram, att myndigheten rimligen ändå har en viss kunskap om utbud och efterfrågan av kollektivtrafik i det egna länet. Det vill säga att svaret från myndigheten grundar sig i förståelsen av begreppet marknadsanalys snarare än vilken kunskap myndigheten de facto har om kollektivtrafiken i länet. Inte desto mindre är en iakttagelse att begreppet marknadsanalys kan ges olika innebörd.

När det gäller samråden pekar svaren från myndigheterna på att viljan att genomföra dessa så bra som möjligt finns i princip samtliga fall. Däremot är det betydligt mer oklart vilka underlag och vilken typ av information som deltagarna i samråden ges möjlighet att ta del av. Även på detta område pekar svaren på en relativt stor spridning. Vissa myndigheter har angett att de skickat ut ett omfattande underlag, medan andra har varit mer återhållsamma med att dela med sig av information.

5 Branschorganisationernas syn på marknadsanalyser och samråd

Följande kapitel redovisar SKL:s och Sveriges Bussföretags syn på marknadsanalyser och hur samråden fungerar. Syftet är att undersöka hur förväntansbilden ser ut hos övergripande organisationer och om den kan ge perspektiv för kollektivtrafikmyndigheternas fortsatta arbete på området.

5.1 Sveriges kommuner och landsting

SKL anser att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har ett ansvar att genomföra marknadsanalys i samband med revidering av trafikförsörjningsprogram som en del av myndigheternas ansvar för att organisera den regionala kollektivtrafiken. SKL hänvisar till förarbetena (prop. 2009/10:200) och menar att marknadsanalysen syftar till att fastställa de olika trafikalternativ som står till buds för organiserandet av den regionala kollektivtrafiken. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna är inte förhindrade att besluta om allmän trafikplikt för att få till stånd en ändamålsenlig trafik även om kommersiella alternativ skulle kunna vara tänkbara. SKL menar även att ett ytterligare alternativ för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna borde vara att bedriva trafik i egen regi.

För att leva upp till lagstiftarens intentioner anser SKL att marknadsanalyserna ska innehålla en redovisning av om kommersiell trafik överhuvudtaget är tänkbar inom länet och i så fall på vilka sträckor och till vilka ungefärliga prisnivåer för resenärerna. För att kunna lämna en sådan redovisning är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i stor utsträckning beroende av uppgifter från privata företag. För att marknadsanalyserna ska fylla största möjliga funktion för potentiellt kommersiella aktörer måste de innehålla en riktig bedömning av förutsättningarna för kommersiell trafik.

SKL bedriver ett arbete kring marknadsanalys, vilket ingår som en del i den uppdaterade vägledningen för regionala trafikförsörjningsprogram som tas fram inom projektet *Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik*. SKL står för projektledningen i detta och vägledningen publicerades under våren 2015³⁴.

5.2 Sveriges Bussföretag

Sveriges Bussföretag uppger att det av naturliga skäl finns två olika dimensioner när det gäller marknadsanalys. Den ena är när de regionala trafikförsörjningsprogrammen uppdateras då en marknadsanalys behövs på en övergripande nivå i de strategiska inriktningarna som regionen har för sin regionala kollektivtrafik. Sveriges Bussföretag menar att myndigheterna bör

³⁴ Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik (2015)

ha med alla perspektiv i sin marknadsanalys i trafikförsörjningsprogrammen eftersom det är det strategiska och politiska dokumentet som alla ska förhålla sig till. Den andra är när ett trafikavtal kommer att upphöra och nya samråd inför upphandling (SIU) tar sin början. De menar vidare att analysen måste vara mycket mer detaljrik eftersom trafikföretagen i det aktuella området annars inte har några förutsättningar att se på möjligheterna att eventuellt bedriva hela eller delar på rent kommersiella grunder.

5.2.1 Marknadsanalys i trafikförsörjningsprogrammen

Sveriges Bussföretag anser att marknadsanalyser i trafikförsörjningsprogrammen bör ha sitt ursprung i att beakta kollektivtrafiklagen och dess förarbeten, regional utvecklingsplan (RUP), trafikförsörjningsprogrammet, vägledningarna som tagits fram av *Partnerskapet för förbättrad kollektivtrafik* samt goda exempel. De anser vidare att följande parametrar bör ingå för att trafikföretagen skall kunna ha framförhållning om eventuella marknadsöppningar:

- Större förändringar samhällsmässigt.
- Nya bostadsområden och större samhällsprojekt som kan påverka kollektivtrafikmarknaden, exempelvis Västsvenska paketet eller ombyggnaden av Slussen.
- Större stråk som skulle kunna vara av kommersiellt intresse.
- Beskrivning av dagens biltrafikstråk och bilpendlande.
- Stråk eller linjer som har en självfinansieringsgrad över 80 % samt förklaring till hur självfinansieringsgraden har beräknats.
- Stråk eller linjer där det finns en hög betalningsvilja.
- Stråk eller linjer där det kan tänkas att det finns en investeringsvilja hos trafikföretagen.

5.2.2 Marknadsanalys inför SIU

Marknadsanalysen i en uppkommande SIU kräver enligt Sveriges Bussföretag en mycket större detaljrikedom för att det skall vara möjligt för trafikföretagen att göra en analys om de kan tänka sig att bedriva någon trafik på helt kommersiella grunder.

I marknadsanalysen som bör göras inom ramen för SIU ska pågående trafiksystemsinformation kunna brytas ner på de stråk eller linjer som eventuellt kan bedrivas på helt kommersiella grunder. Det kommer initialt att saknas information på den detaljeringsgrad som trafikföretagen önskar för att kunna göra en egen fullständig analys av möjligheterna att bedriva

kollektivtrafik på kommersiella grunder. Det är dock viktigt att bristen på data diskuteras på de samråd som hålls i samband med det kommande trafikpliktsbeslutet.

Marknadsanalysen i en SIU bör ha sitt ursprung i och beakta trafikförsörjningsprogrammets inriktningar och målsättningar, kopplingarna till trafikförsörjningsprogrammets marknadsanalys, vägledningarna som tagits fram av projektet *Partnerskapet för förbättrad kollektivtrafik* samt goda exempel.

Följande parametrar på tilltänkta stråk eller linjer bör vara med för att trafikföretagen ska ha möjlighet att utvärdera om det går att bedriva trafiken på helt kommersiella grunder:

- Resandestatistik som är aktuell per linje, hållplats, dag, timme i högtrafik.
- Betalningssätt per linje, hållplats, dag och högtrafikstimmar per Periodkort, 10 kort eller liknande, enkelresor.
- Självfinansieringsgrad för stråk eller linje samt förklaring till hur denna självfinansieringsgrad har beräknats.
- Eventuella prisjusteringstankar på närliggande upphandlad trafik
Beskrivning av stråk eller linjer som tangerar den tänkta kommersiella trafiken.
- Beskrivning av väsentliga reserelationer som tangerar den tänkta kommersiella trafiken.
- Beskrivning av upphandlad trafik som eventuellt kommer gå parallellt med den tänkta kommersiella trafiken.
- Beskrivning av eventuella förändringar i upphandlad trafik såsom flytt av hållplatser och indragna hållplatser.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

De synpunkter som inkommit från de tillfrågade aktörerna på den övergripande nivån pekar på vikten av att det finns ett tydligt ansvar att både ta fram och delge information vid rätt tid. Den förväntansbild som finns är att det åligger de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att svara för att en ändamålsenlig bild av nuvarande och önskad kollektivtrafik tas fram. Detta följer naturligt av det ansvar som fördelas i kollektivtrafiklagen. Det som är särskilt intressant är att båda dessa aktörer ger uttryck för att det finns en lägsta nivå för vilken information som borde finnas. Synpunkterna pekar också på att informationsbehovet kan se delvis olika ut i olika lägen av processen.

6 Avslutande diskussion

Utgångspunkten för rapporten har varit att närmare undersöka hur de krav som framgår av kollektivtrafiklagen och dess förarbeten har uppfattats i praktiken hos de olika kollektivtrafikmyndigheterna. Transportstyrelsen har särskilt uppmärksammat de moment som rör marknadsanalyser och samråd. I rapporten har också kollektivtrafikmyndigheternas bedömningar rörande den kommersiella trafikens möjligheter i kollektivtrafiken belysts.

På en övergripande nivå kan Transportstyrelsen konstatera att många kollektivtrafikmyndigheter är positivt inställda till kommersiella alternativ. Samtidigt har många myndigheter svårt att, åtminstone på kort sikt, se vilka möjligheter som finns för kommersiella inslag att bidra till att uppfylla målen i trafikförsörjningsprogrammen. Även om det föreligger ganska stora skillnader i förutsättningar mellan län i olika delar av landet, pekar en stor del av iakttagelserna i denna rapport mot att det krävs ett fortsatt arbete med att åstadkomma en ökad tydlighet i roller och ansvar mellan inblandade aktörer. Ett exempel kopplat till marknadsanalyserna är hur mycket information och vilka analyser myndigheterna egentligen ansvarar för att ta fram och dela med sig av för att uppfylla intentionerna med lagen. Detta är en grundläggande förutsättning för ett fortsatt arbete med att utveckla en ändamålsenlig kollektivtrafik.

Mycket av den observerade problematiken har sin grund i att en av de bärande idéerna bakom kollektivtrafikreformen var att det skulle gå att finna en modell där samhällets krav på och behov av kollektivtrafik skulle gå att kombinera med de kommersiella företagens krav på lönsamhet. Det senare skulle då innebära att de incitament och förändringstryck som kan uppstå på en kommersiell marknad skulle kunna utnyttjas för att skapa så mycket samhällsnytta som möjligt. Detta skulle bl.a. ske i form av ökat utbud, fler och bättre valmöjligheter för resenären, nya innovativa lösningar etc. En sådan idémässig utgångspunkt har samtidigt också många utmaningar och risker, inte minst med tanke på skillnaden i de inblandade aktörernas grundläggande intressen. Svårigheterna att hitta fungerande former för att bedriva verksamheten och samtidigt hantera de risker som finns i olika perspektiv i denna delvis nya miljö kan vara en av förklaringarna till att många kollektivtrafikmyndigheter och trafikföretag hittills varit något avvaktande.

Transportstyrelsen kan dock konstatera att det i flera län finns en utveckling som indikerar att den ansvariga kollektivtrafikmyndigheten börjat omvärdera sin roll och förtydliga vad myndigheten ska göra i relation till andra aktörer. Exempel från Västra Götaland pekar på ett sätt att skapa en modell för ansvarsfördelningen mellan aktörer där det tydligt framgår vad

respektive aktörer bidrar med och formerna för detta. Ett annat exempel från Skånetrafiken visar hur myndigheten genom att erbjuda tillgång till olika gemensamma funktioner som en tjänst kan skapa förutsättningar för olika alternativ i kollektivtrafiken. Dessa två exempel visar hur myndigheterna kan förtydliga sitt ansvar i förhållande till kommersiella företag. Transportstyrelsen vill också påpeka att mycket av den information om kollektivtrafikens utbud och efterfrågan som efterfrågas av olika aktörer i processen är av sådan art som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig kollektivtrafik oavsett driftsform.

6.1 Marknadsanalyser med stor skillnad i ambitionsnivå

För att kollektivtrafikmyndigheterna ska kunna redovisa sin bedömning i trafikförsörjningsprogrammen om vilket framtida utbud som krävs för att svara upp mot den efterfråga som finns samt för att kunna göra en bedömning om vad som kommer att omfattas av allmän trafikplikt krävs det rimligtvis ett ändamålsenligt beslutsunderlag. Samtidigt finns det inget konkret krav på marknadsanalyser i kollektivtrafiklagen, utan vägledning får hämtas från lagens förarbeten.

Av föreliggande rapport framgår att kollektivtrafikmyndigheterna har hanterat frågan om marknadsanalyser på olika sätt. Generellt kan sägas att myndigheter i större regioner med ett stort utbud av kollektivtrafik gjort ett mer ambitiöst arbete än regioner där utbudet är mindre, vilket kanske är rimligt. Frågan är dock om inte lägstanivån på både marknadsanalyserna och samråden bör höjas och en samsyn skapas om ansvar och roller i processen. Transportstyrelsen kan konstatera att det finns oklarheter kring vad själva begreppet marknadsanalys egentligen innebär i sammanhanget och hur långt de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar går för att ta fram och sprida information. Otydligheten gör det svårt för myndigheterna och trafikföretagen att veta vilken roll de ska ta i dessa frågor och hur de ska hantera risker på ett optimalt sätt.

Transportstyrelsen kan vidare konstatera att ett antal kollektivtrafikmyndigheter anger att de har avstått från att göra marknadsanalyser. Bland de skäl till detta som angetts finns att kollektivtrafiken i länet är uppbounden i avtal ett antal år framöver, dvs. att några förnyade överväganden inte behövs för tillfället. Några myndigheter menar även att den marknadsanalys de genomfört först och främst är ur den egna verksamhetens perspektiv för att anpassa den upphandlade trafiken, för att på så sätt bedriva så samhällsnyttig kollektivtrafik som möjligt. I andra fall handlar det om att kommersiella företag inte visat något intresse. Efter ytterligare kontroll av trafikförsörjningsprogram framgår dock att statistik som kan utgöra grund för en marknadsanalys ofta finns, även i län som angett att de inte genomfört någon marknadsanalys. Vidare uppger några

myndigheter att de saknar nödvändig marknadskunskap och att trafikföretagen är de som är bäst lämpade för att göra dessa analyser. En myndighet anser att kravet på marknadsanalyser bör tas bort och ersättas med redovisning av resbehov. Det är i flera fall tveksamt om denna argumentation är förenlig med regeringens intentioner med marknadsanalyserna. Exempelvis är trafikförsörjningsprogrammen ett långsiktigt dokument och marknadsanalysen bör ske utan hänsyn till nu gällande avtal.

Samtidigt finns det, som framgått av denna rapport, både i framtagna handledningar och i de svar som Transportstyrelsen inhämtat från olika branschorganisationer en förväntansbild om vilken typ av information som efterfrågas vid olika tillfällen. Det finns flera goda exempel på marknadsanalyser och hur samråd har genomförts som behöver spridas och tas tillvara av myndigheterna. Inom ramen för Partnerskap för en förbättrad kollektivtrafik har det också publicerats en uppdaterad handledning rörande kollektivtrafikplanering och trafikförsörjningsprogram.

6.2 Samråd som samverkansform

Vad gäller samråd finns det i kollektivtrafiklagen tydliga krav på att samråd ska genomföras inför upprättandet av trafikförsörjningsprogram. Lagen specificerar också med vilka parter de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska samråda. Förarbetena förtydligar att ett syfte med samråden är att kartlägga den totala efterfrågan av kollektivtrafik i länet.

Hur samråd genomförs och i vilken omfattning varierar väsentligt mellan myndigheterna. Även omfattningen sett till innehåll har sett olika ut mellan myndigheterna. Ett antal myndigheter förefaller ha avhandlat hela trafikförsörjningsprogrammet, där den kommersiella trafiken har varit en i raden av frågor, på ett och samma samråd. Andra har haft separata samråd med trafikföretag som helt dedikerats till frågan om kommersiella alternativ. Förvisso kan en del av variationen förklaras av att samråden genomförs anpassade till lokala och regionala förutsättningar. Av svaren framstår det dock som att några kollektivtrafikmyndigheter har redogjort för förutsättningarna i lagen och därefter lämnat över ansvaret för frågor och initiativ till trafikföretagen. Det bör samtidigt framhållas att flera myndigheter har gjort ett gediget arbete och redogjort för statistik, utvecklat sina preliminära resonemang och beskrivit sitt arbetssätt i förhållande till kommersiell trafik.

Många kollektivtrafikmyndigheter uttrycker att trafikföretagens intresse har varit lågt, och att insatsen från de trafikföretag som deltagit i samråden har varit begränsad och under förväntan. Denna bild delas även av trafikföretagen själva som menar att deras intresse har varit lågt inför

samråden. En viktig aspekt är vilka förutsättningar trafikföretagen har haft att delta konstruktivt i samråden.

Ett mer eller mindre färdigskrivet programförslag som underlag för samråd verkar vara tämligen utbrett. Enligt Transportstyrelsen är ett färdigt utkast av trafikförsörjningsprogrammen inte ett helt ändamålsenligt underlag inför samråden. Att inte ha något underlag inför samråden är inte heller lämpligt. Här måste, enligt Transportstyrelsen, denna nära kopplingen mellan samråd och arbetet med att analysera utbud och efterfrågan i kollektivtrafiken i form av marknadsanalyser ytterligare förtydligas. Samtidigt finns det som framgått i rapporten goda möjligheter för myndigheter och bransch att utveckla en egen fungerande praxis för hur detta samspel ska gå till.

6.3 Möjlighet till förnyade bedömningar finns vid flera tillfällen

Flera kollektivtrafikmyndigheter hänvisar i sitt svar till samråd utförda inom ramen för samråd inför upphandling (SIU). Krav på att genomföra samråd inför upphandling framgår inte av kollektivtrafiklagen utan av annan lagstiftning. Av propositionen till kollektivtrafiklagen framgår istället att kollektivtrafikmyndigheten bör föra en dialog med berörda företag om vad kommersiell kollektivtrafik kan bidra med i kollektivtrafikförsörjningen innan myndigheten själv agerar med allmän trafikplikt och avtal.

Samtidigt pekar detta på att det kan finnas möjlighet till överväganden om det bästa sättet att uppfylla målen i trafikförsörjningsprogrammen vid en rad tillfällen. Både branschorganisationerna och i exempel från Västra Götalandsregionen visar att det finns flera tillfällen då myndigheten har möjlighet att göra en förnyad bedömning om huruvida upphandling eller inte är bästa vägen att gå. Som en kollektivtrafikmyndighet vittnar om är marknadsanalys en ständigt pågående process, eftersom förmågan att ständigt fånga upp och värdera det som medborgarna efterfrågar är en av hörnstenarna för att åstadkomma en ändamålsenlig kollektivtrafik. Samtidigt gäller att komma ihåg att utgångspunkterna för framtagande av trafikförsörjningsprogram och samråd inför upphandling är olika. Det förstnämnda handlar om att på en strategisk nivå sätta upp mål för hur kollektivtrafiken ska bidra till samhällsutveckling. Det senare rör en mer operativ nivå om vad som är det bästa sättet att uppnå beslutade mål. Inte desto mindre är en analys av utbud och efterfrågan, som marknadsanalysen är, en viktig förutsättning för att kunna utveckla en bättre fungerande kollektivtrafik i länen.

6.4 En grund för fortsatt arbete

Kollektivtrafikens roll i samhället är beroende av många olika aspekter samt av hur omvärlden förändras. Vilka möjligheter och utmaningar som ligger i

att åstadkomma en ändamålsenlig kollektivtrafik kan också se mycket olika ut i olika delar av landet. Storstadsregionernas utmaningar kan vara väsensskilda från de utmaningar som ett glesbygdslän ställs inför. Inom kollektivtrafikområdet finns det vissa grundläggande utmaningar som är kopplade till hur samhället och kommersiella aktörer tillsammans kan samverka för att uppfylla de målsättningar som fanns med kollektivtrafikreformen. Hur kollektivtrafiken ska kunna vara en del i ett hållbart resande i olika delar av Sverige med olika förutsättningar har kopplingar till många andra samhällsområden. En utmaning ligger också i hur kollektivtrafiken ska finansieras i framtiden. Möjliga vägar framåt och lösningar på dessa komplexa frågeställningar ligger dock delvis utanför ramen för denna studie.

Det som diskuteras i denna rapport är emellertid en viktig förutsättning för att det åtminstone ska finnas en grund att utgå ifrån i utvecklingen av framtidens kollektivtrafik. Ett ändamålsenligt underlag om utbud och efterfrågan samt tydliga former och rutiner för samverkan är, enligt Transportstyrelsen, avgörande för att nå framgång. Mot bakgrund av att begreppet marknadsanalys hittills varit något oklart, kan ett sätt för respektive kollektivtrafikmyndighet att tydligare definiera sitt ansvar vara att resonera i termer av tjänster. På detta sätt kan ansvaret som följer av kraven i lagen operationaliseras på ett sätt som skapar transparens för företag och medborgare. Kopplat till marknadsanalyser kan kollektivtrafikmyndigheten åta sig att erbjuda ett bestämt utbud av information om kollektivtrafiken i länet. Vägledning om hur mycket information tjänsten ska innehålla finns bl.a. i det stöd som publicerats av SKL och Trafikverket, men även utifrån den förväntansbild som framgått av denna rapport. Transportstyrelsen vill också peka den möjlighet som finns att använda den redovisning som ska ske i s.k. årsrapporter för att löpande kommunicera om kollektivtrafiken i länet med företag och medborgare³⁵. Samma tjänsteresonemang kan också tillämpas vad gäller tillgång till gemensamma funktioner och liknade. Med denna metodik kan myndigheten tydligt kommunicera vad man gör och vad man inte gör, dvs. hur långt myndigheternas ansvar sträcker sig.

Poängen i ovanstående resonemang är att merutnyttja det underlag som kollektivtrafikmyndigheten i hög grad ändå borde vara i besittning av eller ha rutiner för oavsett om det finns kommersiella intressenter eller inte. Transportstyrelsen menar att informationen som skapas i en marknadsanalys

³⁵ Av europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007, artikel 7 framgår att varje behörig myndighet en gång om året ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning.

också är ett beslutsunderlag för de fall där upphandling av kollektivtrafiktjänster sker, dvs. att det även finns en koppling mot ett effektivt utnyttjande av skattemedel, vilket torde ligga i alla myndigheters intresse.

Litteraturförteckning

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007.
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.
- Partnerskap för en förbättrad kollektivtrafik, (2015). *Regionala trafikförsörjningsprogram förhållbar utveckling av kollektivtrafiken – En vägledning och ett verktyg.* Maj 2015.
- Ramböll, 2014. *Bussen i marknadsöppningen. Förutsättningar och hinder för kommersiell regional trafik med buss.*
- Regeringens proposition 2009/10:200. *Ny kollektivtrafiklag.* April 2010.
- Skånetrafiken, 2013. *Kommersiell kollektivtrafik i Skåne – Ett samlat erbjudande.* Oktober 2013.
- Svensk kollektivtrafik, 2014. *Kollektivtrafikbarometern 2013.* 2014-02-07.
- Sveriges kommuner och landsting, 2012. *Utvärdering 2012 – Regionala trafikförsörjningsprogram.*
- Sveriges kommuner och landsting och Trafikverket, 2012. *Kol-TRAST – Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik.* November 2012.
- Sweco, 2013. *Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik.*
- Trafikanalys, 2014a. *Transportarbetet 1950-2013.* 2014-10-29.
- Trafikanalys, 2014b. *Lokal och regional kollektivtrafik 2013.* 2014-06-26.
- Transportstyrelsen, 2014a. *Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Tillträde till gemensamma funktioner sett ur trafikföretagens synvinkel.* 2014-04-02, dnr: TSG 2014-1614.
- Transportstyrelsen, 2014b. *Marknadstillträde i regional kollektivtrafik – Utformning och genomförande av trafikförsörjningsprogrammen sett ur trafikföretagens synvinkel.* 2014-04-28, dnr: TSG 2014-251.
- Vectura, 2012. *Utvärdering av samråden kring de regionala trafikförsörjningsprogrammen.*
- Västra Götalandsregionen (Kollektivtrafiksekretariatet) och Västtrafik, 2014. *Rapport från Västra Götaland: Kommersiell kollektivtrafik.* 2014-11-13.