



Kommersiell trafik i offentlig samverkan

Kartläggning, fördjupning och rättslig vägledning kring samverkan mellan regioner och kommersiell buss- och tågtrafik

Oktober 2021



Sveriges Bussföretag

Ett förbund inom **TRANSPORTFÖRETAGEN**

Förord

Idén till den här rapporten är sprungen ur situationen som bussbranschen, såväl den kommersiellt drivna som den offentligt upphandlade, hastigt hamnade i under våren 2020 i där coronapandemin helt förändrade alla tidigare gällande sanningar. Över en natt förändrades den verklighet vi var vana vid och persontransportsektorn, inte minst bussbranschen, har gått och går fortfarande igenom en djup kris som kommer påverka verksamheten under många år framåt. Kriser kan dock också skapa uppslag till nya sätt att tänka och arbeta på. Både den kommersiella och den upphandlade trafiken har brottats med sina egna utmaningar under pandemin och därför hoppas vi att den förändrade verkligheten leder till att fler aktörer öppnar för diskussion om en ökad samverkan mellan dessa.

Det har dock saknats ett fakta- och diskussionsunderlag inom området och det är detta vi vill åstadkomma med denna rapport. Vi har lagt fokus på tre huvudområden:

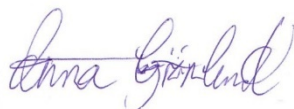
- En kartläggning och analys av regionernas befintliga samverkan på buss- och tågsidan
- En fördjupning av två exempel på samverkan som finns idag
- En rättslig vägledning framtagen utifrån nu gällande lagstiftning

Vi hoppas att detta samlade underlag skall kunna ge värdefull input till framtida diskussioner om eventuell samverkan. Vår övertygelse är att när vi tar tillvara alla möjligheter som finns kan vi få mer kollektivtrafik för pengarna och därmed möjlighet att med ett utökat utbud locka fler resenärer till kollektivtrafiken.

För den som önskar mer fakta eller underlag i frågorna står vi alltid till tjänst.

Sveriges Bussföretag är bransch- och arbetsgivarorganisation för bussbranschen i Sverige. Vi är ett förbund inom Transportföretagen och Svenskt Näringsliv. Läs mer om oss och vår verksamhet på www.sverigesbussforetag.se

Stockholm i oktober 2021



Anna Grönlund, branschchef Sveriges Bussföretag

Innehåll

Förord.....	2
Definitioner.....	4
Vad är kommersiell linjetrafik?.....	4
Kartläggning av samverkan mellan regioner och kommersiella aktörer.....	5
Bakgrund.....	5
Metodbeskrivning.....	5
Resultat.....	5
Vart finns samverkan?.....	6
Hur ser ersättningsmodellerna ut?.....	8
Historiska samarbeten.....	9
Generella ställningstaganden från regionerna.....	11
Utmaningar med samverkan.....	13
Sammanfattning och analys av kartläggningen.....	16
Det finns mer samverkan med tåg- än med bussföretag.....	16
Vi kan lära oss mycket av de goda exempel som finns.....	16
Utbudet kan öka på ett kostnadseffektivt sätt.....	16
Lagen ger möjligheter men nyttjas inte.....	17
Pandemin har ändrat spelplanen men skapar också möjligheter.....	17
Fördjupning: Trosabussen.....	18
Fördjupning: Vy Bus4You mellan Karlstad och Örebro.....	23
Rättslig vägledning.....	28
Bakgrund.....	28
Gällande rätt.....	28
Bedömning.....	32
Bilaga 1 – Enkät som användes i kartläggningen.....	33

Definitioner

Vad är kommersiell linjetrafik?

Bussbranschen brukar delas upp i tre segment, där kommersiell linjetrafik är ett. De två andra är offentligt finansierad kollektivtrafik (främst offentligt finansierad upphandlad linjetrafik och skoltrafik) samt turist- och beställningstrafik (inklusive researrangörsverksamhet).

Kommersiell linjetrafik är busstrafik som bedrivs helt på kommersiell basis, utan subventioner från exempelvis regioner eller kommuner. Trafiken kan bedrivas helt i egen regi av ett bussföretag eller av ett företag som köper själva trafiktjänsterna av underentreprenörer. Båda modellerna är vanligt förekommande i Sverige.

Den kommersiella linjetrafiken kan övergripande delas in i två kategorier:

- **Expressbussar**, som främst är långväga trafik i stråk som passerar flera län
- **Flyg- och anslutningsbussar**, som främst är trafik av kortare karaktär som har flygplatser, hamnar och liknande som slutdestination, oftast med syftet att resa vidare med ett annat färdmedel

De flesta bussföretag verkar inom mer än ett av de tre definierade segmenten kommersiell linjetrafik, upphandlad kollektivtrafik och turist- och beställningstrafik.

För mer information om hur den svenska bussbranschens struktur ser ut, hänvisas till Sveriges Bussföretags statistikrapport.¹

Foto: Silverlinjen



¹ Sveriges Bussföretag: Statistik om bussbranschen, september 2021.

<https://www.transportforetagen.se/globalassets/vara-forbund/sveriges-bussforetag/dokument/statistik-om-bussbranschen-2021-final.pdf?ts=8d97e7009790980>

Kartläggning av samverkan mellan regioner och kommersiella aktörer

Bakgrund

Det har vad Sveriges Bussföretag känner till inte gjorts någon genomgående kartläggning av hur samverkan mellan regioner och kommersiella aktörer ser ut och har sett ut historiskt. Vi har i denna rapport lagt fokus vid följande områden för att försöka vara så heltäckande som möjligt:

- Om det finns kommersiell trafik inom respektive region
- Om kommersiell trafik finns (buss eller tåg), köper regionen platser i dagsläget eller har biljettsamverkan
- Hur ersättningsmodellen ser ut i de fall där det finns samverkan
- Om det har funnits annan samverkan historiskt och varför den i så fall försvann
- Om det finns ett generellt ställningstagande kring att köpa platser eller ha biljettsamverkan
- Vilka utmaningar regionerna ser med att samverka med kommersiella aktörer

Metodbeskrivning

Insamling av data har skett genom en enkät med tillhörande följebrev som skickats ut till samtliga regionala kollektivtrafikmyndigheter i Sverige samt Mälardalstrafik AB, Svealandstrafiken AB samt Öresundståg AB. Kopia gick också till Svensk Kollektivtrafik samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Enkäten genomfördes inte anonymt och var öppen för svar från 2021-04-22 fram till att sista regionen svarade 2021-08-03. Ett antal påminnelser gick ut under denna period till de som inte svarat.

Samtliga regioner samt Mälardalstrafik AB har besvarat enkäten. Svealandstrafiken avstod från att svara till förmån för Region Västmanlands svar.

Enkäten som användes finns som bilaga till rapporten.

Resultat

Resultaten presenteras både som tabeller och som fritextsvar för att ge en så heltäckande bild som möjligt. Det frågeformulär som används finns i metodavsnittet.

Vart finns samverkan?

Nedan presenteras vart det finns kommersiell trafik idag, och om det sker samverkan med kommersiella aktörer.

Region	Finns kommersiell trafik?	Samverkan/platsköp på bussar?	Samverkan/platsköp på tåg?
Blekinge	Ja, buss	Nej	-
Dalarna	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Gotland	Ja, buss	Nej	-
Gävleborg	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Halland	Ja, buss och tåg	Nej	Nej
Jämtland Härjedalen	Ja, buss och tåg	Nej	Nej*
Jönköping	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Kalmar	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Kronoberg	Ja, tåg	-	Ja
Norrbottnen	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Skåne	Ja, buss och tåg	Nej	Nej
Stockholm	Ja, buss och tåg	Nej**	Nej
Sörmland	Ja, buss och tåg	Nej***	Nej***
Uppsala	Ja, buss och tåg	Nej	Nej***
Värmland	Ja, buss och tåg	Ja	Ja
Västerbotten	Ja, buss	Nej	-
Västernorrland	Ja, buss	Ja	-
Västmanland	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Västra Götaland	Ja, buss och tåg	Ja	Ja
Örebro	Ja, buss och tåg	Ja	Ja
Östergötland	Ja, buss och tåg	Nej	Ja
Mälardalstrafik	Ja, buss och tåg	Ja	Ja

*) Samverkan i form av gemensam styrgrupp med SJ för att diskutera resbehov, trender och planer med bäring på tågtrafiken, ej formellt biljettsamarbete

***) Förekommer viss samverkan i form av att möjliggöra för kommersiella aktörer att sälja SL-biljetter samt testa nya tekniska lösningar i ordinarie trafik

****) Ingen inomläns kommersiell trafik, men indirekt samverkan via Movingo/Mälardalstrafik

Region Stockholm och Region Kalmar län har även svarat att det förekommer kommersiell båttrafik inom deras område. Region Kalmar län har även samverkan kring denna.

I dagsläget finns det kommersiell trafik med buss eller tåg i samtliga regioner – de allra flesta har både och. Exakt vilka sträckor det rör sig om har vi inte tagit med i rapporten. Åtta regioner har samverkan på endast tågsidan, tre regioner har samverkan på både buss- och tågsidan och en region har samverkan endast på bussidan. Mälardalstrafik har samverkan både på buss- och tågsidan. Nio regioner har ingen direkt samverkan alls.



Foto: Silverlinjen

Hur ser ersättningsmodellerna ut?

Nedan presenteras ersättningsmodellerna hos de regioner som har samverkan i dagsläget.

Region	Ersättningsmodell busstrafik	Ersättningsmodell tågtrafik
Dalarna	-	Utfallsbaserad ersättning
Gävleborg	-	Fast ersättning
Jönköping	-	Fast ersättning
Kalmar	-	Fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar
Kronoberg	-	Utfallsbaserad ersättning
Norrbottn	-	Tjänstekoncession
Värmland	Utfallsbaserad ersättning	Utfallsbaserad ersättning
Västernorrland	Utfallsbaserad ersättning	-
Västmanland	-	Fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar
Västra Götaland	Utfallsbaserad ersättning	Fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar
Örebro	Utfallsbaserad ersättning	Fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar
Östergötland	-	Fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar
Mälardalstrafik	Både fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar samt utfallsbaserad ersättning	Både fast ersättning baserad på regelbundna resanderäkningar samt utfallsbaserad ersättning

Nära alla regioner som samverkar med kommersiella aktörer på bussidan nyttjar en utfallsbaserad ersättning, alltså en ersättning som betalas ut utifrån underlag kring hur många som faktiskt åkte med bussen. Det finns endast ett exempel på en annan modell, och då en kombination av utfallsbaserad ersättning och regelbundna resanderäkningar.

På tågsidan varierar det mellan olika ersättningsmodeller men den vanligaste är någon form av fast ersättning, oftast baserad på regelbundna räkningar av antalet resande. Det förekommer också utfallsbaserade ersättningar samt tjänstekoncession.

Historiska samarbeten

Nedan följer en tabell kring om samverkan har funnits historiskt (tidshorisonen de senaste 15 åren), men inte finns kvar idag, samt de svar som getts kring varför dessa avslutats.

Region	Historisk samverkan buss	Historisk samverkan tåg
Blekinge	Nej	Ja
Dalarna	Ej svarat	Ej svarat
Gotland	Nej	Nej
Gävleborg	Nej	Ja
Halland	Nej	Nej
Jämtland Härjedalen	Ej kännedom	Ej kännedom
Jönköping	Nej	Ja
Kalmar	Ja	Nej
Kronoberg	Nej	Nej
Norrbottn	Ej kännedom	Ej kännedom
Skåne	Nej	Nej
Stockholm	Nej	Nej
Sörmland	Nej	Nej
Uppsala	Ej svarat	Ej svarat
Värmland	Nej	Ja
Västerbotten	Nej	Nej
Västernorrland	Nej	Nej
Västmanland	Nej	Ja
Västra Götaland	Ja	Ja
Örebro	Nej	Nej
Östergötland	Nej	Ja
Mälardalstrafik	Ej svarat	Ej svarat

Region Stockholm har svarat att de haft historisk samverkan vad gäller skärgårdstrafik, men inte på buss- eller tågsidan.

Citat från enkäterna kring varför samarbetena avslutats:

- Vi har tyvärr inte svar på varför detta samarbete avslutades men att detta förmodligen beslutades i samarbete med grannregionerna. *(Blekinge)*
-
- Bokningssystem infördes på de kommersiella linjerna. *(Jönköping)*
-
- Det var alldeles för få resenärer som nyttjade möjligheten. *(Kalmar)*
-
- Efter införande av nytt zonsystem kopplat till biljetterna i länet under 2020 togs det periodkortet bort ur sortimentet och avtalen upphörde. *(Västra Götaland)*
-
- Vi har förr köpt platser på TiB mellan Motala och Mjölby. Behovet försvann när vi började köra Östgötapendeln på den aktuella sträckan och även utökade turtätheten. *(Östergötland)*

Foto: Ryno Quantz



Generella ställningstaganden från regionerna

Nedan följer de beskrivningar av respektive regions generella ställningstaganden som framkommit av enkäterna. Vissa har sammanfattats till en kortare beskrivning.

Region	Ställningstagande i korthet
Blekinge	Välkomnar initiativ med kommersiell trafik och är öppna för samarbete både gällande trafik och information/marknadsföring
Dalarna	Ej svarat
Gotland	Har aldrig diskuterats
Gävleborg	Inget generellt ställningstagande i dagsläget, politiska viljeinriktningar väger tungt för eventuella framtida ställningstaganden
Halland	Inget generellt ställningstagande i dagsläget
Jämtland Härjedalen	Inget generellt ställningstagande, ser i grunden positivt på samverkan för att möjliggöra ett bra utbud
Jönköping	Inget generellt ställningstagande, för gärna diskussioner med andra operatörer men bokningskrav är ett hinder
Kalmar	Inget generellt ställningstagande men kan tänka sig det, har sökt samarbeten tidigare och är öppna för att utreda nya
Kronoberg	Inget generellt ställningstagande, positiv om det kan gynna båda parter men finns inget behov i dagsläget
Norrbotten	Inget generellt ställningstagande, men positivt inställda
Skåne	Inget generellt ställningstagande, men är tveksamma då trafiken redan är välutvecklad
Stockholm	Inget generellt ställningstagande, normalt föreligger inget behov och den kommersiella trafiken kan då istället kan utgöra komplement varför inget samarbete behövs
Sörmland	Principiellt välkomnas kommersiella alternativ, dock svårt att se hur inomlänstrafik kan bedrivas på kommersiell grund

Uppsala	Inget generellt ställningstagande, ser att det skulle kunna fungera på någon enstaka sträcka och är öppna för diskussion
Värmland	Principiellt välkomnas kommersiell trafik och man är öppen för samverkan
Västerbotten	Inget generellt ställningstagande
Västernorrland	Inget generellt ställningstagande, men önskvärt med ökad samverkan i framtiden
Västmanland	Inget generellt ställningstagande, hanterar samarbeten vid de fall trafiken uppfyller ett behov och efterfrågan finns
Västra Götaland	Inget generellt ställningstagande, viktigt med samarbete på tågsidan för att ge ett brett utbud, svårt att hitta ersättningsmodeller som skapar likabehandling vad gäller buss
Örebro	Inget generellt ställningstagande, men uttrycker i trafikförsörjningsprogrammet att man är öppen för dialog kring biljettsamarbeten och att kommersiell trafik ska ha konkurrensneutral tillgång till hållplatser m.m.
Östergötland	Inget generellt ställningstagande
Mälardalstrafik	Ej svarat

De flesta regioner har inget generellt ställningstagande kring samverkan med kommersiella aktörer. Flera uttrycker sig positiva till diskussioner om sådana samarbeten i framtiden medan andra är mer skeptiska.

Utmaningar med samverkan

Nedan följer samtliga fritextsvar som lämnats in kring vad man från regionernas sida upplever som de största utmaningarna med att samverka med kommersiella aktörer i dagsläget.

- Det svara intresset från de kommersiella aktörerna och möjligen svårigheter med ersättningar och garantier till våra kunder.
- En svårighet är att anmälningar om ny trafik mestadels inkommer ganska sent, eftersom föreskrifterna inte kräver en lång framförhållning. I vissa fall vore det tänkbart att vi kunde anpassa vårt utbud längs en sträcka som en kommersiell aktör tänker trafikera. Den sena inlämningen omöjliggör detta, eftersom tidtabellen redan är planerad.
- Att göra det tydligt för kund gällande resevillkor och biljettregler.
- Att säkra att det finns tågavgångar i populära tider/peaktider för våra regionala tåg för att säkerställa tillgängligheten för våra resenärer som inte vill/kan köpa biljetter som har giltighet hos den kommersiella aktören.
- Att samverka med kommersiella aktörer genom att ”köpa” platser innebär att denna trafik behöver innefattas i beslut om Allmän trafikplikt. Detta i sin tur leder till utmaningar att synkronisera den kommersiella aktörens självständighet att utföra sin trafik på kommersiell basis med de villkor som ställs inom beslutet om den allmänna trafikplikten och möjlighet till styrning och ansvar.
- Det kommersiella utbudet är mycket begränsat och anpassat för särskilda ändamål (långväga trafik och/eller säsongsbetonat).
- Bokningskrav.
- En stor utmaning är snabbt tillträde och utträde av trafikeringen. Vid snabbt utträde kan vi ha svårt svara upp med turutbud gentemot allmänheten. Korta tidsperioder är också en svårighet. Läger vi anslutningar till och från den kommersiella trafiken behöver vi ha framförhållning att trafiken finns under en längre period.
- En annan fråga är hur man hanterar ev förstärkningstrafik. Platserna som kan erbjudas lokalt resande är ofta obokade. Om bussen blir full, vem har då ansvaret för att resenären kommer fram till sin destination. Ena dagen kanske det går men inte andra. Vem ansvarar för resenären som inte får plats och hur löser man en sådan uppkommen situation? Lösning kan självklart vara att man lägger även dessa sträckor i bokning, men då kanske dessa bokningar slår hål på den långväga resenärens möjlighet att boka. Handlar det även om att resa på länstrafikens resedokument behöver kunden köpa eller ha köpt sin biljett i ett system och boka resan i ett annat.
- Samverkan med övriga aktörer (regioner, kommuner) då kommersiella aktörer oftast kör resor som går över länsgränser.
- Biljettsystem skall kunna användas så det inte blir konkurrens mellan våra och transportörens prissättning.



Foto: Ryno Quantz

- Politisk inställning? Att man tappar rådighet över trafiken möjligen.
- Kort framförhållning i start och avveckling av trafikering.
- Svårt att få info om trafikutbud.
- Icke-kompatibla biljettsystem
- Helt olika priser för resor med kollektivtrafiken och privata aktörer
- Tidtabellerna är inte avstämde
- SL som varumärke ska inte beblandas med andra företag
- Det verkar saknas grundläggande förutsättningar för att starta upp kommersiell trafik, finns inga stråk inom länet med tillräckligt stort underlag.
- Om en kommersiell aktör tar över delar av vår trafik så är förmodligen långsiktigheten en viktig fråga – att en aktör inte drar sig ur med kort varsel.
- Om våra biljetter skall gälla så är ersättning till aktören en viktig fråga.
- Och det juridiska – hur får vi samarbeta med en kommersiell aktör – krävs upphandling eller samarbeta med alla som vill?
- Viktigt att klargöra den juridiska formen och hur samverkan kan överensstämma med lagstiftningen
- Trafikorganisations dilemma är hur långsiktig den kommersiella trafiken är och i vilken mån man kan lita på att den är bestående och tillvaratar det regionala behovet. Att för en region starta upp trafik är en process som tar tid och man kan inte få en situation där marknaden under en period inte erbjuds trafik.
- En utmaning är vid sträckor med tjänstekoncession för den allmänna kollektivtrafiken, då prissättningen för kommersiell trafik kan påverka intäkterna för den allmänna kollektivtrafiken.
- Att pandemins restriktioner som gör att tex Ybuss har pausat sin trafik och utbudet minskar för resenärer i Västernorrland

- Dagens svårigheter att komma fram till samverkansavtal med trafik som går igenom länet med tåg, tänker främst på SJ.
- I första hand är det kopplat till möjlighet att hantera validering av biljetter. Utveckling av BoB-standard är utifrån detta positivt.
- Upphandlad trafik har ett delvis annat syfte att tillgodose en tillgänglighet inom länet. Detta kräver trafik på tider där det är färre som reser och på sträckor som saknar kommersiella grunder rent ekonomiskt. Ekonomin i trafiken är dock fortfarande viktig för ett effektivt användande av skattemedel. Vi är förstas måna om att inte konkurrera med kommersiell trafik utan strävar alltid efter att komplettera den trafiken. Dock har de kommersiella aktörerna svårt att dela med sig av resenärdata eftersom detta är kritiskt för företagen i en konkurrenssituation. Utmaningen ligger i att upprätthålla en kontinuitet i trafikutbudet och hitta arbetssätt som garanterar att skattemedel endast bekostar de resenärer som tillkommer pga. periodkortsgiltighet och inget annat.
- Att hitta enkla modeller för biljettsamarbeten, främst gällande teknik, visering och avräkning.
- Att hitta bra former för trafikinformation. T ex att resenärer på ett smidigt sätt ska kunna få information om RKMs trafik och den kommersiella trafiken i en och samma resplanerare; både planerad trafik och gällande störningar.
- Sedan är det förstas enklast att hitta bra och ömsesidiga samarbeten där RKMs trafik och den kommersiella trafiken på ett naturligt sätt kompletterar varandra.
- Biljettsystem
- Trafik- och störningsinformation

Det går att identifiera vissa teman som återkommer oftare än andra:

- **Långsiktighet.** Hur kan man säkerställa att kommersiella aktörer gör det man åtagit sig att göra i det långa loppet?
- **Biljettsystem.** För att kunna samverka behöver en modell för ersättning tas fram som behöver bygga på någon typ av biljettsamarbete. Detta upplevs svårt att få till.
- **Den kommersiella trafiken fyller andra behov.** Regionernas uppdrag inom kollektivtrafik är kortfattat att tillgodose resande till arbete och skola, medan den kommersiella trafiken tillgodoser resor av annan karaktär.
- **Osäkerhet juridiskt kring hur samverkan kan gå till. Det saknas vägledning** kring hur olika samverkansmodeller kan se ut och vad som går och inte går att göra utan upphandling.

Sammanfattning och analys av kartläggningen

Nedan följer de övergripande slutsatser som vi har dragit av resultaten samt en samlad analys.

Det finns mer samverkan med tåg- än med bussföretag

Kartläggningen har framförallt visat att det är relativt vanligt med samverkan mellan regioner och aktörer inom kommersiell tågtrafik, men mycket ovanligt vad gäller kommersiell busstrafik. Det verkar vara en bild som varit gällande under lång tid.

Att det ser ut som det gör har flera orsaker – många av dessa samarbeten på tågsidan har funnits under lång tid, ända sedan SJ hade monopol på tågtrafiken. Trafiksystemen byggs också ofta kring stråk av tågtrafik som sedan kompletteras med annan trafik, och då blir det mer logiskt att söka samarbeten med tågtrafiken för att öka utbudet i de starka stråken. Vi tror också att skillnaden i investeringskostnad vad gäller fordonen är en bidragande orsak – tåg är betydligt dyrare att investera i och då blir det också naturligt att söka samverkan med befintliga aktörer.

Vi kan lära oss mycket av de goda exempel som finns

Det blir tydligt att det finns potential för fler samarbeten, men – det behövs också fler goda exempel på fungerande samverkan. Dessa behöver synliggöras både ur ett rent verksamhetsmässigt perspektiv men det behöver också bli klargjort juridiskt hur samverkan kan ske för de regioner som är intresserade. Från branschens sida kan vi också bli betydligt bättre på att lyfta de exempel som finns. Det är också delvis det som är syftet med denna rapport.

Det finns i dagsläget en stor osäkerhet och en utbredd rädsla att göra fel, och då blir hållningen istället mer restriktiv hos offentliga företrädare. Här bör kanske regionerna tillsammans ta ett gemensamt grepp för att ytterligare utreda frågan om fungerande samverkansformer och modeller mellan offentligt finansierad och kommersiellt driven busstrafik?

Utbudet kan öka på ett kostnadseffektivt sätt

Den samverkan som finns vad gäller busstrafik präglas i stort av en gemensam faktor – ersättningsmodellen. På tågsidan så görs främst regelbundna resenärsmätningar och sedan betalar regionerna för ett antal platser per avgång, oavsett om de används eller ej. Modellen bygger således på schablonberäkningar. Vad gäller busstrafik så är modellen att betala baserat på utfall dominerande, även om resenärsmätningar också förekommer.

Att nyttja modellen med utfallsbaserad ersättning borde göra att tröskeln sänks för fler regioner att under en begränsad period testa samverkan med kommersiella aktörer. Det går alldeles utmärkt att teckna ett tidsbegränsat avtal för att sedan utvärdera resultatet. Att endast betala för de resenärer som faktiskt åker bör vara bland de mest kostnadseffektiva sätten att bedriva kollektivtrafik på. Skulle volymerna öka i stor omfattning så kan en annan ersättningsmodell och



Foto: Merresor

andra avtal passa bättre. Men då finns också underlag och faktiska erfarenheter från just den linjen eller det området att bygga exempelvis en schablon på.

Lagen ger möjligheter men nyttjas inte

Flera regioner uppger att man har en positiv inställning till samverkan om man ser att det skulle gynna båda parter. När Kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 fanns förhoppningar om att den, genom att öppna även för kommersiell kollektivtrafik fullt ut, skulle ge resenärerna ett större och mer attraktivt utbud. Så har dock inte blivit fallet - utbudet av kommersiell trafik har inte ökat i någon större omfattning sedan lagens tillkomst. Den rädsla som präglade debatten inför Kollektivtrafiklagens ikraftträdande och som till stor del handlade om att kommersiella aktörer skulle ta betydligt större plats än tidigare och konkurrera ut offentligt upphandlad trafik har inte besannats. Eftersom merparten av den upphandlade trafiken har en hög grad av skattesubvention är det helt enkelt inte ekonomiskt bärkraftigt för ett kommersiellt företag driva samma trafik kommersiellt.

Den avvaktande inställningen från regionerna har också medfört att det inte tagits så särskilt många initiativ till samverkan kring offentligt finansierad och kommersiellt driven kollektivtrafik. Istället ses den kommersiella trafiken av vissa regioner som en ”konkurrent” snarare än en möjlig samarbetspartner.

Pandemin har ändrat spelplanen men skapar också möjligheter

Läget som både regioner och kommersiella aktörer befinner sig i just nu är unikt, då antalet resenärer under en längre period har varit lågt eller näst intill obefintligt under pandemin. Detta har gjort att verksamheten fått anpassas till helt nya förutsättningar som ingen hade kunnat förutse. En gemensam nämnare för hela sektorn är att det har varit en ansträngd period ekonomiskt.

Vi tror att pandemin gör det möjligt att ifrågasätta gamla sanningar och öppna för mer dialog mellan offentliga och privata aktörer. Dialoger som kan leda till utveckling och samarbeten som attraherar att resa kollektivt och att vi gemensamt återuppbygger förtroendet för att resa tillsammans.

Fördjupning: Trosabussen

Fakta

Sträcka:

Trosa – Vagnhärad – Liljeholmen

Samverkande parter:

Mälardalstrafik och Åkerbergs Trafik

Ersättningsmodell:

Intäkter från Movingo-periodbiljetter fördelas utifrån resandedata.

Trosabussen säljer också olika typer av enkelbiljetter i egen regi som inte Mälardalstrafik är involverade i.

Samverkan inleddes:

2010

Beskrivning av samverkan: Trosabussen startade under 2010 som en tjänstekoncession där Sörmlandstrafiken, som var upphandlande part, under en femårsperiod subventionerade trafiken. Subventionerna minskade succesivt och sedan 2014 bedrivs trafiken helt kommersiellt. Trafik på sträckan hade funnits historiskt, men då det startade 2010 fanns inget genomgående trafikupplägg.

För några år sedan infördes periodbiljetten Movingo som gäller i såväl Stockholm som övriga län i Mälardalen. Movingo gör det möjligt att resa med Mälartåg, SJ, Tåg i Bergslagen, all lokal kollektivtrafik i respektive län samt med Trosabussen. Trafiken ingår sedan dess i trafiksystemet och har därigenom en biljettsamverkan med Mälardalstrafik.

Det finns i dagsläget beslutad trafikplikt på sträckan som också upphandlas med jämna mellanrum sedan Mälardalstrafik tog över ansvaret, även om trafiken i dagsläget bedrivs kommersiellt. När sträckan enbart låg under Sörmlandstrafiken så fanns det från 2014 ingen trafikplikt, men när Movingo infördes så lades åter trafikplikt på sträckan.

Foto: Ryno Quantz



Intervju med Helena Ekroth, VD för Mälardalstrafik



”Varje koncept behöver skräddarsys utifrån sin unika geografi”

Helena Ekroth, vd för Mälardalstrafik

Helena Ekroth har i sin tidigare roll som chef för Sörmlandstrafiken varit med och utvecklat det samarbete som finns med Åkerbergs Trafik gällande Trosabussen. Hon inleder med att betona sin positiva inställning till en ökad samverkan mellan offentliga och kommersiella aktörer.

- Hela idén med lagstiftningen vi har idag är att den kommersiella trafiken ska komplettera den upphandlade trafiken och till och med ha företräde i vissa fall. Det behöver arbetas mer med att få till sådana lösningar.

Däremot ser hon också de farhågor som finns med att trafik bedrivs enbart på kommersiell basis. En kommersiell aktör kan både påbörja och avsluta trafik med 21 dagars varsel, medan en regional kollektivtrafikmyndighet arbetar med en betydligt längre tidshorisont. Därmed blir det också ett stort risktagande för samhället att gå in i den typen av samarbeten med kommersiella aktörer. Vidare menar hon dock att tiden har utvisat vad gäller just Trosabussen att det finns ett stort mått av ansvarstagande från Åkerbergs Trafiks sida och att samarbetet flutit på bra.

- Det blev tyvärr inte så många goda exempel efter att den nya lagstiftningen trädde i kraft 2012 och Trosabussen är närmast unik. Det behövs som jag ser det en särskild situation för att en samverkan skall kunna uppstå – exempelvis trafik till en flygplats eller som i det här fallet Trosa-Liljeholmen, en sträcka som trafikerats historiskt och där målpunkten i södra Stockholm är så stor att det finns bärighet. Varje koncept behöver skräddarsys utifrån sin unika geografi och kunna bli en del i ett större system, en del av samhällsapparaten.

Just långsiktigheten är särskilt viktig, menar hon. På en del sträckor har trafik kommit och gått genom åren. Erfarenheten från den pågående pandemin är framförallt att man måste titta på vad som blir utfallet på sista raden – även på tågsidan. De kommersiella aktörerna agerade snabbt i början och anpassade trafikutbudet, vilket också flera fick kritik för, medan regionerna var hårdare hållna av staten. Hur det ska fungera vid eventuella liknande situationer i framtiden är viktigt att reda ut.

En annan stor utmaning i sammanhanget som hon lyfter fram är upphandlingsreglerna, som skiljer sig väsentligt mellan buss- och tågtrafik. Ur det juridiska perspektivet är det tydligt att på en sträcka med beslutad trafikplikt där ingen parallell upphandlad trafik finns måste en upphandling ske för att möjliggöra samverkan med en kommersiell aktör. Det gäller även om trafiken i sig kommer att utföras utan subventioner. Det var med anledning av detta som trafikplikt återinfördes på Trosabussens sträckning när Movingo infördes. Vad gäller tågtrafiken

så anses den tilldelning av tåglägen som Trafikverket gör motsvara en konkurrensutsättning, men eftersom motsvarande inte görs för busstrafik så måste en upphandling ske med jämna mellanrum. Det finns däremot inga formella hinder för biljettsamverkan med kommersiella aktörer som trafikerar parallellt med den egna trafiken. Men det snäva regelverket kring busstrafiken tror hon skapar stor osäkerhet och att regionerna blir restriktiva, särskilt utifrån att marknaden ifrågasätter det offentliga emellanåt.

Helena lyfter också fram att hon funderat i termer av om modellen med tjänstekoncession, som var inledningen på samarbetet med Trosabussen, skulle kunna fungera på andra sträckor.

- Tjänstekoncessionen som modell är väldigt bra. Du är med och tar ansvar men lägger också ett stort ansvar hos trafikföretaget. Det kräver dock en marknadsanalys då ersättningen ska minska efterhand och eftersom böckerna i trafikföretagen inte är så öppna så blir det svårt att analysera vad som är bra modeller – också eftersom det offentliga och kommersiella analyserar utifrån olika perspektiv.

Avslutningsvis så betonar hon att den politiska viljan är viktig för att få till stånd en samverkan. Det är tydligt att Trosa kommuns inställning spelade en stor roll i att modellen blev som den blev, men det viktigaste är att det blir bra för de man arbetar för – resenärerna.

- Det viktiga ur politisk synvinkel är inte vem som utför trafiken eller hur det görs – utan att resenärerna upplever att tillgängligheten har blivit bättre.



Foto: Trosabussen

Intervju med Pär Åkerberg, VD för Åkerbergs Trafik

Pär Åkerberg driver familjeföretaget Åkerbergs Trafik med bas i Vagnhärad. Företaget bedriver både buss-, taxi och åkeriverksamhet och en del av bussverksamheten är Trosabussen, den egna kommersiella linjen mellan Trosa – Vagnhärad och Liljeholmen.



”Vi kan påverka att fler åker kollektivt”

Pär Åkerberg, VD för Åkerbergs Trafik

Pär berättar om när linjen startades för drygt tio år sedan. Då var det en tjänstekoncession där de fick lämna anbud på utbud och upplägg, och

fick en grundsumma från start som sedan skulle växlas av under ett antal år. Dåvarande Sörmlandstrafiken var upphandlande part. Initiativet kom i grunden från Trosa kommun som ville ha en direktlinje som länstrafiken hade haft längre tillbaka. Tanken i grundkonceptet var att bygga upp en linje som fokuserade på arbets- och skolpendling, och som kunde vara ett komplement till tåget.

- Trosa ligger lite vid sidan av då tåget stannar i Vagnhärad, och med en busslinje gick det att reglera och anpassa tiderna bättre mot tågens relativt stela tidtabell. Fokus låg på flexibilitet, varaktighet och trygghet. Vi fick tidigt i processen deklarerat hur vi skulle arbeta vid trafikstörningar, med ersättningstrafik och så vidare. På alla år har vi inte ställt in en enda tur om inte vägen i sig har varit avstängd. Vi har bevisat att det går!

Från början ägde man konceptet helt själva och hade hand om hela kedjan, inklusive prissättning – bland annat med egna månadskort och olika typer av enkelbiljetter. Pär berättar att i dagsläget är ungefär 30 procent av resenärerna bestående av pendling med månadskort och resterande är olika typer av enkelbiljetter. När Movingo infördes så inkluderades Trosabussen i det systemet vilket gjorde att rådigheten över prissättningen på månadskorten istället hamnade hos Mälardalstrafik och fördelningen av ersättningen gjordes enligt en annan modell.

- I Movingos linda förlorade vi mycket pengar, då ersättningen till oss blev lägre än de intäkter vi haft tidigare. Ingen kan konkurrera mot Movingos priser vid pendling fem dagar i veckan. Sett i sin kontext så var det dyrare tidigare att köpa månadskort både hos Trosabussen och SL – nu köper du istället en och samma biljett i form av Movingos periodbiljett. Ett ökat resande skulle kompensera för detta och det var det också på väg att göra, men det var innan pandemin slog till. Långsiktigt är det dock en förutsättning att vara med i samarbetet då den tredjedel av våra resenärer som är pendlare med månadskort är avgörande för att få verksamheten att fungera.

Han framhåller dock att Mälardalstrafik är och har varit en mycket bra samarbetspartner som tänker väldigt affärsmässigt och som man kan inspireras av. Organisationen har stor kunskap, lyhördhet och framförallt en vilja att få samverka att fungera. Viljan begränsas dock av regelverk emellanåt, exempelvis vad gäller att trafiken måste upphandlas med jämna mellanrum.

Pär har också förståelse för att det finns en oro att ingå samarbeten med kommersiella aktörer, framförallt utifrån hur regelverken för avveckling av trafik ser ut idag.

- Ska du få resenärernas förtroende för ett system, i dagsläget för Movingo, så krävs en varaktighet. Tågtrafiken upplevs både politiskt och av resenärer som mer långsiktig och det har också funnits en större vilja att investera i tågtrafik. Men att erbjuda alla trafikslag i flera län på samma biljett är en fantastisk möjlighet för resenärerna. Att kunna ta bussen om tåget inte fungerar gör också att resenärerna inte märker av störningar på samma sätt och bibehåller förtroendet.

Han avslutar med att konstatera att den stora fördelen med samverkan är att det faktiskt går att påverka att fler kan åka kollektivt och att det blir billigare för samhället.

- Det blir oavsett hur du vänder på det billigare än om trafiken skulle drivas i egen regi. Det finns annan trafik som samhällets pengar behöver bära av olika skäl, och då är det bättre att pengarna går till denna än till kommersiellt gångbar verksamhet.

Foto: Ryno Quantz



Fördjupning: Vy Bus4You mellan Karlstad och Örebro

Fakta

Sträcka:

Karlstad – Kristinehamn – Karlskoga – Örebro

Samverkande parter:

Vy Bus4You,
Värmlandstrafik/Region Värmland
och Länstrafiken/Region Örebro län

Ersättningsmodell:

Vy Bus4You får en fast ersättning per verifierad påstigande resenär med giltigt färdbevis.

Samverkan inleddes:

Senvåren 2020

Beskrivning av samverkan: Vy Bus4You startade våren 2020 ett nytt trafikupplägg med en stor ökning av antalet avgångar mellan Karlstad – Örebro – Västerås – Arlanda/Stockholm. I samband med detta inleddes dialog med Värmlandstrafik och Länstrafiken kring att erbjuda platser i trafiken mellan Karlstad och Örebro.

Strax innan samverkan inleddes hade också beslut tagits om att lägga ner den skattesubventionerade regionala tågtrafiken mellan Karlstad och Örebro från och med december 2020. Därmed saknades en direkt relation mellan städerna – det går att resa med Värmlandstrafik respektive Länstrafiken men då behöver du som resenär byta buss i Karlskoga. På den aktuella sträckan är bussen konkurrenskraftig tidsmässigt jämfört med tåget, utifrån hur järnvägens sträckning ser ut.

Rent praktiskt så fungerar det likadant som ordinarie länstrafik – resenärerna visar sina färdbevis och tar plats ombord på bussen. Som resenär med respektive läns biljetter är du inte garanterad plats ombord, precis som på en ordinarie länstrafikbuss, utan den som kliver på först har rätt att åka med. Vy Bus4You:s egna resenärer har förtur och sedan fylls bussarna på efter hand.

Trafikplikt finns på respektive delsträcka men ingen genomgående trafik i egen regi körs. Värmlandstrafik kör på sträckan Karlstad – Karlskoga (över länsgräns) inom ramen för den upphandlade trafiken vilket även Länstrafiken gör på sträckan Karlskoga – Örebro. Det går också att åka SJ:s genomgående tåg.

”Den här lösningen tillför mer valfrihet och ett större utbud”

Mattias Bergh, trafikdirektör på Värmlandstrafik/Region Värmland

Intervju med Mattias Bergh, trafikdirektör på Värmlandstrafik/Region Värmland



Mattias Bergh, trafikdirektör på Värmlandstrafik, har mångårig bakgrund på såväl den offentliga sidan som på utförarsidan, och förstår mycket väl logiken som råder på bägge sidor. Hans bild är att branschen idag är generellt positivt inställd till samverkan med kommersiell trafik, men har kanske inte alltid varit det historiskt. När förslaget till den nya lagstiftningen kom ut på remiss så låg tonvikten väldigt mycket på kommersiell trafik och dess möjligheter och förutsättningar att lösa regioners behov av arbetspendling vilket ledde till att många regioner intog en avvaktande position.

- Från början gick ju förslagen mycket längre och den kommersiella trafiken skulle både bli större och mer drivande, vilket skapade skepsis hos många länstrafikbolag. Det har i ärlighetens namn inte heller uppstått särskilt mycket ny kommersiell trafik sedan dess med tydlig inriktning på pendling vilket i sig inte är så konstigt då det finns en svårighet att hitta en bärande affärsmodell för det resbehovet. När det finns möjlighet så upplever dock jag att lagstiftarens andemening är att regionerna ska bejaka framväxten av kommersiell trafik och åtminstone inte försvåra för den.

Han berättar också att samarbetet som inleddes under våren 2020, strax innan pandemin slog till med full kraft, just nu granskas av Konkurrensverket om huruvida sträckan istället skulle ha upphandlats. Han lyfter fram att andra aktörer har hört av sig angående samma sträcka och har blivit erbjudna samarbete på samma villkor som Vy Bus4You, men inget mer samarbete har formaliserats vilket säkerligen har med pandemin att göra. Från regionens sida menar man att allt gått rätt till, då det inte ställs några krav på hur tidtabeller eller liknande ska utformas utan allt är upp till den kommersiella aktören – vilket enligt deras tolkning ska vara i linje med lagen. Det finns dock utrymme för att göra förtydliganden i lagstiftningen.

Vidare berättar Mattias att det också körs upphandlad trafik på sträckan, vilket han menar är nödvändigt då den kommersiella trafiken inte kan lösa allt.

- Det finns både buss och tåg idag, men för buss är det ett byte i Karlskoga. Den här lösningen tillför mer valfrihet och ett större utbud på sträckan och det ska bli intressant att se vad det leder till på längre sikt. Den upphandlade trafiken har dock även behov av att erbjuda en geografisk tillgänglighet i stråket och kan därför inte erbjuda den snabbaste resan mellan ändpunkterna.

Angående den pågående granskningen och vad den kommer fram till kommenterar Mattias:

- Om inte det här upplägget fungerar, så får vi se över formerna och hitta en annan väg. Den här typen av samverkan är enligt vår bedömning i linje med vad lagstiftningen ville åstadkomma och som jag ser det tar vi ansvar för skattepengarna. Det behövs ett helhetsgrepp på frågan och alla regioner behöver gemensamt lyfta frågan om att reda ut

förutsättningarna. Osäkerhet kring att göra fel gör att man inte gör något istället. Om det innebär att lagstiftningen behöver förtydligas så är det isåfall välkommet.

-

En av de stora utmaningarna från regionernas perspektiv är långsiktigheten, fortsätter Mattias. Det tar tid att starta trafik och få den bärkraftig. Det är inte alls säkert att trafiken som den ser ut idag skulle se ut på samma sätt långsiktigt om du också tittar på hur den kommersiella trafiken utvecklas. Eftersom det inte heller ställs några krav på de kommersiella aktörerna idag, så finns också parallell trafik. Samtidigt behöver regionerna se att strukturen finns kvar över tid, vilket pandemin har satt ljuset på. I dagsläget är man i en fas där man får se hur samarbetet kommer att falla ut över en längre tidsperiod. Men han är också öppen för att anpassa den egna trafiken i framtiden.

- Det finns bra utbud på sträckan idag, särskilt mellan Karlstad och Kristinehamn där den upphandlade trafiken är tät och kompletteras med kommersiell tåg- och busstrafik. Kanske är utbudet för stort långsiktigt, men det vet vi inte ännu. Men det går ju också att låta den kommersiella trafiken ta hand om det som faktiskt är lönsamt och anpassa den regionala trafiken utifrån detta. Det har dock sina utmaningar ur ett systemperspektiv, där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna behöver säkerställa en långsiktig stabilitet för medborgarna och att de förstörade arbetsmarknadsregionerna fungerar för arbetspendling.

Den politiska inriktningen spelar en stor roll för att få till samverkan, fortsätter Mattias. I det här fallet var det Vy Bus4You som tog initiativet till dialog, i ett läge då man också såg att tågtrafiken var för dyr mot vad den levererade. Den här lösningen upplevde politiken i båda länen var tillfredsställande och ingen motsatte sig att bejaka den här typen av utveckling.

Mattias avrundar intervjun med att lyfta två andra saker som är han tycker är värda att få med sina tankar kring.

- Jag är inte helt övertygad om att takttidtabeller är en särskilt bra planeringsprincip, särskilt inte för tågtrafik på enkelspår. Tänket i takttidtabeller gör att det blir svårare att hitta bra anslutningar med den kommersiella trafiken. Det kan i förlängningen bli ett argument mot ökad samverkan. Sedan tror jag att den digitala utvecklingen där vi ständigt har omedelbar tillgång till information om när nästa avgång går i realtid gör att strukturplaneringen inte längre är lika viktig för våra kunder. Det viktigaste är att utbudet motsvarar efterfrågan och löser olika typer av resbehov. Jag har alltid varit av uppfattningen att en utvecklad samverkan mellan upphandlad trafik och kommersiell trafik rimligen leder till mer kostnadseffektiva lösningar och totalt sett då ger utrymme för mer kollektivtrafik och det är ju i grunden det vi strävar emot.

Not: Vid tillfället för rapportens publicering har Värmlandstrafik fått besked om att Konkurrensverket avskrivit ärendet utan att ha tagit ställning i sak.

Intervju med Elvir Rascic, affärsområdeschef för Vy Bus4You



Elvir Rascic är affärsområdeschef på Vy Bus4You och har varit drivande i att få till den samverkan som idag finns mellan Vy Bus4You, Länstrafiken och Värmlandstrafik. En inledande kontakt togs kring årsskiftet 2019/2020 i samband med den utökning av trafiken som skulle genomföras.

- Vi hade haft god utveckling på trafiken i regionen och i början av 2020 ökade vi turtätheten på sträckan med 35% i och med ett nytt trafikupplägg. Med en så omfattande och tät trafik börjar det nästan likna regional trafik. Vi har också en stabil ägarstruktur och kunde erbjuda en stabilitet att samverka kring.

”Så fort det fanns en vilja från regionerna så gick det lätt att komma igång”

Elvir Rascic, affärsområdeschef för Vy Bus4You

Elvir berättar vidare att när diskussionen om samverkan inleddes i mars 2020 så präglades den nästan direkt av pandemin. Men ingen av parterna ville ge upp i det läget – det fanns en stor förståelse för de avvikelser som kom i början och de neddragningar av trafiken som gjordes som en konsekvens. När väl avtal slöts så ingick det att trafiken skulle minska under en period framåt

medan man avvaktade resandeutvecklingen. Regionerna ansåg trots förutsättningarna med pandemin att Vy Bus4You hade en bra produkt att samverka kring och de detaljer som behövde lösas i IT-infrastrukturen gick relativt lätt att ordna.

- Så fort det fanns en vilja från regionerna gick det lätt att komma igång. Nu har vi varit igång ett antal månader och med anledning av pandemin så har inte så många åkt, men nu kommer vi succesivt att öka trafiken och också börja marknadsföra möjligheten – något som vi varit restriktiva med när det har kommunicerats att vi inte skall resa.

Diskussionen kring långsiktighet är inte heller något nytt för Elvir. Han har flera gånger upplevt att dialogen ofta utgår från frågan ”vad händer om ni vill sluta köra?” vilket gör att fokus lätt hamnar på att det förutsätts att trafiken ska upphöra. Om det perspektivet överskuggar diskussionen, så kommer man aldrig särskilt långt, menar han.

- I större samarbeten så behöver man baka in någon typ av ”exitavtal” som garanterar att den kommersiella aktören inte avslutar trafiken på tre veckor, vilket är möjligt enligt lagstiftningen. Om man då inte vill fortsätta samverka så går det ju att handla upp trafik.
- Men det är klart att regionerna behöver vara noga med vilka de samverkar med – jag hade ljugit om jag sa att jag inte förstår deras oro – varför skall man lita på att avtal hålls om trafiken blöder? Å andra sidan kan man också vända på frågan – varför ska man bedriva trafik som kostar skattebetalarna stora pengar och som väldigt få nyttjar?

Foto: Vy bus



Han är också väldigt öppen för att hitta olika typer av hybridlösningar. Regionerna kan handla upp stommen i trafiken, men på vissa tider kostar produktionen mycket då få åker. Finns det då några möjligheter att komplettera med kommersiell trafik som exempelvis ändå passerar förbi i vissa stråk?

- Ett grundproblem är att vi ofta ses som konkurrenter och inte som potentiella komplement eller helt enkelt ökning av utbudet. En del dialoger vi har haft har fastnat i att det inte går att samverka för att vi har fel färg på bussen eller att det skulle vara omöjligt att samverka när det inte skedde under samma varumärke. Det blir svårt att bygga ett effektivt system när andra väldigt kostnadsdrivande faktorer får styra mer än att pengarna hamnar där de behövs bäst.

Han hoppas att fler regioner kan våga testa att samarbeta med kommersiella aktörer framöver, även vad gäller busstrafik – det går alltid att från båda sidor dra sig ur ett samarbete om man upplever att det inte fungerar. Men det är värt att prova nya modeller. Det behövs fler goda exempel, särskilt nu efter pandemin då skattepengarna verkligen bör gå dit de behövs bäst.

- Politikerna påverkar i allra högsta grad och den politiska viljan har varit avgörande för att få till den samverkan vi har i Örebro och Värmland idag. Min spaning är att många verkligen borde ställa sig frågan ”vad har vi lärt oss av det senaste året?” den närmsta tiden och därefter fundera på om verkligen alla skattepengar går till rätt saker.

Rättslig vägledning

Följande PM angående samarbetsavtal i kollektivtrafiken är framtaget av Front Advokater den 11 juni 2021 i samband med att arbetet med rapporten inleddes.

Bakgrund

Kaisa Adlercreutz och Linda Dahlström upprättade år 2010 en promemoria beträffande samarbetsavtal i kollektivtrafiken åt Bussbranschens Riksförbund (BR). Svenska Bussbranschens Riksförbund var 2014 en av grundarna till bransch- och arbetsgivarförbundet Sveriges Bussföretag inom Transportföretagen och Svenskt Näringsliv. Bussbranschens samlade branscharbete bedrivs nu inom Sveriges Bussföretag, BR utgör idag bussbranschens forsknings- och utvecklingsorganisation.

Sveriges Bussföretag har 2021 uppdragit åt Front att: *uppdatera och komplettera ett rätts-PM om möjligheten för landets regionala kollektivtrafikmyndigheter att köpa platser och ingå samarbetsavtal med kommersiella trafikföretag för resenärer som köper biljett inom den offentligt drivna kollektivtrafiken.*

Nedan är detta nya, uppdaterade rätts-PM återgett i sin helhet.

Gällande rätt

Första steget: Trafikförsörjningsprogrammet

I förarbetena till lag (2010:1065) om kollektivtrafik ("Kollektivtrafiklagen") anges att vissa bestämmelser i Kollektivtrafiklagen motiveras av att det behövs ett visst mått av enhetlighet och förutsebarhet i tillvägagångssättet för regionala kollektivtrafikmyndigheters åtgärder i syfte att förbättra kollektivtrafikförsörjningen.² Innan regionala kollektivtrafikmyndigheter, eller av den till vilken befogenhet överlämnats, kan ingå avtal med kommersiella trafikföretag måste således den regionala kollektivtrafikmyndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram. Detta ska ske regelbundet och vid behov ska programmet uppdateras.³

I trafikförsörjningsprogrammet ska det gå att utläsa vilka behov av kollektivtrafik som anses finnas i ett län.⁴ I 2 kap. 10 § Kollektivtrafiklagen anges vad ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla, bland annat ska behov av kollektivtrafik framgå samt mål för kollektivtrafikförsörjningen. Vid upprättandet av programmet ska samråd ske med berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Samråd ska även ske med kommunerna i länet om det är en region som är ensam regional kollektivtrafikmyndighet.⁵ Syftet med att samråda vid utformning av

² Prop. 2009/10:200 s.68.

³ 2 kap. 8 § Kollektivtrafiklagen.

⁴ Prop. 2009/10:200 s.69.

⁵ 2 kap. 9 § Kollektivtrafiklagen.

trafikförsörjningsprogram är för att underlätta för enskilda och företag att förstå vilka åtgärder som kan komma att aktualiseras och att främja samordning med annan samhällsplanering.⁶

Andra steget: Beslut om allmän trafikplikt

Efter att ett trafikförsörjningsprogram har fastställts ska beslut om allmän trafikplikt fattas. Beslutet om allmän trafikplikt ska kunna härledas ur det senast fastställda trafikförsörjningsprogrammet.⁷ Med allmän trafikplikt avses *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.*⁸

Enligt Kollektivtrafiklagen är den regionala kollektivtrafikmyndigheten behörig lokal myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 ("EU:s kollektivtrafikförordning") och fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten får även efter överenskommelse med en eller andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område.⁹

Anledningen till varför beslutet om allmän trafikplikt är separerad från nästa steg, som är att tilldela avtal om allmän trafik, är för att det ger kollektivtrafikföretag möjlighet att kontrollera att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna agerar inom sin befogenhet genom möjlighet till överklagande och att ge myndigheterna ett viktigt strategiskt ansvar även om befogenheten att ingå avtal överlämnas till aktiebolag eller kommun.¹⁰

Beslut om allmän trafikplikt får endast avse regional kollektivtrafik och utgör en formell förutsättning och ram för ett efterföljande avtal om allmän trafik.¹¹ Ett beslut kan både innefatta enskilda linjer och nät av kollektivtrafik.¹² I övrigt finns inga begränsningar för omfattningen av ett beslut om allmän trafikplikt, så länge trafikplikten håller sig inom de territoriella och funktionella begränsningarna som lagen anger.¹³

I EU:s kollektivtrafikförordning anges att syftet med förordningen är att fastställa hur de berörda myndigheterna kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bl.a. är tätare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.¹⁴ Kammarrätten har i två domar från den 9 mars 2016 med målnummer 354-15 respektive 5951-15 angett att avsikten med beslut om allmän trafikplikt framförallt är tänkt att komplettera den redan befintliga eller kommande kommersiella kollektivtrafiken. Det finns inte i EU:s kollektivtrafikförordning, Kollektivtrafiklagen eller dess

⁶ Prop. 2009/10:200 s.69.

⁷ Prop. 2009/10:200 s. 69.

⁸ 1 kap. 5 § Kollektivtrafiklagen och EU:s kollektivtrafikförordning artikel 2(e).

⁹ 3 kap. 1 § Kollektivtrafiklagen.

¹⁰ Prop. 2009/10:200 s. 69.

¹¹ 3 kap 1 § Kollektivtrafiklagen. Jfr även med 3 kap. 3 § Kollektivtrafiklagen.

¹² Prop. 2009/10:200 s. 70.

¹³ Jfr Kammarrätten i Stockholms domar från den 9 mars 2016 med mål nr. 354-15 och 5951-15.

¹⁴ Artikel 1.1 i EU:s kollektivtrafikförordning.

förarbeten några begränsningar för omfattningen av ett beslut om allmän trafikplikt. Ett beslut om allmän trafikplikt får således fattas på sträckor där det redan bedrivs kommersiell trafik, under förutsättning att den befintliga och planerade kommersiella trafiken inte lever upp till de krav på t.ex. omfattning som kollektivtrafikmyndigheten ställer upp.¹⁵ Att vissa linjer är kommersiellt bärkraftiga inom ett område utgör inget hinder mot att besluta om allmän trafikplikt avseende hela det området.¹⁶ Det finns heller inget hinder eller förbud för andra trafikföretag att bedriva kollektivtrafik i den region som omfattas av beslutet.¹⁷

Tredje steget: Ingående av avtal

Det tredje steget är att teckna avtal med kollektivtrafikföretag som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster alternativt i egen regi, ett så kallat avtal om allmän trafik. Enligt Kollektivtrafiklagen ska avtal om allmän trafik som ingås av en regional kollektivtrafikmyndighet, eller av den till vilken befogenhet överlämnats, grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt.¹⁸

Med avtal om allmän trafik *avses ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta kollektivtrafikföretag sköta och tillhandahålla kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt.* Beroende på medlemsstatens lagstiftning kan avtalet också bestå i ett beslut som har fattats av den behöriga myndigheten och som utgörs av en lag eller någon annan författning, eller som innehåller de villkor på vilka den behöriga myndigheten själv tillhandahåller tjänsterna eller låter något internt företag tillhandahålla tjänsterna.¹⁹

I förarbetena till Kollektivtrafiklagen anges det att innebörden av att ett beslut om allmän trafikplikt fattas i särskild ordning, det vill säga att myndigheten först slår fast vilka krav på till exempel kvalitet, omfattning eller prissättning som ska uppfyllas avseende en viss trafik, är för att i ett senare skede ingå avtal om trafiken.²⁰ Av artikel 4.1(a) i EU:s kollektivtrafikförordning ska det i avtal om allmän trafik klart och tydligt fastställas vilken allmän trafikplikt som kollektivtrafikföretaget ska fullgöra.

Ensamrätt får aldrig medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.²¹ Inför varje nytt avtal om allmän trafik ska även beslutet om allmän trafikplikt omprövas.²²

Upphandling av avtal om allmän trafik

I Kollektivtrafiklagen anges att upphandling som avser tjänstekontrakt för kollektivtrafik med buss eller spårvagn ska ske i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU") och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ("LUF").²³ Enligt LOU får direktupphandling användas om upphandlingens värde uppgår till högst 28 procent av

¹⁵ Kammarrätten i Stockholms domar från den 9 mars 2016 med mål nr. 354-15 och 5951-15. Jfr även med EU-domstolens avgörande den 18 januari 2017 i mål T-92/11 RENV p. 68.

¹⁶ Kammarrätten i Stockholms dom från den 9 mars 2016 med mål nr. 5951-15.

¹⁷ Kammarrätten i Stockholms dom från den 9 mars 2016 med mål nr. 354-15.

¹⁸ 3 kap. 3 § Kollektivtrafiklagen.

¹⁹ 1 kap. 5 § Kollektivtrafiklagen och artikel 2(i) i EU:s kollektivtrafikförordning.

²⁰ Prop. 2009/10:200 s. 69.

²¹ 3 kap. 4 § Kollektivtrafiklagen.

²² Prop. 2009/10:200 s. 70.

²³ 4 a kap. 3 § Kollektivtrafiklagen.

tröskelvärde, vilket motsvarar 615 312 kronor från och med den 1 januari 2020.²⁴ I LUF är direktupphandlingsgränsen 26 procent av tröskelvärde, vilket motsvarar 1 142 723 kronor från och med den 1 januari 2020.²⁵

Vid upphandlingar som avser tjänstekoncessioner för kollektivtrafik ska istället EU:s kollektivtrafikförordning tillämpas.²⁶ Av 4 a kap. 6 § Kollektivtrafiklagen anges det att vid konkurrensutsättning enligt artikel 5.3 i EU:s kollektivtrafikförordning av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik ska vissa bestämmelser i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ("LUK") tillämpas. Vid upphandlingar av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik med buss ska även lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtjänster tillämpas.²⁷

Vad gäller direkttilldelning av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik enligt artikel 5.4 i EU:s kollektivtrafikförordning är sådan endast tillåten om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 500 000 euro och avser annat än kollektivtrafik på vatten.²⁸ Vissa bestämmelser i LUK ska även tillämpas. Bland annat ska 4 kap. 1 § och 3 § LUK (principer för upphandling av koncessioner) och 10 kap. 12 § och 14 § LUK (underrättelse om beslut samt dokumentation) tillämpas.²⁹ Behöriga myndigheter ska även besluta om riktlinjer för användning av direkttilldelning av tjänstekoncessioner för kollektivtrafik.³⁰

Fjärde steget: Offentliggörande av rapport

Varje behörig myndighet ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik och ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering.³¹

Vidare ska myndigheterna offentliggöra föremålen för sina avtal, och de tilldelningsmetoder som planeras, i Europeiska unionens officiella tidning senast ett år innan det fria anbudsförfarandet inleds respektive innan ett avtal direkttilldelas. Avtal som rör tillhandahållande av högst 50 000 km kollektivtrafik per år behöver inte offentliggöras. På begäran av berörd part ska de behöriga myndigheterna även redovisa skälen för sina beslut angående direkttilldelning av avtal om allmän trafik.³²

²⁴ 19 kap. 7 § 3 st. LOU.

²⁵ 19 kap. 7 § 3 st. LUK.

²⁶ 4a kap. 5 § Kollektivtrafiklagen.

²⁷ 4a kap. 5 § 2 st. Kollektivtrafiklagen.

²⁸ 4a kap. 7 § 2 st. Kollektivtrafiklagen.

²⁹ 4a kap. 10 § Kollektivtrafiklagen.

³⁰ 4a kap. 9 § Kollektivtrafiklagen.

³¹ Artikel 7.1 i EU:s Kollektivtrafikförordning.

³² Artikel 7.2 i EU:s Kollektivtrafikförordning. Se även Prop. 2009/10:200 s. 31.



Foto: Ryno Quantz

Bedömning

Genom beslut om allmän trafikplikt ges en regional kollektivtrafikmyndighet möjlighet, att efter upphandling, ingå avtal om allmän trafik med den eller de som ska utföra trafiken på den aktuella sträckan. En förutsättning för att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska kunna fatta beslut om allmän trafikplikt på en linje där det redan finns kommersiell trafik är att den aktör som tillhandahåller den kommersiella trafiken inte kan tillhandahålla tjänsten på ett tillfredsställande sätt och i allmänhetens intresse på villkor som myndigheten fastställer. Vid tilldelning av kontrakt med ersättning för fullgörande av tjänst är LOU, LUF och LUK tillämpliga. Sammanfattningsvis är svaret på den inledande frågan att en regional kollektivtrafikmyndighet, som vill köpa platser och ingå samarbetsavtal med kommersiella trafikföretag för resenärer som köper biljett inom den offentligt drivna kollektivtrafiken, måste tilldela ett sådant kontrakt (s.k. avtal om allmän trafik) i enlighet med bestämmelserna i LOU, LUF och LUK. Tilldelningen måste vara grundat på en allmän trafikplikt. Beslutet om allmän trafikplikt utgör endast en formell ram för en efterföljande tilldelning av avtal om allmän trafikplikt och innebär inte i sig något ställningstagande till omfattningen av den kollektivtrafik som kommer att bedrivas i upphandlad form. Det finns således inget hinder av att upphandla enskilda platser på en sträcka/linje så länge det sker i enlighet med vad som ovan nämnts.

Bilaga I – Enkät som användes i kartläggningen

Kartläggning av samverkan mellan regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommersiella aktörer inom tåg- och busstrafik

Svarande organisation:

Kontaktperson:

Förekommer det någon kommersiell buss- och/eller tågtrafik inom det område där ni verkar i dagsläget? Ja eller nej

Om ja, på vilka sträckor?

Köper ni platser i kommersiell tåg- och/eller busstrafik eller har samverkan med kommersiella aktörer (utöver Resplus) i dagsläget? Ja eller nej

Om ja, på vilka sträckor?

Om ja, av/med vilka aktörer?

Om ja, hur ser principerna för ersättning inom denna samverkan ut (fast ersättning, baserad på faktiskt antal resenärer o.s.v.)?

Om nej, har frågan varit uppe för diskussion och hur har era ställningstaganden varit?

Det har historiskt funnits exempel på när regioner (och tidigare länstrafikbolag eller liknande) har köpt platser i kommersiell tåg- eller busstrafik eller samverkat med

kommersiella aktörer (utöver Resplus). Hur har det sett ut de senaste 15 åren inom det område där ni verkar i dagsläget?

Om det funnits samarbeten tidigare, men inte i dagsläget, vad ledde till att dessa inte finns kvar idag?

Har ni något generellt ställningstagande kring att köpa platser i kommersiell tåg- eller busstrafik eller samverka med kommersiella aktörer (utöver Resplus) i dagsläget? Ja eller nej

Om ja, vad?

Om nej, hur skulle ni ställa er till sådana eventuella samarbeten i framtiden?

Vad ser ni som de största utmaningarna med att samverka med kommersiella aktörer i dagsläget?

Sveriges Bussföretag är bransch- och arbetsgivarorganisationen för bussföretag och bussresearrangörer i landet och har huvuddelen av bussföretagen som medlemmar. Vi är en del av Transportföretagen och Svenskt Näringsliv. Såsom branschpartner finns ett antal av de kommunalt ägda bussbolagen, vilka är medlemmar i annat arbetsgivarförbund men som är med och påverkar branschens utveckling genom branscharbetet i Sveriges Bussföretag.

Till Sveriges Bussföretag finns också runt 50 branschintressenter, huvudsakligen leverantörer och samarbetspartner till förbundet och dess medlemsföretag. Sveriges Bussföretag har också lokal närvaro genom Transportföretagens nio regionala kontor. Medlemmar i Sveriges Bussföretag är också automatiskt medlemmar i Svenskt Näringsliv. Sveriges Bussföretag är medlem i UITP och IRU.

Arbetsgivarfrågor

En av våra huvuduppgifter på arbetsgivarsidan är att träffa kollektivavtal rörande löne- och anställningsvillkor för våra branscher. Avtal tecknas med:

- Svenska Kommunalarbetareförbundet
- Svenska Transportarbetareförbundet
- Unionen
- Sveriges Ingenjörer.

Dessutom bistår vi våra medlemmar med rådgivning i arbetsgivarfrågor och arbetsmiljöfrågor, förhandlingshjälp, hjälp med avtalstolkning och med processhjälp i tingsrätt och i arbetsdomstolen.

Branschfrågor

Sveriges Bussföretag företräder medlemsföretagens intressen gentemot politiker, myndigheter och andra organisationer. Vi jobbar med opinionsbildning och samhällkontakt, omvärldsanalys, myndighetskontakter, uppvaktningar, skrivelser och framställningar, remissarbete samt övrig intressebevakning som ryms inom begreppet lobbying. Vi ser också till att löpande förse både medlemmar och andra externa intressenter och media med aktuell, intressant och relevant information via olika kanaler, såsom nyhetsbrev, pressmeddelanden och mässor.

Utbildningsfrågor

I samarbete med övriga enheter inom Transportföretagen arbetar vi även med rekrytering, kompetensutveckling och utbildningsfrågor. För våra medlemmar arrangerar vi kurs-er inom bland annat resenärsrättigheter, marknadsföring, upphandling, arbetsrätt och ledarskap.

Regionkontor

Sveriges Bussföretag och Transportföretagen har huvudkontor i Stockholm med nio regionkontor, och genom Sveriges Bussföretag, tio regionala avdelningar.

