



Daniel Firth  
Trafikplanering  
08-508 261 24  
daniel.firth@tk.stockholm.se

Till  
Trafik- och renhållningsnämnden  
2009-08-18

## En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39). Svar på remiss

### Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar och åberopar tjänsteutlåtandet som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Trafik- och renhållningsnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Magdalena Bosson  
Förvaltningschef

Anette Scheibe  
Avdelningschef

Staffan Forsell  
Enhetschef

### Sammanfattning

Regeringen har tillsatt en utredning som ska lämna förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken som kan stödja och främja en ökad kollektivtrafikanvändning. Utredningsförslaget, *En ny kollektivtrafiklag*, syftar till att sätta resenärens behov i centrum bl.a. genom att öka marknadstillträdet i kollektivtrafiken. Förslaget innebär att en lokal kollektivtrafikmyndighet etableras i varje län, som kan definiera kollektivtrafiksystemet genom en s.k. trafikförklaring. Kollektivtrafikföretag kan anmäla de turer i trafikförklaringen som de avser köra kommersiellt, och myndigheten kan handla upp resterande ”olönsamma” linjer och turer.

Kontoret anser att ett ökat inslag av marknadstillträde i den lokala kollektivtrafiken kan vara en viktig del i arbetet att öka kollektivtrafikens attraktivitet. Kollektivtrafiken har en avgörande roll för att åstadkomma ett hållbart trafiksystem som är nödvändigt för att stödja Stockholms utveckling och

---

Bilaga 1: Angående remissen om remiss av en ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39).



tillväxt. Det är därför nödvändigt att värna om och förstärka de delar av kollektivtrafiksystemet som idag fungerar väl.

Erfarenheten av avreglering av kollektivtrafikmarknaden är begränsad och mycket blandad. Kontoret är positivt till olika lösningar som kan stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft och attraktivitet för resenären. Kontoret anser dock att frågan bör utredas mer utförligt och att skarpa försök behöver genomföras, innan några större förändringar fastställs.

## **Remissen**

### **Inledning**

I juni 2008 tillkallades generaldirektören för Rikstrafiken, Ulf Lundin, för att leda en utredning och lämna förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken. Kommittédirektivet beskriver behovet av att öka kollektivtrafikresandet för att minska transportsektorns energianvändning och klimatpåverkan. Kapacitetsbristen beskrivs som den främsta utmaningen för kollektivtrafiken i storstadsområdena som kräver tydligare fokus på en trafikslagsövergripande samordning av trafiken. I april 2009 överlämnades ett delbetänkande *En ny kollektivtrafiklag* (SOU 2009:39). Rapporten har skickats ut på remiss till bl.a. Stockholms stad, och kontoret har beretts tillfälle att besvara en stadsintern remiss. Kommunstyrelsens remisstid sträcker sig till 20 augusti. För att ärendet ska hinna behandlas och remissvaret inkomma i tid är det nödvändigt med omedelbar justering. Mer information om utredningen och delbetänkandet i sin helhet inklusive bilagor finns på [www.sou.gov.se/koll/](http://www.sou.gov.se/koll/).

Utgångspunkten för utredningen är att åstadkomma tydligare fokus på resenärens behov för att därmed attrahera fler att åka kollektivt. Om resenären får ett större inflytande på kollektivtrafiken, genom möjligheten att göra aktiva val utifrån olika kvalitetsaspekter kommer kollektivtrafikutbudet att utvecklas för att bemöta resenärens behov. Utredaren menar att detta kan åstadkommas genom en ökad konkurrens.

### **Dagens reglering av kollektivtrafik**

Under nuvarande regleringsmodell i Stockholm är det landstinget, genom AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) som är huvudman för kollektivtrafiken på land. SL definierar trafikutbudet, utifrån politiska mål, transportbehov och genom att samråda med berörda kommuner och andra intressenter. SL beslutar om tidtabell och biljettpriser samt står för informationsinsatser. Tillsammans med kommuner och de statliga trafikverken svarar SL för drift av och investering i infrastrukturen. Buss- och spårtrafiken körs av entreprenörer som upphandlats i konkurrens. Kontrakten utgörs av en eller fler linjer (för spårtrafiken) eller områdesvis (för busstrafiken).

Stockholms län står för drygt hälften, 56 procent av alla kollektivtrafikresor i Sverige. Det reser lika många med stombuss 4 varje dag som med hela Sveriges järnvägsnät. Kollektivtrafiken används för 24 procent av alla resor i länet, ca 30 procent av alla resor i staden, 60 procent av alla resor över Saltsjö-Mälarsnittet och 66 procent av alla resor till och från innerstaden (och upp till 75 procent under maxtimmen). Av de 2,4 miljoner påstigningar som sker inom SL-trafiken en vanlig vardag är drygt en miljon på tunnelbanan, knappt en miljon i busstrafiken, en kvarts miljon på pendeltågen och resten, ca 125 000 på lokalbanorna<sup>1</sup>. I SL-trafiken betalas idag 82 procent av alla resor med periodbiljetter, och ytterligare 14 procent med förköpsremсор eller kuponger. Endast 2 procent av alla resor betalas med kontanter eller SMS-biljett. Den senaste undersökningen från våren 2009 visar att 75 procent av SLs resenärer är nöjda.

I utredningen har studerats de nuvarande regleringsformerna för kollektivtrafiken i övriga Sverige och i utlandet. Få exempel har hittats där ökad avreglering, med konkurrens om resenärer, inte bara konkurrens om koncessioner eller kontrakt, har införts. De två länderna som har gjort mest för att avreglera den lokala kollektivtrafiken är Storbritannien<sup>2</sup> (1986) och Nya Zeeland (1989), där privata företag kör lokal kollektivtrafik, främst busstrafik, i konkurrens. Kollektivtrafikmyndigheterna, som ofta är väghållaren, har en mycket begränsad roll. I båda länderna var det en minskning av kostnaderna, och inte ett ökat kollektivtrafikresande som var huvudsyftet med avregleringen och resandet med kollektivtrafiken har, med några få undantag, minskat. Minskningen av antal resande har varit särskilt stor i storstadsområdena. Instabilitet i systemet, brist på samordning och information samt ökade biljettpriser är förklaringarna, och i båda länderna har senare lagstiftning syftat till att åter öka regleringen. Utredningens förslag utgår delvis från erfarenheten i Storbritannien och Nya Zeeland och syftar till att undvika samma misstag.

### **Utredarens förslag till en ny regleringsmodell**

Utredningens förslag bygger på en modell som kallas för *Trafikförklaring*. Den lokala kollektivtrafikmyndigheten, som i Stockholms fall föreslås fortsätta vara landstinget, ska utifrån de transportpolitiska målen, definiera ett kollektivtrafikutbud för länet (inklusive trafiken över länsgränsen) genom en s.k. trafikförklaring. Kollektivtrafikföretag bereds då tillfälle att anmäla till myndigheten den trafik som de avser köra kommersiellt. Kollektivtrafikföretagen skall anmäla senast en månad innan de börjar bedriva ny trafik och senast tre månader innan de avser sluta med trafiken. Den trafik som kollektivtrafikföretagen inte bedömer kan bedrivas kommersiellt handlas upp av

---

<sup>1</sup> Tvärbanan, Nockebybanan, Saltsjöbanan, Lidingöbanan och Roslagsbanan

<sup>2</sup> Med undantag för London, där busstrafiken fortfarande är reglerad enligt ungefär samma modell som används i Stockholm



myndigheten, i form av hela linjer eller som komplement till den kommersiella trafiken. Kollektivtrafikföretagen ska bl.a. ansluta sig till ett samordnat informations- och betalsystem och samarbeta i syfte att hantera störningar, men ska i övrigt öppet konkurrera med rätt att bestämma över fordon, prissättning, egen marknadsföring osv. En ny nationell myndighet följer effekterna av systemet och ger stöd till de lokala myndigheterna. Detta kan beskrivas som en hybrid mellan *konkurrens om marknaden* (som i Stockholm idag) och *konkurrens om resenärer* (som i Storbritannien och Nya Zeeland).

Övergången från dagens reglering till det förslagna systemet skulle ske successivt. Befintliga avtal måste löpa ut innan marknadstillträde får införas, men utredningen föreslår att det ska vara möjligt att starta ny trafik i konkurrens med det befintliga upphandlade trafiken redan 1 januari 2012.

SL har redan meddelat att de avstår från invändningsrätten att neka privata aktörer från att driva linjetrafik i direkt konkurrens med SL:s egen trafik. Ökad möjlighet till marknadstillträde är därmed redan ett faktum i Stockholm.

#### **Utredningsanalys av förslaget**

Inom ramen för utredningsuppdraget har uppdragits åt konsultföretaget WSP att göra en analys av effekterna av förslaget<sup>3</sup>. Analysen visar att uppemot 80 procent av all kollektivtrafik skulle kunna bedrivas kommersiellt om det inte fanns några som helst restriktioner på till exempel pris, utbud eller kvalitet. Enligt konsultrapporten skulle effekten av en ren kommersiell kollektivtrafik i Stockholms län kunna innebära en ökning av medelpriset per resa med 177 procent, en minskning av antalet resor med 21 procent och en minskning av kollektivtrafikutbudet med 13 procent. Observera att förslaget till ny kollektivtrafiklag inte innebär en rent kommersiell kollektivtrafik. Med de restriktioner som beskrivs i utredningens trafikförklaringsmodell skulle, enligt utredningen, uppskattningsvis 25 – 30 procent av all trafik kunna bedrivas kommersiellt. Notera att analyserna är behäftade med stora osäkerheter.

#### **Trafikkontorets synpunkter**

Kollektivtrafiken har en avgörande roll i att regionens trafiksystem som helhet fungerar och denna roll blir allt viktigare i den växande regionen. I den nya översiktsplanens utställningsförslag betonas att bilen har i Stockholm en naturlig och oersättlig funktion i flera sammanhang, men för att bilresandet ska vara effektivt krävs att flertalet inte väljer bil. Kollektivtrafiken är en av de centrala samhällsfunktionerna. I takt med att staden växer måste andelen kollektivtrafik bibehållas och öka.

---

<sup>3</sup> *Nya tillträdesregler för lokal och regional kollektivtrafik – analys av konsekvenser för trafik och ekonomi*, WSP, 2009

### **Förslagets effekter för resenärerna**

Kollektivtrafiksystemets utformning är en del av underlaget till många individuella val om bostadsort, arbets- eller skolplats, fritidsaktiviteter osv. Sådana val bygger på kollektivtrafikens strukturerande effekter och har därmed en påverkan också på stadens fysiska utformning och ekonomiska utveckling. Detta kräver en hög grad av stabilitet i trafiksystemet, en stabilitet som SL har satsat mycket på att åstadkomma, t.ex. genom stomtrafiken. Förslaget öppnar för att nya kollektivtrafiklinjer kan starta eller upphöra med endast tre månaders varsel. Trafikförklaringen bidrar till att en stabilitet bevaras. Ur trafikantsynpunkt är det viktigt att säkerställa god information.

En hög andel resor i storstäder sker genom en kombination av olika färdmedel, med höga krav på fungerande byten och behov av ett ”hela-resan-perspektiv”. Många resor är s.k. kombinationsresor, där flera ärenden kombineras. Resandemönstren består således inte av samma pendlingsmönster mellan två fixa punkter varje dag. Detta behov av flexibilitet och valfrihet är en av förklaringarna till att Stockholmare i så stor utsträckning använder periodbiljetter. Dessa nätverkseffekter är en mycket viktig del av trafiksystemet i Stockholm och måste bevaras. Utredningsförslaget understyrker också behovet av samordning för att bevara nätverkseffekterna.

Som framgår av utredningen är erfarenheten av ökad konkurrens om resenärer i den lokala kollektivtrafiken begränsad, och något blandad. För att ge ett exempel: På Storbritanniens avreglerade bussmarknad har fem stora bolag 90 procent av bussmarknaden i storstadsområdena<sup>4</sup>. Brittiska Office of Fair Trading (motsvarande Svenska Konkurrensverket) har nyligen påbörjat en studie av den lokala bussmarknaden efter farhågor att bristande konkurrens har lett till ökade biljettpriser, sämre kvalitet, ökat behov av subventioner och lägre investering<sup>5</sup>. De 17 områdesvisa avtal för busstrafiken i Stockholms län körs idag av tre stora bussbolag. Utvecklingen bör följas noga.

SLs kundundersökningar<sup>6</sup> visar vilka kvalitetsfaktorer som är viktigast för kollektivtrafikresenärer i Stockholm, och därmed några av de faktorer Stockholm måste satsa på för att öka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Den absolut viktigaste faktorn är tidhållning, följt av god turtäthet och information under aktuella trafikstörningar. För busstrafiken är framkomligheten en av de främsta faktorerna som påverkar tidhållningen. Med fler aktörer är det särskilt angeläget

---

<sup>4</sup> *Bus Planning, Performance and Regulation*, Steer Davies Gleave for PTEG, 2004

<sup>5</sup> Office of Fair Trading studie *Local Bus Services*, påbörjat mars 2009, rapporterar december 2009

<sup>6</sup> *Upplevd kvalitet i SL-trafiken, Våren 2009*, AB SL, maj 2009



att samarbetet säkerställs mellan operatör och väghållare. Här kan särskilt nämnas information och störningshantering.

### **Kollektivtrafiken en integrerad del av regionens trafiksystem**

Kollektivtrafikens bredare samhällsfunktion samt erfarenheter av utländska exempel avspeglas i utredningens förslag till en så kallad trafikförklaring, där samhällets behov av trafik ligger till grund för trafiksystemet. Trafikförklaringen syftar till att undvika de problem som uppstod i bl.a. Storbritannien, där de förlorade nätverkseffekterna, brist på samordning, ökad instabilitet och ökade biljettpreiser bidrog till en minskning av resenärer. I utredningen saknas en utförlig beskrivning av hur denna samordning skulle fungera i praktiken i en miljö med marknadskonkurrens. Flera försök till liknande samordning inom godsbranschen, för att minimera den tunga trafiken och de trafikstörande effekterna av godsleveranser, har inte lyckats på grund av svårigheter att upprätthålla konstruktivt samarbete mellan konkurrerande företag.

Resultaten av avregleringarna i Storbritannien och Nya Zeeland har varit ett minskat antal kollektivtrafikresenärer och minskningen är särskilt stor i storstadsområdena. Ett scenario som bör nämnas i sammanhanget för att tydliggöra storleksordningen är att om kollektivtrafikresandet till och från Stockholms innerstad minskade med 20 procent och två tredjedelar av dessa resenärer valde att istället åka bil skulle biltrafiken över innerstadssnittet öka med minst 100 000 fordon per dygn. Detta motsvarar den minskning av trafiken som åstadkoms av trängselskatten, med medföljande framkomlighetsvinster. Samverkan och samplanering blir viktigt för att minimera risken för ett sådant scenario.

Kontoret anser att, trots vissa välkända brister, håller kollektivtrafiken i Stockholm en internationellt sett hög standard. Trafikutbudet i form av fordonskilometer per invånare är bland de högsta i Europa och kollektivtrafikens andel av resor i Stockholms stad är också hög<sup>7</sup>. Där det finns brister i kollektivtrafiken är det, som i resten av regionens trafiksystem, främst en fråga om kapacitet. Stora investeringar för att åtgärda dessa brister, och förbättra tvärförbindelserna planeras nu i enlighet med Stockholmsöverenskommelsen.

Men kollektivtrafiken kan bli bättre, och kontoret anser att utredningens huvudsyfte, att öka resenärens inflytande över den lokala kollektivtrafikens utformning kan bli en viktig del i arbetet att ytterligare öka kollektivtrafikens andel i Stockholm. Kontoret välkomnar SLs besked att de avstår från invändningsrätten - som innebär att i Stockholm är marknaden redan idag till viss del öppen för etablering av nya linjer i konkurrens med SLs utbud. Ett ökat inslag

---

<sup>7</sup> *Kollektivtransport i nordiske byer*, Urbanet Analyse för AS Oslo Sporveier, 2006

av konkurrens kan utgöra en del av arbetet för att ytterligare förbättra kollektivtrafiken, men det är viktigt att värna om de delar av dagens kollektivtrafiksystem som fungerar bra.

Ett tydligt exempel är behovet av bra belägna hållplatser. Som en del av trängselskatteförsöket infördes direktbussar mellan innerstaden och några yttre förorter (t.ex. Vallentuna, Upplands Väsby, Tyresö). Bussarna var mycket uppskattade av resenärerna; många permanentades och SL undersöker möjligheten för fler sådana linjer. Pågående kollektivtrafikutredningar i Nacka-Värmdösektorn samt nordostsektorn belyser det ökande behovet, men också utmaningen att hitta lämpliga och bra belägna hållplatser i innerstaden, främst i City, men också kring t.ex. Odenplan, Fridhemsplan och Slussen. I utredningen diskuteras det eventuella behovet av en omfördelning av sådana utrymmen. Kontoret vill understryka att konkurrensen om utrymmet i dessa attraktiva lägen är hård. Omfördelning och hantering måste utgå från realistiska förutsättningar och samplanering mellan berörda kommuner.

Stadens arbete med stadsutvecklingsområdena ställer höga krav på bra och fungerande kollektivtrafik redan när de första kvarteren står klara. För miljöprofilområdena är en väl fungerande och tillgänglig kollektivtrafik avgörande för ambitionen att uppnå koldioxid- och utsläppsfria stadsdelar. Stockholms kollektivtrafik är ett miljöföredöme för världens storstäder, med bland annat världens största etanolbussflotta. Kollektivtrafikmyndighetens fortsatta möjligheter att specificera kollektivtrafikens miljöprestanda behöver ytterligare klargöras.

Förslagets innebörd för Stockholms ambitioner att bygga ut spårtrafiken är något oklart. Kontoret menar att vissa problem med modellen för samhällsekonomiska analyser leder till att kollektivtrafikinvesteringar i storstadsregioner undervärderas och får därmed en låg nettonuvärdeskvot. Risken finns att kalkylerna för angelägna spårprojekt, som till exempel, tvärbanan till Kista, spårväg syd eller Roslagspilen kan försämrats ytterligare av potentialen för konkurrerande busstrafik i samma stråk.

Rollen för en ny nationell myndighet som bevakar den lokala kollektivtrafikmarknaden är inte självklar. Resenärers och samhällets behov av kollektivtrafik skiljer sig markant i olika delar av landet. De lokala förtroendevalda politikernas roll i att representera hela samhällets behov får inte försvagas och i Stockholm bör ett förstärkt inflytande för kommunpolitiker övervägas.

För att uppnå ambitionen uttalad i Vision 2030 om Stockholm som *den stad i världen där invånarna använder kollektivtrafiken mest* och där *kollektivtrafiken fungerar 24 timmar om dygnet* krävs en bred, sammanhållen och hållbar strategi



för kollektivtrafikens framkomlighet, pålitlighet, kvalitet och kostnad. Kontoret är positivt till olika lösningar som kan stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft och attraktivitet för resenären. Kontoret anser dock att frågan bör utredas mer utförligt och att skarpa försök behöver genomföras, innan några större förändringar fastställs.

### **Trafikkontorets förslag**

Kontoret föreslår att Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar och åberopar tjänsteutlåtandet som svar på remissen från kommunstyrelsen och förklarar paragrafen omedelbart justerad.

**Slut**