

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att med utgångspunkt ur ett tydligt resenärsperspektiv se över och ge förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken. I uppdraget har även ingått att överväga hur lagstiftningen kan utformas för att underlätta en flexibel samordning mellan allmän och särskild kollektivtrafik.

Vidare har det ingått i mitt uppdrag att analysera vad det offentliga åtagandet på kollektivtrafikområdet bör innehålla och hur långt det bör sträcka sig.

En annan uppgift har varit att analysera hur ett öppnare marknadstillträde kan utformas i syfte att bättre ta tillvara drivkrafterna inom den kommersiella trafiken.

Utgångspunkter

Den grundläggande utgångspunkten för mitt utredningsarbete har varit att den nya kollektivtrafiklagen ska utformas så att resenären i större utsträckning sätts i centrum. För att attrahera fler resenärer krävs nya produkter och tjänster inom kollektivtrafiken. Möjligheten att göra individuella val ska öka. Resenären ska själv ges ett större inflytande att genom sitt aktiva val påverka kollektivtrafiksystemet. Resenären ska i större utsträckning kunna välja sin resa utifrån olika kvalitetsaspekter, service- och prisnivåer. Kollektivtrafikföretagen ska därför ges större möjlighet att utveckla kollektivtrafiken på ett sätt som stämmer med resenärernas behov. Samtidigt måste långsiktighet, stabilitet och enkelhet för resenärerna tryggas.

Förslaget

Mitt förslag till ett öppnare marknadstillträde grundar sig på min bedömning att kollektivtrafikföretagen har bättre förmåga än det offentliga att snabbare uppmärksamma och anpassa sig till resenärernas behov. De kollektivtrafikansvariga myndigheterna ges ett mer övergripande och strategiskt ansvar i förhållande till trafik- huvudmännens nuvarande ansvar.

För att resenärerna i större utsträckning än i dag ska kunna påverka systemet genom sina aktiva val ska den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden öppnas upp för konkurrens. Grundprincipen ska vara att marknaden är öppen för kollektivtrafikföretagen och att det offentliga endast ingriper på marknaden när det behövs tätare trafik eller trafik av bättre kvalitet, än vad marknaden kan erbjuda.

En lokal kollektivtrafikansvarig myndighet i varje län ges behörighet att ingripa på marknaden i syfte att säkra ett visst trafikutbud. Ett sådant ingripande på marknaden får bara ske efter att ett förfarande tillämpats som först prövat marknadens förmåga att på kommersiella grunder tillhandahålla tjänsten. Ingripandet på marknaden ska ske på sådant sätt att principerna om proportionalitet, insyn och icke-diskriminering följs. Förfarandet ska vara öppet och rättvist och innehålla en konkurrensutsättning.

För att underlätta en flexibel samordning av alla former av kollektivtrafik samlas reglerna om färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor i en och samma lag. Ansvaret för samordningen läggs på den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten.

Lokal kollektivtrafikansvarig myndighet

I varje län ska det finnas en lokal kollektivtrafikansvarig myndighet som ytterst ska se till att medborgarna i länets kommuner får en tillfredställande kollektivtrafik även om inte marknaden kan erbjuda en tillräcklig sådan. Landstinget och kommunerna i länet är gemensamt ansvariga för kollektivtrafiken om de är överens om att låta ett samverkansorgan, enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länet, vara kollektivtrafikansvarig myndighet.

Om landstinget och kommunerna i länet inte kan komma överens om att låta ett samverkansorgan vara kollektivtrafikansvarig myndighet ska landstingen i varje län och kommunen i Gotlands

län ha detta ansvar. En skatteväxling ska i sådant fall göras mellan kommuner och landstinget. Även det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska justeras. Det ska också framgå av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att kommuner får bidra med ekonomisk ersättning till kollektivtrafiken.

Med utgångspunkt i de transportpolitiska målen ska den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten definiera och precisera det offentliga åtagandet för kollektivtrafiken i länet. Myndigheten ska därefter säkerställa att de mål för kollektivtrafikförsörjningen som fastställts av myndigheten uppnås. Det innebär ett ansvar för att tillräcklig trafik kommer till stånd och att det finns en fungerande infrastruktur för kollektivtrafiken. Myndigheten ska bland annat ansvara för processen att söka marknaden i syfte att ta reda på vilken trafik som kollektivtrafikföretagen kan bedriva kommersiellt. Myndigheten ska även ingå trafikavtal med kollektivtrafikföretag där trafik inte kan upprätthållas på kommersiella grunder.

Myndigheten kan lämna ekonomisk ersättning för trafik under förutsättning att inget kollektivtrafikföretag är beredd att driva trafiken på kommersiella villkor samt att samhällsnyttan är tydligt motiverad i förhållande till den skada som kan drabba kommersiella företag. Vidare kan kommuner och landsting genom direkta subventioner till individer möjliggöra kollektivtrafikresor för ekonomiskt svaga grupper i samhället.

Kollektivtrafik till och från flygplatser ska inte vara ett obligatoriskt åtagande.

Till skillnad från i dag ges det offentliga en mer strategisk roll och mindre direkt operativ roll inom kollektivtrafiken. Kollektivtrafikföretagen får istället ett större ansvar för det operativa arbetet och det direkta ansvaret för resenären. En viktig uppgift för det offentliga är att säkerställa ett sammanhängande kollektivtrafiksystem, som karaktäriseras av stabilitet och långsiktighet, något resenärerna också behöver för att kunna fatta långsiktiga beslut om boende, utbildning och investeringar.

Slutligen ska myndigheten uttrycka kollektivtrafiksystemets krav på fysik planering. Som en följd av detta föreslås ett antal ändringar i plan- och bygglagen (1987:10).

Länsgränserna

Den lokala kollektivtrafikansvariga myndighetens ansvar omfattar kommuninvånarna i länet och verksamheten i länet men åtagandet kan även sträcka sig långt utanför länsgränsen så länge det syftar till att gynna invånarna i kommunerna i länet.

Med ett öppnare tillträde även till den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden och ett tydligt åtagande även utanför länsgränsen samt ett tydligare regionalt huvudmannaskap för kollektivtrafiken, anser jag att flera av de linjer eller turer som Rikstrafiken ensam eller tillsammans med trafikhuvudmännen subventionerar faller inom regionens ansvar. Jag anser därför att de medel som staten, via Rikstrafiken, i dag lämnar för kollektivtrafik i stället ska fördelas via det kommunalekonomiska utjämningsystemet, alternativt i form av specialdestinerade statsbidrag. Kollektivtrafikansvariga myndigheter får bedöma behovet av denna trafik.

Process för sökande av marknaden

Kollektivtrafikansvarig myndighet ska i en årlig trafikförklaring uttrycka samhällets behov av trafik. Behoven ska exempelvis uttryckas i form av tillgänglighet till olika målpunkter. Efter offentliggörandet av trafikförklaringen kan kollektivtrafikföretag anmäla vilken trafik de avser bedriva på kommersiella villkor. Företagen ska i anmälan ange vilka linjer de avser trafikera samt tidtabell. Anmälan är bindande för företaget. Myndigheten tar därefter ställning till om den anmälda trafiken är tillräcklig i förhållande till de samhälleliga mål och behov som uttryckts i trafikförklaringen. I de fall den anmälda trafiken inte bedöms vara tillräcklig kan myndigheten inleda en anbudsprocess för att komplettera med trafik.

Anbudsprocess för komplettering med trafik

Kollektivtrafikansvarig myndighet kan besluta om att införa allmän trafikplikt på linjer där det kommersiella inte klarar av att upprätthålla de samhälleliga behoven av trafik. Myndigheten ska i en årlig trafikplan tydliggöra vilka krav på frekvens och eventuella pristak eller kvalitetssystem som ska gälla på linjer med allmän

trafikplikt. Därmed kan resenärernas behov av trafik säkras även på linjer med ett svagare trafikunderlag.

Vid inrättande av allmän trafikplikt ska en proportionalitetsbedömning göras mellan den samhällsnytta som kan uppnås med linjen i förhållande till den skada som den kommersiella trafiken kan drabbas av. Kollektivtrafikföretagen ska kunna överklaga beslut om att låta en linje omfattas av allmän trafikplikt.

Med utgångspunkt i den beslutade allmänna trafikplikten inleds ett anbudsförfarande. Efter avslutat anbudsförfrandet ska myndigheten, i de flesta fall, ingå ett tjänstekoncessionsavtal om allmän trafik med kollektivtrafikföretag i enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävandet av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70. Tjänstekoncessionsavtalet innebär att kollektivtrafikföretaget tar det direkta ansvaret för resenären på samma sätt som i den rent kommersiella trafiken.

Den kollektivtrafikansvariga myndigheten får i koncessionsavtalen besluta om ekonomisk ersättning. Vidare har myndigheten även en möjlighet att bevilja ensamrätter, vilket bör användas restriktivt. Ensamrätter får inte beviljas för järnväg.

Av trafikplanen ska även de helt kommersiella linjerna framgå samt linjer med löpande avtal som omfattas av allmän trafikplikt. Resenären kan därigenom få en samlad bild av trafiken i sin region.

Krav på kollektivtrafikföretag

Ett öppnare marknadstillträde innebär att den enskilde resenären får flera relationer till olika kollektivtrafikföretag. De nätverksvinster som finns när bara ett kollektivtrafikföretag hanterar ett nätverk får inte gå förlorade för resenären när marknaden öppnas för fler kollektivtrafikföretag. En öppnare marknad ställer därför krav på samordning av kollektivtrafikföretagen för att kollektivtrafiken ska fungera som ett sammanhållet system. Följande krav ska ställas på kollektivtrafikföretag för att säkra resenärernas behov av enkelhet, trygghet och effektivitet:

- Grundläggande krav på transportslagen. Trafiktillstånd för persontransporter på väg ska kompletteras med krav på säkerhetsstyrningssystem.

- Stanna för på- och avstigning på bytespunkter med full tillgänglighet för alla resenärer för att möjliggöra en hel resa.
- Ansluta sig till ett öppet och samordnat informations-, betal- och bokningssystem för att det ska vara enkelt att hitta resmöjligheter och att resa i systemet.
- Delta i ett samarbete för att hantera störningar i trafiken.
- Endast stanna vid platser som är särskilt anordnade för att ta upp och lämna av resenärer.
- Senast en månad innan kvartalsskifte ska en indragning av trafik i en tidtabell anmälas till den kollektivtrafikansvariga myndigheten för att skapa förutsebarhet för resenären.
- En ny kommersiell linje måste anmälas till kollektivtrafikansvarig myndighet senast en månad innan trafikstart.
- Vid upphörande av kommersiell trafik måste företaget anmäla det till kollektivtrafikansvarig myndighet senast tre månader innan trafiken avslutas. Detta för att garantera ett visst mått av stabilitet för resenären och ge en möjlighet för myndigheten att agera.
- Miljökrav och krav på fordonens tillgänglighetsanpassning.

Nödvändig infrastruktur

Den kollektivtrafikansvariga myndigheten ska i trafikförklaringen definiera vilka bytespunkter som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer samt vid vilka bytespunkter kollektivtrafikföretagen måste samordna anslutningarna så att resenären inte drabbas av för långa väntetider vid byten.

Den kollektivtrafikansvariga myndigheten har ett ansvar för att tillförsäkra att det finns en nödvändig infrastruktur för kollektivtrafiken. Infrastrukturen kan dock drivas av andra företag eller myndigheter, som exempelvis kommun, Vägverk eller Banverket, och finansieras genom att avgifter tas ut av kollektivtrafikföretagen. Oavsett om infrastruktur ägs av det offentliga eller privata ska den upplåtas på icke-diskriminerande och konkurrensneutrala villkor. Vid begränsad kapacitet kan det finnas skäl för det offentliga att genom en tydlig och transparent process fördela kapaciteten utifrån principer om störst samhällsnytta. Resenärerna

garanteras därmed en likvärdig behandling oberoende av om de reser med ett kollektivtrafikföretag som driver kommersiell trafik eller om de reser med trafik som anordnats av det offentliga efter en anbudsprocess.

Uppgifter för en nationell myndighet

En nationell myndighet får i uppdrag att följa och utvärdera effekterna av ett öppnare marknadstillträde, i synnerhet effekter för resenärerna. Den nationella myndigheten ska också ge stöd och rådgivning till lokala kollektivtrafikansvariga myndigheter i deras arbete med trafikförklaringar och trafikplaner. Vidare ska myndigheten föreskriva standarder för driftskompatibla informations-, boknings- och betalssystem. Myndigheten ska även ansvara för uppföljning av de transportpolitiska målen och utvecklande av ett samordnat informationssystem. Slutligen ska myndigheten offentliggöra varje läns trafikförklaring och trafikplan samt varje läns samlade rapport om den allmänna trafikplikten.

Tidplan för genomförande av ett öppnare marknadstillträde

En övergång till ett öppnare marknadstillträde ska göras successivt. Efterhand som dagens avtal löper ut ska modellen för ett öppnare marknadstillträde tillämpas. Samtidigt kommer det redan från och med 1 januari 2012 att vara möjligt för kollektivtrafikföretag att starta ny trafik i konkurrens med den befintliga upphandlade trafiken.

Den information och statistik som finns samlad hos trafikhuvudmännen om exempelvis antal resenärer och subventionsgrad på olika linjer och turer ska överlämnas till den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten senast den 1 januari 2012. Kollektivtrafikföretag ska kunna ta del av informationen för att bättre kunna bedöma möjligheterna att bedriva kommersiell trafik.

Samordning av allmän och särskild kollektivtrafik

Nuvarande lagstiftning hindrar, enligt min mening, inte en utvecklad samordning av allmän och så kallad särskild kollektivtrafik men underlättar inte heller en sådan. Dagens frivilliga samordning har inte fungerat fullt ut. För att underlätta en mer utvecklad samordning anser jag därför att det i lag måste framgå att tillhandahållandet av allmän och särskild kollektivtrafik ska samlas hos en och samma myndighet. Det innebär följande:

- Ansvaret för färdtjänst och riksfärdtjänst överförs från kommunen till den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten.
- Den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten ska ansvara för tillhandahållandet av skolskjuts. Kommunerna ska fortsatt bedöma behovet av skolskjuts.
- Den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten ska ansvara för att anordna sjukresor som måste utföras med anpassade fordon.

Ikraftträdande

Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2012.