



Konkurrensen i Sverige 2018

Kapitel 24 Kollektivtrafik

RAPPORT 2018:1

Utdrag

Det här dokumentet innehåller ett utdrag ur Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige (rapportserie 2018:1).

Du kan läsa hela rapporten på vår webbplats

<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/konkurrensen-i-sverige-2018/>

24 Kollektivtrafik

Kollektivtrafik definieras som *persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering*³⁴⁵. Kollektivtrafik omfattar därmed samtliga trafikslag, det kan vara på väg, järnväg, vatten eller flyg.

Den kommersiellt bedrivna kollektivtrafiken bedrivs av något privat företag på fullt kommersiella grunder, det vill säga utan allmänna medel. Kollektivtrafik i offentlig regi ombesörjs i stället av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) eller Trafikverket och omfattas av allmän trafikplikt. Att kollektivtrafiken i offentlig regi ombesörjs av RKM eller Trafikverket behöver inte innebära att den utförs i egen regi, vanligast är att den efter upphandling utförs av något privat företag som får ersättning från RKM eller Trafikverket. Den offentligt ombesörjda kollektivtrafiken finansieras med allmänna medel och egenavgifter. I detta avsnitt behandlas inte så kallade särskilda persontransporter.³⁴⁶

Marknaderna för persontransporter inom de olika trafikslagen har successivt öppnats för konkurrens. Den 1 juli 1992 öppnades marknaden för inrikes linjetrafik med flyg. År 2010 öppnades marknaden för långväga persontransporter på järnväg och det blev möjligt för andra företag än SJ att gå in på marknaden. År 2012 avskaffades den sista begränsningen som hindrade kommersiella bussföretag att bedriva lokal och regional kollektivtrafik.

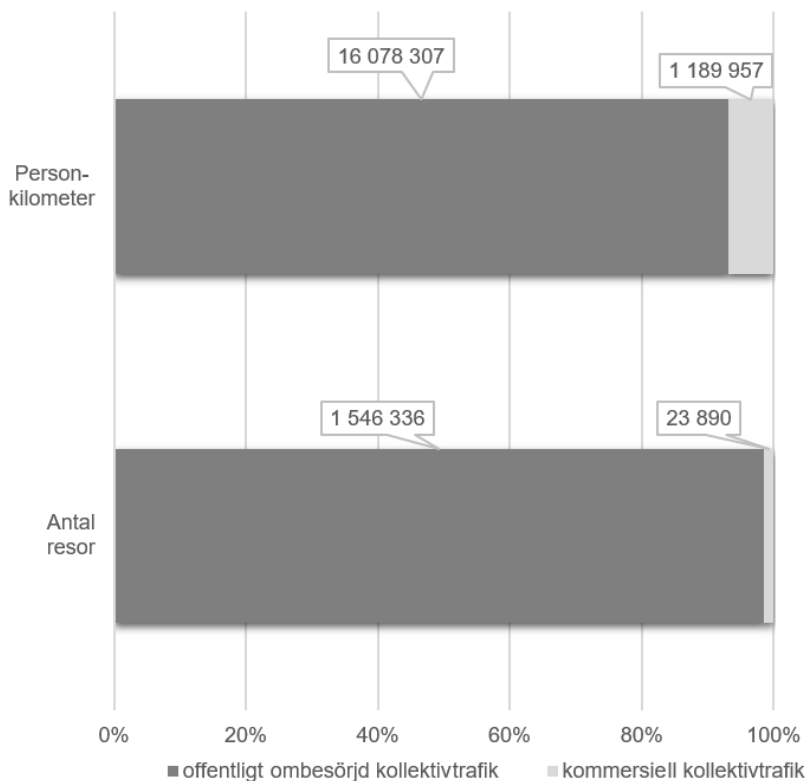
³⁴⁵ EU:s kollektivtrafikförordning artikel 2a. (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

³⁴⁶ Med "särskilda transporter" avses samhällsbetalda resor som t.ex. sjukresor, färdtjänst, skolskjutsar och kompletteringstrafik. Tidigare benämndes dessa "särskild kollektivtrafik" och det begreppet används ibland fortfarande.

24.1 Kommersiell lokal och regional kollektivtrafik

År 2012 genomfördes en ändring av kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) för att öppna även den sista delen av persontrafikmarknaden, nämligen lokal och regional kollektivtrafik, för konkurrens. Fem år senare är antalet kollektivtrafiklinjer som drivs på kommersiell grund få. Den lokala och regionala kollektivtrafiken tillhandahålls alltjämt i stort sett av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM).

Figur 25 Kommersiell och offentligt ombesörjd kollektivtrafik 2016



Källa: Trafikanalys, Statistik 2017:20, *Regional linjetrafik 2016 tabeller*.

24.2 Kollektivtrafiken ökar men inte trafikeringskostnaderna

Det mesta av den lokala och regionala kollektivtrafiken bedrivs i offentlig regi. Upphandlingsmarknaden där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna köper in driften av trafik under trafikplikt har växt och utvecklats ytterligare.

Utöver RKM:er finns även Trafikverket som upphandlar viss båt-, tåg- och flygtrafik på sträckor som anses samhällsviktiga men kommersiellt ointressanta. I denna redovisning ingår såväl lokal och regional som långväga persontrafik.

Trafikeringskostnaderna för kollektivtrafiken har ökat svagt de senaste fem åren. Samtidigt har antalet personkilometer och antalet resor stigit men utan att subventioneringsgraden förändrats nämnvärt. Det tycks som att resandet med lokal och regional kollektivtrafik har ökat men utan att vare sig trafikeringskostnaderna som helhet eller subventioneringsgraden ökat nämnvärt. Däremot har de totala kostnaderna³⁴⁷ för lokal och regional kollektivtrafik ökat.

Tabell 13 Offentligt ombesörd kollektivtrafik, 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Trafikeringskostnader (mkr)	30 700	32 894	33 598	35 524	34 961
Totala kostnader (mkr)	36 497	39 383	40 822	42 917	45 628
Personkilometer (miljoner)	14 492	14 391	15 198	15 761	16 078
Antal resor (tusental)	1 396	1 421	1 435	1 483	1 546
Subvention	46 %	43 %	45 %	46 %	43 %

Källa: Trafikanalys, Statistik 2017:20, 2016:26, 2015:20, 2014:22 samt 2013:20 (uppgifter), Konkurrensverket (bearbetning).

³⁴⁷ I totala kostnaderna för offentlig bedriven kollektivtrafik ingår, förutom trafikeringskostnader, bland annat även kostnader för infrastrukturen.

Stockholms län har den mest omfattande kollektivtrafiken och stod år 2016 för en tredjedel av samtliga trafikeringskostnader, men hälften av alla resor. De tre storstadslänen står tillsammans för cirka två tredjedelar av trafikeringskostnaderna, samtidigt som fyra av fem resor sker i något av de tre storstadslänen. Subventionen är lägst i Stockholms län (28 procent), klart lägre än Halland som har den näst lägsta subventionen (38 procent). Högst subvention har Gotlands län (78 procent) följt av Dalarnas län (74 procent).

24.3 Kollektivtrafik är framför allt en upphandlingsmarknad

I dag är kollektivtrafik framför allt en upphandlingsmarknad även om några RKM:er valt egen regi i stället för upphandling. Till exempel upphandlas 90 procent av den offentligt bedrivna lokala och regionala kollektivtrafiken med buss³⁴⁸.

Hur kollektivtrafiken bäst ska skötas är dock ett återkommande diskussionsämne. Detta beror delvis på att kollektivtrafikområdet påverkas av allmänna trender i samhället om vad ett offentligt ansvar för en tjänst innebär – innebär det att det offentliga ska utföra tjänsten eller att det offentliga ska se till att tjänsten finns tillgänglig? Över tid skiftar därmed uppfattningar om det anses lämpligt att utföra tjänster i egen regi respektive under vilka förutsättningar det bedöms vara mer lämpligt att upphandla samma tjänster. Ett annat skäl är kollektivtrafikens grundläggande betydelse. När upphandlade aktörer inte klarar sina åtaganden kan det skapa allvarliga situationer. Exempel på detta är de situationer som

³⁴⁸ Vigren, Andreas (2017) *Competition in Public Transport: Essays on competitive tendering and open-access competition in Sweden* Kungliga tekniska högskolan: Stockholm.

uppstod när DSB First³⁴⁹ och DSB Väst³⁵⁰ var på väg att gå i konkurs.

Argument som ofta förs fram för upphandling är att det är mer kostnadseffektivt och att kvalitet kan styras i avtalet. Argument för egen regi brukar å andra sidan vara att upphandlad trafik är oflexibel då det är svårt att göra justeringar under kontraktets gång om det visar sig att trafiken inte fungerar som önskas, till skillnad från om trafiken bedrivs i egen regi. Örebro och Jämtlands län har båda nyligen utrett en övergång till egenregi. Jämtland bestämde sig för att fortsätta upphandla medan Örebro bestämt sig för att börja gå över till egenregi när en del av de nuvarande avtalen går ut under 2019. Örebro och Jämtlands olika val kan vara intressanta för framtida studier.

Utöver RKM:erna upphandlar Trafikverket viss offentligt bedriven persontrafik. Det handlar om Gotlandstrafiken samt vissa tåg- och flygsträckor som är viktiga för samhället men inte kommersiellt intressanta. Sedan de nya upphandlingsreglerna för viss kollektivtrafik infördes 1 januari 2017 har Trafikverket möjlighet att direkttilldela avtal om persontrafik på järnväg. Framtiden får utvisa om Trafikverket kommer använda den möjligheten eller även fortsättningsvis dra nytta av fördelarna med att konkurrensutsätta trafikeringsavtal.

En ny företeelse är att kommuner eller regioner upphandlar framför allt utrikes men även i ett par fall inrikes flygtrafik³⁵¹. De upphandlade utrikeslinjerna utreds just nu av EU-kommissionen avseende

³⁴⁹ Sydsvenskan (2011) "Så slapp DSB undan brotågen" (2011-11-13).

³⁵⁰ Göteborgs Posten (2012) "DSB Väst riskerar konkurs" (2012-03-22).

³⁵¹ Inrikeslinjerna är Mora–Arlanda och Kristianstad–Arlanda. Utrikeslinjerna är: Luleå–Uleåborg–Tromsö, Örebro–Köpenhamn, Karlstad–Jönköping–Frankfurt, Norrköping–München samt Kalmar–Berlin.

om de bryter mot EU:s statsstödsregler och/eller EU:s kollektivtrafikförordning³⁵².

24.3.1 Högre värde, längre avtalstider och färre anbudsgivare vid kollektivtrafikupphandlingar³⁵³

Kollektivtrafikupphandlingar går inte att särskilja enkelt från andra upphandlingar eftersom det inte finns några CPV-koder som används enbart för kollektivtrafikupphandlingar. Konkurrensverket har tagit fram vissa uppgifter om annonserade kollektivtrafikupphandlingar³⁵⁴ som grovt sett kan fungera som indikationer vid jämförelse med annonserade upphandlingar generellt. Totalt identifierades 133 upphandlingar³⁵⁵ mellan 2012 och 2016 som kollektivtrafikupphandlingar. Drygt fyra av tio upphandlingar avsåg vägtrafik och ungefär lika många sjötrafik, medan färre än en av tio av de årliga kollektivtrafikupphandlingarna avsåg tåg- respektive flygtrafik.

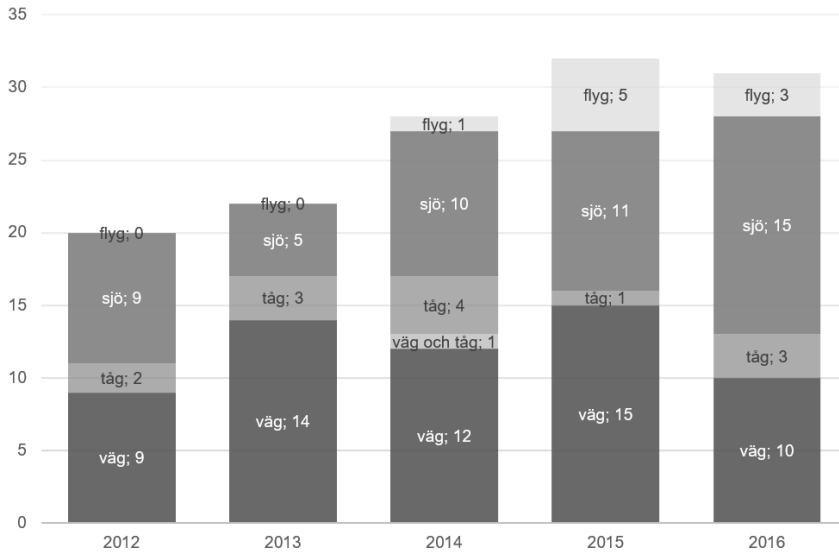
³⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

³⁵³ Uppgifterna om upphandlingar av offentligt bedriven kollektivtrafik omfattar såväl lokal och regional som interregional och i vissa fall även internationell persontrafik inom transportslagen buss, spårtrafik/tåg, fartyg och flyg.

³⁵⁴ Bearbetningarna bygger på uppgifter som köpts in från Visma Commerce AB om annonserade upphandlingar enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). För att identifiera kollektivtrafikupphandlingar har vissa schablonmässiga bedömningar gjorts vilket innebär att materialet kan sakna vissa kollektivtrafikupphandlingar eller att någon upphandling har inkluderats trots att den inte gäller kollektivtrafik.

³⁵⁵ Observera att följande bygger på antal eller andel annonserade upphandlingar, det är sannolikt att analyser av värden skulle ge en annan bild men för närvarande saknas tillförlitliga uppgifter som möjliggör sådana analyser.

Figur 26 Antal annonserade kollektivtrafikupphandlingar utifrån trafikslag, 2012–2016



Källa: Visma (uppgifter 2017) och Konkurrensverket (bearbetning 2018).

Om uppgifterna om kollektivtrafikupphandlingar jämförs med generella uppgifter om upphandlingar från rapporten *Statistik om offentlig upphandling 2017*³⁵⁶ kan några skillnader konstateras.

- Utifrån det regelverk som gällde till och med 2016³⁵⁷ var sex av tio av de studerade kollektivtrafikupphandlingarna över tröskelvärdet, medan fördelningen sett till alla upphandlingar var den omvända.

³⁵⁶ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2017) *Statistik om offentlig upphandling 2017* UHM rapport 2017:5 och KKV rapport 2017:11.

³⁵⁷ Sedan 1 januari 2017 gäller för vissa kollektivtrafiktjänster nya upphandlingsregler i 4a kap. lag (2010:1065) om kollektivtrafik och EU:s kollektivtrafikförordning.

- Av de studerade 133 kollektivtrafikupphandlingarna avsåg endast en av tio ett ramavtal. Genomsnittet för alla annonserade upphandlingar låg under samma period mellan tre och fyra av tio per år.
- Av de studerade kollektivtrafikupphandlingarna hade 44 procent två eller fler anbudsgivare. Bland alla annonserade upphandlingar var det under samma period över 80 procent som hade minst två anbudsgivare.
- Sett till samtliga annonserade upphandlingar är 60–70 procent av avtalen 3–4 år långa inklusive förlängningsoptioner. Bland kollektivtrafikupphandlingarna är spridningen större. Nästan hälften av kollektivtrafikupphandlingarna avser avtal som är längre än fem år.

Busstrafikupphandlingar har nyligen studerats ur ett antal perspektiv i en avhandling vid VTI och KTH.³⁵⁸ I avhandlingen redovisas bland annat att RKM får i genomsnitt 3,4 anbud per upphandling och avtalstiderna var i de flesta fall 7–8 år (exkl. optioner). Även om RKM har få möjligheter att öka antalet anbudsgivare mer än marginellt är det inte irrelevant hur kraven ställs i upphandlingen då en kombination av krav kan påverka antalet anbudsgivare.

Ett sätt för RKM att få fler anbudsgivare är att koordinera sig så att upphandlingarna sprids ut över tid. Antalet anbudsgivare minskade med nästan två om flera upphandlingar genomfördes samtidigt. Avhandlingen visar även att den lokala marknaden är viktig, bland annat eftersom sannolikheten att ett företag lämnar anbud minskar med avståndet från företagets depå till det

³⁵⁸ Stycket bygger på: Vigren, Andreas a.a. VTI är förkortningen för Statens väg- och transportforskningsinstitut och KTH för Kungliga tekniska högskolan.

geografiska området för trafiken. Stora aktörer påverkas dock mindre av avståndet.

Även om det redan i dag är möjligt att göra vissa observationer anser Konkurrensverket att regelmässig insamling av statistik om kollektivtrafikupphandlingar kan bidra till en bättre bild av dessa och synliggöra behov av nya utredningar och insatser.

24.4 Kollektivtrafiken i praktiken

Med tanke på att den offentligt ombesörjda kollektivtrafiken delvis är samhällsbetald och egenavgifterna ofta kommer från periodkort som ger tillgång till hela kollektivtrafiknätet torde betalningsviljan för parallella kollektivtrafiklinjer vara låg. Ur det perspektivet är det begränsade genomslaget för kommersiell kollektivtrafik inte förvånande. Kommersiellt bedrivna kollektivtrafiklinjer behöver hitta en nisch som inte täcks av den offentligt ombesörjda kollektivtrafiken och är tillräckligt intressant för att resenärerna ska betala för den.

Det finns en acceptans bland allmänheten att långväga persontransporter är en marknad där det kan finnas flera olika aktörer inom olika trafikslag. När det i stället gäller lokal- och regional kollektivtrafik tycks kunskapen om (och acceptansen för) systemet med såväl offentligt som kommersiellt bedrivna kollektivtrafik däremot vara lägre. Det kan visa sig i en oförståelse varför vissa men inte andra linjer ingår i de biljetter och periodkort som regionala kollektivtrafikmyndigheter säljer. Detta leder till en efterfrågan från medborgarna att flytta in attraktiva men kommersiellt bedrivna linjer i den offentligt bedrivna kollektivtrafiken.

För att den kommersiella kollektivtrafiken ska utvecklas behöver dess förutsättningar stärkas i förhållande till den offentligt ombesörjda.³⁵⁹ Det innefattar bland annat att RKM väger in befintlig kommersiell trafik vid beslut om allmän trafikplikt. Eftersom trafikplikt i princip medför att förutsättningarna för kommersiell kollektivtrafik faller är det nödvändigt att särskilt beakta sådan befintlig kollektivtrafik vid besluten, något som knappast sker i dag. De kommersiella linjer som uppstått bör värnas och de som blivit attraktiva bör inte direkt och oreflekterat flyttas in i kollektivtrafikplanen och beläggas med trafikplikt.

³⁵⁹ Se bl.a. SOU 2015:110 *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten*.