

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm
2017-11-23

Ref N2017/06818/ MRT

Remissyttrande angående Europeiska kommissionens förslag till ändringar av bussförordningen (1073/2009) inom ramen för mobilitetspaketet.

Sveriges Bussföretag är en bransch- och arbetsgivareorganisation för den yrkesmässiga bussbranschen och representerar såväl busstrafikföretag som bussresearrangörer. Vi är ett förbund inom Transportföretagen och Svenskt Näringsliv.

Inledning

Sveriges Bussföretag återkommer med ett mer detaljerat svar till den 9 februari 2018. Remisstiden för att avge det preliminära remissvaret har varit alldeles för kort med tanke på dessa väsentliga frågor för utvecklingen av svensk kollektivtrafik. Dessutom är det förvånande att andra viktiga remissinstanser saknas i remisslistan och därför inte kan lämna några preliminära remissyttranden. Den korta remisstiden och få remissinstanser är anmärkningsvärt då dessa yttranden ska utgöra underlag för departementets fakta-PM till riksdagen. Risken finns således att riksdagens inte erhåller erforderligt och relevant underlag för beslut.

Eftersom det saknas en jämförande analys av marknaderna inom EU med kommissionens förslag, vilket i sig är mycket remarkabelt, vill Sveriges Bussföretag med detta svar beskriva marknadsutvecklingen i Sverige, där det idag råder full etablerings- och tillträdesrätt för trafikföretagen att bedriva busstrafik.

Sveriges Bussföretag stödjer EU-kommissionens intentioner om marknadsöppning för buss, men då den nuvarande svenska lagstiftningen avseende marknadsöppning för buss är mer utvecklad än EU-kommissionens förslag, är risken uppenbar att kommissionens förslag innebär för Sveriges vidkommande ett steg tillbaka i utvecklingen bussmarknaderna. Det är därför väsentligt att regelverken för medlemsstaterna blir dispositiva.

Sveriges Bussföretags synpunkter (sammanfattning):

Sveriges Bussföretag **tillstyrker** EU-kommissionens förslag när det gäller:

- Förslaget i artikel 5a att terminaloperatörer ska bevilja transportföretag tillträdesrätt till terminaler på rättvisa, skäliga, icke-diskriminerande och öppna villkor. Och att tillträde endast får nekas endast på grund av kapacitetsbrist. Förslaget stärker därmed de kommersiella trafikföretagens konkurrensförmåga och ökar resenärnyttan, vilket är det primära med förslaget.





- Förslaget att avskaffa färdbladet som kontrolldokument för tillfällig trafik., som utgör en onödig administrativ börda.

Sveriges Bussföretag **avstyrker** EU-kommissionens förslag när det gäller:

- Förslagen att införa ett tillståndsförfarande för internationell persontransport på en sträcka som är kortare än 100 kilometer fågelvägen (artikel 8 och 8a) och tillståndsförfarande för nationell linjetrafik för trafik som är kortare än 100 kilometer respektive 120 kilometer fågelvägen (artikel 8b). Idag råder full etableringsrätt inom Sverige. Trafikföretaget har endast skyldighet att i förväg anmäla att linjetrafik ska bedrivas, men någon tillståndsprövning äger inte rum. Ett sådant förslag bör uttryckligen vara dispositiv ("får" enligt artikel 8d) och att medlemsstaten inte ska vara skyldigt att genomföra en sådan tillstandsreglering för den nationella linjetrafiken. Problemet är att med förslaget till ny EU-förordning ges en legal möjlighet att i Sverige inskränka dagens fria etableringsrätt.
- Förslaget i artikel 8 p2d) att ett tillstånd kan avslås om ett regleringsorgan fastställer, på grundval av en objektiv ekonomisk analys, att trafiken äventyrar den ekonomiska jämvikten för ett avtal om allmän trafik, är en ny princip för busstrafiken i Sverige. Förslaget innebär således en kraftig inskränkning av det fria marknadstillträdet. Förslagen strider även mot EU-kommissionens intentioner med förslagen att med utsläppsnåla transporter skapa nya affärsmöjligheter för företagen i denna sektor och därmed öka såväl möjligheterna till sysselsättning och tillväxt som passagerarnas valmöjligheter samt att minska den administrativa bördan för företag och myndigheter (se sid 3 i EU-kommissionens förslag).

Historik

Sveriges Bussföretag vill inledningsvis ge ett historiskt perspektiv på den svenska marknadens marknadsöppning eftersom EU-kommissionens förslag till viss del avspeglar vad som hände på 1990-talet i Sverige.

Den långväga busstrafiken har en lång historia i Sverige. Priset på en flygbiljett var mycket dyr under 1900-talet då långväga busstrafik var ett billigt alternativ för resor i Sverige. Flygplanen och tågen hade också begränsade möjligheter att stanna i städer utanför de större städerna i Sverige. Passagerare på dessa orter använde ofta den långväga busstrafiken för att tillgodose sina resebehov.

I Sverige har bussmarknaden tre segment: Regional busstrafik, långväga busstrafik (Expressbusslinjer) och turist- och beställningstrafik. Många bussföretag arbetar inom alla dessa segment, även om många, särskilt stora bussföretag som erbjuder regionala busstjänster, kan fokusera på just det segmentet (Sveriges Bussföretags, Statistik om bussbranschen 2017).

De långväga bussförbindelserna fanns före 1999 och 2012, med tillstånd från det statliga järnvägsbolaget Statens Järnvägar (SJ) och med tillstånd från den lokala kollektivtrafiken i varje region. Så länge som den långväga busstrafiken inte skadade tågtrafiken, var det tillåtet att köra på interregionala sträckor. Det var även nödvändigt att tillåta långdistansbussar för att lätta på behovet av omfattande tågtjänster som emellanåt led av kraftiga kapacitetsbegränsningar (Alexandersson, 2010). Så länge som kollektivtrafikmyndigheterna inte ansåg att busslinjerna på långa sträckor skadade den offentligt organiserade regionala och lokala kollektivtrafiken i en region fick de fortsätta att köra.

Det tidigare så kallade "skadorna" som den långväga busstrafiken åsamkade järnvägen avskaffades 1999. Innan dess sade regeln att varje ny långdistansbusslinje måste klara en kontroll om det

verkligen var ett upplevt behov för den aktuella tjänsten. Beslutet fattades av ett särskilt transportråd, vilket var till fördel för tågoperatörerna. Om rådet inte såg något behov delades inget tillstånd ut.

I princip öppnades marknaden för gränsöverskridande busstrafik, offentligt uttryckt busstrafiken, helt från 1999 (Alexandersson, 2010). Å andra sidan kunde bussföretag fortfarande inte stanna inom länen och hämta resenärer om de inte fick godkännande från den lokala kollektivtrafiken.

När den nuvarande kollektivlagstiftningen började gälla 2012 avskaffades den här sista förordningen på marknaden för kommersiell linjebusstrafik och det var möjligt för bussföretagen att helt och hållet bedriva kommersiell busstrafik, förutsatt att företaget uppfyller föreskrivna krav på trafiktillstånd och att bolaget bedriver verksamhet enligt svensk lag

Rapporten från Sveriges riksdags trafikutskott i maj 2016 (Trafikutskott, 2017) visar emellertid att det fortfarande finns hinder för företag att etablera kommersiell busstrafik. Lagen förväntades ge ett större utbud, ökad resa, fler valmöjligheter, bättre information och ökad öppenhet för resenärer. Faktum är att marknads öppnande av marknaden, enligt rapporten, varit mycket begränsad och lagen i huvudsak inte fungerade som avsedd. Bland annat finns det fortfarande stora hinder för olika kommersiella företag att etablera och upprätthålla trafik på vissa håll. I rapporten påpekar också Sveriges riksdags trafikutskott att ett problem för resenären är bristen på information, särskilt i samband med olika störningar. Informationen misslyckas också för dem som inte har tillgång till internet och för funktionshindrade. Rapporten understryker också att det saknas ansvar för verksamheten vid stationerna, vilket främst påverkar resenärer, men även trafikoperatörer.

Trafikanalys marknadsöppningsrapporter, Transportstyrelsens marknadsöppningsrapporter tillsammans med Sveriges Bussföretags årliga rapporter om kommersiell linjetrafik talar samma språk.

Under åren har det varit en hel del debatt i Sverige om öppnandet av marknaden för kommersiell linjebusstrafik. Några talesmän för kollektivtrafiken har sagt att den fullständiga öppningen av marknaden för kommersiella linjebussar under 2012 kan leda till ett scenario vid stationer som liknar "The Wild West" och att de dagliga persontransporterna kommer att få problem att hitta sina tjänster. Argument som "den privata operatören vill bara ha "grädden på moset", "infrastrukturen i offentligt betald och ska användas för offentligt ägda transporter" användes också. Idag kan slutsatsen vara att ingen av dessa scenarier har inträffat. Marknaden för kommersiella linjebussar i Sverige har utvecklats mycket långsamt.

Vilka hinder finns för en fortsatt marknadsöppning och ökad resenärsnytta

Det finns fortfarande stora hinder för villkoren för att genomföra kommersiella linjetrafik i Sverige trots att vi ligger långt före övriga Europa i marknadsöppningen. Under de nuvarande förhållandena kommer vi förmodligen inte att se så mycket nya kommersiella linjer i Sverige.

Anledningen till bristen på utveckling och en expanderande och vital marknad är främst två:

- Det är mycket svårt för privata bussföretag att konkurrera med offentliga dotterbolag kollektivtrafik, på grund av att den kollektiva kollektivtrafiken har cirka 50 procent av sina kostnader täckta via skattebidrag.

- Då det i Sverige finns en väl fungerande upphandlad busstrafik där beställaren också tillhandahåller depåer, resecentrum, hållplatser, gemensamma informationssystem, biljettsystem etc. och som regel prioriterar dessa har den kommersiella trafiken svårigheter att komma in i den offentliga infrastrukturen, både fysiskt och digitalt. Resande har svårigheter att hitta bussarna, både i digitala planerare och på stationerna, vilket är ett problem. Detta gör också den kommersiella busstrafiken mindre attraktiv vilket är orsaken till en icke-expanderande marknad.

Dessa två huvudorsaker till att den svenska marknadsöppningen för kommersiell linjetrafik med buss har utvecklats sakta kan delas in i flera mindre delorsaker

Skattebidrag

Att kommersiell trafik inte får någon form av skattebidrag är ett faktum som ligger till grund för europeisk och svensk lagstiftning. Det finns dock inga hinder för lokala kollektivtrafikmyndigheter att göra upphandling av enstaka platser i kommersiella bussar istället för att göra upphandling för ett helt system eller område. Ibland kan ett sådant tillägg av offentligt finansierade resenärer vara skillnaden om den kommersiella linjen kan köras eller inte. Till exempel släppte det offentligt ägda företaget MälAB år 2017 ett avtal med bussbolaget Åkerbergs Trafik AB som driver busstrafiken "Trosabussen" (Mälab, 2017).

Tillgång till offentligt ägda terminaler och hållplatser och tillgång till offentligt ägda informationssystem

Mer än hälften av de svenska lokala myndigheterna beskriver i sina trafikledningsprogram de principer de har för tillgång till infrastruktur som terminaler. Två lokala myndigheter har principer men inga konkurrenskraftiga och transparenta priser (Sveriges Bussföretag, resenären kan missa bussen, 2017). En anmärkningsvärd låg siffra, med tanke på att tillgång till de platser där de flesta resenärer samlas är mycket viktiga förutsättningar för att bedriva kommersiell busstrafik. De lokala myndigheterna har i allmänhet en uttalad positiv inställning till kommersiell busstrafik, även när det gäller tillgång till terminaler och utbytespunkter, men det finns stora skillnader mellan ord och handlingar.

11 av 21 lokala myndigheter beskriver principerna och priserna för tillgång till offentlig infrastruktur, t.ex. informationssystem vid terminaler och busshållplatser. De lokala myndigheterna i de svenska regionerna Halland och Skåne har principer men inga priser. De lokala myndigheterna i den svenska regionen Kronoberg kommer att tillhandahålla sådan information år 2017. 11 av 21 lokala myndigheter säger att informationen är tillgänglig på sina webbplatser. De lokala myndigheterna i de svenska regionerna Västernorrland och Halland säger att informationen är övergripande. Kronoberg kommer att lämna information år 2017. 8 av 21 lokala myndigheter har riktade information till kommersiella bussföretag. De lokala myndigheterna i den svenska regionen Uppsala lämnar information på begäran och Kronoberg avser att uppdatera sin information 2017 (Sveriges Bussföretag, Resenären kan missa bussen, 2017)

Tillgång till offentligt ägda regionala reseplanerare

Möjligheten att visa sina busslinjer för resenärer på terminaler och hållplatser på ett transparent och konkurrens neutralt sätt är en mycket viktig faktor för att möjliggöra kommersiell linjetrafik, liksom möjligheten att visa detsamma i digitala reseplanerare utanför terminaler och hållplatser. I Sverige finns en nationell digital reseplanerare för all kollektivtrafik. Resrobot (Samtrafiken, 2017) som samlar all kollektivtrafik i alla transportsätt, vilket är ett krav i lagstiftningen för att få kalla sig kollektivtrafik. Resrobot är dock inte så känt som de regionala reseplanerarna, så många resenärer

använder inte Resrobot idag och det gör vikten av åtkomst till regionala reseplanerare för kommersiella bussföretag så mycket större.

Av de tio lokala myndigheterna som har öppnat sina egna reseplanerare för kommersiell busstrafik har endast fem av dem öppnat sina reseplanerare så att resenärer kan se alla resor (Sveriges Bussföretag, Resenären kan missa bussen, 2017).

Trafikförsörjningsprogram

De mest centrala dokumenten för lokala kollektivtrafikmyndigheter är trafikförsörjningsprogrammen för regional kollektivtrafik. Dessa program anger riktlinje för all kollektivtrafik i varje län och beskriva hur myndigheterna anser att det borde utvecklas.

I Sverige ökar kostnaderna för kollektivtrafiken under de senaste åren mer än antalet resor och resenärer, som diskuteras intensivt i bussen och kollektivtrafiken (Sveriges Kommuner och Landsting, 2017). Sveriges Bussföretag har påtalat att en mer positiv inställning till kommersiella bussförbindelser kan utveckla kollektivtrafknätet utan att stärka de ekonomiska bördorna för samhället (Sveriges Bussföretag, Resenären kan missa bussen, 2017). Sveriges Bussföretag skulle vilja se fler exempel där kommersiell busstrafik kan ses som en del av lösningen och inte som ett problem. En i dagsläget upphandlad trafik med en hög självfinansiering grad som kan vara kommersiellt tillgänglig har ofta beskrivits som "plocka russin i kakan" hos olika lokala kollektivtrafikmyndigheter.

Sveriges Bussföretag vill istället fokusera på de möjligheter där kommersiella bussförbindelser kan bidra till en sänkt samhällskostnad med bevarad eller ökad kvalitet och frekvens inom kollektivtrafiken.

En slutsats från rapporten "Två generationers trafikförsörjningsprogram" från Transportstyrelsen (2017) är att den lokala kollektivtrafiken måste få en tydligare förståelse för vad lagen kräver att programmen för regional transport ska innehålla och uppfylla dessa krav. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det inte finns någon motsägelse mellan att uppfylla lagens krav och att utforma ett läsbart trafikförsörjningsprogram för kollektivtransporter, som kan förstås av mottagarna. Vidare bör de lokala kollektivtrafikmyndigheterna arbeta för att se till att innehållet i trafikförsörjningsprogrammen uppfyller ambitionerna att de ska vara framåtblickande i dokumentet.

Uppföljning av trafiken måste ske i specialrapporter, som Transportstyrelsen nu kan övervaka. Transportstyrelsen ser också att de lokala kollektivtrafikmyndigheterna kan utveckla samrådsprocesser vid uppdatering av program för regional transport. Konsultationerna är ofta ambitiösa och låter många prata, vilket är positivt. Å andra sidan är en viktig tanke med samrådet att aktörer bör kunna påverka ett tidigt skede, vilket inte alltid är fallet idag.

Inom ramen för "Partnersamverkan för en bättre kollektivtrafik" har branschen gemensamt tagit fram riktlinjer för just kommersiell linjetrafik och vad som bör beaktas i trafikförsörjningsprogrammen. Tyvärr så finns det inga trafikförsörjningsprogram idag som svarar på de frågor vägledningen anger, trots att de flesta trafikförsörjningsprogram uppdaterats under 2016–2017.



Positiva exempel

Det finns exempel på lyckade satsningar inom ramen för kollektivlagstiftningen som vi från Sveriges Bussföretag vill lyfta fram och som vi hoppas är en del av framtiden.

- Vid samråd för kommande trafikförsörjningsprogram som Region Gävleborg bjöd in till uppstod en diskussion om marknadsanalysen som den nya branschgemensamma vägledningen hänvisar till. Det visade sig att regionen kan presentera väldigt bra data på alla väsentliga parametrar så långt ner som till linjenivå.
- Trosabussens koncessionsavtal med RKM Sörmland löpte ut 2015 och nu körs linjen på helt kommersiella villkor. Både utbud och pris har förbättrats och differentierats trots att det nu inte finns ekonomiskt stöd via det upphandlade avtalet. Trosabussen är ett tydligt och bra exempel på hur trafik kan gå från upphandlad trafik till rent kommersiell trafik.
- Region Västra Götalands höga ambitioner i det branschgemensamma arbetet med tillträde till terminaler och hållplatser, arbetet med upphandling 2015:2, intentionerna med stråket Göteborg-Borås och deras syn på kommersiell trafik i de samråd inför nytt trafikförsörjningsprogram som har varit. Sveriges Bussföretag och Västra Sveriges Bussbranschförening deltar vi aktivt och stödjer arbetssättet. Nästa steg i det branschgemensamma samarbetet är att titta på reseinformation och biljettsamverkan för att öka resenärsnyttan så långt det går.
- ”Vägledning för regionala trafikförsörjningsprogram 2015” (Vägledning Regionala trafikförsörjningsprogram 2015, u.d.) som tagits fram inom ramen för Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik är ett utmärkt verktyg för myndigheter och länstrafikbolag som aktivt vill arbeta med att ta vara på den kommersiella trafikens möjligheter. Vägledningen har processats fram i dialog mellan de olika aktörerna inom kollektivtrafiken, vilket innebär att den speglar perspektiv från såväl myndigheter som trafikföretag. Sveriges Bussföretag är en av de parter som aktivt deltagit i arbetet med att ta fram vägledningen. Tyvärr måste vi säga att inga regioner har följt vägledningen beträffande kommersiell linjetrafik när de uppdaterat sina Trafikförsörjningsprogram under 2016.

Med vänlig hälsning

Sveriges Bussföretag

Anna Grönlund, branschchef, vVD