

# Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik

*Betänkande av Utredningen om  
ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige*

*Stockholm 2020*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2020:25**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25048-8

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Infrastrukturdepartementet Tomas Eneroth

Regeringen beslutade den 8 augusti 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras (Dir. 2019:48). Verkställande direktören Gerhard Wennerström anställdes samma dag som särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 2 september 2019 pol. mag. Rebecka Johansson, fr.o.m. den 10 september 2019 juristen Håkan Östlund, fr.o.m. den 24 september 2019 direktören Bengt Nyman och fr.o.m. den 1 december 2019 t.f. rådmannen Erik Havelius. Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik.

Som sakkunniga i utredningen förordnade infrastrukturministern fr.o.m. den 24 september 2019 kanslirådet Lars Falksveden och den rättssakkunnige Alexander Nilsson. Fr.o.m. samma dag förordnades att vara experter i utredningen utredaren Alexander Lindbom, utredaren Hanna Lindgren, kvalificerade utredaren Pia Bergdahl, verkställande direktören Helena Leufstadius, experten Sara Rhudin, branschchefen och vice verkställande direktören Anna Grönlund samt policychefen Gustaf Engstrand. Utredaren Alexander Lindbom entledigades fr.o.m. den 15 oktober och i hans ställe förordnades fr.o.m. samma dag den sakkunnige Clas Roberg.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter, som har sammanträtt vid fyra tillfällen. Betänkandet har skrivits i vi-form. Jag är emellertid ensam ansvarig för såväl analysen som samtliga bedömningar och förslag.

Mitt uppdrag är härmed slutfört och jag överlämnar mitt betänkande Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik (SOU 2020:25).

Stockholm i april 2020

Gerhard Wennerström

/Rebecka Johansson  
Erik Havelius  
Bengt Nyman  
Håkan Östlund

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>41</b>
1.1 Förslag till lag om ändring av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	41
1.2 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.....	45
<b>2 Utredningens uppdrag och betänkandets disposition .....</b>	<b>49</b>
2.1 Vårt uppdrag.....	49
2.2 Utredningens utgångspunkter .....	52
2.2.1 Vad är kollektivtrafik?.....	53
2.2.2 Syftet med ett nationellt biljettsystem.....	55
2.2.3 Möjliggöra överflyttning till klimatsmart kollektivtrafik .....	55
2.2.4 Skapa nyttor för resenären med funktioner i biljettsystemet.....	56
2.2.5 Vad är det för system som ska utredas? .....	58
2.2.6 Harmonisera resevillkor.....	60
2.2.7 Skapa en konkurrensneutral plattform med lika villkor mellan olika aktörer .....	61
2.3 Några reflektioner kring utredningens uppdrag .....	62
2.3.1 Klimatomställningen kräver ett nytt beteende .....	63
2.3.2 Digitaliseringens möjligheter.....	65
2.3.3 Resenären i fokus.....	67

2.3.4	Framtidens mobilitet .....	69
2.3.5	Varför behövs ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik? .....	71
2.4	Arbetsformer och betänkandets disposition .....	72
2.4.1	Några uttryck och begrepp.....	73
2.4.2	Betänkandets disposition.....	73
<b>3</b>	<b>Kollektivtrafikens utveckling – från samhällsservice till konsumentperspektiv och klimathänsyn.....</b>	<b>75</b>
3.1	Avreglering och ökad konkurrens i ordnade former.....	76
3.1.1	1960- och 70-talets trafikpolitiska beslut .....	76
3.1.2	Huvudmannaskapsreformen 1979 .....	79
3.1.3	1990-talets trafikpolitik .....	81
3.1.4	Järnvägen öppnas för konkurrens .....	85
3.1.5	Ny lag för trafikhuvudmännen och lagar om färdtjänst.....	86
3.1.6	Trafikpolitik blir transportpolitik.....	87
3.2	Transportpolitik för medlemskapet i EU .....	89
3.2.1	Första järnvägspaketet 1991 .....	89
3.2.2	Andra järnvägspaketet 2004 .....	91
3.2.3	Tredje järnvägspaketet 2007 och beslutet om EU:s kollektivtrafikförordning.....	92
3.2.4	Vitboken 2011 om EU:s framtida transportpolitik .....	95
3.2.5	Fjärde järnvägspaketet 2016 .....	98
3.3	Konsumentperspektivet tar plats.....	100
3.3.1	En vision för 2020-talet .....	100
3.3.2	Kollektivtrafikkommitténs bedömningar och förslag .....	102
3.4	Samlad lagstiftning för kollektivtrafiken .....	103
3.4.1	EU:s kollektivtrafikförordning.....	103
3.4.2	Utredningen om en ny kollektivtrafiklag .....	104
3.4.3	Regeringsförslag och riksdagsbeslut om ny lagstiftning.....	105
3.4.4	Lag om kollektivtrafikresenärers rättigheter.....	112
3.4.5	Komplettering av kollektivtrafiklagen.....	113

3.4.6	Näringsdepartementets utredning om betallösningar, biljettsystem och trafikinformation.....	113
3.4.7	Trafikutskottets uppföljning av kollektivtrafiklagen.....	115
3.5	Kollektivtrafikens avgränsningar för ett nationellt biljettsystem .....	117
3.5.1	Samlad lagstiftning för allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter? .....	118
3.5.2	Samordning av särskilda persontransporter .....	119
3.5.3	Taxitrafik och samåkning.....	120
3.5.4	Samhällsstöd för bilpooler? .....	121
<b>4</b>	<b>Kollektivtrafikens resenärer, marknad, mål och regelverk.....</b>	<b>123</b>
4.1	Resenärernas behov och hinder för ett enkelt resande .....	123
4.1.1	Skäl, drivkrafter och hinder för att använda kollektivtrafiken .....	125
4.1.2	Vad tycker resenärer och allmänheten om kollektivtrafiken? .....	128
4.2	Hur ser marknaden för kollektivtrafik ut? .....	130
4.2.1	Regional kollektivtrafik.....	131
4.2.2	Järnväg, spårväg och tunnelbana.....	134
4.2.3	Busstrafik .....	136
4.2.4	Taxi.....	137
4.2.5	Kollektivtrafik på vatten .....	139
4.3	Transport- och klimatpolitiska mål och måluppfyllelse .....	140
4.3.1	De transportpolitiska målen .....	140
4.3.2	Ett klimatpolitiskt ramverk .....	141
4.3.3	Ett preciserat klimatmål för transportsektorn.....	142
4.3.4	Resultat utifrån de transportpolitiska målen .....	143
4.3.5	Den klimatpolitiska handlingsplanen.....	146
4.4	Lagstiftning som reglerar ansvar, befogenheter eller tekniska krav på ett nationellt biljettsystem .....	148
4.4.1	EU:s kollektivtrafikförordning .....	150
4.4.2	Kollektivtrafiklagen.....	151

4.4.3	Särskilda persontransporter – Färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor .....	152
4.4.4	Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.....	154
4.4.5	Taxitrafiklagen.....	155
4.4.6	Fjärde järnvägspaketet .....	156
4.4.7	Teknisk specifikation (TSD) gällande driftskompatibilitet för TAP.....	158
4.4.8	ITS-direktivet .....	158
4.4.9	Förordningen om specifikationer för trafikinformation.....	160
4.4.10	Öppna data-direktivet.....	161
4.5	Bestämmelser om passagerarrättigheter.....	163
4.5.1	Tågpassagerares rättigheter .....	163
4.5.2	Busspassagerares rättigheter .....	164
4.5.3	Fartygspassagerares rättigheter .....	164
4.5.4	Kompletterande svensk lagstiftning .....	165
4.5.5	Rättigheter för lokalt och regionalt resande.....	165
4.6	Statens roller inom kollektivtrafiken.....	166
4.6.1	Trafikverket ska tillhandahålla infrastruktur.....	166
4.6.2	Trafikverket ska ge stöd när RKM upprättar trafikförsörjningsprogram .....	167
4.6.3	Trafikverket kan komplettera RKM:s ansvar för att tillhandahålla regional kollektivtrafik .....	167
4.6.4	Transportstyrelsen och Konsumentverket utövar tillsyn över kollektivtrafiken .....	168
<b>5</b>	<b>Biljettsamarbeten och systemutveckling inom kollektivtrafiken .....</b>	<b>171</b>
5.1	Organisationer och utvecklingsinitiativ.....	171
5.1.1	Samtrafiken – ett gemensamt företag för samverkan och utveckling.....	172
5.1.2	Nationellt initiativ för kollektivtrafikens utveckling .....	174
5.2	Kollektivtrafikens system för biljetter, bokning och trafikantinformation.....	176



5.2.1	Biljettsystem hos regionala kollektivtrafikmyndigheter .....	177
5.2.2	Bokningssystem.....	191
5.2.3	Utveckling av trafikdata i kollektivtrafikbranschen .....	193
5.3	Biljettsamarbeten .....	194
5.3.1	Resplus .....	195
5.3.2	ResRobot – ett kundgränssnitt för nationell reseplanering och biljettköp av kollektivtrafik ....	199
5.3.3	Andra biljettsamarbeten.....	204
5.4	Andra mobila kundgränssnitt för biljettförsäljning och reseplanering i kollektivtrafiken.....	208
5.5	Affärsreglerna.....	212
5.5.1	Vad krävs för att harmonisera biljettprodukter?.....	215
5.6	Reflektioner.....	216
<b>6</b>	<b>Biljettlösningar i andra länder .....</b>	<b>219</b>
6.1	Nationella biljettlösningar.....	219
6.1.1	Danmark.....	219
6.1.2	Nederländerna .....	223
6.1.3	Schweiz.....	225
6.1.4	Norge .....	228
6.1.5	Finland .....	233
6.1.6	London.....	235
6.1.7	Asien.....	235
6.1.8	USA och Kalifornien.....	236
6.2	Analys och reflektioner .....	237
6.2.1	Digital infrastruktur .....	237
6.2.2	Nationell försäljning av biljetter.....	238
6.2.3	Förhållningssättet till öppna data, tredjepartsförsäljning och innovation .....	239
6.2.4	Reflektioner .....	240

<b>7</b>	<b>Mobilitet som en tjänst i Sverige .....</b>	<b>241</b>
7.1	Bakgrund och definition .....	241
7.2	Pågående insatser inom mobilitet som en tjänst .....	243
7.3	Initiativ som främjar mobilitet som en tjänst .....	244
7.3.1	Mobilitetstjänster riktade till allmänheten .....	245
7.3.2	Mobilitetstjänster riktade till landsbygden.....	247
7.3.3	Mobilitetstjänster riktade till anställda .....	248
7.3.4	Mobilitetstjänster riktade till boende .....	249
7.4	Behov av ytterligare insatser för att etablera mobilitet som en tjänst.....	250
7.4.1	Aktörsanalys.....	251
7.4.2	Vad krävs för tredjepartsförsäljning?.....	264
7.5	Avslutande reflektioner.....	267
<b>8</b>	<b>Ett nytt biljettsystem för kollektivtrafiken i hela landet.....</b>	<b>269</b>
8.1	Ett nationellt biljettsystem inrättas för all kollektivtrafik i hela landet.....	270
8.1.1	Gällande bestämmelser .....	274
8.1.2	Utredningens överväganden om ett nytt biljettsystem .....	276
8.1.3	Utredningens bedömningar och förslag .....	280
8.2	En digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem .....	283
8.2.1	Gällande bestämmelser .....	285
8.2.2	Utredningens överväganden.....	287
8.2.3	Utredningens bedömningar.....	293
8.3	En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter .....	299
8.3.1	Gällande bestämmelser .....	302
8.3.2	Utredningens överväganden, bedömningar och förslag .....	305
8.4	En konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter.....	312
8.4.1	Gällande bestämmelser .....	314

8.4.2	Utredningens överväganden .....	316
8.4.3	Utredningens bedömningar och förslag .....	320
8.5	Övriga bedömningar .....	329
8.5.1	Myndighetsansvar för digital infrastruktur inom mobilitet .....	329
8.5.2	Några rekommendationer till landets regionala kollektivtrafikmyndigheter .....	331
<b>9</b>	<b>Förslagets genomförande, finansiering och konsekvenser .....</b>	<b>337</b>
9.1	Översiktlig bedömning av konsekvenserna av ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik.....	338
9.2	Tidsplan för ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik.....	340
9.3	En digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik.....	342
9.3.1	Berörda organisationer och ansvar .....	343
9.3.2	Konsekvenser för resenärer och det kollektiva resandet .....	358
9.3.3	Ekonomiska konsekvenser för RKM.....	361
9.4	En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter.....	366
9.4.1	Berörda organisationer och ansvar .....	368
9.4.2	Konsekvenser för resenärer och det kollektiva resandet .....	379
9.5	En nationell försäljningskanal för reseplanering och försäljning av kollektivtrafikens biljetter.....	382
9.5.1	Konsekvenser för kollektivtrafikföretag.....	383
9.5.2	Konsekvenser för staten bör utredas när det gäller huvudmannskapet för en gemensam försäljningskanal .....	385
9.5.3	Konsekvenser för resenärer och det kollektiva resandet .....	386
9.6	Statsfinansiella konsekvenser .....	387
9.7	Övriga konsekvenser .....	388

9.7.1	Påverkan på klimatet.....	388
9.7.2	Påverkar de föreslagna insatserna brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet? .....	388
9.7.3	Konsekvenser för möjligheten att nå de jämställdhetspolitiska målen.....	389
9.7.4	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	390
9.7.5	Juridiska konsekvenser .....	390
9.7.6	Påverkas det kommunala självstyret? Vad blir obligatoriskt som tidigare var frivilligt? .....	391
9.7.7	Hur påverkar förslagen regional utveckling? .....	392
9.7.8	Påverkar förslagen sysselsättningen? .....	392
9.7.9	Fördelningsekonomiska effekter .....	392
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>395</b>
10.1	Förslaget till lag om ändring av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik .....	396
10.2	Förslaget till förordning om ändring av förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.....	404
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:48.....	407
Bilaga 2	Sammanställning av enkäter.....	419

# Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag om hur behovet av ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i Sverige kan tillgodoses. I den sakpolitiska överenskommelsen (Januariavtalet) som slutits mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna anges att ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige ska införas 1 januari 2022. Bakgrundsanalysen visar att frågan inte är ny, tvärtom har ambitionen funnits under lång tid. Kollektivtrafikbranschen har tagit ett viktigt steg genom att införa Biljett- och betalstandard. Däremot har den inte av egen kraft och på frivillig väg lyckats skapa ett nationellt biljettsystem. Det finns i dag ett antal biljettsamarbeten mellan kollektivtrafikföretag, men den samverkan som finns är inte för alla och sällan nationell. Därför föreslår vi nu hur ett nationellt biljettsystem kan byggas upp, regleras, finansieras och förvaltas. Förslagen utgår från utredningens direktiv och dialoger med intressenter inom branschen.

## Våra förslag i korthet

*Ett system för framtiden – för resenären och klimatet!*

Utgångspunkter för förslagen är att de ska verka för ökad tillgänglighet av kollektivtrafikens biljetter, främja innovation och ligga i linje med framtida investeringar som branschen står inför.

Våra förslag är indelade i tre huvudsakliga områden – infrastruktur, innovation och konsumenttillgång.

Därtill ger vi ett antal rekommendationer till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Vi anser dessa viktiga för utvecklingen, men väljer att endast ge dem som rekommendationer, eftersom de delvis ligger utanför utredningens direktiv.

Den digitala infrastruktur som vi föreslår är endast en del av den infrastruktur som framtidens digitala mobilitetssamhälle kommer att kräva. Därför föreslår vi att regeringen tillsätter en särskild utredning som analyserar behovet av en statlig organisation för en nationell digital infrastruktur inom mobilitetsområdet.

### Tvångande respektive frivilliga åtgärder för RKM och kommersiella kollektivtrafikföretag enligt utredningens förslag



Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) inkluderas i kollektivtrafiklagens definition av kollektivtrafikföretag. Här särskiljs RKM från övriga kollektivtrafikföretag för att göra deras olika åligganden enligt utredningens förslag synliga.

## Digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem

*Det ska vara lika lätt att resa kollektivt i Sverige, som det är att använda mobilen i världen.*

I arbetet med utredningen har vi hämtat inspiration från mobiltelefonvärlden och haft målsättningen att föreslå ett biljettsystem som gör det lika lätt att resa kollektivt i Sverige som det är att använda mobilen i världen. Som resenär ska du kunna vara kund hos din regionala kollektivtrafikmyndighet och använda densamma i hela Sverige, utan att behöva bli kund lokalt i andra delar av landet. Systemet ska se till att rätt part får rätt betalt för ditt resande.

För att göra det möjligt ska staten reglera standarder, vilka kollektivtrafikföretag som ska ingå och säkerställa att centrala funk-

tioner finns på plats. Vi anser att Trafikverket är den myndighet som är bäst lämpad att axla det statliga ansvaret med tanke på andra myndighetsuppgifter inom kollektivtrafiken. Skulle det bildas en myndighet framöver som är bättre lämpade för uppdraget kan ansvaret övergå till den.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna får även i uppdrag att i sina trafikförsörjningsprogram beskriva vilka digitala åtgärder de gör för att underlätta reseplanering och försäljning av såväl upphandlad som kommersiell trafik.

Som alltid när det handlar om infrastruktur så är det upp till användarna att dra nytta av den. Förslaget erbjuder stor potential för kollektivtrafikföretagen att successivt ersätta i dag olika och mer eller mindre tekniskt välfungerande samarbeten med den nationella infrastrukturen. Vi ser också att en gemensam digital infrastruktur kommer att bidra till arbetet med en harmonisering av regler avseende biljetter och tjänster inom kollektivtrafiken.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter föreslås kunna ansöka om statlig kompensation för merkostnader av de investeringar som de behöver göra för att ansluta till det nationella biljettsystemets digitala infrastruktur. Den part som blir ansvarig för att bygga upp de centrala funktionerna kan också ansöka om medel för det. I bägge fallen föreslår utredningen att det ska krävas en motfinansiering på 50 procent, som även kan bestå av nedlagda mantimmar inom den egna organisationen. Totalt beräknas kostnaderna för uppbyggandet av den digitala infrastrukturen till cirka 200 mkr. Utredningen föreslår att staten bidrar med hälften av detta eller 100 miljoner kronor. Driften av systemet finansieras av de företag som använder systemet, på motsvarande sätt som driften finansieras inom Resplus-samarbetet.

## Teknik för förmedling av biljettjänster

Det nationella biljettsystemet utgår ifrån de regionala kollektivtrafikmyndigheternas egna biljettsystem, som är baserade på den branschgemensamma biljett- och betalstandard (BoB-standard). Det finns en överenskommelse inom branschen om att använda BoB-standard för biljettsystem. Staten ska se till att det finns en så kallad biljettväxel med tillhörande programmeringsgränssnitt (API

– *Application Programming Interface*). Försäljningstjänster anropar biljettväxelns API med förfrågningar om biljettprodukter. Biljettväxeln anropar å sin sida de 21 regionala kollektivtrafikmyndigheternas biljettsystem för att förmedla rätt produkter.

Transportstyrelsen bör genom föreskrifter definiera vilka standarder för dataformat som ska användas. Trafikverket bör ansvara för att tillhandahålla funktionen, men kan föreskriva den till en annan organisation.

### Standard för identifiering av resenärer

Digitaliseringen gör att de flesta branscher genomgår någon form av fundamental anpassning till de möjligheter som den innebär. En styrka med digitaliseringen är möjligheten att möta individuella behov med massproducerade tjänster. Kollektivtrafiken är en massproducerad tjänst för miljoner människor. För att lättare kunna möta varje persons behov av mobilitetstjänster föreslår vi ett system, där resenären skapar ett konto hos sitt kollektivtrafikföretag och får ett färdbevis i form av en identifikator (IDF). Systemet möjliggör även anonymt köp av biljetter över disk i butiker. Identifikatorn är ett elektroniskt chip som kan finnas i till exempel ett kort, i en mobiltelefon, i ett klockarmband eller under huden. Identifikatorn ska inte förväxlas med en personlig ID-handling.

Det är kollektivtrafikföretag och tredjepartsförsäljare som ställer ut IDF, på motsvarande sätt som de i dag säljer biljetter. Skillnaden är att de för kontobaserade tjänster måste följa en nationell standard för IDF och tilldelas rätt att utfärda IDF från en central funktion.

Vi anser att Trafikverket bör svara för att det finns en nationell struktur för hur dessa identifikatorer hanteras. Vi föreslår att den baserar sig på en internationell standard för kort, det vill säga EMV (Europay, Mastercard, Visa). En internationellt etablerad standard underlättar för fler kollektivtrafikföretag att bli del av det nationella biljettsystemet.



## Avräkning mellan parter

När biljetter förmedlas genom biljettväxeln och då resenärer reser med sin identifikator uppstår fordringar mellan de olika parter som tillhandahåller trafiktjänsterna. För att hantera dessa transaktioner på ett kostnadseffektivt och smidigt sätt föreslår vi att det upprättas en nationell avräkningsfunktion. Vi anser att Trafikverket är den myndighet som bör få i uppdrag att se till att en sådan funktion tillhandahålls i Sverige.

## En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter

*Med ny teknik och öppna data ska Sverige bli ett föregångsland för innovation med nya mobilitetstjänster.*

Innovationstakten inom kollektivtrafikbranschen har historiskt sett varit låg. Därför behöver staten reglera tillgängligheten till kollektivtrafikens biljetter och underlätta utvecklingen av tredjepartsförsäljning. Globalt finns det ett stort intresse för att utveckla innovativa tjänster och investera i nya lösningar inom mobilitetsområdet. Genom att skapa tillgång till kollektivtrafikens biljetter undanröjs ett hinder för innovation. Därför föreslår vi att alla regionala kollektivtrafikmyndigheter ska göra sina biljetter tillgängliga i öppna försäljnings-API genom en nationell åtkomstpunkt. Andra kollektivtrafikföretag har möjlighet att göra sina biljetter tillgängliga genom denna åtkomstpunkt.

Förslaget skapar nytta för hela branschen, både för etablerade kollektivtrafikföretag och för framtidens företag inom mobilitetsområdet, eftersom enkel tillgång till kollektivtrafikbiljetter underlättar utveckling av nya tjänster och försäljningskanaler. Nya tjänster är något som inte minst landsbygden behöver för att utveckla kollektivtrafiken. Att tillgängliggöra öppna försäljnings-API på ett enhetligt sätt skapar också effektivitetsvinster, eftersom de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte behöver göra särskilda och ofta kostsamma tekniska integrationer vid varje nytt initiativ.

Trafikverket föreslås få i uppdrag att utöka tillgången på öppna data i den nationella åtkomstpunkten till att även inkludera information om biljetter och priser. Myndigheten bör även tillhandahålla

standardavtal för tredjepartsutvecklare för försäljning av biljetter tillgängliga genom den nationella åtkomstpunkten. Utredningen bedömer att EU inom en snar framtid kommer att ställa krav på medlemsländerna att fullfölja en utveckling som motsvarar vårt förslag.

Eftersom förslaget är en förlängning av ett uppdrag som Trafikverket redan har att tillhandahålla en nationell åtkomstpunkt, föreslår vi att finansieringen sker inom ramen för det åtagande som redan finansieras inom den nationella planen för transportinfrastruktur.

Konsumentverket föreslås skapa en branschöverenskommelse med Svensk kollektivtrafik om regler för tredjepartsförsäljning som säkerställer att resenärers intressen tas om hand vid tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter.

### **En nationell och konkurrensneutral försäljningskanal för all kollektivtrafik**

*Kollektivtrafikföretag ska våga etablera sig i Sverige, eftersom alla – stora som små – ska finnas tillgängliga på lika villkor i den konkurrensneutrala försäljningskanalen.*

Regeringen har sett ett behov av en konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter. Konkurrensverket har uppmärksammat regeringen på de konkurrensmässiga missförhållanden som råder när det gäller försäljning av tågbiljetter. Det konkurrensmässiga problemet består i att det finns en dominerande försäljningskanal i Sverige – sj.se – som inte säljer biljetter från vissa konkurrerande bolag.

I dialog med brukargrupper har vi också uppfattat att det finns behov av en nationell försäljningskanal med hög tillgänglighet, eftersom det i dag finns brister i tillgängligheten när det gäller bokning och köp av kollektivtrafikbiljetter.

Vi föreslår därför att regeringen ska säkerställa att det finns en neutral, icke-diskriminerande försäljningskanal med god tillgänglighet för all kollektivtrafik i Sverige. Tjänsten ska även möjliggöra köp av kollektivtrafikbiljetter för resor i Europa. Vi föreslår att alla kollektivtrafikföretag ska vara skyldiga att på ett tydligt sätt hänvisa till denna kanal. Vi vill att försäljningskanalen ska följa principen om

universell utformning, vilket innebär särskild god tillgänglighet för resenärer oavsett funktionsnedsättning.

När vi har utrett frågan om huvudmannaskap för försäljningskanalen har vi konstaterat några förhållanden i tillägg till det som Konkurrensverket funnit, som dels motiverar kanalen, dels försvårar dess kommersiella potential. Det handlar om skattefrågor, där olika momssatser gäller för försäljning beroende på vem som genomför försäljningen samt om volymer och utmaningarna i att skapa varumärkeskännedom. Det handlar också om korssubventionering och optimering där det i dag sker till säljande tågoperatörs fördel och sist men inte minst om tillgång till värdefulla data om konsumentbeteenden.

Därför konstaterar vi att regeringen kan välja att lägga uppdraget på en myndighet eller ge det till ett statligt bolag, antingen genom att skapa en helt ny verksamhet eller utveckla en befintlig. För att kunna göra det valet behöver regeringen särskilt utreda SJ AB:s framtida roll när det gäller bokning och försäljning av biljetter för kollektivtrafiken.

Kostnaden för förslaget beror dels på vilket genomförandeanternativ regeringen väljer, dels på vilken ambitionsnivå för kännedom om tjänsten hos resenärerna som regeringen önskar uppnå.

## Genomförande

Våra förslag innebär en del ändringar och ett nytt kapitel 3a i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Tillsynen av bestämmelsernas tillämpning föreslår vi ska utövas av Transportstyrelsen på samma sätt som gäller för övriga bestämmelser i kollektivtrafiklagen. Den förslagna lagstiftningen beräknas kunna träda i kraft den 1 juli 2021.

Utredningen föreslår att en genomförandekommitté inrättas hösten 2020, som får ansvar för att förbereda införandet av den digitala infrastrukturen för biljettsystemet. Regeringen kan också ge kommittén ansvar för att bistå i uppbyggnad av de centrala funktionerna som ingår i den digitala infrastrukturen för biljettsystemet under de inledande åren. Efter förberedelse eller införande kan kommittén lämna ansvaret vidare för att tillhandahålla den digitala infrastrukturen till Trafikverket eller den myndighet regeringen bestämmer. Den 1 januari 2023 bör kommitténs ansvar föras över till

en annan myndighet. Bakgrunden till förslaget om en genomförandekommitté är att de myndigheter som ska ansvara för systemet i dag saknar relevant kompetens och behöver tid för att bygga upp den, vilket tidplanen för införandet inte tillåter.

För att stimulera branschen till att snabbt göra de tekniska anpassningar som krävs, föreslår vi att regeringen avsätter 100 miljoner kronor i statlig kompensation som regionala kollektivtrafikmyndigheter och den organisation som ska upprätta de centrala funktionerna i biljettsystemets digitala infrastruktur ska kunna ansöka om. Ansökningsmöjligheten om finansiering föreslår vi ska öppnas 2021, efter ikraftträdande av nödvändig lagstiftning, för att stängas den 31 december 2022, eller när medlen är slut. Åtgärder som ska kunna få medel måste vara installerade senast den 31 december 2023.

Den digitala infrastrukturen för biljettsystemet öppnas för anslutning av kollektivtrafikföretag under första halvåret 2022. Den 31 december 2023 ska alla regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt vårt förslag vara fullt ut anslutna till det nationella biljettsystemet. Åtkomstpunkten med öppna försäljnings-API för tredjepartsförsäljning och data om produkter och priser ska finnas på plats under 2022.

Driftskostnaderna för de centrala enheterna i det nationella biljettsystemet föreslår vi ska täckas genom transaktionsavgifter som genomförandekommittén kommer överens om tillsammans med branschen. Kostnaderna för att skapa den nationella åtkomstpunkten för tredjepartsförsäljning föreslår vi tas från de medel som Trafikverket har för att införa en nationell åtkomstpunkt.

## Rekommendationer

Utredningens direktiv har avhållit oss från att lämna förslag som kan stå i strid med det kommunala självstyret. Under utredningens gång har det däremot blivit uppenbart att det finns åtgärder som regionala kollektivtrafikmyndigheter skulle kunna genomföra tillsammans för att underlätta biljettköp för resenärerna. Här vi presenterar vi de viktigaste som rekommendationer.

## Sverigekort

I praktiken finns det redan ett Sverigekort som gäller för all offentlig kollektivtrafik i landet. Det kallas *Resplus årskortstillägg* och är en produkt som utvecklades som komplement till SJ:s årskort. Denna produkt kan i dag endast paketeras tillsammans med ett årskort hos kommersiella kollektivtrafikföretag. I dag finns produkten endast i kombination med SJ:s årskort.

Vi rekommenderar därför att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inför ett månadsabonnemang för all kollektivtrafik organiserad av regionala kollektivtrafikmyndigheter i hela landet. Intäktsfördelningen beslutar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna om, men intäkten kan förslagsvis gå till den regionala myndighet där innehavaren är folkbokförd.

Kostnaden för att förverkliga detta skulle vara marginell, eftersom produkten redan finns och administreras av Samtrafiken.

## Tap-and-go

För att sänka trösklarna för nya resenärer inom kollektivtrafiken, till exempel bilister, borde det gå att enkelt betala med ett giltigt kreditkort var som helst i kollektivtrafiken. En resenär som spontant vill göra ett biljettköp ska inte tvingas att först registrera sig som kund hos någon kollektivtrafikmyndighet eller lära sig var och hur biljetter kan köpas.

Vi rekommenderar därför att alla orter med stadstrafik inför så kallat *tap-and-go*-resande (resenären blippar sitt ordinarie kreditkort vid läsaren och har därmed gjort ett biljettköp). *Tap-and-go* kräver EMV-certifierade läsare och därmed finns synergier med utredningens förslag om den digitala infrastrukturen.

## Harmonisera affärsregler

Den infrastruktur som vi föreslår för ett nationellt biljettsystem är enbart ett verktyg för att göra små och stora samarbeten möjliga. Affärsregler och taxeregler, som båda ligger inom ramen för det kommunala självstyret, kräver en harmonisering för att resenärer ska kunna erbjudas tydliga biljettprodukter. Vi menar att kollektiv-

trafikbranschen genom förenkling och harmonisering av sina erbjudanden kan locka nya resenärer.

Vi rekommenderar därför att branschen genom samarbeten i Svensk Kollektivtrafik och Sveriges Kommuner och Regioner på allvar genomför ett arbete som syftar till att harmonisera dessa regler. Prissättning och subventioneringsgrad ska naturligtvis fortsatt vara en fråga för regionalpolitiska beslut. Däremot kan inte frågor om hur en familj bör definieras, vad som avses med en pensionär, vad som gäller vid övergång mellan olika transporter med mera skilja sig så mycket åt bara för att resenären råkar befinna sig på den ena eller andra sidan om länsgränsen.

### **Förbetalda abonnemang**

Inom mobiltelefonin finns förbetalda kontantkort för dem som inte kan eller vill teckna ett abonnemang. På motsvarande sätt kommer det inom kollektivtrafiken att finnas behov för personer som till exempel inte har en smart telefon att kunna köpa biljetter. Den digitala infrastruktur som vi föreslår gör sådana förbetalda produkter möjliga, där identifikatorn kan vara ett kort som resenären köper i en kiosk eller i en jourbutik. Produkten kan antingen säljas som en produkt från ett kollektivtrafikföretag eller som en produkt framtagen av en tredjepartsförsäljare, till exempel det företag som bedriver butiken.

Vi rekommenderar därför alla regionala kollektivtrafikmyndigheter att antingen tillhandahålla denna typ av produkt genom fysiska ombud eller informera presumtiva försäljningsparter att genom tredjepartsutveckling erbjuda resenären denna produkt.

### **Bakgrund**

Kollektivtrafiken har under de senaste fyrtio åren genomgått omfattande strukturförändringar med avreglering av järnvägen och utökat regionalt ansvar för kollektivtrafik. Vid tillkomsten av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik hade regeringen stora förhoppningar om att kollektivtrafikbranschen på egen hand skulle samordna sig och införa biljettsystem som fungerar i hela landet. Eftersom det

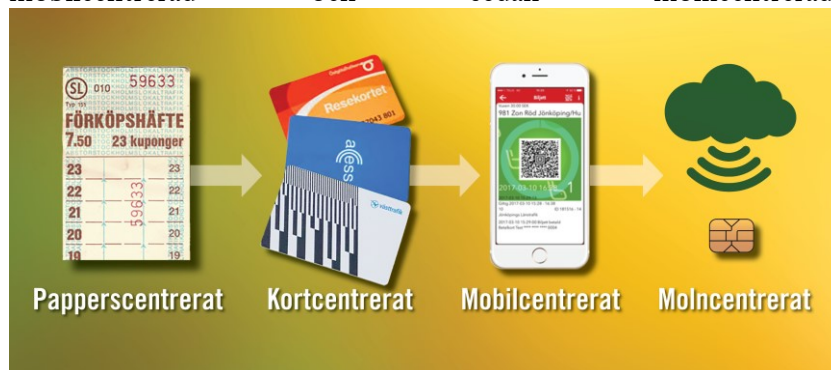
ännu inte finns något nationellt biljettsystem vill regeringen enligt våra direktiv skapa det.

## Digitalisering

I utredningen beskrivs den utveckling inom biljettsystem som skett från pappersbiljetter via plastkort till mobiltelefonapplikationer. Nästa tekniska steg i digitaliseringen är att alla biljetter hanteras i molnet, det vill säga i bakomliggande och sammankopplade system. I utformningen av våra förslag har vi tagit fasta på de möjligheter som den nya tekniken möjliggör.

### Kollektivtrafikbiljettens utveckling över tid

Bilden beskriver utvecklingen av biljetter inom kollektivtrafiken. Från att vara papperscentrerad, till att bli kortcentrerad, mobilcentrerad och sedan molncentrerad.



### En internationell utblick

Sverige är inte det enda landet som ser fördelarna med att införa ett nationellt biljettsystem. I ett antal länder runt om i Europa finns nationella biljettsystem på plats eller under planering. Olika länder har olika förutsättningar, vilket också påverkar systemens utformning.

Ett nationellt biljettsystem med en betalningslösning från London, dess höga status från Schweiz, harmonisering från Danmark, öppenhet från Finland, nytänkande från Kalifornien och en organisation

från Norge kryddat med det existerande Resplus-systemet i Sverige vore möjligen den bästa vägen framåt.

Genom våra förslag kommer Sverige att ligga i framkant när det gäller digital infrastruktur för kollektivtrafikbiljetter, som i sin tur möjliggör innovation. Sverige har ambitionen att vara en permanent världsutställning för digital utveckling. Genom det föreslagna biljettsystemet för kollektivtrafik har Sverige goda förutsättningar för att båda skapa enkla biljettlösningar för resenärer och locka innovativa aktörer till att pröva nya mobilitetstjänster i Sverige.

Sverige kommer inte att vara först på alla områden, men genom ett IDF-baserat biljettsystem som bygger på en etablerad internationell standard, är öppet för många olika företag och med satsningar avseende öppna data och försäljnings-API har Sverige potential att bli ett föredöme inom kollektivtrafikområdet. Om regionerna också inför rekommendationerna, kommer tillgängligheten till kollektivtrafiken att öka ytterligare och underlätta en överflyttning till en energieffektivare mobilitet och minskad klimatpåverkan.

## Konsekvensbedömning

Vilken klimatnytta som ett nationellt biljettsystem bidrar till är svårt att värdera. Det beror på vilken överflyttning från privatbilism till kollektivtrafik som biljettsystemet förmår att skapa. Som vi har nämnt är biljettsystemet en infrastruktur som kollektivtrafikföretag kan använda. I vilken utsträckning det används påverkar nyttan med systemet.

Utredningens utgångspunkt är att föreslå ett biljettsystem som för så stor andel av den regionala kollektivtrafiken som möjligt ligger i linje med planerade investeringar. Systemet använder en etablerad internationell standard för att underlätta för så många företag som möjligt att ta del av systemet.

Den konsekvensanalys vi har genomfört visar att ett nationellt biljettsystem enskilt och på kort sikt har begränsad betydelse när det gäller att skapa en överflyttning av persontransporter till mer kollektivtrafik. Biljettsystemet behöver sättas i ett sammanhang med andra åtgärder som görs parallellt och som tillsammans kan bidra till en märkbar överflyttning. Biljettsystemet kan på kort sikt ses som en



möjlighet att ta bort ett hinder för att använda kollektivtrafik, snarare än som en åtgärd som driver beteendeförändringar.

På lång sikt kan effekten bli mer betydande. På lång sikt är det de främjande insatserna för utvecklingen av nya mobilitetstjänster som har störst potential att öka kollektivtrafikresandet. Genom att göra regionala kollektivtrafikmyndigheters produkter tillgängliga för tredjepartsförsäljning, att utöka trafikantinformationen, att skapa enhetlighet i öppna dataformat och att erbjuda ett nationellt biljettsystem som är öppet för alla typer av företag som vill sälja kollektivtrafikens biljetter med nya paketeringslösningar menar utredningen att förslagen har potential att på sikt göra skillnad. Sverige kan i det avseendet bli ett föredöme och en inspiration för andra länder.

Vi bedömer att investeringen i den digitala infrastrukturen sammantaget kommer att kosta 200 miljoner kronor, där staten föreslås finansiera investeringarna med 100 miljoner kronor. Driften föreslås bekostas av deltagande företag genom användaravgifter. Att använda biljettsystemet kommer i slutändan att bygga på kommersiella överväganden hos kollektivtrafikföretagen. Utredningen menar att det finns effektivitetsvinster att hämta genom att delta i ett nationellt biljettsystem, men omfattningen av användning återstår att se.

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma konsekvenserna av förslaget om en nationell konkurrensneutral försäljningskanal, eftersom det beror på valet av organisation för att genomföra förslaget. Utredningen bedömer att detta förslag har en mer begränsad påverkan på kollektivtrafikresandet än de två andra förslagen. På kort sikt har en konkurrensneutral försäljningskanal sannolikt mycket begränsad effekt, eftersom det redan finns en dominerande kanal där i stort sett all kollektivtrafik finns tillgänglig. Skillnaden kan bli beläggningen på de sträckor där konkurrerade kollektivtrafikföretag bedriver verksamhet och deras potential att utveckla sin verksamhet på den svenska tågmarknaden.

På sikt riskerar den konkurrensmässiga snedvridningen av försäljningsmöjligheter i Sverige att hindra kollektivtrafikföretag från att vilja etablera sig på den svenska marknaden, vilket kan få en större påverkan på kollektivtrafikresandet. Det faktum att data avseende resenärers resande nu i stor uträkning enbart tillfaller ett kollektivtrafikföretag kan också eventuellt skapa begränsningar för andra kollektivtrafikföretag och bidra till att transportsystemet inte

används på det mest effektiva sättet, vilket en nationell konkurrensneutral försäljningskanal skulle kunna skapa ändring kring.

# Summary

The inquiry was tasked with submitting proposals for how the need for a national ticketing system covering all public transport in Sweden can be met. The January Agreement on government policy entered into between the parties in government (the Social Democratic Party and the Green Party), the Centre Party and the Liberals, states that a national ticketing system for all public transport across Sweden is to be introduced on 1 January 2022. The background analysis shows that the issue is not a new one and indeed this has been a longstanding ambition. While the public transport sector has taken an important step with the introduction of the National Ticket and Payment Standards (BoB), it has not managed to voluntarily create a national ticketing system on its own initiative. Today there are several collaborative ticketing partnerships between public transport companies but the partnerships that exist do not cover all providers and are rarely nationwide. Therefore, we are now proposing how a national ticketing system can be built up, regulated, financed and administered. The proposals derive from the terms of reference of the inquiry and dialogue with industry stakeholders.

## **Our proposals in brief**

A system for the future – for passengers and the climate.

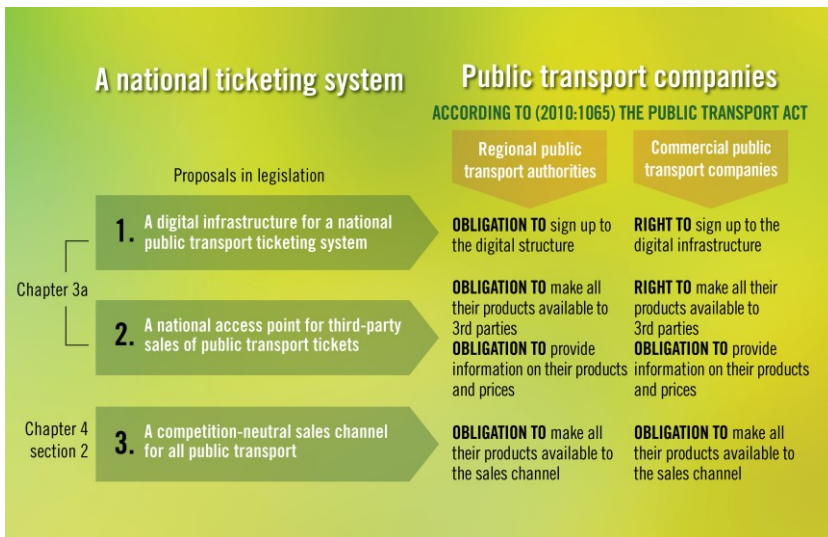
Assumptions underlying the proposals are that they are to make public transport tickets more accessible, encourage innovation, and be in line with the future investments faced by the industry.

Our proposals are divided into three main areas: infrastructure, innovation and consumer access.

In addition, we make several recommendations to the regional public transport authorities. We see these issues as being important to

development but have chosen merely to make them recommendations, as they partly lie outside the inquiry’s remit.

The digital infrastructure that we propose is only part of the infrastructure that the digital mobility society of the future will demand. Therefore, we propose that the government appoint a separate inquiry to analyse the need to commission a government organisation to put in place national digital infrastructure in the field of mobility.



### Digital infrastructure for a national ticketing system

It must be as easy to travel on public transport in Sweden as it is to use a mobile phone around the world.

In working on the inquiry, we have drawn inspiration from the world of mobile telephony, our goal being to propose a ticketing system that makes it as easy to travel on public transport in Sweden as it is to use a mobile phone around the world. As a passenger, you must be able to be a customer of your regional public transport authority and use that entitlement across Sweden, without having to register as a local customer in other parts of the country. The system must ensure that the right party receives the right payment for your journey.

To make this possible, the state must regulate standards, determine which public transport companies are to be included, and ensure that central functions are in place. We consider that the Swedish Transport Administration is the agency best placed to shoulder this responsibility, considering its other public transport duties. If there should be a new government agency in the future better placed for this task the responsibility may be moved.

The regional public transport authorities will also be tasked with specifying in their transport provision programmes the digital measures they are carrying out to facilitate journey planning and the sale of both procured and commercial traffic.

As always where infrastructure is concerned, it is up to the users to make use of it. The proposal offers great potential for public transport companies to gradually replace partnerships that currently work with varying degrees of technological success with the national infrastructure. We also consider that a common digital infrastructure will play a part in efforts to harmonise rules on tickets and services in public transport.

It is proposed that regional public transport authorities will be able to apply for government compensation for the additional costs of the investments they will need to make to connect to the digital infrastructure of the national ticketing system. The party that becomes responsible for building the central functions will also be able to apply for funding to do so. In both cases, the inquiry proposes that 50 percent co-financing be required, which may also consist of man hours put in within the organisation in question. In total, the costs of building the digital infrastructure are estimated to be approximately SEK 200 million. The inquiry proposes that the state contribute SEK 100 million of this. Operation of the system will be financed by the companies that use the system in the same way as operation is funded in the Resplus combined ticketing system.

### **Technology for ticketing service provision**

The national ticketing system will be based on the ticketing systems of the regional public transport authorities themselves, which are based on the industry-wide National Ticket and Payment Standards (BoB). There is an agreement within the industry on using the BoB

standards for ticketing systems. The state is to ensure that there is what is known as a ticket exchange with an associated application programming interface (API). Sales services call the ticket exchange's API with enquiries for ticket products. The ticket exchange then calls the 21 regional public transport authorities' ticketing systems to provide the right products.

The Swedish Transport Agency should produce regulations defining the data format standards to be applied. The Swedish Transport Administration should be responsible for providing the function but may delegate it to another organisation.

### **Passenger identification standard**

Most industries are undergoing some form of fundamental process of adapting to the opportunities brought about by digitalisation. One strength of digitalisation is the opportunity to meet individual needs with mass-produced services. Public transport is a mass-produced service for millions of people. To make it easier to meet every person's need for mobility services, we propose a system in which the passenger creates an account with their public transport company and receives a ticket in the form of an identifier (IDF). The system also enables anonymous purchasing of tickets over the counter in shops. The identifier is an electronic chip that may be in a card, on a mobile phone, in a watch or under the skin. The identifier must not be confused with a personal ID document.

The identifiers will be issued by public transport companies and third-party sellers in the same way as they currently sell tickets. The difference is that for account-based services, they have to follow a national IDF standard and be allocated the right to issue IDFs from a central function.

We consider that the Swedish Transport Administration should be responsible for ensuring that there is a national structure for how these identifiers are to be handled. We propose that this be based on an international card standard, i.e. EMV (Europay, Mastercard, Visa). Using an internationally established standard will make it easier for more public transport companies to become part of the national ticketing system.

## Settlement between parties

When tickets are administered via the ticket exchange and where passengers travel with their identifier, transactions will arise between the different parties that provide traffic services. To manage these transactions smoothly and cost-effectively, we propose that a national settlement function be established. We consider that the Swedish Transport Administration is the agency that should be tasked with ensuring that such a function is provided in Sweden.

## National access point for mobility services and third-party sales of public transport tickets

New technology and open data will result in Sweden becoming a role model for innovation with new mobility services.

The pace of innovation in the public transport sector has historically been low. Therefore, the state needs to regulate access to public transport tickets and make it easier to develop third-party sales. Globally there is great interest in developing innovative services and investing in new mobility solutions. Creating access to public transport tickets removes an obstacle to innovation. Therefore, we propose that all regional public transport authorities make their tickets accessible in an open sales API through a national access point. Other public transport companies will have the opportunity to make their tickets available through this access point.

The proposal creates benefit for the whole sector, both for established public transport companies and the mobility companies of the future, because easy access to public transport tickets will make it easier to develop new services and sales channels. New services are needed to develop public transport in rural areas. Making an open sales API available in a consistent way will also create efficiency benefits, as the regional public transport authorities will not need to carry out separate and often costly technical integration for every new initiative.

It is proposed that the Swedish Transport Administration be tasked with expanding access to open data in the national access point such that it also includes information on tickets and prices. The agency should also provide standard agreements for third-party

developers for the sale of tickets available via the national access point. The inquiry judges that the EU will imminently require Member States to complete development equivalent to our proposals.

Because the proposal is an extension of a mandate that the Swedish Transport Administration already must provide a national access point, we propose that financing take place within the remit of the undertakings already funded in the national plan for transport infrastructure.

We propose the Swedish Consumer Agency to implement a branch agreement with the Swedish Public Transport Association on rules for third-party sales of public transport tickets securing the travellers interests.

### **National competition-neutral sales channel for all public transport**

Public transport companies will be encouraged to set up in Sweden, because tickets from all companies, large and small, will be sold on equal terms in the competition-neutral sales channel.

The government has identified a need for a competition-neutral sales channel for public transport tickets. The Swedish Competition Authority has drawn the government's attention to distorted competition in the sale of rail tickets, arising due to the existence of a dominant sales channel in Sweden, [sj.se](http://sj.se), the website of the state-owned rail network operator, which does not sell tickets from some competing companies.

In dialogue with user groups, we have also found that there is a need for a national sales channel with a high level of accessibility, because accessibility in terms of booking and purchasing public transport tickets is currently lacking.

We therefore propose that the government ensure that there is a neutral, non-discriminatory sales channel with good accessibility for all public transport in Sweden. The service will also enable the purchase of public transport tickets for journeys in Europe. We propose that all public transport companies be obliged to clearly refer to this channel. We want the sales channel to follow the principle of universal design, which means particularly good accessibility for passengers irrespective of disability.



When investigating the issue of who is to run the sales channel, in addition to the findings of the Swedish Competition Authority in its investigation, we have identified some circumstances that a) justify the channel and b) reduce its commercial potential. This concerns tax questions where different VAT rates apply to sales depending on who makes the sale; volumes and the challenges of creating brand awareness; cross-subsidies and optimisation which today operate in favour of the selling rail operator; and, last but not least, access to valuable consumer behaviour data.

Therefore, we find that the government can choose to commission an agency to carry out the task or assign it to a state-run company, either by creating an entirely new entity or developing an existing one. In order to make that choice, the government needs to particularly investigate SJ AB's future role in bookings and the sale of public transport tickets.

The cost of the proposal partly depends on the implementation option chosen by the government and partly on ambitions regarding the level of awareness of the service among passengers that the government seeks to attain.

## Implementation

Our proposals involve several changes and a new chapter (3a) in the Public Transport Act (2010:1065). We propose that the application of the provisions be supervised by the Swedish Transport Agency in the same way as other provisions in the Public Transport Act. It is estimated that the proposed legislation could enter into force on 1 July 2021.

The inquiry proposes that an implementation committee be set up in autumn 2020 with responsibility for preparing the introduction of the digital infrastructure for the ticketing system. The government can also ask the committee to support building the central functions included in the digital infrastructure for the ticketing system during the initial years. Following preparation or introduction, the committee can pass on further responsibility for provision of the digital infrastructure to the Swedish Transport Administration or the agency decided by the government. The committee's responsibility should be transferred to another agency on 1 January 2023. The proposal that an

implementation committee be set up is made in the light of the fact that the agencies that are to be responsible for the system currently lack the relevant expertise and need time to build such expertise, which the implementation timetable does not allow for.

To stimulate the sector to rapidly adapt technologically as required, we propose that the government earmark SEK 100 million in government compensation for which regional public transport authorities and the organisation that is to establish the central functions of the ticketing system digital infrastructure must be able to apply. We propose that applications for funding be opened in 2021, following the necessary legislation entering into force, and close on 31 December 2022, or once the funding has run out. Measures eligible for funding must be in place by 31 December 2023.

The digital infrastructure for the ticketing system will be open for public transport companies to sign up to in the first half of 2022. On 31 December 2023, all regional public transport authorities are to be fully linked to the national ticketing system in line with our proposal. The access point, with open sales API for third-party sales and data on products and prices, must be in place in 2022.

We propose that the operating costs of the central units in the national ticketing system be met by transaction fees that the implementation committee will agree on together with the sector. It is proposed that the cost of creating the national access point for third-party sales be drawn from the funding awarded to the Swedish Transport Administration to set up a national access point.

## **Recommendations**

The inquiry's terms of reference prohibit us from submitting proposals that may conflict with municipal self-government. During the course of the inquiry, however, it has become clear that there are measures that regional public transport authorities could put in place together to make it easier for passengers to buy tickets. The most important of these are presented as recommendations below.

## Sweden Card

In practice, there is already a Sweden Card covering all public transport across the country. This is *Resplus årskortstillägg*, a product developed as an add-on to SJ's annual travelcard. Today this product can only be packaged with an annual season ticket from a commercial public transport company. Now, the product only exists in combination with SJ's annual travelcard.

We therefore recommend that the regional public transport authorities introduce a monthly subscription for all public transport run by the regional public transport authorities throughout Sweden. The distribution of income will be decided by the regional public transport authorities themselves, but it is proposed that the income go to the regional authority where the holder is registered.

The cost of implementing this would be marginal, as the product already exists and is administered by Samtrafiken.

## Tap-and-go

To lower the thresholds for new public transport passengers, such as motorists, it ought to be possible to pay easily with a valid credit card anywhere in the public transport system. A passenger who spontaneously wants to buy a ticket should not be forced to first register as a customer with a public transport authority or to work out where and how to buy a ticket.

We therefore recommend that all towns with an urban transport system introduce what is known as *tap-and-go*, where the passenger taps their ordinary bank card on a card reader and has thus bought a ticket. *Tap-and-go* requires EMV-certified readers, with synergies thus arising with the inquiry's proposed digital infrastructure.

## Harmonise business rules

The infrastructure that we propose for a national ticketing system is solely a tool for enabling large-scale and small-scale collaboration. Business rules and fare rules, both of which fall within municipal self-governance, demand harmonisation if passengers are to be offered

clearer ticket products. In our view, the public transport sector could attract new passengers by simplifying and harmonising its products.

We therefore recommend that the industry work together in the Swedish Public Transport Association and the Swedish Association of Local Authorities and Regions to seriously harmonise these rules. Pricing and subsidy levels must naturally continue to be a matter to be decided in regional policy. On the other hand, questions about how a family should be defined, the definition of a pensioner, the procedure when switching between different modes of transport, etc. cannot be considered to differ that much depending on which side of a county boundary the passenger happens to be.

### **Prepaid cards**

In mobile telephony, prepaid cards are available for those who are not able to or do not wish to enter into a contract. Similarly, in the public transport system there will be a need for people who do not have a smartphone, for example, to buy tickets. The digital infrastructure that we propose will make these kinds of prepaid products possible, as the identifier can be a card that the passenger buys at a kiosk or shop. The product can either be sold as a product from a public transport company or as a product produced by a third-party seller, e.g. the company that runs the shop.

We therefore recommend that all regional public transport authorities either provide this type of product through physical representatives or inform prospective sales partners that they could offer passengers this product through third-party development opportunities.

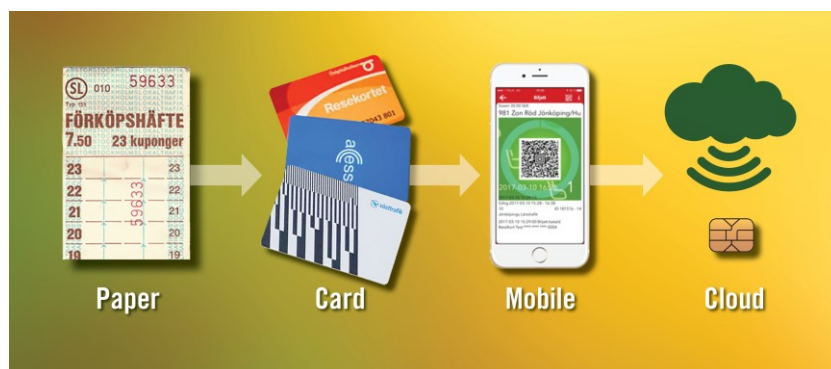
### **Background**

In the past forty years, public transport has undergone wide-ranging structural changes, with deregulation of the railways and expanded regional responsibility for public transport. When the Public Transport Act (2010:1065) was introduced, the government had high hopes that the public transport sector would coordinate itself on its own and introduce ticketing systems that would work nationwide.

Because there is no national ticketing solution so far, the government now wants to create one in line with our terms of reference.

## Digitalisation

The inquiry describes the developments in ticketing systems that have taken place, from paper tickets to plastic cards and more recently to mobile phone apps. The next technical stage in digitalisation is for all tickets to be managed in the cloud, i.e. in underlying connected systems. In designing our proposals, we have drawn on the opportunities made available by new technology.



## An international outlook

Sweden is not the only country to recognise the advantages of introducing a national ticketing system. National ticketing systems are in place or are being planned in many countries in Europe. Conditions are different in different countries and this also affects the way the systems are designed.

Possibly the best way forward would be a national ticketing system with a payment solution from London, its high status from Switzerland, harmonisation from Denmark, transparency from Finland, innovation from California and organisation from Norway, with a dash of the existing Resplus system in Sweden.

Our proposals will see Sweden lead the way on digital infrastructure for public transport ticketing, which in turn enables innovation. Sweden has the ambition of being a permanent world

exhibition for digital development. The proposed public transport ticketing system makes Sweden well placed to both create simple ticketing solutions for passengers and attract innovative actors to test their new mobility services in Sweden.

Sweden will not be a pioneer in every area, but through an IDF-based ticketing system based on an established international standard and open to many different companies, and, through investments in open data and sales APIs, Sweden will have the potential to be a role model in the field of public transport. If the regions also adopt the recommendations, accessibility of public transport will increase further, encouraging the shift to more energy-efficient mobility and a lower climate impact.

## Impact analysis

It is hard to evaluate the climate benefit offered by a national ticketing system, as this depends how much of a shift from private car use to public transport the ticketing system can achieve. As stated, the ticketing system is an infrastructure that public transport companies can use. The benefit the system produces depends on the extent to which it is used.

The starting point of the inquiry is to propose a ticketing system that is in line with the planned investments for as high a proportion of regional public transport as possible. The system uses an established international standard to make it easier for as many companies as possible to become part of it.

The impact analysis we have carried out shows that a national ticketing system will have limited significance on its own or in the short term in terms of creating a greater shift of passenger transport to public transport. The ticketing system needs to be contextualised with other measures carried out in parallel that together can contribute towards a marked shift. In the short term, the ticketing system will be an opportunity to remove an obstacle to using public transport rather than as a measure that drives behavioural change.

The effect may become more significant in the longer term. In the long term, the promotional measures encouraging the development of new mobility services will have the greatest potential to increase use of public transport. By making the products of regional public

transport authorities accessible for third party sale, expanding passenger information, creating uniform data formats and offering a national ticketing system open to all types of company looking to sell public transport tickets through new package solutions, the inquiry considers that the proposals have the potential to make a difference in the long term. In this respect, Sweden can become a role model and an inspiration for other countries.

In terms of cost, the investment in digital infrastructure is estimated to come in at a total of SEK 200 million, where it is proposed that the state will finance SEK 100 million of investment. It is proposed that the cost of operation will be borne by the participating companies by user fees. In the long run, use of the ticketing system will be based on commercial considerations made by public transport companies. The inquiry considers that there are efficiency gains to be obtained by participating in a national ticketing system, but the degree of take-up remains to be seen.

It is difficult, if not impossible, to judge the consequences of the proposal for a national competition-neutral sales channel, as they depend on the choice of organisation to implement it. The inquiry believes that this proposal will have a more limited impact on use of public transport than the two other proposals. In the short term, a competition-neutral sales channel is likely to have a very limited impact, as there is already a dominant sales channel through which largely all public transport is available. The difference here will concern load on the routes where competing public transport companies operate and their potential to develop their operations in the Swedish rail market. In the long term, the competitive distortion of sales opportunities in Sweden risks preventing public transport companies from seeking to set up operations in the Swedish market, which may have a major impact on use of public transport. The fact that data on passenger travel is now largely only gained by one public transport company can also be said to create restrictions for other public transport companies and lead to the public transport system not being used as efficiently as it could be, which is where a national competition-neutral sales channel could effect change.





# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2010:1065) om kollektivtrafik  
*dels* att 2 kap. 10 § och 4 kap. 2 § samt rubriken närmast före 4 kap. 2 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas ett nytt kapitel, 3 a kap., av följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 12 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *3 a kap. Ett nationellt biljettsystem*

#### *1 §*

*För att främja kollektivt resande och underlätta resenärers köp av resor i hela landet ska det finnas ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i Sverige. Det nationella biljettsystemet ska möjliggöra köp av resor från kollektivtrafikföretag som är anslutna till biljettsystemet.*

#### *2 §*

*Det nationella biljettsystemet ska tillhandahållas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för biljettsystemet.*

### *3 §*

*En regional kollektivtrafikmyndighet ska vara ansluten till det nationella biljettsystemet.*

### *4 §*

*En regional kollektivtrafikmyndighet är skyldig att ge tredje part möjlighet att utföra försäljning av den regionala kollektivtrafikmyndighetens produkter.*

*Sådan skyldighet föreligger inte i förhållande till tredje part beträffande vilken behörig myndighet prövar fråga om undantag i enskilt fall i enlighet med 7 § förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.*

### *5 §*

*Personuppgifter får endast behandlas om det är nödvändigt för att bedriva det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ändamålet.*

## 2 kap.

## 10 §

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,

2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,

*3. digitala åtgärder för att underlätta reseplanering och försäljning vad gäller offentlig och kommersiell trafik så att dessa kan komplettera varandra och utökas till att omfatta nya mobilitetstjänster,*

3. åtgärder för att skydda miljön,

4. åtgärder för att skydda miljön,

4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,

5. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,

5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt

6. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt

6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

7. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

## 12 a §

*De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska genom att uppfylla de åtaganden som anges i kapitel 3 a och 4 kap. 2 § samverka*

*för att den regionala kollektivtrafiken ska vara väl fungerande mellan regioner och nationellt.*

#### 4 kap.

##### Gemensamt system för trafikantinformation

Ett kollektivtrafikföretag ska tillgängliggöra information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation.

##### Gemensamt system för trafikantinformation och biljetter

#### 2 §

Ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud *samt om sina produkter och priser* till ett gemensamt system för trafikantinformation och biljetter.

*Den organisation som regeringen bestämmer ska upprätta en försäljningskanal för all kollektivtrafik i Sverige. Ett kollektivtrafikföretag ska lämna sina produkter till försäljning genom denna försäljningskanal. Ett kollektivtrafikföretag ska även från sin egen försäljningskanal på ett tydligt sätt hänvisa till denna försäljningskanal.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2011:1126) om kollektivtrafik

*dels* att 4, 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och 5 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Trafikantinformation**

**Trafikantinformation och biljettsystem**

4 §

Ett kollektivtrafikföretag ska lämna den information om sitt trafikutbud som avses i 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik till

1. Transportstyrelsen, eller
2. det organ till vilket Transportstyrelsen med stöd av 5 § har överlämnat uppgiften att ta emot informationen.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna information enligt första stycket. Innan Transportstyrelsen meddelar sådana föreskrifter ska myndigheten höra Konkurrensverket.

Ett kollektivtrafikföretag ska lämna den information om sitt trafikutbud *samt om sina produkter och priser* som avses i 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik till

1. Transportstyrelsen, eller
2. det organ till vilket Transportstyrelsen med stöd av 5 § har överlämnat uppgiften att ta emot informationen.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna information enligt första stycket. Innan Transportstyrelsen meddelar sådana föreskrifter ska myndigheten höra Konkurrensverket.

4 a §

*Trafikverket ska tillhandahålla det biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.*

## 5 a §

*Trafikverket får överlämna uppgiften att tillhandahålla det biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik till en enskild juridisk person.*

### Undantag från anmälnings- och informationsskyldighet

### Undantag från anmälnings- och informationsskyldighet *m.m.*

## 7 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från skyldighet som anges i 4 kap. 1, 2 eller 3 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Transportstyrelsen får även besluta om sådana undantag i enskilda fall. Ett beslut om undantag får förenas med villkor.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från skyldighet som anges i 3 a kap. 4 § första stycket och 4 kap. 1, 2 eller 3 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Transportstyrelsen får även besluta om sådana undantag i enskilda fall. Ett beslut om undantag får förenas med villkor.

### Avgifter

### Avgifter

## 8 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för prövning av en ansökan om undantag enligt 7 § och för tillsyn enligt 5 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1–4 kap. i den lagen. Förordning (2016:1213).

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter

1. för prövning av en ansökan om undantag enligt 7 § och för tillsyn enligt 5 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

2. för insamling av information om trafikutbud, produkter och priser som avses i 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

3. för tillhandahållande av biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och

4. enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1–4 kap. i *lagen (2010:1065) om kollektivtrafik*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.





## 2 Utredningens uppdrag och betänkandets disposition

### 2.1 Vårt uppdrag

Regeringen har gett Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag för hur ett nationellt biljettsystem som omfattar all kollektivtrafik i landet kan införas. Därutöver ska ett antal kartläggningar göras. Utredningens direktiv finns i sin helhet i bilaga 1. Här följer en sammanställning av vad utredningen ska analysera och föreslå.

#### **Analysera behov respektive hinder för att åstadkomma ett enkelt resande med kollektivtrafik i hela Sverige**

Utredningen ska:

- analysera tillgängliga data kring vad olika resenärer anser underlättar och hindrar deras resande och vilka behov och hinder som transportföretagen upplever för att nå resenärerna med sina produkter,
- analysera och föreslå lösningar som underlättar spridande av information om och försäljning av biljetter som utförs i andra regioner eller i andra bolag,
- analysera varför Resrobot inte fungerar som avsett, dvs. varför Resrobot inte är väl känt för allmänheten och varför användandet är så begränsat i syfte att ta tillvara erfarenheter och utveckla en bättre fungerande och mer välkänd tjänst, samt
- analysera vad som krävs för att den nationella åtkomstpunkten och dess data ska finnas tillgängligt för tredjepartsförsäljning.

## **Kartlägga befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet avseende biljetter och färdbevis**

Utredningen ska:

- kartlägga pågående och planerade samarbeten som finns i Sverige i dag, samt
- utreda hur ett nationellt biljettsystem kan ta tillvara de befintliga biljettsamarbeten som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet.

## **Göra en internationell utblick**

Utredningen ska:

- redogöra för kommissionens arbete inom det nya arbetsprogrammet för ITS och det område som heter Interoperabla biljett- och betallösningar inom EU liksom annat relevant pågående EU-arbete, samt
- göra en kartläggning av hur relevanta länder har organiserat nationella biljettsystem för kollektivtrafik.

## **Beskriva det statliga åtagandet för kollektivtrafiken**

Utredningen ska:

- beskriva statens roll för kollektivtrafiken i Sverige, samt
- analysera om och i så fall vilka behov som finns av statligt åtagande för att åstadkomma ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet och hur det i så fall bör hanteras.

## **Avgränsa vilken trafik som bör omfattas av ett nationellt biljettsystem**

Utredningen ska:

- föreslå avgränsningar kring vilka färdstätt och typ av trafik som bör ingå i ett nationellt biljettsystem, varvid utredaren ska beakta

om systemet bör omfatta andra mobilitetstjänster och om biljetterna ska omfatta längre resor från dörr till dörr i sin helhet.

### **Redogöra för status när det gäller att införa konceptet Mobilitet som en tjänst**

Utredningen ska:

- redogöra för status för pågående insatser inom Mobilitet som en tjänst,
- göra en bedömning som inkluderar en aktörsanalys av behovet av ytterligare offentliga och privata insatser för att konceptet ska kunna genomföras i full skala, samt
- samråda med Trafikverket i det pågående uppdraget från den 21 mars 2019 om att genomföra informations- och kunskaps-höjande åtgärder inom området Mobilitet som en tjänst.

### **Föreslå hur ett nationellt biljettsystem ska införas**

Utredningen ska:

- föreslå insatser och en tidsplan för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet som skapar förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan olika aktörer,
- föreslå hur drift och förvaltning av det nationella biljettsystemet bör organiseras,
- redogöra för en hållbar och kostnadseffektiv finansieringsmodell för uppbyggnaden och driften av systemet, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

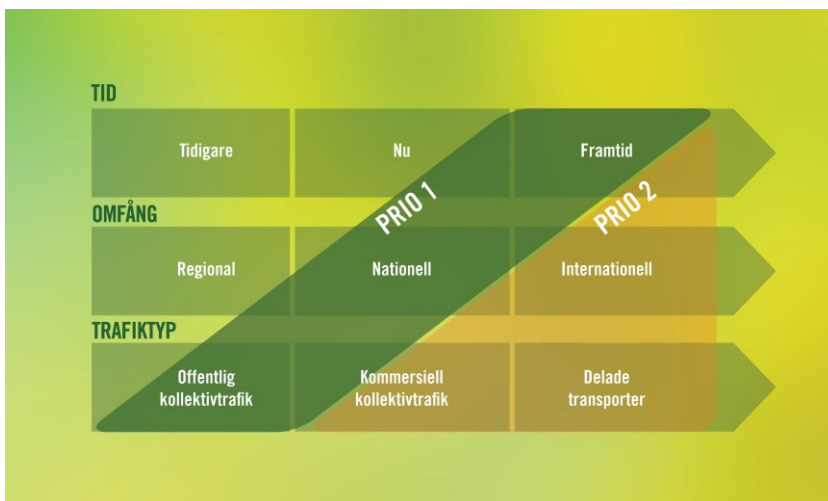
Utredningens slutsatser och förslag ska redovisas senast den 30 april 2020. I den sakpolitiska överenskommelsen som slutits mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna (Januariavtalet) anges att ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige ska införas 1 januari 2022.

## 2.2 Utredningens utgångspunkter

Här följer ett avsnitt om utredningens utgångspunkter, såsom vi har tolkat uppdraget, förväntningarna på slutresultatet och avgränsningar.

- Utredningens ambition är att föreslå ett biljettsystem som lever upp till dagens och morgondagens resenärers förväntningar. Vi beskriver dåtiden och utgår ifrån dagens biljettsystem och nya tekniska möjligheter.
- Utredningen fokuserar på det nationella perspektivet, men tycker att det är viktigt att biljettsystemet även kan användas regionalt och möjliggör integrationer med internationella aktörer.
- Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) har huvuddelen av kollektivtrafikens biljetter. Därför fokuserar utredningen på att regleras RKM:s deltagande i biljettsystemet, men systemet är också öppet för övriga kollektivtrafikföretag och tjänster med delade fordon.

Figur 2.1 Utredningens prioriteringar – Perspektiven tid, omfång och trafik



### 2.2.1 Vad är kollektivtrafik?

På frågan i rubriken skiljer sig svaren ofta åt. Många menar att det är trafik som är subventionerad av det offentliga. Andra menar att kollektivtrafik är trafik där vi åker kollektivt, dvs. tillsammans.

Regelverken för kollektivtrafik i Sverige har sin utgångspunkt i EU:s kollektivtrafikförordning. Förordningen definierar kollektivtrafik som *persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering*.<sup>1</sup> Nyckelgenskaper hos kollektivtrafiken är att förutsättningarna för resan – den kollektiva nyttigheten – är givna och kända i förväg och att den erbjuds den resande regelbundet genom köp av biljett. Den kan också erbjudas mot en avgift, via en föreskriven rättighet eller som en förmån.

Trafik där utbud, tidpunkt, pris, resmål och färdväg inte är organiserat och utannonserat i förväg mot allmänheten eller regelbundet tillgängligt inryms således inte i definitionen. Den trafiken har då bestämts av resenärerna eller trafikutövaren vid varje enskilt tillfälle. Exempel på sådan trafik som inte ingått i definitionen är abonnerade bussar för givna ändamål, privat samåkning och taxiresor.<sup>2</sup> Dessutom kan anrops- och efterfrågestyrd trafik eller skraddarsydd trafik för vissa ändamål vara kollektivtrafik enligt kollektivtrafiklagen (2010:1065), även om den varken är linjetrafik eller beställningstrafik enligt yrkestrafiklagen (2012:210).

I Sverige är ansvaret för den av samhället organiserade regionala kollektivtrafiken uppdelat på 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Myndigheternas uppdrag är bland annat att upprätta trafikförsörjningsprogram som beskriver all trafik i länet samt att definiera och besluta om vilken trafik som ska utgöra trafik under allmän trafikplikt och ansvara för att den erbjuds. Med *trafik under allmän trafikplikt* avses samhällsorganiserad kollektivtrafik, såväl den offentligt upphandlade som den trafik som sker i RKM:s egen regi. Utöver den samhällsorganiserade trafiken utförs kollektivtrafik – enligt kollektivtrafiklagens definition – även på kommersiell basis. Kommersiella kollektivtrafikoperatörer bedriver förutom regional trafik också interregional tåg- och busstrafik.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70, artikel 2a.

<sup>2</sup> [www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/](http://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/), Besökt 2020-01-15.

I och med ett ökat intresse för delningsekonomi och utvecklingen av mobilitetstjänster, bland annat till följd av digitalisering, har en bredare definition av kollektivtrafik blivit allt mer spridd. Den inbegriper även trafik med delade fordon som till exempel taxi, bilpooler och mikromobilitetstjänster. Denna senare definition har den internationella branschorganisationen för kollektivtrafik (UITP) antagit. Utredningen menar också att det är kollektivtrafik i bred bemärkelse som på allvar kan konkurrera med privatbilismen.

På frågan om vilka trafikslag som inryms i begreppet kollektivtrafik menar många att flyget också ingår. Flyget är en form av masstransport, som dessutom i vissa fall är offentligt subventionerad. Men sett utifrån lagen (2010:1065) om kollektivtrafik inkluderas inte flyget. Utredningen utgår från befintlig lagstiftning för kollektivtrafik och inkluderar därför trafik som sker med delade fordon på väg, räls och viss typ av sjöfart, men inte luftfart.

Figur 2.2 Vad är kollektivtrafik?



## 2.2.2 Syftet med ett nationellt biljettsystem

Vår tolkning av utredningens direktiv är att det övergripande syftet med ett nationellt biljettsystem ska vara att bidra till att minska persontransporternas klimatpåverkan. Det ska ske genom en överflyttning av privatbilism till klimatsmart kollektivtrafik. Ett biljettsystem ska också möjliggöra framtida expansioner och tillägg av moduler, till exempel för internationella köp av biljetter.

Den kollektivtrafik som frågeställningarna i direktivet berör är kollektivtrafik som bedrivs genom RKM, interregional tåg- och busstrafik samt mobilitet som en tjänst, dvs. erbjudanden till resenärer som innebär tillgång till olika transporttjänster.

Nedan följer några preciseringar kring hur vi har tolkat vårt uppdrag när det gäller att

- möjliggöra överflyttning till klimatsmart kollektivtrafik,
- skapa nytta för resenären med funktioner i systemet,
- säkerställa en nationell infrastruktur för biljettsystem för framtidens kollektivtrafik,
- harmonisera resevillkor, samt att
- skapa en konkurrensneutral försäljningsplattform med lika villkor för olika aktörer.

## 2.2.3 Möjliggöra överflyttning till klimatsmart kollektivtrafik

Utgångspunkten för utredningen är att dess förslag ska verka för en överflyttning till kollektivtrafik. I utredningens direktiv anger följande om syftet.

Det övergripande syftet bakom utredarens uppdrag är att förenkla kollektivt resande för att möjliggöra överflyttning av resor till kollektiva färdmedel med begränsad klimatpåverkan. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige är ett medel för att nå syftet.

Detta har utredningen tolkat som att syftet med ett nationellt biljettsystem och utredningens förslag är att långsiktigt bidra till en överflyttning från privatbilism till klimatsmart kollektivtrafik. Vidare ska utredningen utgå från de transportpolitiska målen. Direktivet anger följande utgångspunkt.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Riksdagen har vidare beslutat om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. För att nå målet behöver en större andel av persontransporterna utföras med energieffektiva trafikslag. Det bör bli enklare att kombinera kollektivtrafikresor inom och mellan regioner samt med olika trafik och transportslag på ett sömlöst sätt. Det innebär att det behöver vara enkelt att söka och köpa biljetter på ett lättillgängligt sätt.

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige har i sig en begränsad klimatnytta, men kan tillsammans med andra åtgärder bidra till en överflyttning av persontrafik till klimatsmarta lösningar. Det gäller under förutsättning att:

- ett nationellt biljettsystem gör kollektivtrafiken mer tillgänglig för resenärer, samt att
- kollektivtrafiken bedriver klimatsmart trafik.

Mot bakgrund av detta är utredningens förslag avvägda utifrån deras resenärs- och klimatnyttor.

#### **2.2.4 Skapa nyttor för resenären med funktioner i biljettsystemet**

Direktivet anger också att det nationella biljettsystemet ska förenkla för resenärer och nämner följande nyttor.

Regeringen bedömer att det är av särskild vikt att förenkla för sällanresenärer att köpa biljett i kollektivtrafiken. Sällanresenären kan vara en van vardagsresenär som har ett annat resmål eller en annan restidpunkt än vanligtvis. Antingen i den egna regionen eller i en annan region. Sällanresenären kan också vara en resenär som nästan aldrig reser kollektivt.

Vidare står det i direktivet att det om möjligt ska vara enkelt att med sin ordinarie tjänst köpa biljetter i andra delar av landet. Utredningen tolkar detta som att följande krav bör kunna ställas på det nationella biljettsystemet.



*Kund på ett ställe – kund överallt*

Det här kravet kan beskrivas som att resenären ska kunna resa kollektivt i hela landet med sitt färdbevis från en regional kollektivtrafikmyndighet. Det innebär att det nationella biljettsystemet ska se till att kollektivtrafikresenärer ska kunna resa kollektivt i främmande län utan att behöva bekanta sig med det lokala biljettsystemet. Ett jämförande exempel är att en mobiltelefonabbonent med sitt abonnemang alltid kan utgå från att mobilen fungerar och i efterskott får betala för sina samtal utomlands.

*Kund på ett ställe – med tillgång till produkter giltiga i hela landet*

Med det här kravet på ett biljettsystem kan resenären i sitt hemlän köpa en biljett som är giltig i hela landet. Då behöver resenären inte heller i det här fallet känna till lokala affärsregler och biljettsystem, dvs. som en mobilabbonent som har ett abonnemang som till exempel inkluderar hela Europa.

*Inte kund i dag – lätt att bli*

Det ska vara enkelt för resenärer att resa kollektivt. Trösklarna för att bli kund behöver sänkas. Erbjudandet om kollektivtrafik måste vara attraktivt och biljettköp ska kunna ske utan förkunskaper.

*Resor över länsgräns*

Regioner har ofta länsöverskridande biljettsamarbeten för pendlarstråk, där många resenärer frekvent reser över länsgränser. Resenärer som rör sig mellan län har ofta inte samma tillgång till erbjudanden inom kollektivtrafiken i andra län som i sitt hemlän.

*Reser långt – vill komma ändå fram*

En bokad fjärrresa med tåg, buss, färja eller flyg ska kunna kompletteras i bägge ändar med annan trafik så att resenären kommer ändå fram på ett smidigt sätt.

Utöver dessa resenärsnyttor ska utredningen analysera vad som krävs för att en nationell åtkomstpunkt och dess datamängder ska finnas tillgänglig för tredjepartsförsäljning. Utredningen ska också göra en bedömning av behovet av ytterligare offentliga och privata insatser för att mobilitetstjänster ska kunna utvecklas. För att kunna flytta över resande från privatbilismen till kollektivtrafik anser utredningen att kollektivtrafiken behöver utvecklas med fler transportslag – som delade fordon – och kompletteras med fler typer av mobilitetserbjudanden gentemot resenärer. Därför har vår utgångspunkt varit att lämna förslag som gör denna utveckling möjlig. Förhoppningen är att förslagen ska främja utvecklingen av attraktiva mobilitetserbjudanden till resenärer.

### 2.2.5 Vad är det för system som ska utredas?

Utredningens direktiv fokuserar på ett biljettsystem, men delar av direktivet syftar också på andra system som bokningssystem, betal-system och försäljningssystem. Förutom dessa finns andra system relaterade till biljetter som distributionssystem, avräkningssystem med flera. Här följer en kort begreppsförklaring och efter det en beskrivning av hur utredningen tolkar sitt uppdrag.

#### Biljettsystem

Ett *biljettsystem* tillverkar en unik biljett som har olika egenskaper. Ett biljettsystem kan tillverka ett oändligt antal biljetter, eftersom det inte är kopplat till begränsningar i utbudet.

#### Bokningssystem

Ett *bokningssystem* lagerför ett begränsat antal biljetter för respektive avgång. Detta medför dels att biljetterna kan ta slut till en specifik avgång, dels att priset kan ändras i relation till efterfrågan.

## Betalsystem

Ett *betalsystem* anger det sätt som köpare använder för att betala för biljettprodukter, till exempel för biljetter. Ett betalsystem kan innehålla olika betalningsmedel och håller reda på att rätt betalningsmedel belastas i relation till de produkter som levereras.

## Försäljningssystem

Ett *försäljningssystem* kan stå i kontakt med både biljettsystem och bokningssystem för att leverera olika produkter till kunderna. Ett försäljningssystem behöver även en kontakt till ett betalsystem för att kunna hantera den ekonomiska transaktionen vid försäljning. Ett försäljningssystem är alltid även kopplat till ett kundgränssnitt som antingen kan vara direkt i form av exempelvis en mobilapplikation (en app), en webbsida, en automat eller indirekt genom till exempel telefon och manuell betjäning.

## Distributionssystem

Ett *distributionssystem* är kopplat till ett bokningssystem för distribution av biljetter. Ett distributionssystem kan bestå av en mängd avtal med olika säljande parter, till exempel resebyråer som använder sig av samma bokningssystem.

## Viseringssystem

Ett *viseringssystem* är en utrustning som kan läsa biljetten och/eller en identifikator för att dels verifiera till resenären att denne kan resa, dels meddela biljettsystemet att nu kan biljetten makuleras eftersom den har använts.

## Avräkningssystem

Ett *avräkningssystem* är ett system som håller reda på att rätt parter får rätt ersättning för sina produkter. I ett nätverk med många säljande parter och många producenter där alla kan sälja allt kan inte

alla ha bilaterala överenskommelser. Det behövs därför en nod som sköter avräkningen (clearingen) med hjälp av ett avräkningssystem.

Vilket system syftar då utredningens direktiv på? Där nämns oftast ordet biljettsystem, men vid en djupare analys av direktivet och de funktioner som efterfrågas, berörs alla nämnda system men i olika utsträckning.

Utredningen ska enligt direktivet utgå ifrån det arbete som redan är gjort i branschen och i möjligaste mån använda sig av de standarder som redan är framtagna. Utredningens direktiv anger följande restriktioner.

Avsikten är inte heller att utredaren ska föreslå en ny teknisk eller fysisk lösning. Ett nationellt biljettsystem bör utgå från befintliga standarder samt i möjligaste mån befintliga system som binds samman av ett övergripande, användarvänligt gränssnitt. Gränssnittet får inte innebära att framtida expansioner och tillägg av moduler, till exempel för internationella köp av biljetter, försvåras.

För att skapa ett biljettsystem med de funktionaliteter som saknas för att uppnå effekten av ett nationellt system, fokuserar vi därför på att komplettera dagens befintliga biljett- och bokningssystem. Det innebär ett behov av vissa kompletterande tekniska lösningar och framförallt beslut om vilka standarder som ska användas.

## 2.2.6 Harmonisera resevillkor

Ett gemensamt och nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik kan underlätta de biljettsamarbeten som krävs för att resa kollektivt utanför hemlandet. För resenären underlättar det köpet av biljetter och för operatören valideringen av biljetter och fördelning av biljettintäkter.

För att underlätta köpet för resenären behövs tydliga biljett-erbjudanden. Det ställer krav på att utställare av biljetter använder harmoniserade affärs- och resevillkor, i vart fall för de biljettprodukter som riktas till resenärer som vill resa länsgränsöverskridande eller i andra län än hemlandet. Resevillkoren som följer med en biljett består dels av taxeregler (dvs. prissättning), dels av affärsregler. Med affärsregler menas till exempel hur lång tid biljetter räcker, i vilka zoner de gäller, vilka olika passagerarkategorier (såsom vuxen, senior och ungdom) som finns och vad som definierar dessa

kategorier. Utredningen har enligt direktiven begränsade möjligheter att föreslå en harmonisering eller standardisering av affärsregler.

Utredaren kan även föreslå standardisering eller harmonisering av vissa resevillkor, medan frågor som ligger inom det kommunala självstyret såsom reglering av affärsregler, biljettprodukter, prissättning eller subventioneringsgrad inte ingår i uppdraget.

Utredningen anser att en viss harmonisering av resevillkor mellan olika RKM är nödvändig för att de ska kunna erbjuda resenärer nationellt gångbara resor. Det är nödvändigt för att ett nationellt biljettsystem ska kunna ge avsedd nytta. Utredningen har begränsad möjlighet att ge förslag om resevillkor, men har fört dialog med representanter för branschen om behovet av harmonisering av affärsvillkor eftersom det är en förutsättning för att tydliga kunderbudanden ska kunna presenteras för resenärer genom det nationella biljettsystemet. Vi återkommer till affärsreglering i kapitel 5 och 8.

### **2.2.7 Skapa en konkurrensneutral plattform med lika villkor mellan olika aktörer**

Utredningens direktiv beskriver ett tänkt nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige. Systemet ska binda samman befintliga system och erbjuda reseinformation och försäljning av biljetter via en plattform, dvs. ett kundgränssnitt. Systemet ska skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan aktörer. Kravet beskrivs på följande sätt i direktivet.

Utredningen ska föreslå insatser och en tidsplan för införandet av ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet som skapar förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan olika aktörer,

Finansieringsmodellen bör också vara konkurrensneutral och icke-diskriminerande och utgöra en kostnadseffektiv kanal för reseutbud och för försäljning av biljetter.

Finansieringsmodellen och den tekniska plattformen bör vara konkurrensneutral och icke-diskriminerande och möjliggöra för såväl stora som små aktörer att erbjuda reseinformation och biljetter via systemet. Det nationella biljettsystemet ska möjliggöra en kostnadseffektiv kanal för information om reseutbud och försäljning av biljetter.

Marknadssituationen i Sverige för försäljningskanaler av fjärrtågsbiljetter har skapat särskilda förväntningar på utredningen när det gäller kraven på konkurrensneutralitet. Vi kommer att redogöra för den problematik som särskilt aktualiserat frågan om konkurrensneutrala system och kundgränssnitt och vi lämnar också förslag om hur frågan kan regleras.

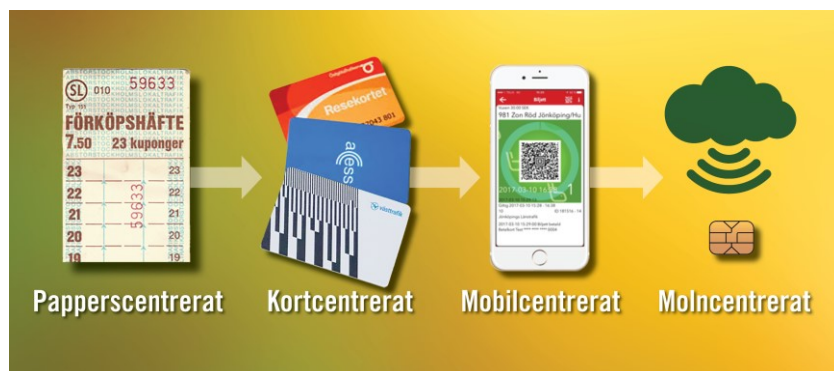
### **2.3 Några reflektioner kring utredningens uppdrag**

Sverige är inte det enda land som vill skapa ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik. Flera länder, till exempel Norge, Finland, Nederländerna och Schweiz, har samma önskan och utgångspunkten är viljan att skapa en massiv överflyttning till ett modernt mobilitetsystem med en kärna av kollektivtrafik. Några har ett system på plats, medan andra just nu arbetar med att bygga upp det – alla med olika grundförutsättningar (se vidare kapitel 6).

Eftersom ansvaret för kollektivtrafiken i Sverige är uppdelat på 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter, har också biljettsystemen historiskt varit regionala. Utöver dessa system finns det statliga järnvägsbolaget SJAB (SJ) och andra trafikoperatörer med egna biljettsystem.

Frågan om behovet av ett biljett- och betalssystem för kollektivtrafik har återkommande lyfts i utredningar och rapporter sedan slutet av 1970-talet (se vidare kapitel 3). Ansvaret överlämnades för snart tio år sedan till kollektivtrafikbranschen som sedan dess har tagit viktiga steg mot en harmonisering av sina biljettsystem. Genom branschens så kallade Biljett- och betalstandard (se vidare kapitel 5) finns nu goda förutsättningar för ett nationellt biljettsystem, men ännu finns inget sådant system på plats.

Figur 2.3 Kollektivtrafikbiljettens utveckling över tid



Utmaningarna är såväl politiska som tekniska. Utredningen är ödmjuk inför sitt uppdrag, men ser att tiden nu är mogen för att Sverige ska kunna skapa infrastrukturen för ett nationellt biljettsystem. Regeringen vill att Sverige ska vara en permanent världsutställningen för ny teknik. Förhoppningen är att utredningen ska kunna bidra till att Sverige blir ett föredöme när det gäller att erbjuda kollektivtrafikresenärer enkla biljettlösningar som främjar mobilitetstjänster i hela landet.

Utredningen föreslår en lösning som ska vara förenlig med nästa steg i branschens utveckling av biljettsystemen. Det gäller dels för att implementeringen ska vara naturlig att prioritera inom branschen. Det gäller också för att systemet ska möta de krav som dagens och framtidens resenärer har på kollektivt resande oavsett färdmedel och operatör. För att så många operatörer som möjligt ska kunna delta behöver systemet bygga på standarder, det vill säga fördefinierade gränssnitt eller tekniska lösningar.

### 2.3.1 Klimatomställningen kräver ett nytt beteende

Livsförutsättningarna på jorden kommer att förändras och försvåras radikalt, om mänskligheten inte förmår att inom några år avsevärt minska utsläppen av växthusgaser. I Sverige står transportsektorn för en tredjedel av utsläppen. Det är ännu långt kvar till att nå Sveriges mål om att minska utsläppen från transportsektorn med

minst 70 procent från 2010 till senast 2030. När halva tiden har gått har utsläppen minskat med mindre än hälften av den målsättningen.

Transportsektorn behöver därför öka takten på omställningen till att bli klimatsmart. Naturvårdsverket bedömer att målet för sektorn kan nås med en kombination av åtgärder inom områdena transporteffektivt samhälle, energieffektivare fordon samt ökad andel förnybara bränslen. Ansvaret vilar därför tungt på alla berörda, när myndigheten konstaterar att det i övriga sektorer finns små möjligheter till ytterligare utsläppsminskningar fram till 2030.

Vilken roll kan kollektivtrafiken spela i omställningen till mer klimatsmarta transporter? Det är mer resurseffektivt att resa tillsammans än att resa ensam. Bränsleförbrukningen blir mer effektiv, liksom utnyttjandet av fordonen som är energikrävande att producera. De drivmedel som används i dag inom kollektivtrafiken är i stor utsträckning klimatsmarta. Den spårbundna trafiken drivs oftast av el och bussarna drivs oftast av biogas eller biodiesel.

Även om allt fler privata bilar i framtiden kommer att drivas med el, kommer vi att behöva hushålla med energi. Det blir svårt att motivera produktionen av en bil som i genomsnitt står still minst 95 procent av tiden, vilket dagens privatägda bilar gör. Genomsnittlig livslängd för en svensk bil är i dag 17 år. Att köpa en elbil kommer fortsatt vara en dyrbar privatinvestering fram till dess att det uppstår en tillräckligt omfattande andrahandsmarknad, vilket sannolikt kommer dröja ett antal år. För att Sverige till 2030 ska ha minskat sina koldioxidutsläpp med 70 procent krävs utöver nya fordon även omfattande beteendeförändringar. För att skapa klimatsmarta persontransporter har kollektivtrafiken en viktig roll att spela. Att minska behovet av privatbilar är därför angeläget. Förhoppningen är att ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik ska effektivisera persontransporterna och sänka trösklarna så att fler väljer att resa tillsammans.

Kollektivtrafiken är transporteffektiv om den används på rätt sätt, men det finns bussar i Sverige som färdas med alltför få passagerare. Det är knappast hållbart. Kollektivtrafiken i glesbygd och utanför städerna är inte alltid transporteffektiv, men utgör trots det en viktig samhällsfunktion som snarare behöver utvecklas än avvecklas. Mindre fordon, mer anropsstyrd trafik, delade fordon och utvecklad kapacitetsplanering utifrån data om resmönster har potential att göra all kollektivtrafik klimatsmart. Några regioner i Sverige har genom



att använda mindre fordon och mer anropstyrd trafik minskat klimatpåverkan och ökat kundnöjdheten. Det finns också ideella initiativ, som genomför samåkning där det saknas kollektivtrafik.

På sikt väntar en framtid med helt automatiserade fordon, sannolikt med en annan ägarstruktur, där nyttjandet bygger på abonnemang och delningstjänster snarare än privat ägande. Utredningen vill med sina förslag skapa en infrastruktur för mobilitetstjänster som förenklar för operatörer att erbjuda resenärer attraktiva mobilitetstjänster.

Vilken klimatnytta ett nationellt biljettsystem bidrar till är svårt att värdera. Det bygger givetvis på vilken överflyttning från privatbilism som biljettsystemet förmår att skapa. Utredningen ser ett nationellt biljettsystem som ett av flera medel för att sänka trösklarna till kollektivtrafiken och förenkla för mobilitetsaktörer att lättare kunna erbjuda alternativa transporttjänster i Sverige. För att ha förutsättningar att nå transportpolitikens mål, behövs en bred palett av insatser som var för sig kan ha marginell nytta. Om insatserna kompletterar varandra kan de tillsammans skapa förändring.

### 2.3.2 Digitaliseringens möjligheter

En trend som kännetecknar vår tid är digitaliseringen. Utvecklingen går mot att erbjuda lösningar mot konsumenten som är alltmer intuitiva. Komplexiteten ligger i bakomliggande system som konsumenten tack och lov aldrig behöver sätta sig in i. Målsättningen är att utredningens förslag ska mynna ut i lösningar så att dagens och framtidens resenärer på ett enkelt sätt får tillgång till ett brett utbud av mobilitetstjänster.

Digitaliseringen går i ett rasande tempo och det gäller för olika samhällsfunktioner att hänga med i den utvecklingen och möta alla medborgares behov. Digitaliseringen smyger sig ofta på relativt obemärkt för att sedan plötsligt vara självklar och kanske ha förändrat beteenden i grunden. Den smarta mobiltelefonen gjorde att alla fick tillgång till en extremt kraftfull handenhet med en relativt stor skärm, som har skapat oanade möjligheter för allehanda tjänster. Dessa tjänster i mobiltelefonerna genererar konstant enorma datamängder.

I utredningen ser vi att Sverige måste förhålla sig till den här förändringen på ett par sätt. Vi måste på allvar börja tala om digital infrastruktur, vilka krav den ställer och hur den bör regleras. Det gäller bland annat hemvisten av data, tillgången till data och säkerheten kring data. Transportsektorn kommer inom en nära framtid att först producera stora datamängder för att sedan bli beroende av tillgången till de egengenererade data.

Omställningen till hållbara transporter kräver omfattande beteendeförändringar på kort tid. För att klara det menar utredningen att innovationer inom transportområdet är avgörande, det gäller för såväl fordons som utvecklingen av nya mobilitetstjänster. Därför resonerar vi i utredningen om hur tillgången till data för tredjepartsförsäljning kan regleras så att den blir den bästa möjliga. EU kommissionen är inne på samma linje och förväntar sig att all offentlig verksamhet arbetar i den riktningen.

Vi måste också förhålla oss till att kollektivtrafiken, som organisatoriskt är uppdelad på många myndigheter och företag, kommer att få allt svårare att hänga med i den digitala utvecklingen eftersom utvecklingen sker så snabbt. Historiskt sett har utvecklingen av biljettsystem alltid skett regionalt, för att sedan pusslas ihop interregionalt och nationellt. Då upplevs den nationella aspekten ofta som kostnadsdrivande, apart och lågt prioriterad. I utredningen har vi försökt att utveckla förslag som är framåtintriktade, strukturella och kostnadseffektiva. Vi tror att det är viktiga förutsättningar för att kollektivtrafikbranschen ska vilja och kunna prioritera implementeringen av det nationella biljettsystemet.

Digitaliseringen och all data som genereras av och kring oss för med sig att tjänster kan individualiseras. Samhället går från tjänster som ska tillgodose behov hos en bred publik, till individuella tjänster som är unikt anpassade för var och en. I dag lever alla i sin egen digitala informationsbubbla. Ingen bubbla är den andra lik trots att de är producerade med samma grundtjänster som serverar hundratal miljoner människor.

Opinionen svänger också förvånansvärt snabbt från en grundsyn om att det är integritetskränkande till att det verkar vara ganska bra att var och en får en tjänst som är individuellt anpassad. Det är farligt att generalisera och utan tvivel går åsikterna isär om vad som är bra eller dåligt. Poängen är att denna utveckling har accepterats så snabbt, bara på några år under en tid då tekniken utvecklats ännu

snabbare. I utredningen tar vi fasta på utvecklingen av individualiserade digitala tjänster. För att kollektivtrafikens erbjudande ska vara relevanta föreslår vi ett nationellt biljettsystem som tillvaratar nya tekniska möjligheter. Samtidigt måste branschen hantera integritet och cybersäkerhet på ett betryggande sätt.

Begreppet biljett, som förklaras i kapitel 5.2, kommer sannolikt snart att ändra karaktär. Rätten att resa blir mer kopplad till ett personligt erbjudande än till en biljettprodukt som är generisk för alla. Utredningen har som uppdrag att föreslå ett biljettsystem, det vill säga, ett system som hanterar biljetter, eller det som verifierar rätten att resa. Hur resenären har erhållit rätten att resa och vilka produkterbjudanden som resenären kan välja bland är helt upp till marknaden att bestämma. I förslagen om det nationella biljettsystemet försöker vi att så lite som möjligt begränsa oss till den historiska strukturen och i stället bejaka kommande strukturer. Samtidigt vill vi, i enlighet med direktivet, ta tillvara de investeringar som redan är gjorda och bygga vidare på standarder som redan finns.

Mobiltelefonin har utvecklats till ett fantastiskt hjälpmedel. Utvecklingen tog fart i slutet på 1990-talet och har fortsatt efter det. Som konsumenter tar vi det numera som självklart att telefonen alltid ska fungera var vi än är. Bakom skärmen och användarens avtal med sin teleoperatör finns en struktur av standarder, avräkning och avtal inom telekombranschen.

Vi vill genom det nationella biljettsystemet göra det lika enkelt att resa kollektivt i hela landet som det är att ringa utomlands. Vi har därför hämtat mycket inspiration från den världen. Utredningen är däremot som sagt begränsad till att föreslå ett biljettsystem som är enkelt att använda. Det är sedan kollektivtrafikbranschen som bär ansvaret att erbjuda resenärerna attraktiva biljettprodukter.

### 2.3.3 Resenären i fokus

Bussförare är sedan många år en viktig yrkesgrupp i samhället. Bussförarnas uppdrag har gått från att köra buss, till att köra resenärer. Motsvarande förändring i riktning mot ökat resenärsfokus finns inom hela kollektivtrafikbranschen.

Utvecklingen av hur trafikföretagens personal ska bemöta sina resenärer är en följd av att kollektivtrafikbranschen, liksom många

andra verksamheter, under 2000-talet har blivit alltmer kundorienterade. Utvecklingen har till stora delar förstärkts av att olika branscher har av- eller omreglerats i syfte att skapa mer konkurrens. I konkurrensens tecken har många av de nya företagen valt att fokusera på kundupplevelsen för att därmed få fler och mer nöjda kunder. De tidigare monopolinstitutionerna var inte alltid de första att förändra denna kultur. Det var många gånger de som utmanade den rådande ordningen som gjorde skillnad.

Inom kollektivtrafiken har motsvarande utveckling skett. Då järnvägen började avregleras vid millennieskiftet och Tågkompaniet vann den första stora upphandlingen om kommersiell järnvägstrafik, fokuserade bolaget mycket på kundupplevelsen. Det gällde även Arlanda Express och andra privata tågoperatörer. Hela branschen tog därmed ett rejält kliv framåt i riktningen mot att utgå från ett resenärsperspektiv i stället för ett produktionsperspektiv.

Länstrafikbolagen var de som upphandlade trafik och därmed var ett led mellan varumärket som resenären upplevde och företaget som levererade servicen. De började också värdesätta kvalitet och ställa krav på kundbemötande. Operatörerna som levererar trafiken åt länstrafikbolagen, sedermera RKM, började klassificera föraryrket som ett serviceyrke.

Under denna utveckling har biljettsystemen för kollektivtrafiken gått i otakt. Biljettsystemen har i kundhänseende legat ett steg efter branschens utveckling generellt. Under resekortens tid som baserades på smarta kort var tekniken sprungen ur ett produktionsperspektiv med snabbhet i visering, frånvaro av kontanter och automatisk resenårsredovisning som ledstjärnor. Konsumenten eller resenären lämnades därhän utan information om resan. De smarta mobiltelefonerna har givit RKM möjlighet att informera resenärerna på ett helt annat sätt än tidigare.

En utmaning för branschen har varit att följa med i utvecklingen av resenärernas förväntningar. Konsumenterna har blivit överöst med information om många olika tjänster. Nu finns det så mycket information att det kan vara svårt för resenärerna att hitta det som verkligen är relevant. Kollektivtrafikbranschen har levererat ett stort antal mobilapplikationer, men ofta med funktionaliteter som konsumenterna redan förväntar sig baserat på erfarenheter från andra applikationer.

När ett stort internationellt digitalt plattformsföretag som organiserade taxifordon lanserade sin verksamhet i Sverige 2013 kunde de visa alla sina taxifordon i realtid på mobilskärmen. Många resenärer undrade då varför RKM inte kunde visa positionen för sina fordon. I dag är det fortfarande många RKM som inte visar fordonspositioner för resenärerna.

Den smarta mobiltelefonen gjorde att kollektivtrafikbranschen blev övertygad om att nästa generation av biljettsystem skulle bli mobilcentrerad. Medlet för att förverkliga det var genom mobilapplikationer, där resenärernas informationsbehov, köpgränssnitt och biljetter skulle samsas. Som biljetthållare och köpkanal har mobilapplikationer en del nackdelar, men som informationskanal är den oöverträffad. Om det behöver vara en applikation för varje trafikföretag och RKM är en annan fråga.

### 2.3.4 Framtidens mobilitet

Framtidens mobilitet anses av många karaktäriseras av att människor i mindre utsträckning äger egen bil och i större utsträckning reser tillsammans och/eller använder tjänster med delade fordon. För att underlätta för resenären spås mobilitet som en tjänst i framtiden bli sättet på vilket vi köper tillgången till transporttjänster. Genom dessa kan resenären köpa tillgång till enstaka tjänster eller abonnera på tillgång till olika transportlösningar, beroende på behov. Tanken är att tjänsterna ska inkludera olika trafikoperatörers utbud som tillsammans tillgodoser resenärens hela transporterbehov, från dörr till dörr – alla dagar i veckan, vilket gör den privata bilen överflödig.

Eftersom mobilitet som en tjänst innebär att fordonen används mer effektivt anses det också minska klimatpåverkan. Det kan innebära att resenärer reser ihop i fordon eller att fordon delas sekventiellt genom delningstjänster.

Användande av kollektivtrafik har ökat markant de senaste tio åren. Kvaliteten och omfattningen på kollektivtrafiken har också ökat, men ännu är den typ av trafik som erbjuds, det vill säga linjelagd och tidtabelsstyrd buss, tåg, båt, tunnelbana och spårvagn, i stort sett samma som under andra halvan av 1900-talet. Digitaliseringens möjlighet att utifrån resenärers specifika behov koppla samman ett stort utbud av transporttjänster i gemensamma erbu-

danden används ännu inte i någon större omfattning. Kommersiella delningstjänster av fordon finns främst i storstäderna och de har svårt att skapa fungerande affärsmodeller. Det är bara ett fåtal regionala kollektivtrafikmyndigheter som har inlett försöksverksamheter som innebär samarbeten med andra trafikoperatörer.

Framtidens mobilitet är alltså ännu inte här. I en undersökning av resenärers inställning till hållbart resande, som Västtrafik gjorde 2019, spådde många att kollektivtrafik och trafik med delade fordon kommer användas mer i framtiden, medan resandet med privata bilar kommer att minska. Däremot var det inte lika många som trodde att de själva kommer att resa mindre med privata bilar i framtiden.

Som framgår av kapitel 7 görs många pilotprojekt för att främja mobilitet som en tjänst, ofta med offentlig finansiering. Det finns många aktörer som är intresserade av att ingå i framtidens mobilitet, men än så länge råder en avvaktande hållning till konceptet både från offentliga och privata aktörer. Problemen att lösa är såväl tekniska som affärsmässiga. Utredningen vill genom att föreslå ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik, även för trafik med delade fordon, bidra till en lösning som kan avhjälpa de tekniska problemen.

De affärsmässiga problemen handlar om efterfrågan på mobilitetstjänster som inte ingår i den offentligt subventionerade kollektivtrafiken. Där har offentliga aktörer en viktig roll att spela för att underlätta för marknaden av mobilitetstjänster. Ett sätt för mobilitetstjänster att nå ut till allmänheten är som en del av offentligt upphandlad trafik. Nya tjänster kan komplettera dagens offentliga kollektivtrafikerbjudande. En företeelse som finns i ett antal länder i Europa, och inom vissa regioner i Sverige, är att det offentliga upphandlar mobilitetstjänster med mindre fordon för linjer och tider då stora bussar inte behövs. Genom anropsstyrd trafik finns också möjlighet att öka resenärnsnyttan då transporterna i större utsträckning kan möta resenärernas behov av transporter från dörr till dörr. Utredningen tror att regionala kollektivtrafikmyndigheter kan spela en viktig roll i att främja nya mobilitetstjänster som komplement till dagens kollektivtrafik.

Utöver att ha ett brett utbud av transporttjänster och standarder som underlättar tekniska integrationer behövs möjlighet för tredjepartleverantörer att paketera mobilitetstjänster till resenärer. Genom att möjliggöra för seriösa tredjepartförsäljare att sälja kollektivtrafikbiljetter och kombinera olika mobilitetserbjudanden kan en mark-

nad för mobilitetstjänster skapas. För att åstadkomma det är det centralt att ha en nationell åtkomstpunkt som tillgängliggör dels trafikantinformation, som behövs för att planera en resa. Dels biljettinformation med öppen försäljnings-API, som behövs för att sälja kollektivtrafikbiljetter eller tillgång till olika transporttjänster. Utredningen vill genom att lämna förslag som avser att öka efterfrågan om mobilitetstjänster och underlätta för tredjepartsförsäljning underlätta för konceptet mobilitet som en tjänst att utvecklas och på allvar bidra till klimatomställningen.

### 2.3.5 Varför behövs ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik?

Resenärerna efterfrågar i huvudsak intuitiva och prisvärda tjänster som ger nytta och trygghet. För resenären är det kollektivtrafikerbjudandena och resetjänsterna som skapar värde. Biljetten är mindre relevant för resenären, bara det finns lättillgänglig information om dess giltighet, det vill säga resenärens rättighet att resa. Biljetten är däremot viktig för kollektivtrafikföretagen, för deras intäktssäkring och statistik.

Nyttan av ett nationellt biljettsystem handlar huvudsakligen om två frågor. Vilka kollektivtrafikerbjudanden är det som *lättare* kommer resenärer till del genom ett nationellt biljettsystem – jämfört genom de fragmenterande system som finns? Vad kostar det branschen att *inte* ha ett gemensamt nationellt biljettsystem?

Utan ett nationellt biljettsystemtänk är branschen tvungen att utveckla mängder av små regionala biljettsystem. Den suboptimeringen som pågått i årtionden har kostat hundratals miljoner kronor, utan att generera extra resenärsnytta. Genom ett nationellt biljettsystem baserat på standarder och några centrala funktioner kan kollektivtrafikföretag dra nytta av minskad regional administration och ökad interoperabilitet mellan olika kollektivtrafikföretags biljettsystem, vilket gör att de inte behöver lägga ner stora summor på regionala anpassningar för olika samarbeten.

För resenären kan den ökade samordningen leda till nya kollektivtrafikerbjudanden. Det kan dels handla om nya regionala tjänsterbjudanden eftersom det nationella biljettsystemet är öppet för olika typer av kollektivtrafikföretag och delningstjänster, vilket underlättar samarbeten dem emellan, dels tjänsterbjudanden som

täcker hela landet eftersom systemet är nationellt och underlättar sammankoppling av kollektivtrafikföretag i hela Sverige. Genom ökat tillgång till trafikantinformation och biljettinformation kan också nya resetjänster utvecklas. Därmed har det nationella biljettsystemet potential att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig och attraktiv.

## 2.4 Arbetsformer och betänkandets disposition

Frågan om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik engagerar och det är många intressenter som har stora förväntningar, men också vissa farhågor kopplade till systemet. Därför har utredningen vid ett 20-tal tillfällen haft enskilda möten med olika intressenter och fört en dialog om utformningen av ett biljettsystem.

En omfattande enkät har skickats ut till RKM, trafikoperatörer inom kollektivtrafiken, andra tjänsteföretag inom mobilitetsområdet samt intresseorganisationer. Synpunkter från nuvarande och presumtiva kollektivtrafikresenärer har hämtats in genom dialog med företrädare för konsumentorganisationer, en enkät och befintliga studier som belyser konsumentperspektivet inom kollektivtrafiken.

Vi har också inhämtat kunskap om hur biljettsystem fungerar i andra länder genom diskussioner med personer med goda insikter i de olika systemen. Utredningen har fokuserat på länder som ligger nära Sverige, där uppbyggnaden av kollektivtrafiken har likheter med den svenska. Vi tror att dessa system är de mest relevanta som inspiration till en svensk motsvarighet. Vi har också tagit del av information om hur globala plattformsaktörer resonerar och planerar för erbjudanden som rör mobilitetstjänster.

I november 2019 deltog utredningen vid två workshopar arrangerade av Samtrafiken respektive Trafikverket. Vid den första deltog regionala kollektivtrafikmyndigheter och större kollektivtrafikoperatörer. Till den andra var intressenter i projektet Mobilitet som en tjänst inbjudna. Vi har också haft löpande kontakt med Trafikverkets ansvariga för myndighetens regeringsuppdrag om att utveckla en nationell åtkomstpunkt för mobilitet som en tjänst.

Vid båda dessa arrangemang diskuterades olika utformningar av ett nationellt biljettsystem. I december 2019 arrangerade dessutom



utredningen en öppen hearing med två perspektiv – ett resenärsperspektiv och ett tekniskt perspektiv. Vi har också haft dialog med myndigheter med beröringspunkter till utredningens arbete.

Till utredningen förordnades sju experter och två sakkunniga. Ledamöterna i expertgruppen har bidragit med värdefull kunskap till utredningen genom aktiv medverkan vid utredningens fyra expertgruppsmöten och genom att bidra med hemuppgifter däremellan.

För oss i utredningen har det funnits en rad utmanande frågor. En sådan är på vilket sätt befintliga biljettsystem kan bindas ihop så effektivt som möjligt. Andra frågor är vad som krävs för att möta framtida krav på ett biljettsystem och vilka ekonomiska och andra konsekvenser utredningens förslag får. En huvudfråga har som tidigare också nämnts varit vad som skapar största klimat- och resenärsnytta. För att besvara en del av dessa frågor har vi tagit hjälp av konsulter. Vi tror att det finns ett värde i att låta externa experter analysera utredningens resonemang och förslag. IT-specialister har undersökt tekniska förutsättningar och konsekvensutredningen av våra förslag har genomförts av ett externt konsultföretag med omfattande erfarenhet av liknande utredningar.

### 2.4.1 Några uttryck och begrepp

För att variera språket används uttrycket *utredningen* och *vi* för att benämna tankar eller ståndpunkter från utredaren och dennes kansli.

Ett annat begrepp som är ofta förekommande i utredningen är *kollektivtrafikföretag*. Med kollektivtrafikföretag menas de företag som bedriver kollektivtrafik enligt kollektivtrafiklagens bestämmelser, vilket inkluderar regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Uttrycket *produkter* används i utredningen för att benämna biljetter. Biljetter är färdbevis som ger rätt att nyttja persontransporttjänster.

### 2.4.2 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds i kapitel 1 med våra författningsförslag. Därefter kommer denna introduktion till uppdraget och beskrivning av utredningens arbete (kapitel 2). I kapitel 3 gör vi en historisk tillbakablick över de legala förändringar som skett gällande kollek-

tivtrafiken och på de initiativ om ett nationellt biljettsystem som har förekommit genom åren samt hur dessa initiativ har tagits emot och hanterats. I kapitel 4 beskriver vi några förutsättningar för att nationellt biljettsystem – Hur ser nuvarande och presumtiva resenärer i kollektivtrafiken på behov och hinder för enkelt resande? Hur ser marknaden för kollektivtrafik ut? Vad är de transportpolitiska målen och hur långt är det till måluppfyllelse? Vilka lagar och regler finns för utredningen att beakta?

Kapitel 5 beskriver det utvecklingsarbete inom biljettområdet som kollektivtrafikbranschen bedriver och vilka samarbeten som finns. I kapitel 6 gör vi en internationell utblick och beskriver biljettsystemen i bland annat Norge, Finland, Danmark, Schweiz och Nederländerna. Initiativ på biljettområdet inom EU beskrivs också. I kapitel 7 belyser vi särskilt konceptet om mobilitet som en tjänst och analyserar utvecklingsmöjligheterna inom detta område.

I kapitel 8 går vi igenom olika handlingsalternativ för att inrätta ett nationellt biljettsystem och landar i ett antal förslag. Förslagen handlar om allt från vilken trafik som bör ingå, hur finansieringsmodellen kan utformas och hur öppen tjänsteinnovation kan främjas, till hur organisatoriska och tekniska lösningar bör utformas. Kapitel 9 innehåller förslag om genomförande samt en sammanställning av förslagens konsekvenser. Kapitel 10 slutligen omfattar kommentarer till våra författningsförslag.

### 3 Kollektivtrafikens utveckling – från samhällsservice till konsumentperspektiv och klimathänsyn

Avsikten med detta kapitel är att beskriva den resa med statliga utredningar, överväganden och beslut som kollektivtrafiken i allmänhet och frågan om bokning och betalning av biljetter i synnerhet har färdats från 1960-talet och framåt. Utredningen kan konstatera att samtidigt som kollektivtrafiken har spelat lite olika roll under de senaste 50 åren så har frågan om biljett- och betalsystem hela tiden varit aktuell. Ett antal utredningar och rapporter har kommenterat avsaknaden av en gemensam infrastruktur för dessa system.

Kollektivtrafiken har genomgående hanterats som ett regionalt ansvar och därför decentraliserats till regionerna. Från början var kollektivtrafiken ett medel och en förutsättning för medborgarna i allmänhet att kunna förflytta sig. När välfärdssamhället sedan byggdes ut blev den privata bilen norm och kollektivtrafiken mer av ett komplement. Det var först på 1990-talet som miljöfrågan började aktualiseras och insikten växte om att kollektivtrafiken skulle kunna bidra till mer miljöeffektiva lösningar. På 2000-talet blev också urbanisering och trängsel i centrum en drivande fråga i samhällsdebatten. Nu är det klimatfrågan som är kollektivtrafikens och denna utrednings huvuddrivkraft.

Staten har ett antal gånger lyssnat på kollektivtrafikbranschen, som lovat att hantera frågor om gemensamma informations-, biljett- och betalsystem. Samtidigt som en rad utredningar har pekat på möjligheten att skapa sådana system genom politiska beslut har ansvariga beslutsfattare uttalat att de kommer att noggrant följa

utvecklingen. Denna utredning om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i Sverige ska ses i ljuset av denna långa utveckling.

Frågorna om statens roll och om ett biljettsystem som en del av en nationell digital infrastruktur kvarstår. Utredningen kommer att överväga om inte det digitala samhället kommer att kräva en strategi för digital infrastruktur, där ett gemensamt informations-, biljett- och betalssystem för kollektivtrafiken är en del. Detta för att Sverige ska kunna dra nytta av landets progressiva och klimatmedvetna medborgare och att vi därmed kan vara en permanent världsutställning för en digitalisering av vardagslivet som Sverige borde vara.

### **3.1 Avreglering och ökad konkurrens i ordnade former**

#### **3.1.1 1960- och 70-talets trafikpolitiska beslut**

Under efterkrigstiden växte en stark offentlig sektor fram i flertalet industrialiserade länder och Sverige var inget undantag. Framförallt var det marknader där det hade uppstått marknadsmisslyckanden som det offentliga tog ansvar för.<sup>1</sup> Ett typexempel på marknader som hade haft inslag av marknadsmisslyckanden var de infrastrukturella systemen. I Sverige, liksom i de flesta europeiska länder, var transportsystemen under efterkrigstiden således statligt eller kommunalt ägda eller på annat sätt helt kontrollerade av samhället.<sup>2</sup>

Under senare delen av 1900-talet jämfördes den offentliga styrningen allt mer med marknadsorienterade synsätt. Offentlig sektor ansågs ofta vara ineffektiv i jämförelse med den privata sektorn. Att arbeta affärsmässigt genom konkurrensutsättning ansågs vara vägen för att effektivisera och få ner kostnaderna. Tillsammans med en internationalisering inom många samhällsområden bidrog nya synsätt till att en våg av avregleringar startades av tidigare offentligt styrd verksamhet. I Sverige avreglerades exempelvis de stora mark-

---

<sup>1</sup> Ett marknadsmisslyckande är en situation där den fria marknaden inte leder till ett optimalt resursutnyttjande i samhället. Marknadsmisslyckanden innebär att en marknad exempelvis får en naturlig monopolkaraktär eller har externa effekter. Det kan leda till att konkurrensen på marknaden uteblir och att tjänsterna blir svåra att värdesätta.

<sup>2</sup> Se bland annat Kaijser, Arne, *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Stockholm 1994, s. 57 ff.

naderna för infrastruktursystem som järnvägen, posten och televerket.<sup>3</sup>

När marknaderna avreglerades och konkurrensutsattes, bolagiserades många av de offentligt drivna organisationerna. Syftet med organisationerna ändrades från att som offentliga institutioner gynna alla medborgare med samhällsservice till att som bolag vara mer kapitalorienterade och drivas av affärsmässiga vinstmål.<sup>4</sup> I och med 1963 års respektive 1979 års trafikpolitiska reformer skedde det en omsvängning gällande kollektivtrafiken i vårt land. Här kom den förändringen tidigare än i många andra länder.

### *1963 års trafikpolitiska beslut*

Det mål som sattes upp i 1963 års riksdagsbeslut var att för landets olika delar trygga en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga kostnader.<sup>5</sup> Förändringen skulle ske under former som medgav företagsekonomisk effektivitet och en sund utveckling av transportmedlen. Det medel som angavs för att uppnå målet var att staten skulle utnyttja den drivfjäder för effektiva transporter som konkurrens i sunda former kunde utgöra. Det politiska beslutet var i första hand fokuserat på att skapa goda förutsättningar för en kostnadseffektiv produktion av samhällets tjänster.

Om det kunde skapas förutsättningar för konkurrens på lika villkor, borde det enligt dåvarande regering vara möjligt att uppnå en samhällsekonomiskt mer riktig trafikuppdelning genom ökad frihet på transportmarknaden. Transporterna skulle därigenom kunna ske till lägsta möjliga kostnader för samhället. En direkt följd av beslutet var en utveckling i riktning från administrativa regleringar mot en friare, mer marknadsekonomisk styrning.

En bidragande orsak till det ändrade synsättet var samhällets stigande kostnader för lokal och regional kollektivtrafik. I slutet av 1950-talet och början av 1960-talet ökade bland annat behovet av busslinjetrafik på grund av ett ändrat boendemönster med ökad arbetspendling och fler och längre serviceresor som följd. Det blev

---

<sup>3</sup> Karlsson, Matilda, *Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet – offentligt eller privat? En översikt över svensk empirisk forskning*. Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet 2005, s. 3 f.

<sup>4</sup> Kaijser, Arne, s. 50 f.

<sup>5</sup> Prop. 1963:191 angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m.m., bet. S3LU 1963:1, rskr. 1963:424.

allt vanligare att samhället bekostade den trafiken, dels genom statlig bidragsgivning, dels genom att kommunerna i större utsträckning täckte trafikföretagens underskott. Det skedde under en tidsperiod när bilen ännu inte hade blivit var mans egendom och en stor del av befolkningen var beroende av en väl fungerande busstrafik.

Som en följd av den utvecklingen ökade det kommunala inflytandet över linjetrafiken och i slutet av 1960-talet ansågs trafikförsörjningen vara en viktig och nödvändig del av samhällsservicen. Bland annat fick kommunala organ företrädesrätt till tillstånd för linjetrafik, om det innebar att trafikförsörjningen förbättrades.

Fortfarande fanns det dock enligt dåvarande regering brister i samordningen av trafiken. Den kommunala trafikplaneringen bedrevs för sig och den regionala för sig. De skilda statsbidragssystemen var inte samordnade. Genom att de ekonomiska bidragen från staten och kommunerna till bussföretagen i allmänhet var utformade i syfte att täcka underskott i rörelsen, fanns det heller inte några incitament för att effektivisera trafiken.

### *1979 års trafikpolitiska beslut*

I 1979 års trafikpolitiska beslut angavs att det generella målet för samhällets trafikpolitik skulle vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader.<sup>6</sup> Med hänsyn till de varierande kraven och olikheterna mellan trafikslag och mellan skilda delar av landet, ansågs det inte möjligt att en gång för alla överätta kravet på en tillfredsställande trafikförsörjning till generella standardkrav för hela landet. Det konkreta innehållet i den trafikpolitiska målsättningen skulle därför tas fram genom politiska beslut på olika nivåer i samhället.

Konkurrensen och den företagsekonomiska effektiviteten tillmättes således mindre betydelse i 1979 års beslut än vad som var fallet 1963. I stället betonades de samhällsekonomiska fördelar som kunde följa av en ökad samverkan i trafiken. Enligt 1979 års beslut borde respektive trafikmedels speciella egenskaper och fördelar utnyttjas i större utsträckning genom samordning och samverkan i marknadsmässiga former mellan olika trafikmedel och trafikföretag.

---

<sup>6</sup> Prop. 1978/79:99 om en ny trafikpolitik, bet. 1978/79: TU18, rskr. 1978/79:419.

### 3.1.2 Huvudmannaskapsreformen 1979

Genom ett annat riksdagsbeslut infördes lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, den så kallade huvudmannaskapslagen. Lagen innehöll bestämmelser om ansvaret och de organisatoriska grunderna för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Syftet med reformen var att få en tillfredsställande trafikförsörjning i landets olika delar, vilket inte ansågs möjligt utan en väl utbyggd kollektivtrafik.<sup>7</sup> Fortfarande var en rationell linjetrafik med buss ett viktigt villkor för ett fungerande vardagsliv för många människor.

Ett medel för att förbättra kollektivtrafiken var att på ett mer effektivt sätt samordna samtliga tillgängliga resurser. Detta ansågs bäst kunna ske genom ett samlat offentligt ansvar för kollektivtrafiken. Behovet av samordning kan illustreras med att stadstrafiken planerades för sig, samtidigt som landsbygdstrafiken inom varje kommun planerades för sig genom ett komplicerat statsbidragssystem. Den regionala trafiken mellan kommunerna fick dessutom statligt stöd genom ett annat statsbidragssystem. Antalet bussföretag var stort – det fanns län med över 100 företag<sup>8</sup> – och nästan alla hade sina egna taxe- och biljettsystem.

Till grund för regeringens förslag låg den så kallade 50-kortsutredningens betänkande om regionalt gällande trafikrabatter.<sup>9</sup> Direktiven för utredningen hade som utgångspunkt att det borde införas så kallade länskort för kollektivtrafiken i alla län. Sådana kort fanns redan i Stockholms län och tillät resor med alla färdmedel över hela länet till ett enhetligt pris per månad, oberoende av reslängd.

Utredningen fann emellertid ganska snart att det inte gick att införa länskort utan att det fanns en huvudman som var ekonomiskt ansvarig för hela den lokala och regionala kollektivtrafiken i länet. I sin proposition till riksdagen betonade regeringen att inte enbart biljettpriset var en viktig faktor för kollektivtrafikens attraktivitet. Stor betydelse hade också beslut om linjenät, tidtabeller, fordonens komfort med mera. Beslut om sådana faktorer borde inte tas genom

<sup>7</sup> Prop. 1977/78:92 om åtgärder för att förbättra lokal och regional persontrafik m.m., bet. 1977/78: TU28, rskr. 1977/78:364.

<sup>8</sup> Kollektivtrafikkommitténs delbetänkande, *Kollektivtrafik med människan i centrum*, SOU 2001:106 s. 15.

<sup>9</sup> Betänkande av utredningen om regionalt gällande trafikrabatter, *Länkort i kollektivtrafiken*, SOU 1976:43.

statliga riktlinjer utan grundas på överväganden på lokal och regional nivå.

Huvudmännen tilldelades genom reformen bland annat bestämmanderätten över trafikutbud och pris. Ansvaret omfattade emellertid till en början bara kollektivtrafik på väg inom respektive län, det vill säga busstrafiken.<sup>10</sup> Vidare skulle huvudmännen ta ställning till om driften skulle ske i egen regi eller av externa företag på entreprenad.

### *En huvudman per län*

Huvudmännen fick länen som geografiskt ansvarsområde. Ett viktigt skäl var att länen sedan länge utgjorde områden för viktiga funktioner inom samhällsförvaltningen. Dessutom utgjorde flertalet län på 1970-talet funktionellt väl sammanhängande persontrafikregioner, genom att det egna länets resenärer i huvudsak reste inom länet.

Riksdagen beslöt att låta landstingen och kommunerna tillsammans utöva det gemensamma huvudmannaskapet. Det skulle då skapas möjligheter för att både de lokala och de regionala trafikintressena i länet blev tillgodosedda. Trafikförsörjningen skulle också kunna knytas till annan viktig kommunal verksamhet som skolskjuts, färdtjänst och bebyggelseplanering. Det var väsentligt att kommunen upprättade lokala trafikplaner som samordnades och verkställdes av huvudmannen.

Landstingens roll blev att från ett mer övergripande perspektiv tillgodose kravet på en god regional trafikförsörjning och att se till att hela regionen omfattades av ett enhetligt prissystem. En annan fördel med ett huvudmannaskap var att det skapades förutsättningar för ett nödvändigt ekonomiskt samband mellan standarden på trafiken och finansieringsansvaret.

Undantag när det gäller huvudmannaskapet gjordes för Stockholms och Gotlands län. Med hänsyn till den speciella kompetensen för Stockholms läns landsting beslutade riksdagen att huvudmannen i detta län oförändrat skulle vara landstinget. I Gotlands län fanns inte något landsting och det blev naturligt att kommunen blev huvudman.

---

<sup>10</sup> Ännu i dag gäller samma förhållande i många andra EU-länder, där kollektivtrafik på järnväg respektive busstrafik regleras som olika verksamheter.



I övriga län blev det en uppgift för landstinget och kommunerna att gemensamt svara för den lokala och regionala kollektivtrafiken. En grundregel var att huvudmannen skulle vara ett kommunalförbund, men om landstinget och alla kommuner var överens kunde verksamheten i stället organiseras i aktiebolagsform. Innan dagens kollektivtrafiklag trädde i kraft 2012 var trafikhuvudmannen organiserad i aktiebolagsform i 17 län.<sup>11</sup>

Eftersom resenärer i vissa regioner reste mycket över länsgränserna ansåg riksdagen i sitt beslut att det även var angeläget att ett interkommunalt samarbete etablerades över länsgränserna.

### *Rätt för huvudmännen att bedriva kollektivtrafik på väg*

Efter att huvudmannaskapsreformen efter viss övergångstid hade trätt i kraft fullt ut 1983 tog riksdagen 1985 på regeringens förslag beslut om en rätt för huvudmännen att bedriva busstrafik utan linjetrafiktillstånd.<sup>12</sup> Det innebar bland annat att tidigare meddelade tillstånd till sådan trafik skulle upphöra att gälla. Eftersom inte alla privata aktörer med linjetrafiktillstånd ville konkurrera om körningar med huvudmännen, skulle de kunna få sina tillgångar inlösta och riksdagsbeslutet medgav därför en betydande övergångstid för reformen fram till halvårsskiftet 1989.

### **3.1.3 1990-talets trafikpolitik**

År 1988 tog riksdagen ett nytt trafikpolitiskt beslut om inriktningen av politiken inför 1990-talet och om en rad andra regeringsförslag inom transportpolitikens olika delar.<sup>13</sup> Det framhölls i propositionen att trafikpolitiken stod inför fem stora uppgifter. Det gällde att

- genom omedelbara och långsiktiga åtgärder kraftigt begränsa trafikens miljöpåverkan,
- minska antalet dödade och skadade i trafiken,
- utveckla infrastrukturen för 2000-talets behov,

<sup>11</sup> Bostadsplaneringskommitténs betänkande *En ny regional planering*, SOU 2015:59 s. 149.

<sup>12</sup> Prop. 1984/85:168 om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg, bet. 1984/85: TU30, rskr. 1984/85:383.

<sup>13</sup> Prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet, bet. 1987/88: TU20 m.fl., rskr. 1987/88:290 m.fl.

- höja effektiviteten inom såväl transportsystemet som helhet som inom de olika trafikgrenarna, samt att
- säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning i alla delar av landet.

Det övergripande målet för trafikpolitiken skulle vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnader. Detta mål vidareutvecklades i fem delmål, som innebar att transportsystemet skulle

- utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov tillgodosågs,
- utformas så att det bidrog till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet,
- utformas så att det motsvarade högt ställda krav på säkerhet i trafiken,
- utvecklas så att en god miljö och hushållning med naturresurser främjades, samt
- byggas upp så att det bidrog till regional balans.

Beträffande inriktningen av trafikpolitiken i stort konstaterade regeringen att konsumenterna borde ha så stor valfrihet som möjligt när det gällde att utnyttja olika trafikmedel. Effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skulle förenas med ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. Vidare framhölls att beslut om hur transporter skulle utföras borde fattas i så decentraliserade former som möjligt. Samhället skulle dock ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövdes för allmänna transportbehov också utfördes.

I propositionen behandlades också principerna för trafikens kostnadsansvar, dvs. hur skatter och avgifter borde utformas inom transportsektorn. Som grundprincip föreslog regeringen att de avgifter som skulle tas ut av trafiken som ersättning för att utnyttja infrastrukturen skulle utformas så att de täckte de totala samhälls-ekonomiska kostnader som trafiken gav upphov till. Detta kostnadsansvar skulle utkrävas genom fasta och rörliga trafikavgifter. De rör-

liga avgifterna skulle motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna, bland annat kostnader för drift och underhåll av infrastruktur, olyckor och miljöpåverkan. De fasta avgifterna skulle i princip motsvara övriga samhällsekonomiska kostnader.

### *Miljöfrågorna gör entré*

Det trafikpolitiska beslutet 1988 var första gången som miljöfrågorna togs upp som en del av ett politiskt beslut på trafik- och transportområdet. För att stimulera en utveckling av trafiken i miljövänlig riktning borde enligt regeringen alla trafikslag belastas med kostnader för den miljöpåverkan som de gav upphov till. Det ska ses mot bakgrund av det nyvaknade intresset för miljöfrågorna under 1980-talet, som ett decennium senare ledde till Miljöbalkens tillkomst 1999.<sup>14</sup>

Det betonades i propositionen att utsläppen av föroreningar från trafiken måste begränsas för att minska försurningen och för att förbättra miljön för människor. Även arbetet med att minska energi-användningen inom transportsektorn skulle fortsätta. Inriktningen borde vara att på sikt övergå till alternativa drivmedel.<sup>15</sup>

I propositionen lämnade regeringen även förslag om en framtidsinriktad järnvägspolitik. Förslagen tog sikte på att järnvägen skulle få förutsättningar att spela en viktig roll som ett konkurrenskraftigt, miljövänligt och energisnålt transportmedel. Genom en så kallad vertikal uppdelning delades dåvarande Statens Järnvägar delas upp i ett affärsverk – SJ – med ansvar för tågtrafiken, och en myndighet – Banverket – med ansvar för infrastrukturen.

Vidare skulle en så kallad vägtrafikmodell införas, vilket innebar att staten genom banverket skulle ta huvudansvaret för finansieringen av järnvägens infrastruktur och att SJ skulle betala avgifter för att utnyttja bannätet. Den nya organisationen innebar också att planeringen av investeringar i bannätet skulle ske på samhällsekonomiska grunder.

---

<sup>14</sup> Miljöbalken (1998:808) är en sammanslagning av miljölagstiftning som tidigare hade varit spridd i ett 15-tal olika lagar.

<sup>15</sup> Det fanns vid den tiden ännu inte någon politisk diskussion om klimateffekter av utsläpp av växthusgaser.

*Trafikhuvudmännen får regional trafikeringsrätt*

Den dåvarande indelningen av järnvägsnätet slopades och ersattes med en uppdelning i ett nät av stomjärnvägar och ett med länsjärnvägar. För persontrafiken på länsjärnvägarna föreslog regeringen att trafikhuvudmännen skulle överta trafikeringsrätten, vilket i en jämförelse med andra EU-länder var ett tidigt ställningstagande. Huvudmännen skulle samtidigt få rimliga ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet. Till förslagen på järnvägsområdet hörde också att staten även fortsättningsvis skulle köpa sådan interregional persontrafik som var regionalpolitiskt önskvärd, men som inte kunde upprätthållas på företagsekonomiska grunder.

Regeringen framhöll att utbudet av kollektivtrafik borde utökas med hänsyn bland annat till de miljö- och trängselproblem som biltrafiken gav upphov till och som nu lyftes fram för första gången. Reglerna för trafikhuvudmannaskap ändrades så att landstinget ensamt eller samtliga kommuner i ett län kunde vara huvudman för länets kollektivtrafik. För att främja en friare, mer kundangepassad utveckling av trafiken föreslog regeringen också att regleringen av den länsgränsöverskridande trafiken skulle minska.

Även när det gällde taxitrafiken föreslog regeringen en omfattande avreglering. Det innebar att den tidigare behovsprövningen av taxi och hyrverk slopades och att taxitaxan släpptes fri. Regeringen betonade emellertid i propositionen att en ökad företagsekonomisk frihet för taxitrafiken måste kombineras med att vissa grundläggande krav från samhällets sida kunde tillgodoses. Detta skulle åstadkommas genom

- att lämplighetsprövningen skärptes,
- fortlöpande uppföljning av tillståndsinnehavarnas lämplighet,
- åtgärder mot olaga trafik, med föreskrifter om kvittoskrivande och med registrerande taxametrar,
- att den taxa som tillämpades skulle kunna vara känd före resan, samt genom
- närings- och konsumentpolitisk övervakning.

### *Avreglering av yrkestrafiken*

Som ett komplement till beslutet om en ny trafikpolitisk inriktning beslutade riksdagen även om fortsatt avreglering av yrkestrafiken.<sup>16</sup> I propositionen föreslog regeringen bland annat att den så kallade behovsprövningen, som tidigare hade avskaffats för godstransporterna, skulle slopas även för persontransporterna. Det innebar en i princip fri etableringsrätt för bland annat taxi- och bussföretag. Även behovsprövningen vid bussuthyrning avskaffades.

För taxitrafikens del innebar förslagen att dåvarande föreskrifter om kommenderingsplaner och uppställningsplatser försvann, att taxesättningen blev fri och att tvånget att tillhöra en beställningscentral avskaffades. Trafikhuvudmännen fick ett övergripande ansvar för taxiförsörjningen i länet. Kommuner, landsting och trafikhuvudmän fick vidare möjlighet att i samband med upphandling av samhällsbetalda taxitjänster påverka servicenivån hos taxi.

När det gällde frågan om den långväga busslinjetrafiken togs en tidigare begränsning bort och de så kallade expressbussarna avreglerades. Begränsningen hade inneburit att sådan trafik inte fick vara till skada för samhällsorganiserad linjetrafik. Ett visst skydd kvarstod för sådan trafik som det allmänna måste upprätthålla även om den var olönsam. Vidare fick trafikhuvudmännen i samtliga län ett ansvar för all linjetrafik för persontransporter, dvs. även den på länsjärnvägsnätet.

#### **3.1.4 Järnvägen öppnas för konkurrens**

Efter regeringsskiftet 1991 tog en ny regering initiativet till att ytterligare konkurrensutsätta järnvägstrafiken.<sup>17</sup> Med ett förslag till riksdagen 1992 slog regeringen fast att statens köp av interregional persontrafik på järnväg borde ske i konkurrens mellan olika järnvägsföretag. Detsamma skulle gälla vid kompletterande persontrafik på stomnätet som köptes av trafikhuvudmännen.

År 1994 kom regeringen tillbaka till riksdagen med förslag om en fullständig avreglering av järnvägen.<sup>18</sup> Förslaget innebar att det stat-

<sup>16</sup> Prop. 1987/88:78 om avreglering av yrkestrafiken, bet. 1987/88: TU15, rskr. 1987/88:166.

<sup>17</sup> Prop. 1991/92:130 om ökad konkurrens inom den kollektiva persontrafiken, bet. 1991/92: TU21, rskr. 1991/92:314.

<sup>18</sup> Prop. 1993/94:166 *Avreglering av järnvägstrafiken och riktlinjer m.m. för SJ:s verksamhet under åren 1994 – 1996*, bet. 1993/94: TU28, rskr. 1993/94:379.

liga bannätet öppnades för konkurrens och att SJ:s och trafikhuvudmännens tidigare ensamrätter till järnvägstrafik avvecklades.

Efter regeringsskiftet hösten samma år rev en ny regering upp beslutet om avreglering.<sup>19</sup> Motiveringen var att det tidigare beslutet grundades på ett otillfredsställande beslutsunderlag.

Ett år senare presenterade den nya regeringen ett nytt förslag på förändringar i regelverket, men av mindre genomgripande omfattning.<sup>20</sup> Beträffande konkurrens inom persontrafiken konstaterades i propositionen att även andra operatörer skulle kunna utföra sådan trafik som upphandlades, vilket skulle innebära ett första steg i avregleringen av tågmarknaden. En fullständig konkurrensutsättning av den interregionala persontrafiken bedömdes dock få så negativa effekter för landets totala persontrafikförsörjning att det inte var lämpligt att förändra villkoren för den trafiken.

Det förslag som nu blev riksdagens beslut innebar dessutom att trafikhuvudmännens ansvar förtydligades. Deras ansvar för den lokala och regionala trafiken inom sitt län motiverade att deras trafikeringsrätt skulle utvidgas till att gälla även stomnätet i länet. Efter regeringens medgivande skulle de kunna få trafikeringsrätt även i angränsande län, om syftet var att utveckla den lokala eller regionala trafiken i det egna länet.

### 3.1.5 Ny lag för trafikhuvudmännen och lagar om färdtjänst

Huvudmannaskapslagen ersattes 1998 av en ny lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudmannalagen). Bestämmelserna om organisationsformer var i stort sett oförändrade, med den skillnaden att landstinget och kommunerna nu benämndes länstrafikansvariga. I den nya lagen användes benämningen trafikhuvudman, vilket var det som i dagligt tal även var vanligt förekommande redan tidigare.

Enligt huvudmannaskapslagen skulle trafikhuvudmannen årligen anta en trafikförsörjningsplan, som trafikhuvudmannen nu skulle anta efter samråd med de länstrafikansvariga. Skälet till förändringen var att den dåvarande regeringen ansåg det vara viktigt att samarbetet

---

<sup>19</sup> Prop. 1994/95:72 *Omprövning av beslutet om avreglering av järnvägstrafiken*, bet. 1994/95: TU9, rskr. 1994/95:138.

<sup>20</sup> Prop. 1995/96:92 *Nya förutsättningar för järnvägstrafiken*, bet. 1995/96: TU12, rskr. 1995/96:108.

mellan trafikhuvudmännen och de länstrafikansvariga förstärktes. Ägarstyrningen av verksamheten skulle förbättras.

Den 1 januari 1998 ersatte också lagen (1997:736) om färdtjänst respektive lagen (1997:753) om riksfärdtjänst äldre bestämmelser om färdtjänsten. Dessa lagar innebar att kommunen primärt skulle ansvara för färdtjänst och riksfärdtjänst, men att de länstrafikansvariga genom trafikhuvudmännen och efter överenskommelse med kommunen fick möjlighet att ta detta ansvar.

Syftet var att integrera dessa transportformer i den allmänna kollektivtrafiken och skapa en drivkraft för en överföring av dyrbara taxiresor till denna del av kollektivtrafiken.<sup>21</sup> Genom integrationen skulle det bli ekonomiskt intressant för trafikhuvudmannen att med olika slags anpassningsåtgärder göra ordinarie kollektivtrafik mer tillgänglig för funktionshindrade och på så sätt minska kostnaderna för färdtjänst. Målet var att öka resandet inom kollektivtrafiken och öka valfriheten för personer med funktionsnedsättning.

Färdtjänst skulle i och med att lagen infördes i första hand betraktas som en transportform i stället för en form av bistånd. Kommunen skulle meddela tillstånd till färdtjänst till den som på grund av funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Tillståndet omfattade inte transporter som av någon annan anledning bekostas av det allmänna, till exempel sjukresor.

Riksfärdtjänst, i form av ersättning för reskostnader, tillhandahålls efter det att den nya lagen infördes på i stort sett oförändrade villkor. Grundvillkoret är att den sökandes funktionshinder gör att resandet inte kan ske till normala reskostnader med allmänna kommunikationer eller inte genomföras alls utan ledsagare.

### 3.1.6 Trafikpolitik blir transportpolitik

Riksdagen tog 1998 ett nytt transportpolitiskt beslut som bland annat innebar att begreppet trafikpolitik ersattes av transportpolitik. Regeringens avsikt var att markera en vidare syn på transporternas funktion i samhället. Regeringens förslag till riktlinjer innebar inga väsentliga förändringar i förhållande till beslutet 1988 när det gällde

---

<sup>21</sup> Prop. 1996/97:115 *Mer tillgänglig kollektivtrafik*, bet. 1997/98: TU3, rskr. 1997/98:10.

den övergripande målsättningen.<sup>22</sup> I propositionen föreslogs fem delmål för transportpolitiken

- ett tillgängligt transportsystem,
- en hög transportkvalitet,
- en säker trafik,
- en god miljö, samt
- en positiv regional utveckling.

Förslaget innehöll också ett antal principer och riktlinjer som skulle ligga till grund för politiken (se vidare avsnitt 4.4).

- Transportkonsumenterna borde få största möjliga valfrihet att själva avgöra hur de skulle ordna sina transporter inom ramen för en ansvarsfull politik i fråga om bland annat säkerhet och miljö. Detta borde åstadkommas genom en samhällsekonomiskt riktig prissättning av trafiken.
- En ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skulle förenas med en effektiv konkurrens mellan olika trafik-utövare och transportlösningar.
- Beslut i transportfrågor borde ske i så decentraliserade former som möjligt med en tydlig rollfördelning mellan olika planeringsnivåer och aktörer.

En viktig utgångspunkt för politiken var att styrningen mot och uppföljningen av de transportpolitiska målen skulle förbättras. Metoderna och underlaget för att genomföra uppföljningen skulle utvecklas och regeringen skulle årligen redovisa för riksdagen hur de transportpolitiska målen hade uppfyllts. Planeringssystemet skulle utvecklas så att frågor som rör infrastruktur och trafikutbud kan samordnas bättre.

Regeringen lämnade dessutom en rad förslag som syftade till att främja en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. Bland annat skulle en ny myndighet – Rikstrafiken – inrättas. Rikstrafiken skulle utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv samordna den interregionala persontrafiken med den lokala och

---

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, bet. 1997/98: TU10, rskr. 1997/98:266.



regionala trafiken och för statens räkning upphandla viss inter-regional trafik. I praktiken omfattade det den trafik som SJ inte ansåg att fanns förutsättningar för lönsamhet i.

I infrastrukturpropositionen år 2001 föreslog regeringen senare att delmålet om transportkvalitet från 1998 skulle utvidgas till att även omfatta persontransporter.<sup>23</sup> Regeringen föreslog dessutom ett sjätte delmål – Ett jämställt transportsystem – efter förslag från Jämställdhetsrådet för transporter och IT (Jämit).<sup>24</sup>

## 3.2 Transportpolitik för medlemskapet i EU

Med medlemskapet i EU i mitten av 1990-talet följde också förväntningar om att Sverige successivt skulle anpassa sin trafik- och transportpolitik till utvecklingen inom EU och i övriga Europa. Sverige hade varit tidigt ute när det gällde en del avregleringar inom buss- och järnvägstrafik, särskilt i jämförelse med de östeuropeiska länder som förväntades bli nya medlemmar i början 2000-talet. Men kraven på harmonisering inom EU medförde också nya utmaningar för den nationella politiken.

### 3.2.1 Första järnvägspaketet 1991

Redan 1991 hade EU tagit beslut om ett direktiv vars syfte var att underlätta anpassningen av gemenskapens järnvägar till den enhetliga marknadens behov och att öka deras effektivitet.<sup>25</sup> Till följd av Sveriges inträde i EU var det nödvändigt att införa några bestämmelser om redovisningsmässig uppdelning mellan banhållning och trafikverksamhet, som för svenskt vidkommande i praktiken hade begränsad betydelse. Dessa principer grundades också på ett EG-direktiv.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett jämställt transportsystem*, bet. 2001/02: TU2, rskr. 2001/02:126.

<sup>24</sup> Slutbetänkande av Jämit – Jämställdhetsrådet för transporter och IT, *Jämställdhet – transporter och IT*, SOU 2001:44.

<sup>25</sup> Europeiska rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

<sup>26</sup> Europeiska rådets direktiv 95/19/EG av den 19 juni 1995 om tilldelning av järnvägskapacitet och uttag av infrastrukturavgifter.

Mot den här bakgrunden tillsatte regeringen 2001 den så kallade Järnvägsutredningen för att göra en bred översyn av organisation och lagstiftning inom järnvägssektorn.<sup>27</sup> I ett delbetänkande lämnade utredaren förslag om hur EG-direktiven i det så kallade första järnvägspaketet skulle implementeras i svensk lag.<sup>28</sup> Som ett led i detta arbete utarbetades också ett förslag till en ny struktur för den svenska järnvägslagstiftningen. I sitt huvudbetänkande lämnade utredaren senare förslag om hur person- och godstrafik skulle kunna utvecklas för att bättre tjäna kundernas intressen.<sup>29</sup>

Den 1 juli 2004 trädde den nya järnvägslagen (2004:159) i kraft.<sup>30</sup> Genom lagen genomfördes bland annat EU:s första järnvägspaket, som bestod av fem EG-direktiv.<sup>31</sup> Det var ett försök från EU att införa regler som skulle tvinga medlemsstaterna att öppna sina respektive järnvägsmarknader. Tillstånd för järnvägsföretag skulle bland annat vara giltiga i hela gemenskapen.

I den transportpolitiska proposition som regeringen lade fram i mars 2006 skapades en liten öppning för andra järnvägsföretag än SJ AB (affärsverket SJ bolagiserades år 2001) att bedriva persontrafik på rent kommersiella villkor.<sup>32</sup> Det järnvägsnät som förvaltades av staten öppnades för att andra järnvägsföretag skulle kunna bedriva trafik med chartertåg och nattåg.

Vidare föreslogs i propositionen att trafikhuvudmännen under en tioårig försöksperiod skulle få ensam trafikeringsrätt för dagtåg på järnvägsnätet i de fyra nordligaste länen. På regeringens uppdrag har Rikstrafiken efter det tecknat avtal med Norrtåg AB om rätten att bedriva den persontrafiken från november 2011 och tio år framåt.

Regeringen lyfte i propositionen dessutom fram resenärs- och kundperspektivet samt behovet av hållbara transportlösningar för

---

<sup>27</sup> Dir. 2001:48 *Utredning om järnvägssektorns organisation m.m.*

<sup>28</sup> Järnvägsutredningens delbetänkande *Rätt på spåret* SOU 2002:48.

<sup>29</sup> Järnvägsutredningens slutbetänkande *Järnväg för resenärer och gods*, SOU 2003:104.

<sup>30</sup> Prop. 2003/04:123 *Järnvägslag*, bet. 2003/04: TU14, rskr. 2003/04:258.

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar; Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/18/EEG av 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag; Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/19/EEG av den 19 juni 1995 om tilldelning av järnvägskapacitet och uttag av infrastrukturavgifter; Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EEG av den 19 mars 2001 om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg samt Europaparlamentets och rådets direktiv 96/48/EG av den 23 juli 1996 om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg.

<sup>32</sup> Prop. 2005/06:160 *Moderna transporter*, bet. 2005/06: TU5, rskr. 308.

regional utveckling och vidgade arbetsmarknadsregioner. Ett utvecklingsprogram för kollektivtrafik med fokus på tillgänglighet för funktionshindrade, stationsfrågor och samordning av information med mera skulle tas fram. Resenärernas rättigheter stärktes med förändringar i lagarna om färdtjänst och riksfärdtjänst tillsammans med en offentlighetslag (2006:1116) om information till passagerare med mera gällande rätten till allmän reseinformation samt information och ersättning vid störningar.

Regeringen bedömde bland annat också att resenärernas möjligheter att pendla över dagen till arbetsplatser och skolor med mera behövde förbättras. Ökad samverkan mellan den regionala och den interregionala järnvägstrafiken borde som helhet kunna bidra till att förbättra pendlingsmöjligheterna inom ett större geografiskt område än länet.

### 3.2.2 Andra järnvägspaketet 2004

Ett antal ändringar i svensk lagstiftning genomfördes i juli 2007 till följd av EU:s andra järnvägspaket, som består av en förordning och tre direktiv antagna i april 2004.<sup>33 34</sup> Genom andra järnvägspaketet harmoniserades regler om säkerhet och teknisk utformning inom gemenskapen med syftet att effektivisera internationell trafik och göra det enklare för järnvägsföretag att utföra sådan trafik. Andra järnvägspaketet och de svenska lagändringarna ansågs vara principiellt betydelsefulla för en framgångsrik avreglering av järnvägen, särskilt för internationell trafik.

---

<sup>33</sup> Prop. 2006/07:45 *Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägslagstiftningen*, bet. 2006/07: TU12 m.fl., rskr 2006/07:176 m.fl.

<sup>34</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet); Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/50/EG om ändring av rådets direktiv 96/48/EG vad gäller driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och direktiv 2001/16/EG vad gäller driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG av den 29 april 2004 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG vad gäller utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

### 3.2.3 Tredje järnvägspaketet 2007 och beslutet om EU:s kollektivtrafikförordning

EU beslutade i oktober 2007 också om ett tredje järnvägspaket. Samtidigt beslutades även om en förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg.<sup>35</sup> Avsikten med tredje järnvägspaketet var att göra järnvägstransporterna mer konkurrenskraftiga och attraktiva, bland annat genom att lagstifta om att resenärerna ska ges vissa minimirättigheter, som ska vara harmoniserade inom gemenskapen. Kollektivtrafikförordningen har däremot uttryckligen inte till syfte att ytterligare öppna marknaden för järnvägstrafik.

Mot bakgrund av den här utvecklingen tillsatte regeringen år 2007 en ny järnvägsutredning, Järnvägsutredningen 2.<sup>36</sup> Uppdraget var att föreslå åtgärder som skulle skapa förutsättningar för ökad konkurrens på marknaden för persontransporter på järnväg.

I uppdraget ingick att utreda olika alternativ för att direkt eller stegvis öppna marknaden. En viktig punkt var att sätta upp regler för att den av samhället subventionerade trafiken inte skulle konkurrera ut trafik som kan drivas kommersiellt. Utredningen skulle också göra en bedömning om regionala aktörer skulle ha rätt att organisera trafik i flera län. Regeringen hade under 2007 beslutat att bifalla en ansökan från Skånetrafiken med flera samverkande trafikhuvudmän om trafikeringsrätt för Öresundstågen på sträckan Malmö–Göteborg och Malmö–Alvesta under perioden 2009–2016.

I Järnvägsutredningens betänkande lämnades bland annat förslag om hur persontransporter med järnväg skulle kunna utvecklas så att samhällets och resenärernas krav på effektivitet och kvalitet skulle kunna tillgodoses.<sup>37</sup> Med en proposition till riksdagen 2009 föreslog regeringen en anpassning till de nya EU-bestämmelserna med utgångspunkt i betänkandet.<sup>38</sup>

Genom en förordningsändring öppnade regeringen också marknaden för veckosluts- och helgtrafik på det järnvägsnät som förvaltas av staten från den 1 juli 2009. Det innebar att hela det svenska järnvägsnätet öppnades för internationell persontrafik från och med

<sup>35</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg m.m.

<sup>36</sup> Dir. 2007:145 *Ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg*.

<sup>37</sup> Betänkande av Järnvägsutredningen 2 *Konkurrens på spåret*, SOU 2008:92.

<sup>38</sup> Prop. 2008/09:176 *Konkurrens på spåret*, bet. 2008/09: TU18; rskr. 2008/09:293.

den 1 oktober 2009. Marknaden för persontrafik på järnväg öppnades helt från och med den 1 oktober 2010.

### *Krav på gemensam trafikantinformation*

För att underlätta för resenärer att hitta information om resealternativ föreslogs i samma proposition också att de som utför eller organiserar trafik ska vara skyldiga att lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation.<sup>39</sup> De ska även vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter för uppföljning och utvärdering av utvecklingen på persontrafikmarknaden. I järnvägslagen (2004:519) finns en bestämmelse om denna uppgiftsskyldighet (4 kap. 1a §) med bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

Regeringens bedömning i propositionen var att den information som operatörer och organisatörer lämnar ska syfta till att stödja utveckling och drift av gemensamma och trafikslagsövergripande system för information till trafikanterna om all kollektivtrafik. Den myndighet regeringen hade för avsikt att utse borde samverka med berörda aktörer om systemets utveckling och se till att systemet skulle vara robust när persontransportmarknaden öppnades för konkurrens.

Med kollektivtrafikbranschens ambitioner om ett fördubblat kollektivt resande måste informationen om kollektivtrafikens utbud, liksom trafikantinformationen i samband med resan bli mycket bättre (se vidare avsnitt 5.1). Resenären borde enkelt kunna få samlad information om all kollektivtrafik i landet och kunna jämföra olika resalternativ. En välinformerad konsument skulle ha bättre möjligheter att köpa rätt produkt utifrån just sina behov. Regeringen tog emellertid i sammanhanget inte upp frågan om hur försäljningen av dessa produkter skulle kunna organiseras eller vem som borde vara ansvarig för den.

Resenären borde enligt propositionen kunna kombinera resor med flera olika operatörer och trafikslag till sin genomgående resa. Resenären borde även enkelt och smidigt kunna boka plats, betala samt få ut biljetten i valfri form på valfri plats. Då skulle kollektiv-

---

<sup>39</sup> Ibid s. 21 f.

trafikens prisvärdhet och attraktivitet för kunden öka med ett ökat resande som följd.

Regeringen hade även i en annan proposition samma år tagit upp frågan om vikten av att underlätta för resenärer och transportköpare att välja klimateffektiva och säkra alternativ.<sup>40</sup>

Det behövs också ett reellt utbud av konkurrenskraftiga, klimateffektiva och säkra transportalternativ. Många resor och transporter omfattar flera färdmedel. Synsättet att hela resan eller transporten ska fungera ska därför präglade den fortsatta utvecklingen av transportsystemet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förbättringar som kan förverkligas genom lösningar som omfattar flera trafikslag och kopplingar emellan dem. Synkroniserade tidtabeller, lättförståeliga biljettsystem, smidiga byten, effektiva omlastningar och tydlig trafikinformation blir särskilt viktigt för att det ska fungera hela vägen. Andelen gång och cykeltrafik av de korta resorna bör öka. Kombinerade resor mellan gång/cykel och kollektivtrafik bör underlättas.

### *Frivillig samverkan eller bindande föreskrifter?*

Regeringen refererade i propositionen om järnvägsflagstiftningen till det frivilliga samarbete som dittills hade skett i regi av Samtrafiken i Sverige AB. Eftersom marknaden hade präglats av ett lagreglerat monopol, hade staten enligt regeringen spelat en relativt återhållsam roll i sammanhanget. All utveckling hade skett under frivillig samverkan mellan aktörerna. För att säkerställa samverkan och driva på en vidare utveckling på en avreglerad marknad krävdes enligt regeringen sannolikt ett visst ökat statligt engagemang och att staten skulle ställa krav på samverkan utifrån ett uttalat resenärsperspektiv.

Ökad konkurrens med fler kollektivtrafikoperatörer på järnväg och väg skulle kunna komma att innebära påfrestningar och försvåra ytterligare samarbete. Det var enligt regeringen inte säkert att alla operatörer skulle vara intresserade av att medverka i informations-samverkan och än mindre i samverkan om bokning, betalning och distribution av biljetter för genomgående resor.

I likhet med många remissinstanser gällande Järnvägsutredningens betänkande var regeringen tveksam till möjligheten att vidmakthålla den tidigare servicen eller att få till stånd en önskvärd utveckling enbart baserad på frivillighet. Eftersom välinformerade konsumenter skulle ha avgörande betydelse för att konkurrensen

<sup>40</sup> Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, s. 128.

skulle fungera väl, ansåg regeringen därför att det krävdes en obligatorisk samverkan åtminstone om information till trafikanter. Det skulle också kunna bli aktuellt att kräva en obligatorisk samverkan vad gäller bokning, betalning och distribution av biljetter/färdhandlingar samt samordning av tidtabeller med mera.

Detta skulle ligga i linje med kravet i artikel 10 i EU-förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer om att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska använda ett datoriserat informations- och bokningssystem (CIRSRT).<sup>41</sup> Tanken med kravet var att resenärerna lättare ska kunna planera sitt resande på en marknad med flera olika operatörer.

SJ AB hade enligt regeringen haft en nyckelroll när det gällde bokning av biljetter för genomgående resor. Det är ett system för bokning och avräkning utvecklat av SJ AB som innehåller de centrala tekniska delarna och som utgör en förutsättning för mycket av den samverkan som administreras av Samtrafiken. På en avreglerad och konkurrensutsatt marknad skulle det enligt regeringen krävas system för information och bokning som fungerar på ett operatörsneutralt och robust sätt.

Regeringen annonserade i propositionen att den avsåg att återkomma till riksdagen i denna fråga.

### 3.2.4 Vitboken 2011 om EU:s framtida transportpolitik

EU-kommissionen publicerade sin senaste vitbok om den gemensamma transportpolitiken i mars 2011.<sup>42</sup> Den ersatte en tidigare version som sträckte sig fram till 2010. Vitboken ger både en övergripande historisk syn på utvecklingen inom transportsektorn och en bild av framtida utmaningar och de olika handlingsinitiativ som måste övervägas. Kommissionens redovisade bland annat en vision om framtida transporter med ett perspektiv fram till år 2050. De nyckelåtgärder som enligt kommissionen måste vidtas för att nå dit skisseras i övergripande strategier. I en bilaga listas ett 40-tal olika förslag till åtgärder.

---

<sup>41</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

<sup>42</sup> EU-kommissionen, *Vitbok: Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, 28 mars 2011, KOM (2011) 144 (slutlig).

Kommissionen slår i vitboken sammanfattningsvis fast att transporter är fundamentala för vår ekonomi och vårt samhälle. Det övergripande målet för europeisk transportpolitik är att bidra till att få till stånd ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet. Resurserna ska samtidigt användas effektivare. Till 2050 ska utsläppen från transporterna minska med 60 procent.<sup>43</sup> Kommissionen pekade särskilt på vikten av att skapa ett enhetligt europeiskt transportområde, utveckla ny teknik och nya beteenden, behovet av modern infrastruktur och att arbeta internationellt.

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har publicerat en faktagromemoria med ett sammandrag av innehållet och med regeringens inställning till vitboken.<sup>44</sup>

### *Långsiktiga strategier*

Kommissionen konstaterade att det är uppenbart att transporterna inte kan fortsätta att utvecklas på samma sätt som tidigare. Svårigheten angavs vara att bryta det europeiska transportsystemets oljeberoende utan att göra avkall på effektiviteten eller äventyra rörligheten. Lösningen för ett sådant transportsystem finns enligt kommissionen i flexibla styrmedel för transportpolitiken. Det definierades som en blandning av EU-lagstiftning med enhetlig tillämpning, ekonomiska styrmedel, frivilliga överenskommelser och geografiskt differentierade metoder med skräddarsydd lagstiftning eller utbyggt samarbete.

Strategin för att uppnå en optimal och hållbar resursanvändning uttrycktes av kommissionen som en strävan att uppnå sammodalitet, dvs. en effektiv användning av olika trafikslag separat och i kombination. Ett syfte skulle vara att uppnå minskade utsläpp av växthusgaser. Kommissionens mål angavs vara att minska utsläppen av växthusgaser med minst 60 procent till 2050 jämfört med nivåerna för 1990 inom transportsektorn. Till 2030 skulle transportsektorn minska växthusgasutsläppen till 20 procent under nivåerna för 2008.

Kommissionen ställde upp ett antal mål för utvecklingen fram till 2050 med delmål för vissa områden 2020 eller 2030. Målen gällde

---

<sup>43</sup> Den målsättningen gällde när dokumentet togs fram.

<sup>44</sup> Regeringskansliet, *Vitboken om EU:s framtida transportpolitik*, Näringsdepartementet Faktagromemoria 2010/11: FPM 103, 2011-05-06.



utveckling och användning av helt nya och hållbara bränslen, förbättring av logistikkedjor genom ökad användning av fler energi-effektiva transportmedel samt inte minst en ökad transporteffektivitet. Vidare skulle infrastrukturanvändningen effektiviseras genom förbättrade informationssystem och stimulans av marknadsbaserade initiativ.

De åtgärder kommissionen aviserade för att stödja den föreslagna inriktningen sammanfattades övergripande i ett antal fokusområden där framför allt följande är relevanta för utredningen.

### *Ett gemensamt transportområde*

De olika transportnäten ska integreras så att det går att göra bättre val av transportmedel. Flygplatser, hamnar, järnvägs-, tunnelbane- och busstationer bör kopplas samman bättre och omvandlas till multimodala knutpunkter för resenärer.

Syftet är att skapa friktionsfria multimodala resor från dörr till dörr genom gemensamma villkor för att främja utveckling och användning av intelligenta system för multimodal tidtabellsplanering, information, internetbokning och smart biljettförsäljning. Digitala gränssnitt med information och elektroniska boknings- och betalsystem, som inbegriper alla transportmedel, kommer att underlätta för resenärer och göra det lättare att resa med olika transportmedel.

### *Modern infrastruktur och integrerad planering*

Ambitionen är att utveckla infrastrukturen så att den ekonomiska tillväxten gynnas, samtidigt som de negativa miljöeffekterna minimeras. Stamnätet mellan städer, flygplatser, hamnar och andra ekonomiska centra ska effektiviseras genom att uppgradera befintlig infrastruktur, upprätta förbindelser som saknas och ta bort flaskhalsar.

### *Nya resmönster och beteenden*

I städerna ska det finnas ett större urval av offentliga transportmedel och dessutom ska det gå att gå och cykla. Ett mer hållbart beteende ska främjas genom att öka kunskapen om alternativ till traditionell

privat transport (kör mindre, gå och cykla, samåkning, infarts-parkering, intelligent biljettförsäljning med mera). Det ska finnas fri tillgång till information om olika transportmedel och om hur de kan kombineras.

### *Kvalitet, säkerhet och tillgänglighet*

Transporttjänsternas kvalitet, tillgänglighet och tillförlitlighet kommer att bli allt viktigare faktorer i framtiden, bland annat på grund av ett ökat antal invånare. Det gör det nödvändigt att främja utvecklingen av offentliga transporter. Ökad turtäthet, bekvämlighet, lättillgänglighet, tillförlitliga tjänster och intermodal integration med andra transportmedel är de viktigaste parametrarna för servicekvalitet. Tillgång till upplysningar om restider och olika alternativa resvägar är också en viktig faktor för att säkerställa friktionsfria transporter från dörr till dörr.

### *Forskning och utveckling*

Integrerade system för transportledning och information behöver utvecklas som underlättar smarta transporttjänster. Det gäller även trafikledning för att bättre utnyttja infrastruktur och fordon. System för passagerar-/reseinformation samt boknings- och betalssystem ska tas fram.

## **3.2.5 Fjärde järnvägspaketet 2016**

Regeringskansliet har under 2019 remitterat en promemoria om implementeringen av EU:s fjärde järnvägspaket i svensk lagstiftning.<sup>45</sup> Fjärde järnvägspaketet består av sex rättsakter som kan delas upp i två block, den tekniska pelaren<sup>46</sup> och den politiska pelaren<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Infrastrukturdepartementet, *Promemoria Fjärde järnvägspaketet*, 2019-07-22.

<sup>46</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/796 av den 11 maj 2016 om den Europeiska unionens järnvägsbyrå m.m.; Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/797 av den 11 maj 2016 om driftskompatibilitet m.m. samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/798 av den 11 maj 2016 om järnvägssäkerhet.

<sup>47</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2337 av den 14 december 2016 om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1192/69 om införande av enhetliga regler för

Stora delar av fjärde järnvägspaketet utgör omarbetningar av tidigare EU-rättsakter, vilket innebär att direktiven i dessa delar redan är genomförda i svensk rätt. Med det remitterade förslaget får den svenska järnvägslagstiftningen däremot en ny struktur. Den tidigare järnvägslagen (2004:519) delas upp i fyra nya lagar:

- en järnvägsmarknadslag,
- en järnvägstekniklag,
- en järnvägssäkerhetslag, samt
- en lag om nationella järnvägssystem.

I ett avsnitt i det remitterade förslaget om den nya järnvägsmarknadslagen och frågor om marknadsöppning anges i promemorian att inga särskilda åtgärder föreslås när det gäller gemensamma informations- och biljettsystem. Enligt en ny artikel 13a i det så kallade ändringsdirektivet,<sup>48</sup> får medlemsstaterna begära att järnvägsföretag som bedriver inrikes persontrafik ska delta i ett gemensamt informationssystem och integrerat biljettsystem för att tillhandahålla biljetter och genomföra bokningar. Medlemsstaten kan även ge befogenhet till behöriga myndigheter att ta fram ett sådant system. Konkurrensneutralitet och icke-diskriminering mellan järnvägsföretag ska säkerställas, om sådana system tas fram. Systemet ska förvaltas av en offentlig eller privat juridisk person eller en sammanslutning av alla järnvägsföretag som bedriver persontrafik.

Skälet till bedömningen att nu inte införa kravet i svensk lagstiftning är detsamma som regeringen angav 2015. Regeringens inställning 2015 framfördes med anledning av remissbehandlingen av en promemoria från Näringsdepartementet om trafikföretagens skyldighet att lämna information (se vidare avsnitt 3.4.6).<sup>49</sup> I den promemorian föreslogs att kollektivtrafikföretag ska lämna och göra information om sin trafik tillgänglig i andra format och på annat sätt än i dag. Förslagen i Ds 2015:11 har dock inte införts, eftersom reger-

---

järnvägsföretagens redovisning; Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 om öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen.

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen.

<sup>49</sup> Ds 2015:11 *Res lätt med biljett*.

ingen efter remissbehandlingen ansåg att det arbete som pågår inom branschen fortskrider utan behov av lagstiftning.

### 3.3 Konsumentperspektivet tar plats

Regeringen tillsatte år 2001 en parlamentarisk kommitté om kollektivtrafikens problem och utmaningar, Kollektivtrafikkommittén. Dess uppgift var att utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter.<sup>50</sup> Kommittén skulle dessutom formulera mål och visioner samt föreslå förändringar av organisation, regelverk och andra frågor av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande.

Kommittén skulle vidare utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Tyngdpunkten i dess arbete skulle ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område och tidsramen för dess bedömningar skulle omfatta tiden fram till år 2020.

#### 3.3.1 En vision för 2020-talet

I sitt delbetänkande formulerade kommittén en vision av kollektivtrafiken år 2020 konkretiserad i en möjlig framtidsbild.<sup>51</sup> Visionen utvecklades på ett 10-tal sidor i slutbetänkandet men sammanfattades av kommittén på följande sätt.<sup>52</sup>

Kollektivresandet utgör år 2020 en naturlig del av de flesta människors vardag och trafiken har en sådan omfattning, kvalitet och flexibilitet att den är huvudalternativet när man behöver förflytta sig. Andelen kollektivt resande har alltså ökat kraftigt. De nya resenärerna är främst unga människor. Att för det mesta utnyttja kollektiva färdmedel stämmer med de värderingar och nya livsmönster som ungdomen började utveckla vid slutet av 1900-talet. Oftast är det enklare och bekvämare att resa kollektivt än med egen bil. Dessa förändringar i resmönstret har skett i takt med att kollektivtrafikutbudet blivit alltmer flexibelt och utvecklats till ett för de allra flesta attraktivt och effektivt transportsystem, som nu betydligt

---

<sup>50</sup> Dir. 2001:1 *Utveckling av kollektivtrafiken*.

<sup>51</sup> Kollektivtrafikkommitténs delbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum*, SOU 2001:106.

<sup>52</sup> Kollektivtrafikkommitténs slutbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum*, SOU 2003:67 s. 23.

mer än vid sekelskiftet bidrar till hållbar ekonomisk tillväxt, regional utveckling, jämställdhet, rättvisa och trafiksäkerhet.

I en mer fullständig version var budskapet i kommitténs vision att fler skulle oftare resa kollektivt av följande skäl.

- Kollektivtrafiken har i större utsträckning blivit anpassad efter skilda gruppers behov och förutsättningar.
- Tvåbilshushållen har blivit färre bland annat på grund av ökad e-handel.
- Det har blivit lättare att pendla långt, vilket har bidragit till att arbetsmarknadsregionerna har vidgats.
- Turtätheten har ökat och det går fortare att åka kollektivt i större städer.
- Den lokala resan blir ofta anropsstyrd och taxi har fått större betydelse i kollektivtrafiken.
- Informations- och biljettsystem har blivit samordnade och resenärerna upplever att de lätt kan få information om hela sin resa, oavsett var i landet de befinner sig.

Även kollektivtrafikens omvärld skulle utvecklas enligt kommitténs vision.

- Möjligheten att kollektivt pendla långt, effektivt och till rimliga kostnader förbättras betydligt inom och mellan regionerna fram till år 2020. Det bidrar till större men färre arbetsmarknadsregioner, som ger tillgång till fler jobb.
- Kollektivtrafiken används också aktivt som ett av flera instrument i samhällsplaneringen och i den samordnade trafik- och bebyggelseplaneringen tas stor hänsyn till kollektivtrafikens förutsättningar.
- Nya internationella överenskommelser ställer krav på ytterligare minskade koldioxidutsläpp. Det medför att biobaserade bränslen används i stor utsträckning både för bussar och bilar.
- Kollektivresandets betydelse för samhällets funktion blir allmänt erkänd och uppskattad. Detta och branschens väl utvecklade servicetänkande gör att kollektivresandets status har höjts betydligt.

Kollektivtrafikkommittén inlemmade även förändringar inom transportpolitiken i sin vision för år 2020. Sammanfattningsvis konstaterade kommittén att de kollektivtrafikansvarigas ökade lyhördhet för konsumenternas behov och önskemål då ska ha bidragit till att det kollektiva resandet har ökat mer än det individuella. Detta medför att de politiska målen när det gäller persontransporter om hållbar tillväxt, jämlikhet, jämställdhet, rättvisa och trafiksäkerhet år 2020 uppfylls i betydligt högre grad än vid sekelskiftet 20 år tidigare.

### 3.3.2 Kollektivtrafikkommitténs bedömningar och förslag

I sitt slutbetänkande lämnade Kollektivtrafikkommittén förslag om författningar för stärkt konsumentskydd i kollektivtrafiken och förslag till en del ändringar gällande författningar om fysisk planering. Kommittén lämnade inga förslag om författningar gällande kollektivtrafiken som sådan. Däremot gjorde kommittén ett 20-tal bedömningar och lämnade ett drygt 70-tal andra förslag inom 11 olika områden i slutbetänkandet.

Kommittén lämnade bland andra följande förslag gällande ett nationellt och transportslagsövergripande informationssystem.

- Rikstrafiken borde fortsätta att stödja utveckling och samordning av befintliga informations- och reseplaneringssystem till ett nationellt, transportslagsövergripande system.
- Ett nationellt transportslagsövergripande informationssystem borde anses tillhöra transportinfrastrukturen och därmed delfinansieras med statliga nationella medel. Regeringen borde utreda hur ett sådant stöd kan utformas.
- Vägverket och Banverket borde i samverkan med berörda aktörer se över möjligheterna att ställa krav på öppna användargränssnitt mellan befintliga och kommande informationssystem.
- Vägverket borde få i uppdrag att komplettera databasen i den Nationella Vägdatan (NVDB) med hållplatsdata.
- Vägverket och Banverket borde ställa krav på alla som bedriver kollektivtrafik på väg och järnväg att delta i en nationell informationssamverkan.

- Resenären skulle enligt kommittén vid varje bytespunkt, på platsen, per telefon eller på annat sätt, kunna få kontakt med någon som kan tillhandahålla aktuell information om kollektivtrafiken.
- Banverket borde få i uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter och branschaktörer ta fram system för samordnad och trafikslagsövergripande störningsinformation.
- För smidiga och attraktiva byten mellan tåg och bussar i lokal, regional och interregional trafik borde tågoperatörer och trafikhuvudmän samverka vid planering av tidtabellerna.

### 3.4 Samlad lagstiftning för kollektivtrafiken

Flera faktorer låg bakom behovet av en ny kollektivtrafiklag. En ny EU-förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg trädde i kraft i december 2009. Den krävde ett annat system för huvudmannskapet och för att utföra kollektivtrafiken.<sup>53</sup> Riksdagen hade beslutat om nya transportpolitiska mål år 2006 och genomslaget i kollektivtrafiken behövde stärkas. Lagstiftningen behövde dessutom moderniseras. Kollektivtrafikmarknadens karaktär och det arbete som bedrevs inom branschens partnersamverkan för en fördubbling av kollektivtrafiken låg enligt regeringen också till grund för den nya lagstiftningen (se vidare avsnitt 5.1).

#### 3.4.1 EU:s kollektivtrafikförordning

EU:s kollektivtrafikförordning innehåller bestämmelser för hur utpekade myndigheter kan agera för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse. Dessa tjänster ska vara turtätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda. För att skapa en ökad öppenhet och insyn kring hur kollektivtrafiken genomförs, ska avtal tecknas mellan ansvarig myndighet och de företag som mot ersättning trafikerar kollektivtrafiklinjer som bedöms vara av allmänt intresse. EU-förordningen gör ingen skillnad om avtalet tecknas med ett företag

---

<sup>53</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

eller en offentlig aktör (ett offentligt ägt bolag) som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster. Däremot kan inte ett offentligt organ konkurrera med privata företag utanför sitt geografiska område.

Förordningen är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transportsätt, men även på väg. Medlemsstaterna får välja att tillämpa förordningen på kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten.

### 3.4.2 Utredningen om en ny kollektivtrafiklag

Regeringen tillsatte år 2008 en utredning med uppgift att lämna förslag till en ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken och om resenärers rättigheter.<sup>54</sup> En viktig utgångspunkt var att resenären skulle sättas i centrum. Utredningen lämnade först ett delbetänkande med förslag till en ny kollektivtrafiklag.<sup>55</sup> Förslaget byggde på en så kallad trafikförklaringsmodell, där den kollektivtrafikansvariga myndigheten med utgångspunkt i de transportpolitiska målen i en trafikförklaring skulle beskriva länets behov av kollektivtrafik och taxi.

Bland många andra förslag om hur en samlad lagstiftning för kollektivtrafiken borde byggas upp lämnade utredningen även förslag om ny en nationell myndighet. Dess uppgift föreslogs vara att bland annat följa upp och utvärdera kollektivtrafiklagen och ge råd och stöd till de lokala kollektivtrafikmyndigheterna. En annan uppgift föreslogs vara att föreskriva normer och standarder för ett samordnat informationssystem liksom för boknings- och betalsystem.

#### *Lagförslag om resenärers rättigheter*

I ett andra betänkande om resenärers rättigheter lämnade utredningen förslag till bestämmelser om kompensation och assistans vid förseningar och störningar i trafiken.<sup>56</sup> Särskild vikt skulle enligt direktiven fästas vid behoven hos resenärer med funktionsnedsättning. Utredningen föreslog att en lag om resenärers rättigheter i

---

<sup>54</sup> Dir. 2008:55 Översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet.

<sup>55</sup> Delbetänkande av Utredningen om en ny kollektivtrafiklag *En ny kollektivtrafiklag*, SOU 2009:39.

<sup>56</sup> Slutbetänkande av Utredningen om en ny kollektivtrafiklag *Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik*, SOU 2009:81.



lokal och regional kollektivtrafik skulle tillämpas på trafik med buss, båt, spårvagn, taxi, tunnelbana och tåg.

Lagen skulle till sin konstruktion utgöra ett komplement till den då gällande EG-förordningen som gällde tågresenärer och de då föreslagna förordningarna gällande busstransporter och transporter till sjöss och på inre vattenvägar. Kollektivtrafik med spårvagn, taxi och tunnelbana regleras inte i EG-rätten men föreslogs ingå i den nationella lagen. Även samordnad anropsstyrd kollektivtrafik, till exempel färdtjänst och sjukresor, skulle omfattas av lagens tillämpningsområde.

När det gällde resenärers rätt till information föreslog utredningen att ansvaret skulle delas upp mellan transportörer och förvaltare av bytespunkter. När informationen lämnades skulle särskild vikt läggas vid behoven hos personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Transportören skulle enligt förslaget före resan lämna information till resenären om resenärsrättigheter enligt lag, avtalsvillkor, biljettpriiser, tidtabeller, linjesträckning, störningar, fordon och bytespunkters tillgänglighet, samt hur ansvarig transportör kunde kontaktas.

Under resan skulle transportören lämna information om nästa bytespunkt och om störningar. För att göra det möjligt för transportörerna att lämna information om bytespunkternas tillgänglighet föreslog utredningen att förvaltare av bytespunkter skulle vara skyldiga att till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde lämna sådan information. Skyldigheten gällde även avvikelser i bytespunktens tillgänglighet.

### 3.4.3 Regeringsförslag och riksdagsbeslut om ny lagstiftning

Regeringen angav i propositionen om en ny kollektivtrafiklag att kollektivtrafiken på flera sätt utgör ett betydelsefullt medel för att uppfylla de transportpolitiska målen och en långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet.<sup>57</sup> Den 1 januari 2012 trädde lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft.

Den nya kollektivtrafiklagen har flera syften. Ett är att skapa förutsättningar för kommersiell trafik. Kopplingen mellan kollektivtrafikplaneringen och andra samhällsområden ska också öka. Gent-

---

<sup>57</sup> Prop. 2009/10:200 *Ny kollektivtrafiklag*, Bet. 2009/10: TU21, rskr. 2009/10:379.

emot resenären syftar lagen till att skapa förutsättningar för en mer dynamisk marknad, ökat kundfokus och större valfrihet för resenären genom fler resealternativ. Ett ytterligare syfte är en tydligare rollfördelning mellan politik och verksamhet.

Kollektivtrafiken utförs ofta av privata aktörer och utgör en omfattande näringsverksamhet. Kollektivtrafiklagen innebär att trafikföretag fritt och inom alla geografiska marknader får etablera kommersiell kollektivtrafik. Eftersom det finns stora skillnader runt om i landet för förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik, ger lagen de regionala myndigheterna rätten att besluta om hur det offentliga åtagandet ska se ut för kollektivtrafiken i länet.

Genom att organisera kollektivtrafiken i politiska organ kan samverkan med andra strategiska utvecklingsbeslut öka, exempelvis med kommunernas bebyggelseplanering, regional utveckling, miljöförbättrande åtgärder, åtgärder som minskar utanförskap och transportinfrastrukturinvesteringar.

I och med den nya ska varje län numera ha en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM). Det är regionerna (tidigare landstingen) och kommunerna i länet som har ett gemensamt ansvar för den regionala kollektivtrafiken. Enligt tidigare lagstiftning kunde landsting och kommuner bilda aktiebolag för att bedriva kollektivtrafik. Den möjligheten finns inte längre utan beslut om den regionala kollektivtrafiken ska nu fattas i förvaltningsform.

Riksdagens trafikutskott ansåg vid behandlingen av regeringens förslag att det innebar en modernisering av lagstiftningen och anpassning till EU:s nya regelverk på området.<sup>58</sup> Utskottet ansåg vidare att lagen skulle ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bättre förutsättningar att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas.

Kollektivtrafiken omfattar många olika aktörer. Kommuner och regioner är ansvariga för RKM. Operatörerna kör tåg, bussar, flyg, taxi och båttrafik. Trafikverket äger och förvaltar vägar och järnvägar. Trafikverket har sedan lagen om kollektivtrafik trädde i kraft uppdraget att verka för kollektivtrafikens utveckling. I statens ansvarsområde ingår flera delar. Staten ska bland annat

---

<sup>58</sup> Bet. 2009/10: TU21 *Ny kollektivtrafiklag m.m.*

- tillhandahålla övergripande transportinfrastruktur,
- utveckla och samordna den interregionala kollektiva persontrafiken,
- hantera statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafik-anläggningar, samt
- hantera anslaget för trafikavtal som syftar till att skapa en bättre interregional tillgänglighet än vad som åstadkoms av kommersiellt lönsam kollektivtrafik.

Transportstyrelsen har ett tillsynsansvar enligt förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.

### *Regionala trafikförsörjningsprogram*

Regeringen valde i förslaget till riksdagen att i några fall gå ifrån förslag från utredningen. Dit hörde bland annat förslaget om en årlig trafikförklaring. Regeringen tog i stället fasta på förslaget från Järnvägsutredningen 2 om att trafikhuvudmännen ska ta fram långsiktiga trafikförsörjningsprogram. RKM ska enligt propositionen regelbundet i ett regionalt trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Skälet till regeringens ställningstagande angavs vara behovet av en mer långsiktig och strategisk planering av kollektivtrafiken.<sup>59</sup>

Trafikförsörjningsprogrammet ska omfatta alla former av regional kollektivtrafik och ge ett relevant uttryck för behovet av regional kollektivtrafik i länet samt målen för kollektivtrafikförsörjningen. Det ska också omfatta miljöskyddande åtgärder och tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning. Myndigheten ska dessutom definiera vilka bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Programmen ska upprättas efter samråd med angränsande läns RKM och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Programmen ska uppdateras vid behov.

Enligt regeringen borde programmen kunna användas såväl i samband med fysisk och annan samhällsplanering som vid planering av

---

<sup>59</sup> Prop. 2009/10:200 s. 44 f.

infrastruktur på lokal, regional och nationell nivå. En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och RKM bedömdes vara nödvändig. Detta för att redan från första början i planering och projektering kunna skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.<sup>60</sup>

### *Senare synpunkter på trafikförsörjningsprogrammen*

I en utvärdering av trafikförsörjningsprogrammen genomförd på uppdrag av dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framgår att det fanns stora skillnader mellan programmen det första året.<sup>61</sup> Både form och omfattning samt innehåll och tidsperspektiv varierade kraftigt.

Det var framför allt på fem områden där programmen skulle kunna utvecklas. För det första borde dessa bli mer strategiska dokument. Planeringsprocessen borde få ett ökat fokus så att programmen blev väl förankrade. En större grad av samråd skulle därmed behövas. Utvärderingen rekommenderade att inför kommande program borde dialogen med operatörerna generellt fördjupas när det gäller den kommersiella trafikens möjligheter. Slutligen föreslogs att uppföljningssystemen skulle förbättras kring såväl den ekonomiska styrningen som bedömningar av vilken samhällsekonomisk nytta som insatserna gav.

SKL har efter sin utvärdering även tagit fram en vägledning för stöd i arbetet med trafikförsörjningsprogrammet.<sup>62</sup> I den anges bland viktiga frågor att behandla i ett program vilka gemensamma system för information, bokning och betalningar som bör finnas för att tillgodose resenärernas behov i ett ”hela resan-perspektiv”.

Utredningen om järnvägens organisation föreslog i sitt slutbetänkande att kraven på trafikförsörjningsprogrammen borde skärpas.<sup>63</sup> Arbetet med att ta fram ett program borde bestå av flera moment. Först skulle RKM upprätta ett förslag till trafikförsörjningsprogram, som borde bli föremål för samråd med bland andra

---

<sup>60</sup> Ibid s. 48.

<sup>61</sup> Sveriges Kommuner och Landsting *Regionala trafikförsörjningsprogram – utvärdering 2012*, 2013-01-29.

<sup>62</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling av kollektivtrafiken – En vägledning och ett verktyg*, Maj 2015.

<sup>63</sup> Slutbetänkande från Utredningen om järnvägens organisation *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten*, SOU 2015:110, s. 186 ff.

kommersiella trafikföretag, resenärsorganisationer, kommuner och näringsliv.

Därefter skulle myndigheten upprätta ett trafikförsörjningsprogram, som ska uppdateras minst vart fjärde år. De RKM som har för avsikt att organisera länsöverskridande kollektivtrafik med varandra, skulle enligt förslaget fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken över länsgränserna i ett eget gemensamt trafikförsörjningsprogram och genomföra samråd minst vart fjärde år.

Även Transportstyrelsen har i en rapport granskat de regionala trafikförsörjningsprogrammen utifrån sin roll som tillsynsmyndighet.<sup>64</sup> Jämförelsen mellan första och andra generationens program tydde på både förbättringar och vissa försämringar. Programmen hade i regel blivit mer läsarvänliga och textavsnitten mer relevanta utifrån deras syfte. Beskrivningarna av potentialen för kommersiell trafik hade inte förbättrats och i ett par fall försvagats jämfört med tidigare versioner.

Transportstyrelsens övergripande slutsats var att utformningen av och innehållet i de regionala programmen fortsatt kunde förbättras. Trots att det hade gått ett antal år sedan de nya reglerna börjat gälla, hade fram till dess inget program lämnats utan anmärkning i samband med tillsyn. Jämförelsen mellan första och andra generationens trafikförsörjningsprogram tydde också på att det fanns områden som blivit svagare i de senare programmen.

Ytterligare en slutsats var att RKM behöver skaffa sig en tydligare förståelse för vad lagen kräver att de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla och leva upp till de kraven. Det var enligt myndigheten viktigt att påpeka att det inte fanns något motsatsförhållande mellan att följa lagens krav och att utforma ett läsarvänligt program som kan förstås av mottagarna. Vidare borde RKM arbeta för att innehållet i programmen motsvarar ambitionerna om att de ska vara framåtsyftande dokument. Uppföljning av den utförda trafiken ska ske i särskilda rapporter, som Transportstyrelsen kan utöva tillsyn över.

Myndigheten ansåg också att RKM kan utveckla sina samrådsprocesser i samband med att programmen uppdaterades. Samråden är ofta ambitiösa och låter många komma till tals, vilket är positivt.

---

<sup>64</sup> Transportstyrelsen, *Två generationers trafikförsörjningsprogram*, Rapport TSV Dnr 2016-3814 Juni 2017.

Däremot är en viktig tanke med samråden att aktörer ska kunna komma med inspel i ett tidigt skede, vilket inte alltid varit fallet.

### *Statens uppgifter på kollektivtrafikområdet*

Ett annat förslag från Utredningen om en ny kollektivtrafiklag som regeringen valde att inte vidareutveckla, var förslaget om att det borde finnas en nationell kollektivtrafikansvarig myndighet. Regeringen anförde i en bedömning med stöd av ett stort antal remissinstanser flera skäl för att det då nybildade Trafikverket skulle få de uppgifter på kollektivtrafikområdet som naturligt inte skulle falla på andra myndigheter.<sup>65</sup>

Trafikverket har enligt sin instruktion i uppdrag att verka för kollektivtrafikens utveckling. I de fall där det är lika motiverat att ge en viss uppgift på kollektivtrafikområdet till Trafikverket som till någon annan myndighet avsåg regeringen att välja Trafikverket för att därmed koncentrera kompetensen och aktiviteterna i så stor utsträckning som möjligt.

Regeringen anförde att genom tydliga uppdrag och utvecklad styrning av Trafikverket, skulle rätt prioritering av kollektivtrafikfrågorna kunna säkerställas och åtgärder få mätbara resultat. Regeringen annonserade att den avsåg att återkomma med en precisering av hur uppgifterna på kollektivtrafikområdet skulle fördelas mellan berörda myndigheter och att det var viktigt att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna skulle bli tydlig. Samtidigt gjorde regeringen bedömningen att Rikstrafikens verksamheter i sin helhet borde föras över till Trafikverket och som en konsekvens av detta avvecklas.

### *Gemensamma informations- och betalsystem*

Regeringen föreslog slutligen när det gällde gemensamma informations- och betalsystem att kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation.<sup>66</sup> Dessutom skulle regeringen eller den myndighet regeringen bestämde få meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna sådan information. Regeringen gjorde också bedömningen

---

<sup>65</sup> Prop. 2009/10:200 s. 79 f.

<sup>66</sup> Ibid s. 86 f.

efter kollektivtrafikbranschens försäkran att det i första hand skulle vara branschens ansvar att utveckla gemensamma standarder för betalsystem.

Regeringen angav som skäl för sitt förslag och sin bedömning att med kollektivtrafikbranschens ambitioner om ett fördubblat kollektivt resande måste informationen om kollektivtrafikens utbud vara tillförlitlig och lättillgänglig för resenären. I ett system med ett öppnare marknadstillträde fordras att kollektivtrafikföretagen deltar i ett samordnat system för att resenären på ett enkelt sätt ska kunna få samlad information om all kollektivtrafik i länet och kunna planera sin resa.

Motsvarande skyldighet att lämna information om trafikutbud gällde redan tidigare enligt järnvägslagen (2004:519) för företag som utförde eller organiserade persontrafik på järnväg. En ny bestämmelse i kollektivtrafiklagen skulle innebära att skyldigheten utvidgades till att omfatta all kollektivtrafik. Detta var enligt regeringen nödvändigt för att resenären enkelt skulle kunna planera sin resa, även om den omfattade mer än ett transportslag och oavsett om den var regional eller interregional. Det var i linje med regeringens strävan att anlägga ett hela-resan-perspektiv på resenärers utnyttjande av transportsystemet. Eftersom den nya bestämmelsen i kollektivtrafiklagen omfattade all kollektivtrafik, inklusive persontrafik på järnväg, kunde särregleringen i järnvägslagen upphävas.

Förutom ett samordnat informationssystem var det enligt regeringen betydelsefullt med en nationell standard för betalsystem inom kollektivtrafiken. Betalsystem definierades av Järnvägsutredningen 2 i sitt betänkande som ”system för att administrera transaktioner mellan försäljningskanaler och resenären, genom betalning med bankkort eller specialkort, kontant, operatörens eget kort etcetera”.<sup>67</sup> En resenär borde kunna använda samma betalningsmedel oavsett var i landet och med vem han eller hon åkte.

Regeringen delade uppfattningen som hade framförts av remissinstanser att det i första hand är branschens ansvar att utveckla system som tillgodoser detta, men underströk att samarbetet inte får begränsa konkurrensen mer än nödvändigt. Utveckling av sådana system skulle till exempel kunna ske genom att betalsystemen för resor med kollektivtrafiken blir en integrerad del av de system för betalningar som redan finns och kommer att finnas på marknaden.

---

<sup>67</sup> Betänkande av Järnvägsutredningen 2 *Konkurrens på spåret*, SOU 2008:92 s. 174.

Frågan var emellertid enligt regeringen så komplex att det inte skulle kunna uteslutas att det även skulle krävas statliga initiativ för att hitta en lösning. I det förslag till lag om kollektivtrafik som remitterades till Lagrådet ingick därför ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämde att meddela föreskrifter om krav på ett samordnat betalsystem.

Lagrådet hade emellertid i sitt yttrande anmärkt att bestämmelser av det slag som skulle kunna komma att övervägas i detta sammanhang kan komma att beröra rättsförhållanden mellan en resenär och skilda kollektivtrafikföretag samt mellan olika kollektivtrafikföretag. Det skulle enligt Lagrådet innebära att föreskrifterna åtminstone till en del skulle kunna komma att vara av privaträttslig natur av det slag som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen. Där framgår att privaträttsliga föreskrifter meddelas genom lag. Möjligheten till delegation inom det privaträttsliga området är i stort sett obefintlig. Det innebar enligt Lagrådet att det berörda avsnittet i det remitterade förslaget till kollektivtrafiklag borde utgå.

Regeringen delade Lagrådets bedömning och instämde också i att föreskrifterna åtminstone till denna del skulle kunna komma att vara av privaträttslig natur av det slag som obligatorisk lagform gäller för. Förslaget om ett bemyndigande att föreskriva om krav på ett samordnat betalsystem borde därför enligt regeringen utgå utan att någon alternativ lösning presenterades i den senare propositionen.

Av dessa skäl var det enligt regeringen då inte aktuellt att ta in de aktuella föreskrifterna direkt i lagen. Regeringen anförde att den i stället nog skulle följa utvecklingen inom området för att vid behov kunna vidta åtgärder. I händelse av att ett samordnat betalsystem inte uppkom på annat sätt avsåg regeringen att återkomma med förslag till lagstiftning om bland annat krav på anslutning till ett gemensamt betalsystem.

#### **3.4.4 Lag om kollektivtrafikresenärers rättigheter**

Med ett förslag till lag om kollektivtrafikresenärers rättigheter lämnade regeringen senare också en proposition till riksdagen föranledd av förslaget i den frågan från Utredningen om en ny kollek-



tivtrafiklag.<sup>68</sup> Sedan utredningen hade lämnat sitt lagförslag hade vissa ändrade förutsättningar för nationell lagstiftning genomförts på gemenskapsnivå, vilket föranledde regeringen att under mellantiden ta fram ett bearbetat förslag som underlag för propositionen.<sup>69</sup> Utredningens förslag överensstämde senare i huvudsak med regeringens proposition och riksdagens beslut. Lagen gäller dock inte anropsstyrd kollektivtrafik respektive annan taxi än taxi i linjetrafik.

### 3.4.5 Komplettering av kollektivtrafiklagen

Med en proposition i mars 2012 föreslog regeringen några mindre kompletteringar av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, som riksdagen sedan tog beslut om samma år.<sup>70</sup> Regeringens förslag innebar bland annat att kollektivtrafiklagens tillämpningsområde utökades så att lagen även omfattar kollektivtrafik på vatten och att EU:s kollektivtrafikförordning skulle vara tillämplig. Vidare föreslogs också ett tillägg i kollektivtrafiklagen för att göra det möjligt för en regional kollektivtrafikmyndighet att sörja för nationsgränsöverskridande kollektivtrafik, under förutsättning att trafiken dominerades av arbetspendling eller annat vardagsresande.

### 3.4.6 Näringsdepartementets utredning om betallösningar, biljettsystem och trafikinformation

Näringsdepartementet genomförde en intern utredning år 2014 för att undersöka om det borde bli obligatoriskt för kollektivtrafikföretag att tillhandahålla data som gör det möjligt att bygga system för information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor. Resultatet redovisades i en promemoria, som bland annat innehöll faktauppgifter om betallösningar, biljettsystem och trafikinformation.<sup>71</sup> I promemorian föreslogs ändringar och tillägg i 4 kap. 2 § kollektivtrafiklagen när det gällde trafikföretagens skyldighet att lämna information.

---

<sup>68</sup> Prop. 2015/16:13 *Stärkta rättigheter för kollektivtrafikresenärer*, Bet. 2015/16: CU9, rskr. 2015/16:73.

<sup>69</sup> Ds 2013:44 *Lag om kollektivtrafikresenärers rättigheter*.

<sup>70</sup> Prop. 2011/12:76 *Komplettering av kollektivtrafiklagen*, Bet. 2011/12: TU5, rskr. 2011/12:247.

<sup>71</sup> Ds 2015:11 *Res lätt med biljett*.

Utredningens förslag och bedömningar sammanfattades i följande punkter.

- Ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sin trafik och göra den tillgänglig i alla befintliga format och språkversioner i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Informationen ska göras tillgänglig omedelbart och i originalform.
- Informationen bör omfatta uppgifter om tidtabeller, resevillkor och vissa priser i realtid.
- Den information som kollektivtrafikföretagen ska lämna och göra tillgänglig bör ha en tillförlitlighet och kvalitet som åtminstone är likvärdig den som finns i företagens egna reseplanerare eller system.
- En gemensam portal bör inrättas och användas för enkel åtkomst till den information som kollektivtrafikföretagen ska lämna och göra tillgänglig.

Regeringen konstaterade efter remissbehandling att branschen hade genomfört stora delar av sitt biljett- och betalprojekt (inom Samtrafiken) och att förutsättningarna för att resa kollektivt hade förbättrats i och med det. Detta förväntades lösa en del av de problem som utredningen hade arbetat med.

I en interpellationsdebatt i riksdagen i januari 2016 konstaterade infrastrukturministern att det hade skett en utveckling med branschgemensamma initiativ och att det fanns en etablerad oberoende försäljningskanal för kollektivtrafikresor via [www.resrobot.se](http://www.resrobot.se). Enligt ministern planerade regeringen därför då ingen ytterligare åtgärd men skulle följa frågan. Regeringen uteslöt inte ytterligare åtgärder på sikt, om frågan om boknings- och betalssystem kvarstod som ett hinder för resenärers val av kollektivtrafikutöväre.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Interpellationsdebatt i riksdagen den 26 januari 2016 med anledning av interpellation 2015/16:277, prot. 2015/16:58.

### 3.4.7 Trafikutskottets uppföljning av kollektivtrafiklagen

Riksdagens trafikutskott (TU) genomförde åren 2015–2016 en uppföljning av lagen om kollektivtrafik (2010:1065). Uppföljningen genomfördes av utskottets uppföljningsgrupp och redovisades i en rapport från riksdagen.<sup>73</sup> Utgångspunkter för uppföljningen var de transportpolitiska målen och lagstiftningen på området. Viktiga aspekter var resenärernas rättigheter, kollektivtrafikföretagens marknadstillträde och de regionala och centrala myndigheternas agerande. Resenärernas och övriga aktörers synpunkter utgjorde en betydande del i uppföljningen.

#### *Några iakttagelser i sammanfattning*

I TU:s uppföljning framkom sammanfattningsvis en rad problem, bland annat när det gäller kollektivtrafikens gemensamma funktioner som information och biljett- och betalsystem. Med utgångspunkt i en utvärdering av lagen från Trafikanalys 2014 gjorde utvärderingsgruppen den övergripande bedömningen att en allmän översyn borde göras och att den borde beakta de iakttagelser och bedömningar som redovisades i rapporten.<sup>74</sup>

Bland de punkter som enligt gruppen särskilt borde uppmärksammas var att den marknadsöppning som lagen syftade till när det gällde kommersiell regionaltrafik inte hade fått annat än marginella effekter. Som en förklaring hade företrädare för bussbranschen hävdade att bussföretagen varken kan eller får möjlighet att konkurrera med den upphandlade och subventionerade trafiken. Betydande hinder ansågs också vara bristen på tillträde till offentligt ägda informationssystem, reseplanerare och betalsystem.

Uppföljningsgruppen pekade på att en översyn borde omfatta behovet av en reglering av tillgången till och villkoren för gemensam infrastruktur inklusive informationssystem och samordnade biljettsystem. Informations- och biljettsystemen är bland annat de största problemen för personer med funktionsvariationer. Gruppen ansåg också att behovet av en nationell myndighet – befintlig eller ny – för

<sup>73</sup> Riksdagens Trafikutskott *Kollektivtrafiklagen – en uppföljning*, Rapport från riksdagen 2015/16: RFR14.

<sup>74</sup> Trafikanalys *En förbättrad kollektivtrafik? – utvärdering av två reformer*, Rapport 2014:13.

stöd till RKM borde övervägas, om den utveckling med marknadsöppning som lagen stakar ut ska drivas vidare.

I en tidigare uppföljning från TU framförde uppföljningsgruppen bland annat att det är viktigt att arbeta med att förenkla biljettköp.<sup>75</sup> Den bedömningen kvarstod även i denna uppföljning. Att kunna betala kontant, att göra spontanköp och att köpa utlandsbiljetter utgör enligt rapporten ofta problem för resenärerna. Dessutom efterlystes ett enkelt och landsomfattande biljett- och betalsystem. För den kommersiella trafiken är möjligheten till en enkel övergång mellan kommersiell och offentlig trafik ofta en tröskel som hindrar trafiken.

TU:s uppföljningsgrupp såg positivt på den webbaserade reseplaneraren ResRobot, som fullt utbyggd skulle kunna innebära en lösning på flera av problemen kring information och biljett- och betalsystem. Samtrafiken har arbetat med att utveckla ResRobot-systemet, som också har en köpfunktion för resor mellan ett stort antal orter i landet. Gruppen konstaterade dock att kunskapen om ResRobot är begränsad och att marknadsföring av systemet därför är en angelägen uppgift.

### *Bestämmelserna om informations-, biljett- och betalsystem*

Uppföljningsrapporten framhöll att de gemensamma funktionerna från ett resenärsperspektiv borde vara tillgängliga för alla grupper av resenärer, omfatta alla kollektivtrafikslag och kollektivtrafiken i hela landet. De ska vara realtidsuppdaterade, lätta att använda och erbjuda acceptabla lösningar vid trafikstörningar. Från trafikföretagens perspektiv framhåller rapporten vikten av att de offentligt ägda, gemensamma funktionerna är öppna för tillträde på lika villkor för alla kollektivtrafikföretag.

Kollektivtrafiklagen (4 kap. 2 §) föreskriver att ett trafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Informationen ska lämnas till Samtrafiken, som Transportstyrelsen har överlämnat denna uppgift till.<sup>76</sup> Informationen ska innehålla uppgifter om linjer, typ av färdmedel, håll-

<sup>75</sup> Riksdagens Trafikutskott *Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*, Rapport från riksdagen 2013/14: RFR5.

<sup>76</sup> Transportstyrelsens författningssamling TSFS 2012:2.

platser och tidtabeller och lämnas senast 21 dagar (om inte särskilda skäl talar emot det) innan trafiken påbörjas, ändras eller upphör.

Enligt uppföljningsrapporten har Samtrafiken framfört att det borde vara självklart med realtidsinformation i det lagstadgade kravet på trafikantinformation. Samtrafiken menar att det borde införas ett tillägg i lagen om att ”den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska verka för att den regionala trafiken är väl fungerande mellan regioner och på nationell nivå”. Med den preciseringen i uppdraget för RKM skulle all information komma genom Samtrafiken.

Den dåvarande regeringen hade 2010 framhållit i lagförslaget till ny kollektivtrafiklag att i ett system med öppnare marknadstillträde skulle det krävas att kollektivtrafikföretagen deltar i ett samordnat informationssystem. Detta för att resenären på ett enkelt sätt ska kunna få samlad information om all kollektivtrafik i länet och för att kunna planera sin resa. Den utgångspunkten var i linje med regeringens strävan att anlägga ett hela resan-perspektiv på resenärers utnyttjande av transportsystemet.<sup>77</sup>

### 3.5 Kollektivtrafikens avgränsningar för ett nationellt biljettsystem

Vi ska enligt vårt uppdrag bland annat föreslå avgränsningar kring vilka färdstätt och vilken typ av trafik som bör ingå i ett nationellt biljettsystem. Utredningen ska då beakta om systemet bör omfatta andra transporttjänster och om biljetterna ska omfatta längre resor från dörr till dörr i dess helhet. Utredningsdirektiven öppnar därmed för ett vidare synsätt på vad ett nationellt biljettsystem kan vara ämnat för än vad som till exempel avgränsas av kollektivtrafiklagen.<sup>78</sup> En bredare definition skulle enligt direktiven även kunna omfatta särskilda persontransporter och som komplement till kollektivtrafiken finns taxi och andra färdstätt som kan ansluta till en resa med ordinarie kollektivtrafik.

Kollektivtrafik som utförs då en person i förväg begär att få resa eller att resans sträckning eller tidpunkt går att påverka i förväg kallas vanligtvis för anrops- eller efterfrågestyrd kollektivtrafik. Den

---

<sup>77</sup> Prop. 2009/10:200 *Ny kollektivtrafiklag*, s. 87.

<sup>78</sup> Dir. 2019:48 *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige*, s. 8.

kan delas in i två grupper, beroende på vem som är berättigad att åka – allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter. Enligt EU:s kollektivtrafikförordning omfattar kollektivtrafik endast persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.<sup>79</sup> Det innebär bland annat att taxitrafik för skolskjutsar, sjukresor och färdtjänst eller beställda för privat bruk inte omfattas av begreppet allmän kollektivtrafik.

### 3.5.1 Samlad lagstiftning för allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter?

Möjligheterna att på ett bättre sätt än tidigare samordna den allmänna kollektivtrafiken med särskilda persontransporter, dvs. färdtjänst, skolskjutsar och sjukresor, hade länge diskuterats och utretts flera gånger innan kollektivtrafiklagens tillkomst.<sup>80</sup> Frågan aktualiserades åter sedan lagen trädde i kraft 2012, eftersom det då fanns nya förutsättningar för att samla ansvar hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lät därför ett konsultföretag göra en översikt 2013 över hur förutsättningarna för en sådan samordning skulle se ut.<sup>81</sup>

Studien gjordes med syfte att pröva om en samlad lagstiftning för allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter skulle ge positiva effekter på kollektivtrafikens effektivitet, ekonomi och resmöjligheter. Den tog sin utgångspunkt i utvecklingsbehovet från olika perspektiv när det gällde förutsättningarna för en samordning.

Resultatet av studien visade att skilda regelverk för allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter med ett delat huvudmannskap skapar administrativa kostnader och försvårar samordning. Resenärer med särskilda persontransporter kan under en och samma resa vara täckta av flera ersättningsssystem och regelverk.

Det skulle enligt rapporten finnas fördelar från flera perspektiv med att samla allmän kollektivtrafik och särskilda persontransporter. Förutsättningarna för att samordna resurserna och integrera olika typer av persontransporter skulle förbättras. Trafiksystemet

<sup>79</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg, Artikel 2a.

<sup>80</sup> Ett vedertaget begrepp för särskilda persontransporter före kollektivtrafiklagens tillkomst var *särskild kollektivtrafik*.

<sup>81</sup> Sveriges Kommuner och Landsting *Allmän och särskild kollektivtrafik. Analys av för- och nackdelar med en samlad lagstiftning*, Mars 2014.

skulle bli enklare och tydligare att förstå för resenärerna. Att samla all kollektivtrafik hos en huvudman skulle kunna ge ett tydligt ansvar för helheten.

Samhällets samlade nettokostnader för särskilda persontransporter i form av färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor har av Trafikanalys med stöd av olika datakällor bedömts uppgå till cirka 9,8 miljarder kronor år 2016.<sup>82</sup> Samma år subventionerades den allmänna kollektivtrafiken (den regionala linjetrafiken) med cirka 23,6 miljarder kronor.<sup>83</sup>

### 3.5.2 Samordning av särskilda persontransporter

Regeringen tillsatte 2016 en utredning med uppdrag att analysera reglerna för särskilda persontransporter. Syftet var att identifiera hinder för kommunala och regionala myndigheter att åstadkomma en samordning av sådana transporter och föreslå ändrade eller nya regler för att undanröja sådana hinder.<sup>84</sup> Vi beskriver i avsnitt 4.5 den lagstiftning om färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och resekostnadsersättning vid sjukresor som berördes av utredningen.

Utredningen om samordning av särskilda persontransporter konstaterade i sitt betänkande att det finns potentiella samordningsvinster inom en rad olika områden såväl mellan kollektivtrafiken och de särskilda persontransporterna som inom de särskilda persontransporterna.<sup>85</sup> Utredningen övervägde noga frågan om ett obligatoriskt huvudmannaskap på regional nivå. Med hänsyn främst till att detta skulle innebära en betydande inskränkning i den kommunala självstyrelsen föreslogs dock ingen ändring i huvudmannaskapen. Det ska fortsatt vara frivilligt att överlåta huvudmannaskap till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

En ny lag om särskilda persontransporter bör enligt utredningen ersätta lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst och den lämnade också ett författningsförslag. Den nya lagen bör dessutom omfatta sjukresor och skolskjutsar, även om dessa resor fortsättningsvis ska regleras i annan lagstiftning.

<sup>82</sup> Trafikanalys, *Vad vet vi om taxi? Kartläggning och analys av datakällor*, Rapport 2018:9 s. 38 ff.

<sup>83</sup> Trafikanalys, *Statistik om regional linjetrafik 2016*, 2017-06-09.

<sup>84</sup> Dir. 2016:85 *Samordning av särskilda persontransporter*.

<sup>85</sup> Betänkande av Utredningen om samordning av särskilda persontransporter, *Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning*, SOU 2018:58.

### 3.5.3 Taxitrafik och samåkning

Regeringen tillsatte 2015 en utredning med uppgift att utreda och eventuellt lämna förslag om nya regler gällande taxitrafiken. Utredaren skulle också se över och eventuellt föreslå förtydliganden när det gäller de regler som finns för samåkning mellan privatpersoner.<sup>86</sup> Det primära syftet med uppdraget var att förbättra möjligheterna att bedriva skattekontroll av taxiverksamhet. Det skulle kunna ske genom att ge ordningen med obligatorisk anslutning till redovisningscentraler för taxitrafik möjligheter att fungera på ett bättre sätt. Ett annat syfte var att anpassa reglerna för taxi och samåkning till nya förutsättningar. Ny digital teknik erbjuder till exempel möjligheter till bättre koordinering av såväl yrkesmässiga som privata transporter med personbil när det gäller mötet mellan utbud och efterfrågan.

När det gäller det förstnämnda syftet lämnade utredningen i sitt betänkande flera förslag<sup>87</sup>, som regeringen i en proposition med mindre ändringar därefter har förelagt riksdagen för beslut om vissa lagstiftningsförändringar<sup>88</sup>. Förändringarna träder i kraft den 1 september 2020 och den 1 januari 2021.

När det gäller det senare delen ingick det i uppdraget bland annat att tydliggöra gränsen mellan taxitrafik och samåkning. Utredningen konstaterade att det inte finns någon definition av samåkning i svensk rätt. Den tog i stället stöd i en beskrivning från Trafikanalys om att samåkning innebär att personer som ska till samma resmål eller åt samma håll åker i samma bil.<sup>89</sup> Utredningens bedömning var att samåkning där resans kostnader delas mellan personer med samma resmål eller samma resväg inte bör definieras som taxitrafik, även om personerna i fråga inte är bekanta med varandra.

Utredningen konstaterade vidare att samåkning har vissa likheter med bilpooler, för vilket det inte heller finns någon legal definition. Enligt Trafikanalys innebär bilpooler att ett antal personer turas om med att använda ett eller ett antal fordon, medan samåkning innebär att flera personer använder samma fordon vid samma tillfälle.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Dir. 2015:81 *Anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning*.

<sup>87</sup> Betänkande av Utredningen om anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning, *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*, SOU 2016:86.

<sup>88</sup> Prop. 2017/18:239 *En ny kategori av taxitrafik*, Bet. 2017/18: TU17, rskr. 2017/18:384.

<sup>89</sup> Trafikanalys, *Nya tjänster för delad mobilitet*, Rapport 2016:15, s. 19.

<sup>90</sup> *Ibid* s. 7.



Utredningen lämnade ett förslag om ändring i taxitrafikförordningen (2012:238) för att skapa en tydligare legal gränsdragning mellan taxitrafik och samåkning. Förslaget togs dock inte upp och kommenterades inte närmare av regeringen i nämnda proposition.

### 3.5.4 Samhällsstöd för bilpooler?

Regeringen beslutade 2016 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda och föreslå styrmedel för att förebygga uppkomsten av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi.<sup>91</sup> Det övergripande målet är enligt utredningsdirektiven att nå en mer resurseffektiv och cirkulär samhällsekonomi.

I sitt betänkande argumenterade utredaren för att bilparken används ineffektivt.<sup>92</sup> Av det skälet skulle det finnas det anledning för samhället att främja en ökad nyttjandegrad av bilar som komplement till många andra nödvändiga åtgärder för hållbar mobilitet. Utredaren prioriterade därför att lägga fram förslag som kan underlätta delning av bil i bilpooler.

Utredningen föreslog mot den här bakgrunden att det införs lagstadgade kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon, som sedan kan användas som grund för statliga eller lokala stimulansåtgärder. Fordon ska kunna registreras som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon i trafikregistret. Dessutom bör kommuner enligt utredningen få möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolsparkering genom lokala trafikföreskrifter. En kommun bör också ges rätt att reservera bilpoolsparkering för specifikt utpekade fordon.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande har regeringen under 2018 tillsatt en ny utredning som enkom ska lämna förslag om hur bilpoolstjänster ska kunna främjas.<sup>93</sup> Huvudmotivet är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter.

Utredaren ska enligt direktiven i första hand undersöka förutsättningarna för en reducerad mervärdesskattesats för att tillhandahålla bil, motorcykel och moped mot betalning som sker genom bilpool (eller motsvarande för andra fordon). Om en sådan ordning inte är möjlig inom ramen för EU-rätten, ska utredaren i andra hand

<sup>91</sup> Dir. 2016:3 *Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi.*

<sup>92</sup> Betänkande från Utredningen cirkulär ekonomi, *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, SOU 2017:22 s. 197 ff.

<sup>93</sup> Dir. 2018:93 *Utredning om åtgärder för att främja bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster.*

undersöka andra sätt att främja bilpooltjänster. Enligt direktiven ska det ske genom att närmare analysera förslaget från Utredningen cirkulär ekonomi i det betänkande som nämnts i det föregående.

## 4 Kollektivtrafikens resenärer, marknad, mål och regelverk

Avsikten med detta kapitel är att redovisa några viktiga förutsättningar för vårt uppdrag. Vilka är kunder i kollektivtrafiken och hur ser de på vad kollektivtrafiken erbjuder? Hur ser marknaden ut och vilka är aktörerna. Hur ser regelverken ut? Vi beskriver inledningsvis med stöd av några undersökningar befintliga och presumtiva resenärers behov och hinder för ett enkelt resande och deras synpunkter på kollektivtrafiken och dess biljettsystem. I det sammanhanget redovisar vi dessutom hur marknaden för samhällsorganiserad och kommersiell kollektivtrafik ser ut i dag.

Vidare redovisar vi de transport- och klimatpolitiska mål som riksdag och regering har satt upp och som är pådrivande för kollektivtrafikens utveckling. Vi tar också upp några andra relevanta svenska regelverk tillsammans med gällande EU-lagstiftning på området. Kapitlet avslutas med en beskrivning av statens olika roller för att kollektivtrafiken ska kunna tillgodose resenärernas skiftande behov och önskemål.

### 4.1 Resenärernas behov och hinder för ett enkelt resande

Kollektivtrafikresenärernas behov och hinder för ett enkelt resande varierar beroende på vem som reser och vad ändamålet med resan är. Behovet av att resa kollektivt kan tillgodoses med lokala och regionala informations- och biljettlösningar. Vid längre resor använder många den egna bilen för att ta sig från dörr till dörr. I takt med ett ökande intresse för att av klimatskäl flytta över resandet från privatbilismen till kollektiva samfärdsmedel blir ett så kallat sömlöst resande allt viktigare. Det vill säga att olika trafikslag och kollektiv-

trafikföretags erbjudanden kan kombineras på ett för resnären enkelt sätt. Det behöver bli enklare att ta sig från dörr till dörr för resenärer i kollektivtrafiken, även om det innebär att resenären använder flera transportslag och kollektivtrafikföretag.

Problem för långväga resenärer uppstår framför allt vid resor till områden där biljettsamarbeten med hemregionen saknas. Byten och tider som inte passar ihop är också hinder. Informations- och biljettlösningar har utvecklats över tid och RKM i olika delar av landet har inte legat i samma fas när det gäller att införa nya lösningar.

Även affärs- och taxeregler – oftast politiskt beslutade – har utvecklats olika över tid, vilket ytterligare försvårat gemensamma lösningar. En konsekvens av den utvecklingen är att en kollektivtrafikresenär som är van att resa i sitt hemlän många gånger vid längre resor ställs inför ett helt nytt informations- och biljettsystem med helt andra affärs- och taxeregler än vad denne är van vid. Även om det i praktiken inte behöver vara svårt att ladda ner en ny mobilapplikation eller gå in på en ny hemsida så kan det skapa mentala barriärer som gör att det upplevs enklare att ta bilen.

Det finns flera skäl till den utvecklingen. Ett är den decentraliserade politiska styrningen av den regionala kollektivtrafiken, där i första hand regionernas egna behov ska tillgodoses. Ett annat skäl är att lagstiftningen – varken nationellt eller på EU-nivå – hittills har ställt några krav på att regionernas och den kommersiella kollektivtrafikens informations- och biljettsystem ska vara förenliga. Det gäller till skillnad mot att sådana krav har kunnat ställas vid insamling av det underlag som krävs för trafikantinformation (se även avsnitt 4.5).

Det kan också finnas en instegsproblematik för de som inte nyttjar kollektivtrafiken regelbundet som kan uppleva att det är krångligt att köpa biljetter. Dit hör exempelvis förstagångsresenärer i kollektivtrafiken, sällanresenärer, turister och personer med funktionsnedsättning. Eftersom den politiska målsättningen att väsentligt minska utsläppen från transportsektorn genom ökad användning av kollektivtrafik ska kunna uppnås, får inte bristen på enkla informations- och biljettlösningar lägga hinder i vägen.

#### 4.1.1 Skäl, drivkrafter och hinder för att använda kollektivtrafiken

Allmänhetens och kollektivtrafikresenärernas upplevelse av bland annat reseinformation och biljettsystem redovisas årligen i Kollektivtrafikbarometern.<sup>1</sup> Av rapporten framgår också av vilka anledningar och med vilken frekvens resenärerna använder kollektivtrafiken.

En person av tre reser regelbundet med regional kollektivtrafik 2–7 dagar i veckan, medan två av tre reser med bil. Bristen på körkort eller bil, att slippa parkera och miljövänligheten är de absolut vanligaste skälen för att resa kollektivt. Det är inga större skillnader mellan könen eller mellan boende i städer och på landsbygden när det gäller vad som är de främsta skälen. Däremot är andelen som reser med kollektivtrafik tre gånger fler i städer än på landsbygden.

Andelen män och kvinnor som nyttjar kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel var år 2018 24 procent respektive 30 procent. De ärenden resenärerna har är i första hand arbetsresor, egna fritidsaktiviteter och inköp av dagligvaror. Yngre personer, där studier är det vanligaste ärendet, reser mer frekvent än äldre.

Svensk Kollektivtrafik har även utvecklat en modell för att bedöma vilka drivkrafter som påverkar valet av transportmedel och resefrekvensen i kollektivtrafiken samt hur detta varierar över tid.

De faktorer som i modellen i första hand driver resandet med kollektiva färdmedel är resenärens kunskap om hur denna kan åka, de fördelar i form av tidsbesparing som valet av transportmedel kan ge samt hur relevant kollektivtrafiken är för resenären. Med relevans, som har störst betydelse, avses att resenären kan använda kollektivtrafiken för de flesta av sina resor, att avgångarna passar behoven och att det är enkelt att resa.

De faktorer som avgör hur nöjda resenärerna är med kollektivtrafiken är hur den möter resenärens behov, samt kvalitet/punktlighet, trygghet och prisvärdhet. Det är relevansen och kvalitet/punktlighet (i betydelsen att resenären kan lita på att komma

---

<sup>1</sup> *Kollektivtrafikebarometern* är en årligt återkommande nationell kvalitets-, attityd-, och resevanundersökning för kollektivtrafikbranschen. Syftet är att löpande följa och påverka attityder och kollektivtrafikens marknadsandelar. Den genomförs av Svensk Kollektivtrafik, som är branschorganisation för regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag. Under 2018 samlades 73 600 enkätsvar in, varav 32 300 var svar från kunder mellan 15 och 85 år som reser med den samhällsorganiserade kollektivtrafiken minst en gång per månad.

fram i tid när denne reser) som i störst utsträckning påverkar hur nöjda resenärerna är. Det är också de faktorer som resenärerna i genomsnitt är mindre nöjda med och som är viktiga att förbättra. Något mindre än hälften av resenärerna upplever till exempel att de kan lita på att komma fram i tid om de reser med kollektivtrafiken.

Olika resenärsgupper har olika drivkrafter som påverkar resandet olika mycket. Bilister har låg kunskap om hur de skulle kunna åka kollektivt. De vet heller inte om de skulle tycka att det är krångligt. Så kallade växlare, som regelbundet reser med både kollektivtrafik och bil, tycker att de kan genomföra de flesta av sina resor med kollektivtrafiken. De kan dessutom spara tid genom att resa kollektivt. En klar majoritet av de som främst reser kollektivt upplever att de kan använda kollektivtrafiken för flertalet resor som de gör.

### *Utredningens enkätundersökning*

Utredningen genomförde under hösten 2019 en enkätundersökning med cirka 1 000 deltagare.<sup>2</sup> Avsikten var att ta reda på i vilken utsträckning deltagarna använder kollektivtrafik och vilka förväntningar de har på ett nationellt biljettsystem. Urvalet bestod av något fler kvinnor än män och deltagarna bor i städer, på mindre orter och på landsbygden.

Svaren visar att 79 procent av deltagarna använder kollektivtrafik och att kvinnor nyttjar kollektivtrafiken något mer, även om skillnaden är liten. Nio av tio som bor i städer åker kollektivt, medan bara drygt hälften av de som bor landsbygden gör det. Den främsta orsaken till att inte använda kollektivtrafiken är dåligt utbud och begränsad turtäthet. På landsbygden är ett betydande skäl också att det inte finns någon kollektivtrafik i närheten.

Nio av tio deltagare anser att regional kollektivtrafik ska ingå i ett nationellt biljettsystem, medan var tredje deltagare anser att även fjärrtågtrafik bör ingå. Var sjunde deltagare anser dessutom att andra mobilitetstjänster som taxi, delad bil och elscotrar bör ingå. Det föreligger inga större skillnader mellan olika målgrupper när det gäller frågan om vad som bör ingå i ett nationellt biljettsystem. De

---

<sup>2</sup> Nepa Consumer Science, *Nationellt betalningssystem för kollektivtrafik*, Rapport 2019-12-19.

flesta förväntar sig att ett nationellt biljettsystem ska vara enkelt och billigt att använda. De olika målgrupperna har likartade åsikter.

70 procent av alla deltagare anger att de har egen bil eller tillgång till bil genom arbetet. På mindre orter och på landsbygden gäller det närmare 80 procent. Det största incitamentet för att byta resande med egen bil mot kollektivt resande är om kostnaden för tillgången till kollektiva transporter är lägre än kostnaden för den egna bilen. Det skälet anges av närmare hälften av alla deltagare. Näst största incitament är om det vore lätt att få tillgång till kollektiva transporter eller delade fordon som tillgodoser behoven. Det finns i den frågan ingen skillnad mellan de olika målgruppernas åsikter.

### *Särskilda utmaningar för resenärer med funktionsnedsättning*

Trafikanalys har i samverkan med flera andra myndigheter och organisationer på regeringens uppdrag kartlagt hinder i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning. Resultatet pekar sammantaget på att den fysiska tillgängligheten i infrastruktur, vid bytespunkter och på fordon, har förbättrats över tid.<sup>3</sup> Samtidigt finns det indikationer på att tillgängligheten i andra avseenden inte utvecklats, eller till och med försämrats, inte minst när det gäller informationssamordning.

Trafikanalys bedömer att ungefär en tredjedel av Sveriges befolkning har minst en funktionsnedsättning, som påverkar deras vardag. Generellt sett är personer med funktionsnedsättning i genomsnitt äldre, vilket med en ökande medellivslängd skapar utmaningar för framtiden. Personer med funktionsnedsättning reser mindre än genomsnittet, eftersom de studerar och förvärvsarbetar i mindre utsträckning. Vidare upplever kvinnor hinder inom kollektivtrafiken i större utsträckning än män.

Andra skillnader i resmönster kan dock enligt rapporten inte förklaras på annat sätt än att det finns reella barriärer och hinder. Personer med funktionsnedsättning kan uppleva många olika hinder. För vissa är fysisk framkomlighet avgörande för resmöjligheterna. För andra är det nödvändigt med informationsstöd och teknisk utrustning som går att använda såväl före som under en resa.

---

<sup>3</sup> Trafikanalys, *Kollektivtrafikens barriärer - kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*, Rapport 2019:3.

Trots olika behov och erfarenheter har alla en sak gemensamt. De har ett större behov av information och service för att minska den osäkerhet och otrygghet som kollektivtrafik kan innebära. De är mer beroende av planering och mer känsliga för avvikelser. Frågorna inför eller under en resa kan vara många.

Med osäkerhet om det går att resa på egen hand – från dörr till dörr utan komplicerande byten – följer en lägre tillit och tilltro till kollektivtrafiken och dess färdmedel och därmed även till benägenheten att resa kollektivt överhuvudtaget. Osäkerhet om det går att klara sig på egen hand är ett tillräckligt skäl för att avstå från att resa. För att öka tilliten och tilltron krävs det relevant, aktuell, fullständig, korrekt och pålitlig information om kollektivtrafikens varierande miljöer, oavsett plats och tidpunkt, oavsett avvikelse eller inte. I dag är kollektivtrafiksystemet långt från detta mål enligt rapporten från Trafikanalys.

#### **4.1.2 Vad tycker resenärer och allmänheten om kollektivtrafiken?<sup>4</sup>**

Enligt Kollektivtrafikbarometern reste under 2018 53 procent av Sveriges befolkning regelbundet med kollektivtrafik, medan andelen som regelbundet reste med privatbil var 82 procent. Med regelbundet resande avses i den undersökningen att resa minst en gång per månad. 79 procent av de som reser med kollektivtrafiken minst en gång per månad är nöjda med sin senaste resa. Nöjdheten tenderar att öka med stigande ålder. Äldre personer anser till exempel i större utsträckning än yngre att det är tryggt att resa med kollektivtrafiken. Detsamma gäller hur nöjda resenärerna är med ombordfaktorer som bekvämlighet. Å andra sidan är det en större andel yngre resenärer som har övervägt att nyttja kollektivtrafiken mer och anser att det skulle vara praktiskt möjligt för dem, vilket innebär en förändring under senare år.

Även allmänheten har blivit mer positiv till kollektivtrafiken. Andelen som upplever att de kan använda kollektivtrafiken för de flesta resor de gör har ökat något under senare år och uppgick 2018 till 54 procent.

---

<sup>4</sup> Uppgifterna i detta avsnitt bygger om inte annat anges på *Kollektivtrafikbarometern 2018*.



Marknadsandelen för kollektivtrafiken i Sverige – mätt som andel kollektivtrafikresor av samtliga resor med motorburen trafik – uppgick 2018 till 31 procent. Skillnaderna mellan olika län är dock betydande med en variation från 6 procent (Norrbotten) till 57 procent (Stockholm) år 2018.

I en enkät om tillgänglighet i kollektivtrafik och färdtjänst som Myndigheten för delaktighet har genomfört, framkommer att nästan två tredjedelar av de tillfrågade upplever hinder när de vill resa med kollektivtrafik i sin närmiljö.<sup>5</sup> Nästan lika många upplever hinder vid längre resor med buss och tåg. Bristerna som lyfts fram är relaterade såväl till fordonen och information om resan som till miljön kring hållplatser och stationer.

### *Biljettinköp*

Resenärer i kollektivtrafiken föredrar periodkort framför andra typer av biljetter. Andelen kollektivtrafikresor med periodkort som biljettyp har ökat till 63 procent 2018. Periodkort används i störst utsträckning av resenärer i åldern 20–64 år, vilket ligger i linje med tidigare resultatet. Män föredrar periodkort i större utsträckning än kvinnor. Ju äldre resenärerna är desto vanligare är det att resan betalas med värdekort eller motsvarande (pengar på förköpt kort). Bland pensionärer är det 30 procent av resorna som betalas med värdekort. Kvinnor föredrar värdekort i större utsträckning än män. Enkelbiljett köps främst av resenärer i åldern 20–25 år, där andelen var 14 procent 2018.

Fler köper biljetter i biljettautomat. Andelen biljetter som köptes i en biljettautomat har ökat kraftigt till 34 procent 2018. Män föredrar köp i biljettautomat i större utsträckning än kvinnor. När det gäller biljettköp på försäljningsställe eller hos ombud har det minskat i motsvarande grad. Kvinnor föredrar biljettköp på försäljningsställe i större utsträckning än män. Andelen resenärer som reser kollektivt minst någon gång per kvartal och som tycker att det är enkelt att köpa kollektivtrafikbolagets biljetter och kort har ökat till 76 procent 2018. Det gäller i större utsträckning kvinnor än män. Det motsvarar i huvudsak också ett genomsnitt vid järnvägsresor i

---

<sup>5</sup> Myndigheten för delaktighet, *Rivkraft 2019 - Tillgänglighet i kollektivtrafik och färdtjänst*.

alla EU-länder enligt en Eurobarometer.<sup>6</sup> Lika stor andel i Sverige tycker enligt Kollektivtrafikbarometern att det är enkelt att få information inför resan om avgångstider, biljettpriser med mera. Även det gäller i större utsträckning kvinnor än män. Bland de som upplever att det är svårt att köpa biljetter är bilister och sällanresenärer överrepresenterade.

## 4.2 Hur ser marknaden för kollektivtrafik ut?

Under perioden 1950 till 2017 har allt årligt resande i Sverige ökat från 18 miljarder personkilometer till 153 miljarder personkilometer. Det innebär att vi i dag reser sex gånger längre per person än 1950.<sup>7</sup>

Det individuella resandet med bil och motorcykel ökade samtidigt kraftigt fram till sekelskiftet. Ökningen skedde till största delen på bekostnad av det kollektiva resandet med buss, tåg, tunnelbana, spårvagn, färja och flyg. Denna utveckling speglar hur bilen har fått en allt mer central roll i samhället. Under tidsperioden fram till 2000 ökade andelen som valde att resa med individuella färdmedel från 20 procent till 80 procent. Under samma period minskade andelen som valde att resa med kollektiva färdmedel från 60 procent till 18 procent.

Ökningen av det totala persontransportarbetet avtog i början av 2000-talet och persontransporterna minskade något i samband med den senaste finanskrisen 2008. Under de senaste åren har persontransportarbetet åter ökat. Sedan 2012 har det skett en ökning med 8 procent.

Marknaden för kollektivtrafik har påtagligt förändrats under samma tidsperiod, då den successivt öppnats för konkurrens. Som framgått av kapitel 3 pågick en mångårig avreglering av busstrafiken med början redan 1963 och marknaden öppnades för konkurrens 1997. År 2010 öppnades marknaden för långväga persontransporter på järnväg och det blev möjligt för andra företag än SJ att bedriva järnvägstrafik i Sverige. År 2012 avskaffades även den sista begränsningen som hindrade kommersiella bussföretag att bedriva lokal och

---

<sup>6</sup> EU-kommisionen, *Europeans' satisfaction with passenger rail services*, Eurobarometer 463.

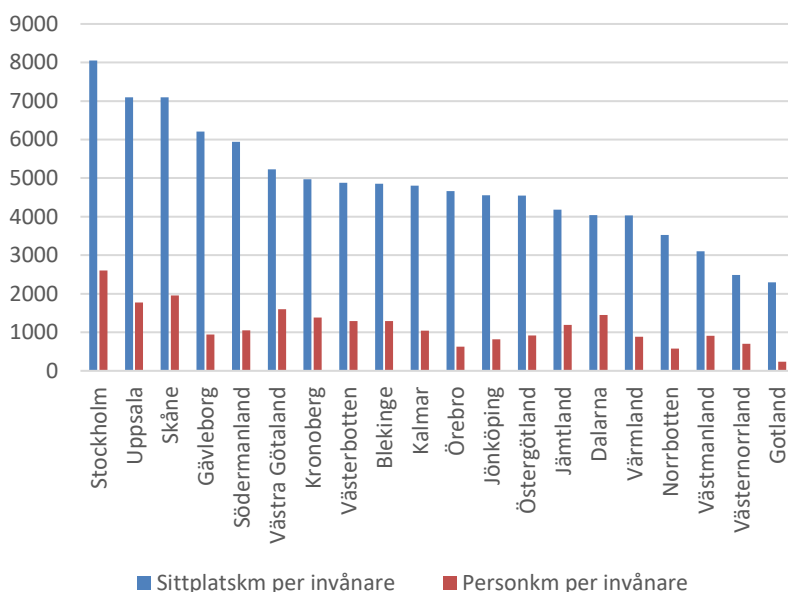
<sup>7</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018. Översikt över utvecklingen på marknaderna för väg- och järnvägstransporter*, Dnr TSG 2018-5324.

regional kollektivtrafik i och med att den nya lagen (2010:65) om kollektivtrafik trädde i kraft i Sverige.

#### 4.2.1 Regional kollektivtrafik

Mätt i antal avgångar var 99,7 procent av den regionala kollektivtrafiken år 2018 samhällsorganiserad och subventionerad, medan resterande 0,3 procent var kommersiell. Andelen kommersiell trafik varierar mellan trafikslagen. Till exempel är andelen 1 procent av den regionala fartygstrafiken kommersiell medan detta gäller 2,5 procent av den regionala tågtrafiken.<sup>8</sup>

Figur 4.1 Utbud och efterfrågan i regional kollektivtrafik i olika län 2017



Källa: Transportstyrelsen.

<sup>8</sup> Trafikanalys, *Regional linjetrafik 2018*, Statistik.2019:22.

Under den senaste tioårsperioden har det skett en ökning av utbudet i den regionala kollektivtrafiken med 33 procent.<sup>9</sup> Utbudet styrs av behov och ekonomi men även av politiska mål och ambitioner.<sup>10</sup> Den märkbara utvecklingen kan härledas till det aktiva arbetet med att förbättra det upphandlade utbudet av kollektivtrafik och att vidga arbetsmarknadsregionerna.<sup>11</sup> Även efterfrågan på regionala kollektivtrafikresor har ökat under tioårsperioden, om än inte i lika snabb takt. Efterfrågan har ökat med 19 procent samtidigt som beläggningsgraden har minskat med 11 procent från knappt 31 procent till drygt 27 procent. Som framgår av Figur 4.1 varierar utbud och efterfrågan kraftigt mellan olika län.

För att kunna upprätthålla trafik som inte är kommersiellt bärkraftig och samtidigt kunna erbjuda ett samhällsekonomiskt effektivt utbud, finansieras den regionala kollektivtrafiken delvis av offentliga medel. I genomsnitt subventioneras 50 procent av kostnaderna med skattemedel, vilket för närvarande motsvarar cirka 25 miljarder kronor per år. Subventionsgraden varierar dock även den kraftigt mellan olika län. Den är högre i glest befolkade områden, där förutsättningarna för att bedriva en attraktiv trafik är påtagligt sämre än i tätbefolkade län.

Det har blivit dyrare att bedriva kollektivtrafik. Sedan 2012 (fram till 2017) har trafikeringkostnaderna i genomsnitt ökat med drygt 4 procent per år samtidigt som intäkterna endast ökat med i genomsnitt drygt 3 procent per år. Detta innebär att det finns ett ökande gap mellan intäkter och kostnader som medför att antingen biljettpriserna, subventionerna eller båda måste höjas.<sup>12</sup>

Dalarna har den högsta subventionsgraden, där drygt 80 procent av kollektivtrafikens kostnader finansieras med offentliga medel. Lägst subventionsgrad har Örebro och Stockholms län med vardera 40 procent.<sup>13</sup> Som framgår av Figur 4.2 är samtidigt beläggningsgraden i Dalarna den högsta i landet med 36 procent och i Örebro den näst lägsta i landet med 14 procent. Med beläggningsgrad avses här hur stor andel av sittplatserna som används i genomsnitt.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, Dnr TSG 2018–5324.

<sup>10</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser – Kollektivtrafik 2017*, SKL 2018.

<sup>11</sup> Transportstyrelsen, *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990 – 2017*, Dnr TSJ 2018 – 2387.

<sup>12</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, Dnr TSG 2018 – 5324.

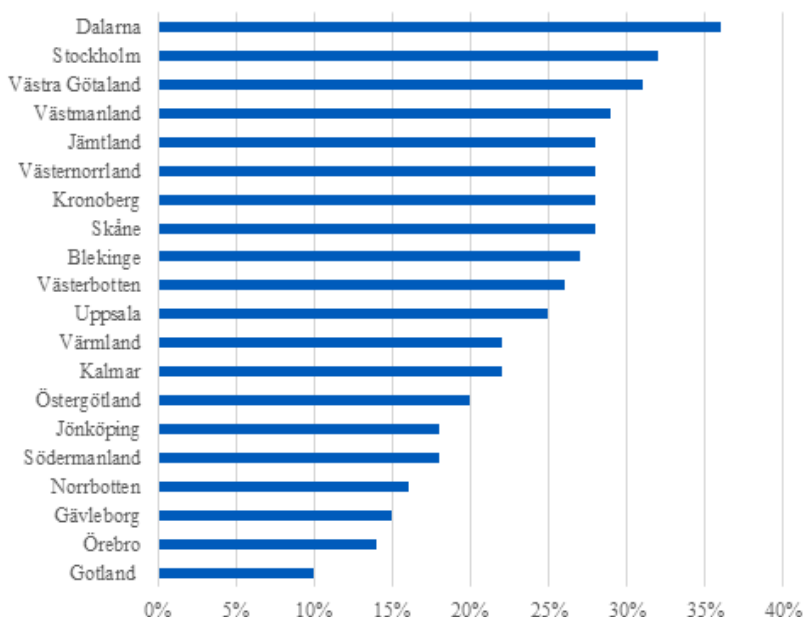
<sup>13</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser – Kollektivtrafik 2017*, SKL 2018.

<sup>14</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, Dnr TSG 2018 – 5324.

Liksom i övriga Europa är det ett fåtal operatörer som dominerar marknaden för upphandlad kollektivtrafik. Inom busstrafiken står de fyra största bolagen (Nobina, Keolis, Arriva och Transdev) för cirka 65 procent av det upphandlade utbudet.<sup>15</sup> För upphandlad tågtrafik är SJ, MTR Pendeltåg och Arriva de största operatörerna med tillsammans cirka 85 procent mätt i omsättning.<sup>16</sup>

Antalet resor i den regionala kollektivtrafiken med buss, tåg, spårvagn, tunnelbana och fartyg uppgick 2018 till drygt 1,6 miljarder.<sup>17</sup>

Figur 4.2 Beläggingsgrad i regional kollektivtrafik i olika län 2017



Källa: Transportstyrelsen och Trafikanalys.

Bussutbudet dominerar den regionala kollektivtrafiken mätt i antal resor och personkilometer, i antal påstigningar och utbudskilometer per invånare.<sup>18</sup> Det gäller i samtliga län. Buss är också det enda trafikslag som finns i samtliga län. Spårvägstrafik finns i Stockholm, Göteborg och Norrköping. Stockholm är det enda län med tunnel-

<sup>15</sup> Trafikanalys, *Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken 2013*, Rapport 2015:13.

<sup>16</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, Dnr TSG 2018 – 5324.

<sup>17</sup> Trafikanalys, *Regional linjetrafik 2018*, Statistik 2019:22.

<sup>18</sup> Ibid.

banan. I storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne bor sammanlagt lite drygt hälften av Sveriges befolkning. Då 84 procent av Sveriges alla kollektivtrafikresor sker i storstadslänen, är en väl fungerande trafik en förutsättning för att skapa en god framkomlighet och tillgänglighet för många människor.<sup>19</sup>

#### 4.2.2 Järnväg, spårväg och tunnelbana

När det gäller den interregionala tågtrafiken, var målet med avregleringen i början av 2000-talet att öka trafikens attraktionskraft genom att skapa ett mer tillgängligt och effektivt utbud. Förhoppningen var att utbudet skulle öka och att den redan etablerade trafiken skulle konkurreras ut. Jämfört med sekelskiftet har utbudet ökat med nästan 50 procent.<sup>20</sup>

Marknadsöppningen av järnvägen har enligt Transportstyrelsens rapport ännu haft begränsade effekter. Den har främst haft effekt på enskilda sträckor, exempelvis mellan Stockholm och Göteborg, där MTR:s inträde har bidragit till ökad konkurrens. På denna sträcka har utbudet ökat, restiden har kortats och biljetterna har blivit billigare.<sup>21</sup> Nya aktörer tillkommer vartefter och från våren 2020 kommer även Flixtain att trafikera denna sträcka.

Den kommersiella järnvägsmarknaden domineras helt av SJ med en marknadsandel på cirka 80 procent av omsättningen. Därefter kommer Arlanda Express/A-Train med cirka 12 procent. Arlanda Express ägs och drivs av A-Train AB, som med exklusiv rätt bedriver kommersiell tågtrafik på sträckan mellan Stockholm och Arlanda.

Totalt sett har tågets attraktionskraft ökat. Detta beror bland annat på ett ökat utbud och ökad tillgänglighet genom digitalisering, vilket medfört ökad flexibilitet för resenären. Den tilltagande konkurrensen mellan järnvägsföretagen har också bidragit till ett tydligare kundfokus och högre effektivitet.<sup>22</sup>

Det förekommer även konkurrens mellan upphandlad och kommersiell trafik. Som exempel kan nämnas Väst kustbanan, som trafikeras av Öresundståg och SJ, sträckan mellan Uppsala och Gävle som

<sup>19</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser – Kollektivtrafik 2017*, SKL 2018.

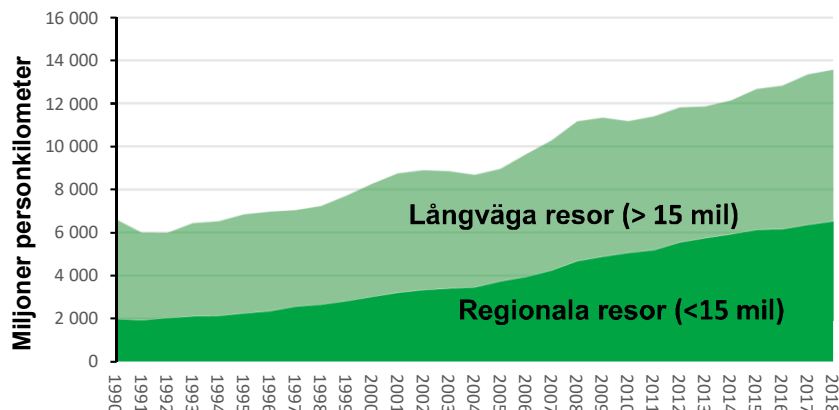
<sup>20</sup> Järnvägsutredningens betänkande *Konkurrens på spåret*, SOU 2008:92; Prop. 2008/09:176 *Konkurrens på spåret*.

<sup>21</sup> Transportstyrelsen, *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990 - 2017*, TSJ 2018 – 2387.

<sup>22</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, Dnr TSG 2018 – 5324.

trafikeras av Upptåget och SJ samt sträckan mellan Stockholm och Uppsala som trafikeras av SL och SJ. På sträckan mellan Stockholm och Arlanda konkurrerar Arlanda Express, SJ och SL.

**Figur 4.3** Persontransportarbete i miljoner personkilometer på järnväg, fördelat på regionala och långväga resor



Anm. Mellan åren 2016 och 2017 har förändrade metoder av skattningar av resandet, hos vissa uppgiftslämnare, resulterat i ökning av antalet resor och transportarbete vilket medför att förändringar mellan åren bör tolkas med försiktighet. *Källa:* Trafikanalys.

På järnvägen ökade antalet resor med 7 procent mellan 2017 och 2018. Ökningen skedde trots att tågen hade en sämre punktlighet under 2018 med stundtals stora störningar i trafiken. Tillväxten har också varit ännu högre sedan dess, vilket talar för att den allmänna klimatdebatten under senare tid har påverkat allmänhetens intresse för att resa med tåg. Som framgår av figur 4.3 har resandet på svensk järnväg mer än fördubblats på 20 år.<sup>23</sup>

Under 2018 genomfördes totalt 246 miljoner resor på järnväg i Sverige. Varje invånare reste i genomsnitt 1 324 kilometer på järnväg, fördelat på i genomsnitt 24 resor. Sett över en längre tidsperiod från år 2000 är trenden tydlig. Svenskar reser både oftare och längre på järnväg. Sett till antalet resor 2018 är det de regionala resorna som dominerar och dessa står för 91 procent av alla resor på järnväg.<sup>24</sup>

Inom spårvägstrafiken uppgick antalet resor till 176 miljoner 2018. På ett år har antalet resor ökat med 10 procent. I tunnelbanan

<sup>23</sup> Trafikanalys, *Bantrafik 2018*, Statistik 2019:17.

<sup>24</sup> *Ibid.*

ökade också resandet men i lägre takt jämfört med järnväg och spår-  
väg. 355 miljoner resor genomfördes i tunnelbanan under 2018.<sup>25</sup>

### 4.2.3 Busstrafik

Buss är det största trafikslaget inom den regionala och samhälls-  
organiserade kollektivtrafiken med nästan 848 miljoner påstigningar  
under 2018. Det motsvarar en ökning med 194 miljoner påstigningar  
eller cirka 30 procent de senaste 10 åren.<sup>26</sup>

Utöver den samhällsorganiserade kollektivtrafiken med buss ut-  
förs även kommersiell, linjelagd busstrafik. Den trafiken har Trafik-  
analys uppskattat till cirka 5,6 miljoner påstigningar regionalt och  
interregionalt under 2018 och totalt färdades passagerarna cirka  
618 miljoner personkilometer.<sup>27</sup> Jämfört med 2017 har antalet påstig-  
ningar minskat något. Varje påstigande reste i genomsnitt 11 mil 2018.

I slutet av 2017 fanns det 899 verksamma bussföretag, varav 272  
bedrev linjetrafik och 627 bedrev charter eller fjärrtrafik.<sup>28</sup> Antalet  
bussföretag har minskat över tid. Det beror troligtvis både på svårig-  
heter att möta konkurrensen från den långväga tågtrafiken och  
svårigheter att konkurrera med regionalt upphandlad trafik.<sup>29</sup> Andra  
orsaker kan vara att offentliga upphandlingar har blivit mer kom-  
plexerade och omfattar allt större områden, att många mindre företag  
har haft svårt att klara generationsskiften och att den tekniska och  
digitala utvecklingen ställer allt större krav på de enskilda före-  
tagen.<sup>30</sup>

Majoriteten av företagen är små i termer av antalet anställda.  
40 procent bedrivs som enmansföretag, 20 procent har en till fyra  
anställda medan enbart två procent har fler än 100 anställda. Under  
2017 stod det enskilt största bussföretaget för 19 procent av omsätt-  
ningen på marknaden och de fyra största företagen för 50 procent av  
omsättningen.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Trafikanalys, *Regional linjetrafik 2018*, Statistik 2019:22.

<sup>27</sup> Trafikanalys, *Kommersiell linjelagd trafik på väg 2018*, Statistik 2019:23.

<sup>28</sup> Sveriges Bussföretag, *Statistik om bussbranschen Augusti 2019*.

<sup>29</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018. Översikt av utvecklingen på markna-  
derna för väg- och järnvägstransporter*, Dnr TSG 2018 – 5324.

<sup>30</sup> Enligt uppgift från Anna Grönlund Sveriges Bussföretag, 2020-03-26.

<sup>31</sup> Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018. Översikt av utvecklingen på markna-  
derna för väg- och järnvägstransporter*, Dnr TSG 2018 – 5324.



#### 4.2.4 Taxi

Den svenska taximarknaden kan delas in i två delar. Upphandlade resor skapar ungefär 50 procent av intäkterna, medan privat- och affärsresor bidrar med resterande 50 procent. Den upphandlade trafiken anordnas av RKM, kommuner och regioner och består av sjukresor, färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och kompletterings- trafik. Det föreligger stora regionala skillnader när det gäller fördelningen mellan upphandlade resor och privat- och affärsresor. I storstäderna är andelen privat- och affärsresor betydligt större än på landsbygden. På landsbygden kan de upphandlade resorna utgöra företagets hela verksamhet.<sup>32</sup>

Taximarknaden var fram till 1990 hårt reglerad. Näringen präglades av strikt etableringskontroll, där varje taxibil endast fick ta upp kunder inom ett visst trafikområde. Staten bestämde vilket maxpris som skulle gälla för taxiresorna, vilket i praktiken också styrde priset. Ett särskilt körschema fanns upprättat som reglerade hur många taxibilar som skulle finnas i trafik på olika orter vid olika tider på dygnet.

Den 1 juli 1990 avreglerades marknaden. Beslutet innebar att behovsprövningen slopades och att prissättningen blev fri. Geografiska begränsningar slopades. Den tidigare trafikeringsplikten och kravet på att tillhöra en beställningscentral avskaffades. När det gamla regelverket avskaffades och avregleringen formellt trädde i kraft ökade antalet taxibilar kraftigt. Vid årsskiftet 1991 fanns cirka 14 800 fordon registrerade (en ökning med cirka 3 000 fordon på ett år). Antalet företag ökade från 6 700 till cirka 7 300.<sup>33</sup>

Syftet med den genomgripande avregleringen var att låta marknaden själv avgöra hur taxinäringen skulle skötas för att därigenom åstadkomma en bättre balans mellan utbud och efterfrågan. Förhoppningen var att genom konkurrensutsättning skapa utrymme för nya tjänster liksom lägre priser för kunderna.

Under senare år har antalet registrerade fordon ökat ytterligare. Efter att fordonsflottan i mer än 15 år penklade kring 15 000 bilar har ökningen under den senaste tioårsperioden varit cirka 3 000 bilar till cirka 18 000 bilar 2018. Taxitätheten har därmed ökat med 23 procent sedan avregleringen 1990. Samtidigt har antalet aktiva

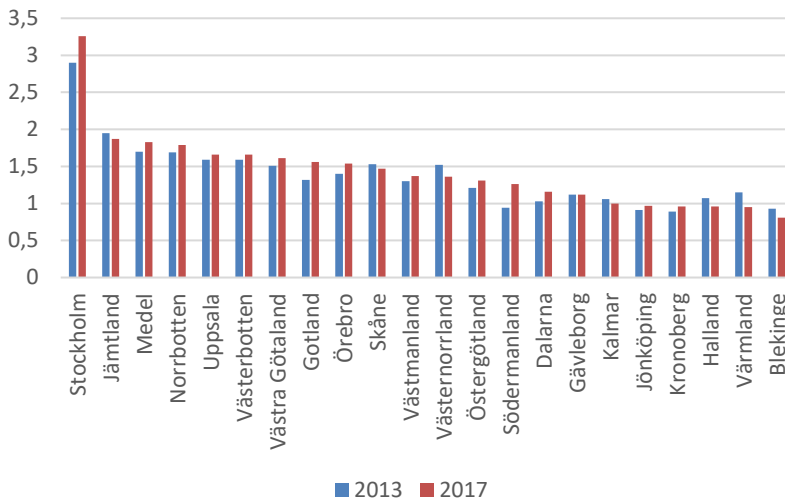
---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> [www.taxiforbundet.se](http://www.taxiforbundet.se), Besökt 2019-12-31.

tillstånd minskat, vilket innebär att varje tillståndsinnehavare har fler bilar. Ännu 2018 hade dock 5 100 företag bara en bil. Av cirka 7 400 taxitillstånd 2018 innehades cirka 4 600 tillstånd av privatpersoner.<sup>34</sup>

Figur 4.4 Taxitäthet, antal fordon per län och 1 000 invånare 2013 och 2017



Källa: Transportstyrelsen och Svenska Taxiförbundet.

I samband med digitaliseringen inom olika samhällsområden har nya aktörer och tjänster uppstått även på taximarknaden. Nya företag har byggt sin verksamhet på digitala affärsmodeller och stimulerat etablerade taxiföretag att bli effektivare. Flera av de nya tjänsterna har dock bedömts vara olagliga och lett till fällande domar vid en rättslig prövning.<sup>35</sup> Efter avregleringen 1990 har taxibranschen fått uppleva andra liknande perioder med kreativa men mindre nogräknade åkare som har väckt medial uppmärksamhet. Det gäller bland annat förekomsten av ockerpriser som särskilt har drabbat turister med begränsade kunskaper om den svenska taximarknaden.

Sammantaget har taxibranschen ändå upplevt att avregleringen av taximarknaden har varit positiv men ser fortfarande behov av för-

<sup>34</sup> Svenska Taxiförbundet, *Branschläget 2019*, Maj 2019.

<sup>35</sup> Betänkande av Utredningen om anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning, *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*, SOU 2016:86 s. 151 ff.

bättringar. Ett exempel är ett utökat inslag av anropsstyrd kollektivtrafik med taxi på landsbygden, där underlaget inte räcker till för mer storskalig kollektivtrafik.<sup>36</sup> Taxiförbundet anser att servicen skulle kunna bli en besparing för samhället, om taxi kan anlitas som ett alternativ, när busskapaciteten bara utnyttjas i begränsad utsträckning.<sup>37</sup> Förbundets synpunkt ska ses mot bakgrund av att RKM enligt kollektivtrafiklagens 2 kap. 14 § ska verka för en tillfredsställande taxiförsörjning i länet, förutom att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärsgupper.

Trots hög konkurrens och små marginaler för taxiföretagen upplever privatresenärer att det är dyrt att åka taxi. Det gör det svårt att få hushåll att gå över från privata bilresor till taxi eller en kombination av taxi och annan kollektivtrafik. En sådan omställning skulle enligt Taxiförbundet kunna bidra till att minska privatbilismen i större städer och därmed till en bättre miljö. Företag med digitala tjänsteplattformar som organiserar taxitrafik har på andra marknader visat på möjligheterna att hitta attraktiva lösningar genom att kombinera kollektivtrafiken med delad bil. Svårigheterna att i större utsträckning skapa den här typen av lösningar har ofta uppstått när tjänsterna ska upphandlas, även om dessa har varit omtyckta av resenärerna.

#### 4.2.5 Kollektivtrafik på vatten

Från och med augusti 2012 utökades kollektivtrafiklagen till att dessutom gälla kollektivtrafik på vatten. Kompletteringen innebär att även till sjöss är RKM ansvarig för den offentligt organiserade kollektivtrafiken. De krav som gäller för kollektivtrafikföretag, till exempel skyldigheten att informera om den trafik de bedriver, gäller också för kollektivtrafik på vatten.

Kollektivtrafik på vatten utgör omkring 1 procent av den totala kollektivtrafiken i Sverige. Det är ett tiotal län som har sådan trafik. Västra Götalands län står för den högsta andelen mätt i antal avgångar, medan Stockholms län har flest utbudskilometer.

Den största delen av trafiken är upphandlad, men det förekommer även kommersiell kollektivtrafik på vatten. Det finns en mängd

<sup>36</sup> [www.taxiforbundet.se](http://www.taxiforbundet.se), Besökt 2019-12-31.

<sup>37</sup> Svenska Taxiförbundet, *Sveriges hemligaste kollektivtrafik - En kartläggning av den anropsstyrda kollektivtrafiken i Sverige*, oktober 2018.

kollektivtrafiklinjer som drivs på kommersiell grund, dvs. trafik som bedrivs utan avtal med en offentlig myndighet eller ett offentligt bolag. Kollektivtrafiken bedrivs ofta med fartyg som även används för annan trafik till sjöss, till exempel charter- och beställningstrafik.

### 4.3 Transport- och klimatpolitiska mål och måluppfyllelse

För att nå målet om en kraftig minskning av växthusgasutsläppen behöver en större andel av persontransporterna utföras med energi-effektiva trafikslag. Ett grundläggande skäl för utredningens uppdrag att föreslå ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik är enligt direktiven behovet av att det ska vara enkelt att söka och köpa biljetter för kollektivtrafiken på ett lättillgängligt sätt. Det bör också bli enklare att kombinera kollektivtrafikresor inom och mellan regioner samt med olika trafik- och transportslag på ett sömlöst sätt.

Enligt direktiven ska vi i vårt uppdrag även utgå från de transportpolitiska målen och principerna. Mot den bakgrunden gör vi i detta avsnitt en tämligen bred genomlysning av de svenska transport- och klimatpolitiska målen och måluppfyllelsen.

#### 4.3.1 De transportpolitiska målen

Riksdagen beslutade redan 2009 om det övergripande transportpolitiska målet, liksom om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.<sup>38</sup> Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla medborgare en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt att bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

---

<sup>38</sup> Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09: TU14, rskr. 2008/09:257.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska omkomma eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att det övergripande generationsmålet för miljön och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

### 4.3.2 Ett klimatpolitiskt ramverk

I juni 2017 beslutade riksdagen även om ett klimatpolitiskt ramverk som innehåller en klimatlag och nya klimatmål.<sup>39</sup> Tillsammans sätter detta ramar för hur svensk klimatpolitik ska bedrivas.

Ramverket består av tre pelare: nya mål för klimatpolitiken, en klimatlag som lagfäster att regeringens politik ska utgå från klimatmålen samt att ett klimatpolitiskt råd inrättas som ska utvärdera regeringens samlade politik för att se hur förenlig den är med klimatmålen. Syftet med ramverket är att ge långsiktighet och stabilitet i svensk klimatpolitik.

Riksdagen har vidare beslutat att miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären enligt FN:s ramkonvention om klimatförändring ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Riksdagen har också antagit flera etappmål som rör klimatet.

Det etappmål som beskriver det långsiktiga målet innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. De kvarvarande utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. Beslutet omfattade även ett klimatmål för transportsektorn som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart) ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

Den nya klimatlagen (2017:720) innehåller grundläggande bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2018. Den lagfäster att regeringens klimatpolitik ska utgå ifrån klimatmålen och hur arbetet ska bedrivas. Bland annat ska de klimatpolitiska målen och de budgetpolitiska målen ges förutsättningar att samverka. Regeringen ska varje år också presentera en

<sup>39</sup> Prop. 2016/17:146 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 2016/17:320.

klimatredovisning i budgetpropositionen. Vidare ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som bland annat ska redovisa hur klimatmålen ska uppnås.

#### 4.3.3 Ett preciserat klimatmål för transportsektorn

Transporter står för närvarande för en tredjedel av växthusgasutsläppen i Sverige. För att de långsiktiga målen inom klimatpolitiken ska kunna nås, måste utsläppen från transporter minska i betydligt snabbare takt än hittills. Regeringen har därför beslutat att det av riksdagen beslutade klimatmålet för transportsektorn inom miljömålssystemet även ska utgöra ett etappmål för de transportpolitiska målen, dvs. *växthusgasutsläppen från inrikes transporter – utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem – ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010*.<sup>40</sup>

Regeringen konstaterade i samband med sitt beslut att transportsystemet ska utvecklas mot det övergripande transportpolitiska målet och att funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. Om klimatmålet ska nås, behöver funktionsmålet enligt regeringen i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska således leda till att klimatmålet för transporter uppnås.

#### *Nytt etappmål för andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik*

Regeringen beslutade 2018 också – som en del av en strategi för levande städer – om ett nytt etappmål i miljömålssystemet för att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik.<sup>41</sup> Etappmålet innebär att *andelen persontransporter med gång-, cykel- och kollektivtrafik i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen*. Regeringen uppdrog åt Trafikanalys att följa upp etappmålet och att utifrån de skilda förutsättningar som råder i kommunerna, till exempel när det gäller folkmängd eller befolkningstäthet, föreslå indikativa målnivåer för kom-

<sup>40</sup> Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020 Uo 22 Kommunikationer*, s. 24 f.

<sup>41</sup> Regeringens skrivelse 2017/18:230 *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*.

muner med olika förutsättningar. Trafikanalys redovisade uppdraget under 2019.<sup>42</sup>

#### 4.3.4 Resultat utifrån de transportpolitiska målen

Regeringen lämnar årligen en resultatredovisning för de transportpolitiska målen i budgetpropositionen. Som underlag för regeringens redovisning följer Trafikanalys upp 15 indikatorer för samhällsekonomisk effektivitet, funktionsmål och hänsynsmål.<sup>43</sup> För funktionsmålet för tillgänglighet används nyckelindikatorer för:

- Transportsystemets standard och tillförlitlighet,
- Tillgänglighet till arbete och skola,
- Tillgänglighet – övriga persontransporter,
- Användbarhet för alla i transportsystemet, samt
- Tillgänglighet – godstransporter.

För hänsynsmålet för säkerhet, hälsa och miljö används nyckelindikatorer för:

- Omkomna och allvarligt skadade,
- Växthusgasutsläpp,
- Energieffektivitet,
- Påverkan på naturmiljön, samt
- Påverkan på människors livsmiljö.

#### *Samhällsekonomisk effektivitet*

I den senaste resultatredovisningen bedömde regeringen att transportförsörjningen ännu inte är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar.<sup>44</sup> Transporter skapar tillgänglighet, men ger också upphov till en rad samhällsekonomiska kostnader. Tillgänglig-

---

<sup>42</sup> Trafikanalys, *Gång-, cykel- och kollektivtrafik – uppföljning och indikativa kommunala mål*, Rapport 2019:7.

<sup>43</sup> Trafikanalys, *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2019*, Rapport 2019:6.

<sup>44</sup> *Ibid* s. 25 ff.

heten skulle kunna vara bättre och de negativa konsekvenserna som utsläpp av växthusgaser behöver minska. En samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning förutsätter – förutom en effektiv pris-sättning – att nyttorna av transporterna överväger kostnaderna för desamma. De samhällsekonomiska nyttorna av transporter är framför allt kopplade till syftet med transporten, till exempel att nå ett arbete, en utbildning eller en fritidsaktivitet. De samhällsekonomiska kostnaderna är till exempel utsläpp och buller men också slitage på infrastrukturen samt olyckor.

### *Tillgänglighet*

Regeringen angav i resultatredovisningen att transportsystemets standard och tillförlitlighet har försämrats under den senaste tioårsperioden. Detta beror främst på att person- och godstågens tillförlitlighet har försämrats över tid. Punktligheten har sjunkit samtidigt som trafikvolymen på järnväg har ökat. Fler tåg innebär ökad trängsel på spåren och större konsekvenser när störningar inträffar. Senare rapporter avseende 2019 tyder på att den negativa utvecklingen kan komma att vända.

Transportsystemet ska vara användbart för alla. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster syftar till att bidra till en väl fungerande inre marknad genom att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra när det gäller tillgänglighetskrav för vissa produkter och tjänster. Det gäller bland annat biljett- och check-in-automater samt informationstjänster i anslutning till vissa transporttjänster.

Ett mått på långsiktig hållbarhet i transportsystemet är att transporterna är ekonomiskt överkomliga, det vill säga att människor har ekonomiskt utrymme att genomföra de resor som de har behov av för sin försörjning eller utbildning. Om det är billigare att göra rätt val miljömässigt, och dyrare att bidra till ökade utsläpp, är det positivt för den långsiktiga hållbarheten.

Regeringen bedömer i resultatredovisningen att transporternas ekonomiska överkomlighet har försämrats under den senaste tioårsperioden som en följd av att den samhällsorganiserade kollektivtrafiken har blivit dyrare.



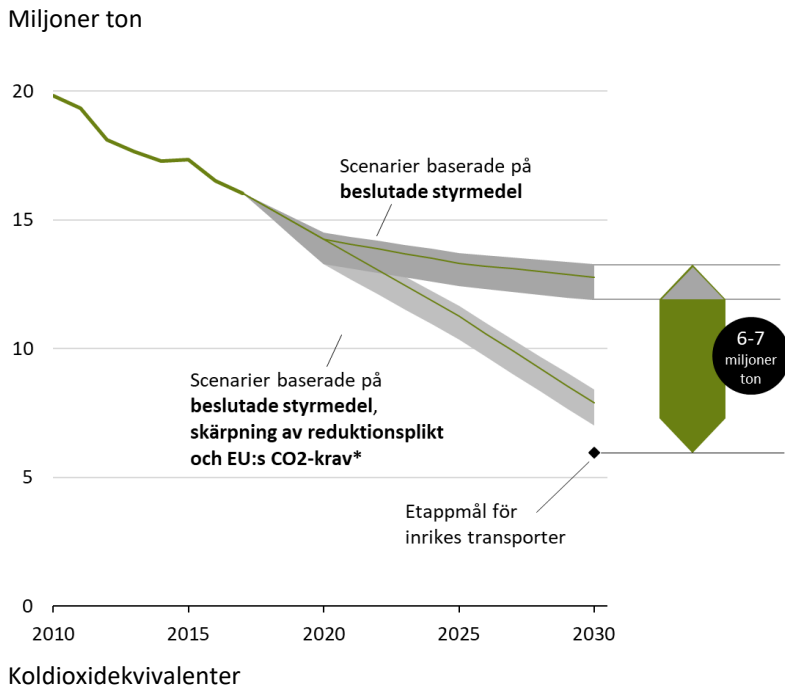
*Hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa*

En av de indikatorer som regeringen har valt i den klimatpolitiska handlingsplanen för att beskriva hänsynsmålet – *Växthusgasutsläpp* – visar en positiv utveckling sedan 2009. Den positiva utvecklingen går dock inte i en sådan takt att det är sannolikt att uppsatta delmål nås på utsatt tid. När det gäller växthusgasutsläppen saknades dessutom tillförlitlig officiell statistik för 2018. Flertalet andra nyckeltal som används för att bedöma hänsynsmålet visar inte någon tydlig utvecklingsriktning sedan målen antogs.

Naturvårdsverket har i sitt underlag bedömt att etappmålet för transportsektorn kan nås med en kombination av åtgärder inom följande tre områden.

- Transporteffektivare samhällen där trafikarbete med energintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar genom en smart samhällsplanering och mer av till exempel resfria möten.
- Energieffektivisering av fordon gör att det trafikarbete som kvarstår använder mindre mängd energi.
- Omställning från fossila drivmedel till förnybara drivmedel och elektrifiering.

**Figur 4.5 Historiska utsläpp, scenario och klimatmål för 2030 för inrikes transporter**



*Källa:* Naturvårdsverket Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan, Rapport 6879 Mars 2019.

\* Antagande om en reduktionspliktsnivå på 40 procent 2030 och tiden därefter samt att EU-kommissionens förslag om CO<sub>2</sub>-krav på lätta respektive tunga fordon till 2030 införs.

### 4.3.5 Den klimatpolitiska handlingsplanen

Regeringen lämnade i december 2019 en proposition med den första klimatpolitiska handlingsplan som enligt den nya klimatlagen ska överlämnas till riksdagen.<sup>45</sup> I propositionen redovisar regeringen hur det klimatpolitiska arbetet bör bedrivas under mandatperioden inklusive beslutade och planerade åtgärder som bidrar till att nå de nationella och globala klimatmålen.

Regeringen föreslår ökade ansträngningar för att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden för att nå det långsiktiga och tidsatta utsläppsmålet. Det arbetet bör innefatta att

<sup>45</sup> Prop. 2019/20:65 *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

- se över all relevant lagstiftning för att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag,
- regeringen i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen, samt att
- regelverket tydliggörs så att konsekvensanalyser görs av effekter för klimatet inom de politikområden där det är relevant.

I handlingsplanen presenteras vilka åtgärder som regeringen avser att vidta dels på tvärssektoriell nivå, dels för olika utsläppssektorer med ett särskilt fokus på transportsektorn.

Transporternas utsläpp ska minska genom transporteffektivitet, elektrifiering, hållbara förnybara drivmedel samt energieffektiva fordon och fartyg.<sup>46</sup> Inrikes transporter på land, till sjöss och med flyg står för omkring en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. År 2017 innebar det knappt 17 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter. De utsläpp som omfattas av etappmålet för inrikes transporter till 2030 har därmed minskat med 18 procent mellan 2010 och 2017, vilket motsvarar omkring två procent per år. Utsläppsminskningen har till största del skett till följd av effektivare fordon och ökad användning av biodrivmedel.

Utsläppsminskningen har samtidigt motverkats av ökat trafikarbete. För att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030 behöver utsläppen minska betydligt snabbare eller med i genomsnitt 8 procent per år mellan åren 2019 och 2030, vilket förutsätter att trafikarbetet kan minska så att de produceras med färre fordonskilometer.

Vägtrafiken släppte ut 15,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2017, vilket utgör 93 procent av hela transportsektorns utsläpp. Av den andelen står personbilar för 65 procent. De stora utsläppen från vägtransporterna beror på att vägtrafikarbetet är omfattande och att det stora flertalet fordon i huvudsak drivs med bensin och diesel.

Transporter på järnväg står för 0,2 procent av växthusgasutsläppen från inrikes transporter och utsläppen minskar över tid. Järnvägstransporterna släppte under 2018 ut 40 000 ton koldioxid-ekvivalenter, vilket är en minskning med 33 procent eller 20 000 ton sedan 2010. Transporter med järnväg är effektiva med mycket låg

---

<sup>46</sup> Ibid s. 108 ff.

energianvändning per personkilometer eller per godsenshet. Detta gör järnvägen till en viktig del av lösningen för att etappmålet för inrikes transporter till 2030 och det långsiktiga klimatmålet till 2045 ska kunna nås.

Regeringen bedömer i propositionen att befintliga styrmedel behöver kompletteras med åtgärder som bland annat leder till en överflyttning av flyg- och bilresor till gång-, cykel-, och kollektivtrafik på väg, järnväg eller med båt. Genom åtgärder som leder till en sådan överflyttning kan tillgängligheten öka utan att trafikarbetet ökar. Bland åtgärder för att minska utsläppen i städerna tar regeringen upp åtgärder på kommunal nivå för att uppnå etappmålet för ökad andel gång-, cykel- och kollektivtrafik. En annan åtgärd som nämns är att det nationella biljettsystemet bör införas för all kollektivtrafik i hela Sverige senast 2022.<sup>47</sup>

Det nationella biljettsystemet tas också upp som en åtgärd för att skapa bättre förutsättningar för järnväg.<sup>48</sup> I det sammanhanget anför regeringen att biljettsystemet ska bli en oberoende plattform. Finansieringsmodellen och den tekniska plattformen bör vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande för att möjliggöra för såväl stora som små aktörer att erbjuda reseinformation och biljetter via systemet. Regeringen avser enligt propositionen att se över hur tågresor med olika operatörer ska kunna köpas via samma plattform för att på så sätt underlätta för resenären.

#### **4.4 Lagstiftning som reglerar ansvar, befogenheter eller tekniska krav på ett nationellt biljettsystem**

I kapitel 3 beskriver vi översiktligt de politiska beslut som har format kollektivtrafikens utveckling alltsedan 1960-talet. I detta avsnitt tar vi upp innehållet i nuvarande lagar och regleringar, som utredningen ser som särskilt relevanta för utformningen av ett nationellt biljettsystem.

Köp av en biljett eller ett periodkort för kollektivtrafiken föregås många gånger av att resenären söker reseinformation avseende tidtabeller, pris och mest fördelaktigt alternativ om flera resvägar är möjliga och/eller flera operatörer är inblandade. Det behövs särskilt

---

<sup>47</sup> Ibid s. 121 ff.

<sup>48</sup> Ibid s. 128 ff.

vid långväga resande eller då resenären inte har sin naturliga hemvist i området där resan ska genomföras.

Informationen som ligger till grund för att producera en biljett kan även få betydelse för andra moment under själva resan. Det gäller exempelvis vid validering av biljetten i syfte att säkerställa resenärens rätt att resa eller vid byte av resväg på grund av förseningar. Digital information om tidtabeller, hållplatser, linjer, rutter, affärsregler, priser med mera är därför nödvändiga för att kunna producera och använda biljetter i ett regionalt eller nationellt biljettsystem.

I nuläget finns ingen nationell lagstiftning eller EU-lagstiftning som specifikt reglerar ansvar och befogenheter för ett biljettsystem. Detsamma gäller tekniska krav på ett biljettsystem som skulle göra ett kombinerat eller multimodalt resande möjligt (ett resande där resenären använder två eller flera transportslag). Denna brist har bland annat påpekats av riksdagens trafikutskott med hänvisning till lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.<sup>49</sup> Problemet har även påvisats ur ett EU-perspektiv genom en rapport utgiven av EU-kommissionen med hänvisning till gällande EU-lagstiftning.<sup>50</sup>

Svensk lagstiftning har delvis skapat förutsättningar för att utveckla ett nationellt biljettsystem genom kollektivtrafiklagen. Lagens regler ställer krav på trafikoperatörer att lämna ut trafikinformation till en gemensam databas för trafikantinformation. EU-lagstiftningen har i detta avseende varit ännu tydligare genom direktivet om intelligenta transportsystem (det så kallade ITS-direktivet) samt den delegerade förordningen om att tillhandahålla EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster.<sup>51</sup>

Kollektivtrafiklagen ställer inga krav på att insamlad trafikinformation även ska tillhandahållas för att kunna utnyttjas vidare av andra, exempelvis tredjepartsutvecklare. Den lösningen har i stället tillkommit genom att kollektivtrafikbranschen gemensamt har skapat en digital portal, Trafiklab.se. Den administreras av Samtrafiken (se

---

<sup>49</sup> Riksdagens Trafikutskott *Kollektivtrafiklagen – en uppföljning*, Rapport från riksdagen 2015/16: RFR14.

<sup>50</sup> Frazzani S., Taranic I., Jensen M., Zamboni A., Noti K., Piantoni M.; *Remaining Challenges for EU-wide Integrated Ticketing and Payment Systems, Final Report*, European Commission, July – 2019.

<sup>51</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag samt Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 om komplettering av nämnda direktiv vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster.

avsnitt 5.1), där kollektivtrafikinformation tillhandahålls som öppna data via *Application Programming Interfaces* (API).

Utöver nationell lagstiftning finns generell EU-lagstiftning som reglerar nationell och internationell kollektivtrafik. Specifik EU-lagstiftning reglerar hur trafikinformation ska samlas in och tillhandahållas i standardiserade format för den ska kunna utnyttjas vidare av andra. Dessutom har EU infört lagstiftning som reglerar rätten för andra att vidareutnyttja offentlig information generellt.

Vi redovisar i det följande den lagstiftning i Sverige och inom EU som reglerar kollektivtrafiken och dess förutsättningar i allmänhet, men särskilt beträffande den information och datahantering som krävs för väl fungerande boknings- och biljettsystem.

#### 4.4.1 EU:s kollektivtrafikförordning

EU:s kollektivtrafikförordning ((EG) 1370/2007) syftar till att fastställa hur behöriga myndigheter, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik.<sup>52</sup> Behöriga myndigheter kan göra det för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som är tätare, säkrare och av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.

Förordningen är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transporter och på väg. Medlemsstaterna får välja om de vill tillämpa förordningen även på kollektivtrafik på vatten. Enligt förordningen kan en behörig myndighet välja att organisera kollektivtrafiken genom att tillämpa ett fritt anbudsförfarande eller att själv eller genom direkttilldelning till ett internt företag tillhandahålla kollektivtrafik.

Den behöriga myndigheten ska teckna avtal om allmän trafikplikt med det kollektivtrafikföretag som ska tillhandahålla kollektivtrafiken. Av avtalet ska det framgå vilken allmän trafikplikt företaget ska fullgöra och vilka geografiska områden som omfattas. Avtalen får tilldelas för högst tio år för buss och högst 15 år för järnväg, tunnelbana och spårväg.

De behöriga myndigheterna ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten, om de utvalda kollek-

---

<sup>52</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

tivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätter. EU:s kollektivtrafikförordning är direkt tillämplig i svensk rätt men kompletteras i vissa delar av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

#### 4.4.2 Kollektivtrafiklagen

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik reglerar i huvudsak kommunernas och regionernas ansvar och befogenheter för den regionala kollektivtrafiken. Lagen ställer dessutom allmänna krav på kollektivtrafikföretagen. Den trädde i kraft den 1 januari 2012 och har sin grund i EU:s kollektivtrafikförordning. EU-förordningen är tillämplig för kollektivtrafik på väg och järnväg.<sup>53</sup> Medlemsländerna kan även tillämpa den för kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten, vilket Sverige har valt att göra enligt lagen (2012:437) om ändring i kollektivtrafiklagen.<sup>54</sup>

Regeringens bedömning av vad lagen omfattar är att följande verksamheter inte ska räknas som kollektivtrafik.<sup>55</sup>

- Beställningstrafik och chartertrafik,
- Rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt,
- Trafik som anordnas vid särskilda evenemang,
- Resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan,
- Resor där det huvudsakliga syftet är något annat än själva persontransporten, samt
- Vägfärjor.

Lagen innebär bland annat att den begränsning som tidigare hindrade kommersiella trafikföretag att bedriva lokal och regional kollektivtrafik togs bort i syfte att öka dynamiken på kollektivtrafikmarknaden. Den skulle därmed bidra till ett större utbud av

---

<sup>53</sup> Enligt EU:s *Sammanfattning av EU lagstiftning* är förordningen tillämplig på kollektivtrafik med buss och järnväg (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=legissum:l24488>). Sverige har valt att tolka in all tidtabellsbaserad trafik på väg (stadsbussar och linjebussar inklusive taxi), järnväg och vatten.

<sup>54</sup> Prop. 2011/12:76, bet. 2011/12: TU5 rskr. 2011/12:247.

<sup>55</sup> *Ibid.*, s. 20.

kollektivtrafik och ett ökat resande genom fler resealternativ och en ökad valfrihet för resenärerna.

Det är kommunernas och regionernas (tidigare landstingens) regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) som handhar ansvaret för regional kollektivtrafik. Med det menas sådan kollektivtrafik som i första hand äger rum inom ett län. Om den sträcker sig över flera län, ska den huvudsakligen vara ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande. Resandet ska med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodose ett sådant behov.

Enligt lagens 2 kap. ska RKM regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska uppdateras vid behov.

Av lagens 3 kap. framgår att RKM är behörig lokal myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet. RKM får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område. Ett beslut om allmän trafikplikt får dock enbart avse regional kollektivtrafik.

Enligt lagens 4 kap. 2 § ska information om trafikutbud lämnas till ett gemensamt system för trafikantinformation. Regeringen har med stöd av lagens 4 kap. 4 § och förordning (2011:1126) delegerat denna uppgift till Transportstyrelsen. Myndigheten har i sin tur genom sina föreskrifter (2012:2) reglerat vilken trafikinformation som ska samlas in och att det är Samtrafiken som ska samla in den. Insamlad trafikinformation tillhandahålls via Samtrafikens portal Trafiklab.se.

#### **4.4.3 Särskilda persontransporter – Färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor**

För de medborgare som inte kan nyttja den ordinarie kollektivtrafiken finns färdtjänst. Färdtjänst innebär särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder och ryms inom de regionala kollektivtrafikmyndigheternas trafikförsörjningsprogram i enlighet med kollektivtrafiklagen.<sup>56</sup> Färdtjänst regleras i två olika lagar beroende på resans längd och omfattning.

---

<sup>56</sup> 2 kap. § 4 4st. lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Se även 1 kap. § 4 lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik.



Färdtjänst i form av privat- eller arbetsresor inom den kommun resenären bor regleras genom lagen (1997:736) om färdtjänst som infördes 1998. Tillstånd till färdtjänst ges till den som ”på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel”. Ett färdtjänstillstånd är oftast villkorat och begränsat på olika sätt utifrån den enskildes situation. Färdtjänsten finansieras delvis med egenavgifter för resenärerna.

Om en person vill resa till andra platser i Sverige och på grund av funktionshinder inte kan resa till normala resekostnader, kan resenären ha rätt till riksfärdtjänst i enlighet med lagen (1997:735) om riksfärdtjänst. Rätten till färdtjänst eller riksfärdtjänst kräver ett särskilt tillstånd, som resenären kan ansöka om hos sin hemkommun. Lagen reglerar hur kommunöverskridande resor med färdtjänsten ska ersättas och förordningen (1993:1148) om egenavgifter med riksfärdtjänst reglerar avgiftsuttaget vid resorna. Avgifterna enligt förordningen tar inte hänsyn till den faktiska kostnaden för att genomföra en resa, som kan variera kraftigt beroende på val av transportslag och bemanning.

Riksfärdtjänsten är specialiserad på att samordna resor med tåg, flyg och båt med taxi eller specialanpassade fordon. Riksfärdtjänsten är fristående från transportföretagen och ska göra det möjligt för personer med funktionshinder att kunna resa inom Sverige. Oavsett om resenären åker med färdtjänsten i sin egen kommun eller med riksfärdtjänsten, kan resenären ha rätt att ha med sig en ledsagare.

Det finns en möjlighet för kommuner att överlåta ansvaret för uppgifter enligt dessa lagar till RKM. Över hälften av landets alla kommuner har i dag lämnat över uppgifter enligt färdtjänstlagen och lagen om riksfärdtjänst.<sup>57</sup> Det anges i kollektivtrafiklagen också att RKM ska redogöra för utbud och grunderna för prissättningen i fråga om resor med färdtjänst och riksfärdtjänst, i de fall ansvaret för resorna har överlämnats från kommuner.

Enligt skollagen (2010:800) är huvudregeln att elever i grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka. Rätten till kostnadsfri skjuts gäller om det behövs med hänsyn till

---

<sup>57</sup> Dir. 2016:85 *Samordning av särskilda persontransporter*, s. 3.

färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Enligt lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor kan även elever i gymnasieskolan få viss reseersättning under vissa förutsättningar.

Lagen (1991:41) om resekostnadsersättning vid sjukresor reglerar hur resor till och från olika vårdinrättningar ska ersättas av regionerna. Lagen innebär endast ett ansvar för regionen för själva ersättningen, inte att organisera resorna. Många regioner har dock valt att organisera egna beställningscentraler.

#### 4.4.4 Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service började gälla den 1 januari 2019 och har sin bakgrund i Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/2102, det så kallade webbdirektivet.<sup>58</sup> Lagen och direktivet syftar till ökad digital tillgänglighet för alla användare, inklusive personer med funktionsnedsättning.

Lagen gäller för statliga myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer som klassas som offentligrättsliga organ. Dessa och även vissa privata aktörer som utför tjänster med offentlig finansiering ska när de upprättar webbplatser, mobilapplikationer och dokument som sprids den vägen tillgodose följande krav.

1. Webbplatser, mobilapplikationer och dokument som sprids via dessa, och så långt det är möjligt även innehåll som sprids via tredje part (exempelvis sociala medier), ska utformas så att de är möjliga att uppfatta samt att de är hanterbara, begripliga och robusta.
2. Användare ska erbjudas möjlighet att påtala brister i förhållande till vad som sägs i punkt 1 och begära att få det åtgärdat. De ska också ha möjlighet att begära ut information som undantagits i punkt 1.

---

<sup>58</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

3. Den som upprättar webbplatser, mobilapplikationer och dokument enligt punkt 1 ska regelbundet publicera en tillgänglighetsredogörelse hur man uppfyller kraven.

När en webbplats eller en mobilapplikation ska uppfylla kraven så gäller det även dokument som inte är webbsidor (exempelvis PDF-filer) som distribueras via denna. Äldre dokument som offentliggjorts innan den 23 september 2018 undantas från kraven, såvida de inte ”behövs för att genomföra de aktiva administrativa förfaranden som följer av den berörda myndighetens uppgifter”, exempelvis blanketter som fortfarande används.

Nya webbplatser ska vara anpassade från och med den 23 september 2019. Befintliga webbplatser som offentliggjorts innan den 23 september 2018 samt tidsberoendemedier (video m.m.) berörs från och med den 23 september 2020. Publika mobilapplikationer berörs från och med 23 juni 2021. Intranät och extranät som publicerats före 23 september 2019 omfattas inte av någon bortre tidsgräns, då de senast måste vara tillgängliga. Däremot ska de göras tillgängliga när de genomgår en omfattande översyn. Förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service anger myndigheten för digital förvaltning (DIGG) som den myndighet som ska utöva tillsyn av lagen. DIGG har mot bakgrund av lagen utfärdat ett antal föreskrifter.

#### 4.4.5 Taxitrafiklagen

Med taxitrafik avses enligt taxitrafiklagen (2012:211) sådan trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer.<sup>59</sup> Taxitrafik får bedrivas endast av den som har taxitrafiktillstånd.<sup>60</sup>

Som taxitrafik anses däremot inte:

- Transport av passagerare till eller från en arbetsplats, skola eller annan lokal, där bilföraren eller passageraren arbetar eller utbildar sig, om transporten sker i samband med att bilföraren färdas till sitt arbete eller sin utbildningsplats,

---

<sup>59</sup> 1 kap. 3 § taxitrafiklagen.

<sup>60</sup> 2 kap. 1 § taxitrafiklagen.

- Transport med personbil av skolelever mellan bostad och skola eller del av en sådan transportsträcka, om transporten utförs av en förälder eller annan anhörig till någon av eleverna, eller
- Transport med utryckningsfordon.<sup>61</sup>

Enligt kollektivtrafiklagen har RKM en skyldighet att verka för en tillfredsställande taxiförsörjning i länet.<sup>62</sup>

Den 1 januari 2017 trädde en ny förordning om redovisningscentraler för taxi i kraft.<sup>63</sup> Därmed har Skatteverket och övriga myndigheter fått ett verktyg för revision och kontroller av samtliga taxiföretag. I juni 2018 infördes även regler om en ny taxikategori med krav på teknisk utrustning i fordonen och hos beställningscentralerna. Den ska öppna för nya tekniska lösningar och affärsmodeller utan att försämra möjligheterna till skattekontroll eller skydd för konsumenter och arbetstagare.

Syftet är att införa tydliga regler som säkerställer en sund konkurrens samt trygghet för kunden och arbetstagaren – samtidigt som den tekniska utvecklingen bejakas. Reglerna om att beställningscentralerna ska kunna få tillstånd träder i kraft den 1 september 2020 och resterande regler den 1 januari 2021.<sup>64</sup>

#### 4.4.6 Fjärde järnvägspaketet

År 2016 antogs det fjärde järnvägspaketet, som syftar till att skapa bättre förutsättningar för ett gemensamt europeiskt järnvägsområde utan tekniska, administrativa och rättsliga hinder mellan medlemsländerna i EU.<sup>65</sup> Förslaget består av sex rättsakter (EU-direktiv och EU-förordningar) som kan delas upp i en teknisk och en politisk del.

Den första delen handlar om driftskompatibilitet och säkerhet med huvudsyftet att effektivisera administrativa beslutsprocesser. EU-kommissionen och ERA (Europeiska Unionens Järnvägsbyrå) får en stärkt roll i ett antal regelgivnings- och tillämpningsprocesser

---

<sup>61</sup> 1 kap. 3 § taxitrafikförordningen (2012:238).

<sup>62</sup> Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, 2 kap. § 14.

<sup>63</sup> 1 kap. 3 § taxitrafikförordningen (2012:238).

<sup>64</sup> Lag (2018:1126) om ändring i lagen om redovisningscentraler för taxitrafik.

<sup>65</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen med flera dokument (se avsnitt 3.2.5).

när beslutskompetens flyttas från nationell till EU-nivå. Förslagen innebär även att möjligheten för medlemsstaterna att ha egna tekniska regler och säkerhetsregler begränsas.

Den andra delen handlar om marknadstillträde, regler för kollektivtrafikmyndigheter och definitioner av roller och ansvar mellan järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

I och med det fjärde järnvägspaketet öppnas de nationella marknaderna för persontransporter på järnväg i EU för konkurrens. Förslaget bedöms få begränsade effekter på den svenska lagstiftningen och svenska förhållanden, eftersom Sverige redan har öppnat järnvägsmarknaden för konkurrens. Däremot bedöms förslaget innebära ökade möjligheter för svenska järnvägsföretag som vill bedriva järnvägstrafik i andra medlemsstater. Medlemsstaterna behåller ändå möjligheten att begränsa tillträde av trafik, om trafiken skulle bedömas kunna skada den samhällsorganiserade kollektivtrafiken, så kallad skadlighetsprövning.

I Sverige infördes ingen skadlighetsprövning när persontrafikmarknaden öppnades för konkurrens. Den samhällsorganiserade trafiken ansågs redan åtnjuta ett tillräckligt skydd genom att trafiken subventionerades. Att införa en skadlighetsprövning skulle försvåra den kommersiella trafikens villkor. Av den anledningen är skadlighetsprövning inte med i förslaget till implementering av direktivet i svensk lagstiftning.<sup>66</sup>

En av rättsakterna är direktivet med tillägg till det så kallade SERA-direktivet.<sup>67</sup> Den nya artikel 13a i lydelse enligt tilläggsdirektivet innehåller särskilda regler för gemensamma informations- och biljettförfaranden (se även avsnitt 3.2.5). Reglerna gör det möjligt för medlemsstaterna att begära att järnvägsföretag som bedriver inrikes persontrafik ska delta i ett gemensamt informations-system och integrerat biljettsystem. Skälet är att det ska gå att genomföra bokningar och tillhandahålla biljetter och eller ge behöriga myndigheter befogenhet att upprätta ett sådant system.

Enligt bestämmelsen är medlemsstaterna skyldiga att se till att ett sådant system inte skapar snedvridning av marknaden eller diskriminerar vissa järnvägsföretag. Dessutom måste medlemsstaterna se till att systemen förvaltas av en offentlig eller privat juridisk enhet, eller

<sup>66</sup> Infrastrukturdepartementet, *Promemoria Fjärde Järnvägspaketet*, 2019-07-22.

<sup>67</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2370 av den 14 december 2016 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen.

en sammanslutning av alla järnvägsföretag som driver passagerartjänster.

Kravet på artikel 13a ställs endast på järnvägsföretag och det är osäkert om den kan tillämpas för ett gemensamt nationellt informations- och biljettsystem, som även omfattar andra färdmedel för persontransporter.

#### **4.4.7 Teknisk specifikation (TSD) gällande driftskompatibilitet för TAP**

Förordning 454/2011 avser teknisk specifikation (TSD) för driftskompatibilitet gällande delsystemet Telematikapplikationer för persontrafik i det transeuropeiska järnvägssystemet, även kallad TAP, till driftskompatibilitetsdirektivet 2008/57/EG.

TSD TAP innehåller tekniska specifikationer som har till syfte att fastställa förfaranden och gränssnitt mellan alla typer av järnvägsaktörer för att tillhandahålla information och utfärda biljetter för resenärer via allmänt tillgängliga tekniska lösningar. TSD TAP omfattar system som förser passagerarna med information före och under resan, till exempel

- system för biljettbokning och betalning,
- bagagehantering, samt
- byten mellan tåg och med andra transportsätt.

Tekniska lösningar som i dag används för biljetter och information i den svenska delen av det europeiska järnvägssystemet behöver anpassas till de standarder som anges i förordningen. Det innebär i stort sett all järnväg i Sverige förutom Roslagsbanan och Saltsjöbanan.

#### **4.4.8 ITS-direktivet**

Det så kallade ITS-direktivet syftar i första hand till att påskynda den samordnade användningen av intelligenta transportsystem för vägtransporter över hela Europa.<sup>68</sup> Direktivet har implementerats i

---

<sup>68</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag.

svensk lagstiftning genom ITS-lagen (2013:315) och ITS-förordningen (2016:383). I artikel 2 i direktivet fastställs fyra prioriterade områden.

- Optimal användning av väg-, trafik- och reseinformation,
- Kontinuitet i ITS-tjänster för trafikledning och hantering av godstransporter,
- ITS tillämpningar till stöd för trafiksäkerhet och transportskydd, samt
- Koppling av fordonet till transportinfrastrukturen.

Direktivet identifierar vissa prioriterade åtgärder som är direkt tillämpliga på kollektivtrafiken. Fem delegerade EU-förordningar har antagits av kommissionen mot bakgrund av ITS-direktivet. Det gäller exempelvis kommissionens förordning 2017/1926 om att tillhandahålla EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster.

ITS-direktivet anses vara särskilt viktigt för utvecklingen av EU:s integrerade biljett- och betalningssystem. Kommissionen har i enlighet med direktivets artikel 7 befogenhet att anta EU-förordningar med tillhörande specifikationer, som blir direkt tillämpliga inom respektive medlemsstat. I syfte att fullfölja ITS-direktivets intentioner har Europaparlamentet och Europeiska rådet beslutat att förlänga direktivet löpande till dess att rådet eller parlamentet lägger in sitt veto.<sup>69</sup>

Av direktivets reviderade förslag till arbetsprogram för perioden 2018 till och med 2022 framgår det bland annat att EU har för avsikt att inrikta arbetet på EU-omfattande multimodala boknings- och biljetttjänster. Vår bedömning i nuläget (april 2020) är att EU kommissionens arbete med multimodala boknings- och biljetttjänster inte kommer att påverka våra förslag i och med att denna del av EU kommissionens kommande arbetsprogram inom ITS-direktivet ännu inte har startat upp.

---

<sup>69</sup> Europaparlamentets och Rådets beslut 2017/2380.

#### 4.4.9 Förordningen om specifikationer för trafikinformation

EU-kommissionens delegerade förordning 2017/1926 innehåller specifikationer för trafikinformation för att harmoniserat tillhandahålla multimodala reseinformationstjänster inom EU.<sup>70</sup> Förordningen gäller hela unionens transportnät. Den kräver att medlemsstaterna inrättar en nationell åtkomstpunkt för att göra trafikinformation tillgänglig, åtminstone vad avser statisk trafikinformation.<sup>71</sup>

Beslut om att tillhandahålla dynamisk trafikinformation överläts enligt förordningen till medlemsstaterna. Förordningen har implementerats i svensk lagstiftning genom förordningen (2016:383) om intelligenta transportsystem vid vägtransporter.

Specifikationerna i EU-förordningen avser samtliga färdmedel som flyg, järnväg inklusive höghastighetståg, buss, långdistansbuss, sjöfart inklusive färja, tunnelbana, spårvagn, taxi, bilpooler, biluthyrning, cykeluthyrning, cykeldelning, linbanor och promenadvägar. Förordningen är även tillämplig på anropsstyrd trafik.

Kravet på att göra statisk och i förekommande fall dynamisk trafikinformation tillgänglig för olika färdmedel gäller för den information som redan samlats in och som finns i maskinläsbart format. Det finns ingen skyldighet att samla in trafikinformation som inte redan finns i maskinläsbart format. Det finns heller ingen skyldighet att den trafikinformation som görs tillgänglig lagras i en särskild databas. Medlemsstaterna uppmuntras att utveckla kostnadseffektiva lösningar som är lämpliga för digitalisering av statisk och dynamisk trafikinformation. Eventuell ekonomisk ersättning för att tillhandahålla informationen ska vara rimlig och stå i proportion till kostnaderna.<sup>72</sup>

Med statisk trafikinformation avses i förordningen uppgifter om trafikinformation som inte förändras alls eller i vart fall inte regelbundet. Det gäller information som ändras relativt sällan och som kan bytas ut genom periodiska uppdateringar snarare än kontinuerliga uppdateringar. Som exempel anges information om tidtabeller och hållplatser. Med dynamisk trafikinformation avses trafikinformation som ändras ofta eller regelbundet och representerar

---

<sup>70</sup> EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av EU- omfattande multimodala reseinformationstjänster.

<sup>71</sup> Direktivets artikel 3.

<sup>72</sup> Direktivets artikel 8, pkt 4.



tillståndet vid ett givet ögonblick. Som exempel anges tillgången på realtidsinformation om bussens ankomst eller information om oplanerade störningar som kräver kontinuerlig uppdatering.

Förordningen är den viktigaste EU-lagstiftningen för att stödja försäljningen av kombinerade eller multimodala biljetter i och med att den reglerar tillgången till nödvändig trafikinformation. Trafikinformationen ska kunna användas för att utveckla nya kombinerade eller multimodala trafikinformations- och biljettjänster.

#### 4.4.10 Öppna data-direktivet

Öppna data-direktivet omarbetar och ersätter det så kallade PSI-direktivet.<sup>73</sup> PSI-direktivet införlivades i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.<sup>74</sup> Det nya direktivet gäller från och med den 17 juli 2021 och ska senast samma dag vara implementerat i respektive i medlemslands nationella lagstiftning. Det omarbetade direktivet bygger på den allmänna principen att offentliga och offentligt finansierade data bör kunna användas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål.

Direktivet syftar till att göra information från den offentliga sektorn mer lättillgänglig för nystartade företag och små och medelstora företag. Det kan ske genom att öka utbudet av dynamiska data och dataset med särskilt hög ekonomisk inverkan och genom att främja konkurrens och öppenhet på informationsmarknaden.

Bakgrunden är bland annat att EU-kommissionen ansåg att insatser på EU-nivå var nödvändiga för att ta itu med hinder för att kunna vidareutnyttja information från den offentliga sektorn och offentligt finansierad information i hela EU. I direktivet fastställs den rättsliga ramen för att vidareutnyttja offentlig information. Det kan gälla geografisk information, information i markregister, statistisk eller juridisk information, som innehas av offentliga myndigheter eller offentliga företag samt offentligt finansierade forskningsdata.

Med offentliga myndigheter menas statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av

---

<sup>73</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

<sup>74</sup> Uppdaterades 2013 (se 2013/37/EU).

sådana myndigheter eller offentlighetsrättsliga organ. Med offentligt företag menas varje företag över vilket offentliga myndigheter har ett direkt eller indirekt inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller gällande regler. Definitionen omfattar företag som bedriver kollektivtrafik på väg och järnväg, lufttrafikföretag och rederier inom EU som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik.<sup>75</sup>

Offentliga myndigheter och företag måste enligt direktivet göra sina handlingar tillgängliga i befintliga format och språkversioner. Om det är lämpligt, ska det också kunna ske på elektronisk väg i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan utnyttjas vidare och förses med tillhörande metadata.

Direktivet främjar användningen av öppna data, dvs. data i öppna format som kan användas fritt och delas för valfritt ändamål. Även dynamiska data måste bli tillgängliga för att vidare utnyttjas omedelbart efter insamlingen. Det kan ske via ett applikations-programmeringsgränssnitt (API) och som en bulknedladdning.

Direktivet innehåller även att antal undantag och gäller inte för följande handlingar.

- Handlingar till vilka tredje man innehar immateriella rättigheter,
- Handlingar som med hänsyn till känslig information om skydd av kritisk infrastruktur är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt nationella bestämmelser,
- Handlingar som inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av en offentlig myndighet eller som framställs utanför ramen för ett offentligt företags tillhandahållande av tjänster,
- Handlingar med anknytning till verksamheten i ett offentligt företag som är direkt konkurrensutsatt och därför inte omfattas av upphandlingsregler enligt artikel 34 i direktiv 2014/25/EU, samt
- Andra handlingar som avses i artikel 1.2 i direktivet.

---

<sup>75</sup> *Summaries of EU Legislation* gällande Öppna data-direktivet.

## 4.5 Bestämmelser om passagerarrättigheter

### 4.5.1 Tågpassagerares rättigheter

EU-förordningen om tågpassagerares rättigheter är den äldsta av tre förordningar om passagerarrättigheter. Den reglerar främst tåglinjer som är 15 mil eller längre eller då resan sker genom flera EU-länder.<sup>76</sup> Vissa regler i förordningen gäller även för kortare tåglinjer och vissa regler har Sverige gjort undantag från till förmån för nationell lagstiftning.

En resenär har rätt att få hjälp att resa vidare alternativt att erhålla ekonomisk ersättning vid förseningar längre än 60 minuter samt vid inställd trafik. Ersättning för enkelbiljetter regleras detaljerat. För periodkort har järnvägsföretaget större utrymme att utforma egna ersättningsregler.

Förordningen reglerar även järnvägsföretagets skyldigheter att lämna trafikinformation, biljettförsäljning, stationsledsagning och hjälp för funktionsnedsatta ombord. Minsta tid för förbokning av stationsledsagning är 48 timmar före avresa.

Ansvaret för angivna skyldigheter fördelas mellan stationsförvaltare, infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. Vissa skyldigheter gäller enbart på bemannade stationer, varför det behöver klargöras.

I Sverige organiserar Trafikverket och har ansvar för stationsledsagning, som kan beställas på [stationsledsagning.se](https://stationsledsagning.se). Det sker i samarbete med för närvarande ett 10-tal RKM, 6 järnvägsföretag och stationsterminalerna i de största städerna samt Arlanda flygplats. Bland annat kan ledsagning beställas för SL:s samtliga tunnelbanestationer. Ledsagningen vid järnvägen sköts av Riksfärdtjänst.

Inom EU pågår ett arbete med att uppdatera förordningen om tågpassagerares rättigheter och beslut förväntas under 2020. Det är ännu oklart (mars 2020) hur ingripande förändringar som det slutligen blir fråga om.

---

<sup>76</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

### 4.5.2 Busspassagerares rättigheter

EU-förordningen för busspassagerare reglerar främst resor på linjer som är 25 mil eller längre eller går i flera EU-länder.<sup>77</sup> Vissa regler gäller även för busslinjer med kortare linjelängd än 25 mil. När det gäller linjer mellan 15 och 25 mil har Sverige beslutat att EU-förordningen ska vara tillämplig trots att förordningens grundregel avser linjer längre än 25 mil. Sverige har undantagit vissa regler i förordningen till förmån för nationell lagstiftning. Även turist- och beställningstrafik regleras delvis av förordningen.

En resenär har enligt förordningen rätt att få hjälp med att resa vidare, alternativt att få ekonomisk ersättning, vid förseningar längre än 120 minuter och vid inställd trafik. Ersättning för enkelbiljetter regleras detaljerat. För periodkort får bussoperatören större utrymme att utforma egna ersättningsregler. Någon lägsta ersättningsnivå är inte definierad.

Precis som för tågpassagerare regleras skyldigheter kring trafikinformation, terminalledsagning och hjälp för funktionsnedsatta ombord. Förbokning av terminalledsagning ska enligt förordningen ske senast 36 timmar före avresa. Biljettförsäljning regleras inte. Ett arbete med uppdateringar har initierats inom EU.

### 4.5.3 Fartygspassagerares rättigheter

EU-förordningen om fartygspassagerares rättigheter gäller för resenärer som färdas med passagerarfartyg till sjöss och på inre vattenvägar med vissa undantag.<sup>78</sup> Bland annat gäller förordningen enbart för fartyg med rätt att ta mer än 12 passagerare, har en besättning på minst tre personer eller då enkel resa överstiger 500 meter. Förordningen gäller inte för utflykts- och sightseeingturer. Förordningen medger nationella undantag, men Sverige har beslutat att inte utnyttja den möjligheten.

Vid försenad trafik har en resenär rätt att få hjälp att resa vidare alternativt att få biljetten återbetald, om avgången är försenad längre

<sup>77</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

<sup>78</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

än 90 minuter. Detta gäller även vid inställd trafik. Resenären har även rätt att få ersättning om ankomsten är försenad längre än 60 minuter.

Ersättning vid enkelbiljetter regleras i detalj. För periodkort har transportören större utrymme att utforma egna ersättningsregler. Liksom för tåg- och busspassagerarförordningarna regleras skyldigheter för trafikinformation, terminalledsagning och hjälp för funktionsnedsatta ombord. Förbokning av terminalledsagning skall enligt förordningen ske senast 48 timmar före avresa. Biljettförsäljning regleras inte.

#### 4.5.4 Kompletterande svensk lagstiftning

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg- och busspassagerarförordningar samt förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar reglerar främst vilka paragrafer i de olika förordningarna som Transportstyrelsen eller Konsumentverket är tillsynsmyndighet för samt hur viss rätt att utfärda föreskrifter är delegerad. Även Konsumentombudsmannens roll att väcka talan och att ge föreläggande regleras.

#### 4.5.5 Rättigheter för lokalt och regionalt resande

Lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter reglerar bland annat ersättning för förseningar vid resor på linjer kortare än 15 mil för tåg och buss samt alla resor med spårväg och tunnelbana.

En resenär har en rätt att få ersättning vid förseningar som befaras leda till minst 20 minuters försening. Lagen anger ingen skyldighet för transportören att ge hjälp eller erbjuda annan transport vid försening eller inställd resa. Däremot har resenären rätt att få ersättning för utlägg för resa med taxi, egen bil eller annat transportmedel.

Publicerade förändringar av planerad avgångs- eller ankomsttid som meddelas tidigare än tre dygn innan avresa räknas inte som grund för försening. Om motsvarande förändringar som meddelas senare än tre dygn innan avresa samt om avgångstid framgår på biljetten, anses det utgöra grund för ersättning.

Lagen reglerar även skyldigheter kring information som ska tillhandahållas resenären. Bland annat ska prognoser och konsekvenser

vid förseningar lämnas. Unikt för lagen är att det inte krävs något avtal mellan resenär och transportör för att resenären ska kunna kräva sina rättigheter, om resenären inrättat sig på att resa.

## 4.6 Statens roller inom kollektivtrafiken

Allmänt sett intar staten och de statliga myndigheterna flera olika roller inom olika samhällsområden. En myndighet kan vara ett expertorgan för att följa upp, utvärdera och fördjupa kunskapsbildningen inom ett specifikt område. Rollen att svara för nationell informationsförsörjning inom samma område är nära kopplad den uppgiften. En annan uppgift kan vara att svara för styrningen inom ett visst område, dvs. att utifrån nationella regler och egna befogenheter påverka andra aktörers verksamhet i samhället. En viktig statlig uppgift är också tillsyn av kommunal och annan verksamhet, vilket är fördelat på flera myndigheter med sektorsansvar. En myndighet kan ha flera roller inom ett och samma område. Inom kollektivtrafiken gäller det inte minst Trafikverket.

### 4.6.1 Trafikverket ska tillhandahålla infrastruktur

Trafikverkets grundläggande uppgift är att med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för väg- och järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Verket ska också svara för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar och verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Ett viktigt inslag i den grundläggande uppgiften är att ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser.

Myndigheten ska vidare bland annat bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och andra organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur. Trafikverket ska också årligen följa upp och till regeringen redovisa åtgärder såväl i den nationella planen för infrastruktur som i länsplaner för regional transportinfrastruktur i de delar som verket har ansvarat för genomförandet.

#### **4.6.2 Trafikverket ska ge stöd när RKM upprättar trafikförsörjningsprogram**

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska enligt kollektivtrafiklagen regelbundet fastställa mål för den regionala trafiken i ett trafikförsörjningsprogram, som vid behov ska uppdateras. Programmet ska upprättas efter samråd med berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag, näringsliv och resenärer. Ett program ska bland annat innehålla en redovisning av behovet av regional kollektivtrafik och mål för trafikförsörjningen. Redovisningen ska omfatta alla former av regional trafik, såväl kommersiell trafik som trafik under allmän trafikplikt. Redovisningen ska även innehålla de bytespunkter och linjer som ska vara tillgängliga för alla liksom mål och åtgärder för anpassning av trafiken till behov hos personer med funktionsnedsättning.

Enligt sin instruktion ska Trafikverket bland annat verka för kollektivtrafikens utveckling. Det gäller till exempel genom att ge RKM råd och stöd i fråga om utformningen av trafikförsörjningsprogram.

#### **4.6.3 Trafikverket kan komplettera RKM:s ansvar för att tillhandahålla regional kollektivtrafik**

Enligt kollektivtrafiklagen ansvarar RKM (regionen och/eller kommunerna gemensamt) för den regionala kollektivtrafiken. Den som ansvarar för kollektivtrafiken ansvarar också för persontransporter enligt lagen (1997:736) om färdtjänst eller lagen (1997:735) om riksfärdtjänst. RKM ska dessutom verka för att den regionala kollektivtrafiken är tillgänglig för alla resenärsgupper och för en tillfredsställande taxiförsörjning i länet.

Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Trafikverket får också ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i RKM:s regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. I de avtal som Trafikverket svarar för ska myndigheten väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner.

Trafikverket får dessutom göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under RKM:s ansvar, om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken. Sådana insatser får ske under förutsättning att de inte ersätter det ansvar som RKM har enligt kollektivtrafiklagen.

#### *Trafikverkets projektfinansiering*

Trafikverket har agerat medfinansär i olika utvecklingsprojekt inom kollektivtrafikbranschen, där även RKM och Samtrafiken har medverkat. I dag sker det till största delen i projektet Öppna trafikdata, som förbereder branschen för att hantera större datamängder i enlighet med de EU-direktiv som finns och har aviserats inom området. Projektet finansieras med cirka 1/3 av staten genom Trafikverket, cirka 1/3 genom landets sex största RKM som styr projektet och cirka 1/3 genom Samtrafiken. Samtrafiken ska sedan svara för drift och förvaltning utan statlig finansiering. Trafikverkets medfinansiering utgör 10 miljoner kronor från den nationella infrastrukturplanen.

#### *Trafikverkets utredningsuppdrag*

Trafikverket får från tid till annan olika utredningsuppdrag att genomföra i kollektivtrafikbranschen. År 2019 gav Infrastrukturdepartementet Trafikverket i uppdrag att göra en utredning om informations- och kunskapshöjande åtgärder för mobilitet som en tjänst. Utredningen är indelad i två områden, dels ett om en gemensam nationell åtkomstpunkt, dels ett demonstrationsprojekt om minst en bytespunkt. Den ska pågå fram till slutet av 2023 och vi ska enligt vårt direktiv löpande samråda med Trafikverket om utredningen.

### **4.6.4 Transportstyrelsen och Konsumentverket utövar tillsyn över kollektivtrafiken**

Tillsyn över kollektivtrafiken inklusive resenärers rättigheter utövas i olika delar av Transportstyrelsen och Konsumentverket. Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillstånds-



prövning och tillsyn inom transportområdet. Tillsynen ska bland annat utövas över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen och inom vägtransportssystemet i enlighet med de föreskrifter som gäller för varje område. Myndigheten har ett särskilt ansvar för frågor om bland annat krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag.

Transportstyrelsen har följande ansvar kopplat till kollektivtrafiklagen.<sup>79</sup>

- Meddela föreskrifter, som främst behandlar vilken tidsfrist som gäller för företag som vill bedriva kollektivtrafik på kommersiell grund samt när och hur information om trafikutbud ska lämnas. Enligt gällande föreskrifter (TSTF 2012:2) ska informationen om trafikutbud lämnas till Samtrafiken.
- Utöva tillsyn över att RKM och kollektivtrafikföretag följer kollektivtrafiklagen, när det gäller krav om trafikförsörjningsprogram, anmälningsskyldighet, trafikantinformation och uppgiftsskyldighet.<sup>80</sup>
- Marknadsövervakning, vilket innebär att myndigheten följer och utvärderar villkoren för marknadstillträde, konkurrensvillkor och villkor för resenärerna.<sup>81</sup>

Till Konsumentverkets uppgifter hör bland annat att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Verket har även ansvar för att konsumenter har tillgång till information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem möjlighet att göra väl avvägda val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Myndigheten får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna prisinformation och om beräkningen av pris och jämförpris. Myndigheten ska även vara pådrivande i andra myndigheters arbete med att integrera konsumentaspekter i verksamheten och att tillhandahålla konsumentinformation.

Inom ramen för tillsynsuppdraget granskar Konsumentverket bland annat att reseföretagens avtalsvillkor är skäliga och att mark-

---

<sup>79</sup> [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se). Besökt den 2 februari 2020.

<sup>80</sup> *Transportstyrelsens tillsyn enligt kollektivtrafiklagen* PM 2012-05-26.

<sup>81</sup> *Transportstyrelsens marknadsövervakning kopplat till kollektivtrafiklagen*, PM 2017-06-19, TSV 2017-2716.

nadsföringen inte är otillbörlig. Tillsynen av resenärers rättigheter innebär att myndigheten kontrollerar om företaget ger resenärer information om deras rättigheter. Tillsynen omfattar även om bolag nekar personer att gå ombord eller köpa biljett på grund av att personen är funktionshindrad eller har nedsatt rörlighet.

Myndighetens kontroll förutsätter att resenären framför klagomål och själv söker sin rätt genom Allmänna reklamationsnämnden (ARN) eller i domstol. Eftersom förordningen i dessa delar är av privaträttslig natur är det upp till konsumenten att själv söka sin rätt, antingen genom ARN eller i domstol.

## 5 Biljettsamarbeten och systemutveckling inom kollektivtrafiken

Som framgår av kapitel 3 har kollektivtrafiken utvecklats från att vara en kommunal angelägenhet till att bli regional och omfatta såväl interregionala som nationella samarbeten. I kapitel 4 framgår hur lagstiftningen har utvecklats, både genom europeiska och svenska initiativ. I det här kapitlet beskrivs gemensamma utvecklingsinitiativ i Sverige inom biljettsystemsområdet. Först beskriver vi de branschorganisationer som samordnar kollektivtrafikoperatörer och därefter utvecklingen av biljett- och betalsystem och gemensam trafikinformation. Vi beskriver sedan befintliga biljettsamarbeten och för ett resonemang om affärsreglernas betydelse för utvecklingen av biljettsamarbeten. Sist följer några reflektioner över utvecklingen.

### 5.1 Organisationer och utvecklingsinitiativ

Det finns 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) som ansvarar för kollektivtrafiken i Sverige. Trafikverket är den nationella myndighet som ansvarar för upphandling av nationell olönsam trafik. Upphandling görs antingen i samarbete med RKM, vilket till exempel sker med Krösatågen i Småland, eller på egen hand, vilket till exempel sker med nattågen till övre Norrland. Transportstyrelsen är den myndighet som ansvarar för tillsynen av branschen generellt och kollektivtrafiklagen specifikt. Sveriges kommuner och regioner (SKR) samlar huvudmännen för RKM och stödjer dem i främst juridiska och policyrelaterade frågor.

Det finns ett antal organisationer som driver kollektivtrafikbranschens intressen. Dels finns de trafikslagsspecifika Tågföretagen,

Sveriges Bussföretag, Svenska Taxiförbundet och Biluthyrarna. Dels finns Svensk Kollektivtrafik som är en bransch- och intresseorganisation för RKM och länstrafikbolag i Sverige.

Samtrafiken i Sverige AB är kollektivtrafikbranschens gemensamt ägda företag, som sköter och utvecklar nationella samarbeten som rör biljettförsäljning och trafikinformation.

Inom forskningsområdet finns K2 med anknytning till Lunds Universitet, som är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Även Samot (*The Service and Market Oriented Transport Research Group*) vid Karlstads Universitet, VTI, Trafikanalys och Vinnova arbetar med frågor som rör forskning och finansiering av utveckling inom kollektivtrafik. Resenärsforum är en intresseorganisation vars verksamhet är inriktad på att ta tillvara kollektivresenärernas intressen. Gröna bilister är en intresseorganisation som driver opinion inriktad på att minska bilismens miljöeffekter.

Det finns också organisationer som är uppbyggda för regionala biljettsamarbeten, som i sydlänen, Mälardalen och Västergötland.

### 5.1.1 Samtrafiken – ett gemensamt företag för samverkan och utveckling

Samtrafiken i Sverige AB (i fortsättningen Samtrafiken) bildades 1993 av Statens Järnvägar (SJ) och de regionala länstrafikföretagen som ett branschägt bolag för att sköta drift och utveckling av biljettsamarbetet Resplus (se avsnitt 5.3). Genom konsortialavtal mellan ägarna beslutades att Samtrafikens verksamhet skulle finansieras genom en avräkning av sålda biljetter. Försäljningen skedde genom resebyråer, där SJ var den största försäljningskanalen. År 1995 grundades RiksDataBasen (RDB), en databas med trafikinformation, som har kommit att vara navet i Samtrafikens verksamhet. Under 1990-talet hade SJ 58 procent av aktieinnehavet, medan de regionala kollektivtrafikföretagen hade 42 procent. Aktiefördelningen gav SJ en majoritet i styrelsen.

Kring millennieskiftet skedde förändringar för tågoperatörer i Sverige. Affärsverket SJ splittrades i ett antal aktiebolag. Det ledde till att SJ AB (i fortsättningen SJ), som organiserade persontrafik och biljettförsäljning, tog över aktierna i Samtrafiken. Samtidigt grundade staten en ny myndighet, Rikstrafiken, som skulle upp-

handla olönsam trafik. SJ blev då en av flera möjliga anbudsgivare till sådan trafik. Tågkompaniet bildades för att utmana SJ inom norrlandstrafiken, BK-tåg utmanade inom regionalstågstrafiken i glesbygd och Arlanda Express bildades. För att säkerställa en god samordning mellan bolagen krävde staten i sina upphandlingar genom Rikstrafiken att alla anbudsgivare hade ett tecknat partneravtal med Samtrafiken. Linkon AB bildades och tog över driften och utvecklingen av Petra, SJ:s bokningssystem, men SJ behöll 100 procent av aktierna.

Under 2000-talet fortsatte staten att ge Samtrafiken en samverkande och koordinerande roll. För att branschsamarbetet inom Samtrafiken i större utsträckning skulle ske på lika villkor, krävde staten att SJ:s inflytande skulle minska. År 2009 justerades SJ:s ägarandel till 2,1 procent. Bolagets representation i Samtrafikens styrelse minskade också. Samtrafiken finansierades fortsatt genom en avräkning från Resplus-biljetter. En modell som uppfattades som rättvis och som gav Samtrafiken incitament att göra bra sammanhängande system för att öka försäljningen av kollektivtrafikbiljetter.

År 2007 började Samtrafiken sälja förköpta enkelbiljetter. Det innebar att SJ och andra resebyråer fick möjlighet att sälja trafikföretagens enkelbiljetter utan att de var i kombination med andra trafikföretags biljetter. Principen för intäktsfördelning blev då att försäljning i andra kanaler än den egna innebar avräkning till Samtrafiken. Fram till dess hade Samtrafiken bara gjort en affär av att kombinera flera biljetter att säljas tillsammans. Förändringen innebar att även enkelbiljetter ingick i avräkningen.

År 2012 infördes genom lagkrav en skyldighet för trafikföretag att rapportera trafikinformation till ett centralt system. Transportstyrelsen föreskrev att Samtrafiken var den organisation som skulle driva och utveckla detta system för Gemensam Trafikantinformation (GTI). Det gjorde att Samtrafiken fick trafikinformation även från trafikföretag som inte var Samtrafikens partners.

Parallellt med trafikföretagens samverkan inom Samtrafiken avseende bokade/förköpta resor implementerade de offentliga läns- och trafikbolagen biljettsystem baserade på smarta kort. Dessa system baserades på en resekortstandard som i princip möjliggjorde interoperabilitet, men ingen av landets RKM prioriterade det. Det innebar att Sverige hade nio olika system för smarta kort som inte var kompatibla med varandra. Systemen levererades oftast av system-

leverantörer med villkor som innebar att trafikoperatörerna blev fast i en viss teknisk lösning. Som ett resultat av detta inledde RKM ett gemensamt projekt som skulle ta branschen in i moderna digitala system för obokade produkter. Biljett- och Betalprojektet (BoB) hade som syfte att hitta lösningar på hur ett modernt digitalt system kan specificeras för att sänka kostnader och göra en enkel sammankoppling av trafikföretagens biljettsystem möjlig.

Projektet organiserades initialt av ett nygrundat branschbolag, X2 AB, vars verksamhet sedermera övergick till Samtrafiken. År 2016 levererade BoB-projektet standarder för biljettsystem. De flesta RKM har i dag – eller är i färd med att skapa – system baserade på den så kallade BoB-standarderna, som Samtrafiken förvaltar och vidareutvecklar. Kommersiella kollektivtrafikföretag bygger inte upp sina biljettsystem på samma sätt som RKM. Däremot planerar många av de kommersiella kollektivtrafikföretagen att använda BoB-standarderna för sina biljetters utseenden, det vill säga generera Aztec-koder<sup>1</sup> i enlighet med BoB-standarderna.

### 5.1.2 Nationellt initiativ för kollektivtrafikens utveckling

Ett regeringsuppdrag, som överlämnades 2006 till dåvarande Vägverket och Banverket om att ta fram ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling, föranledde en samling kring det så kallade förbubblingsmålet. Arbetet med handlingsplanen skulle ske i samverkan med berörda myndigheter och aktörer. Programmet skulle föreslå tillräckliga åtgärder för att kollektivtrafikens andel av persontransporterna skulle öka.

Arbetet med handlingsprogrammet resulterade i en rapport med underlagsrapporter, bland annat om samordning av system för information, bokning och biljetthantering.<sup>2</sup> Enligt rapporten var kollektivtrafikens starka och svaga sidor väl kända. Ur ett resenärsperspektiv var kollektivtrafiken inte tillräckligt attraktiv och funktionell. Kvinnors restidsbudget var mer begränsad än männens, det vill säga den tid de kunde disponera för att resa. Däremot var inte sträckan i sig något hinder. Det innebar att snabb kollektivtrafik som kan

---

<sup>1</sup> En Aztec-kod är en typ av en tvådimensionell streckkod. Den är uppkallad efter likheten mellan det centrala mönstret till en aztekisk pyramid och har potential att använda mindre utrymme än andra matrisstreckkoder, eftersom det inte kräver en omgivande tom zon.

<sup>2</sup> KOLL framåt Huvudrapport, VV publikation 2008:33.

konkurrera med privatbilen utgjorde ett viktigt medel för att kvinnor och män ska få en mer jämställd tillgänglighet till arbetsmarknaden. Rapporten pekade också på att resenärsperspektivet var för svagt, att sektorns produktionstänkande måste ändras till ett servicetänkande och att effektiviteten var otillräcklig från ett helhetsperspektiv.

I rapporten sammanfattades förändringsmöjligheterna i en vision om att många fler människor ska uppleva att kollektivtrafiken skapar värde genom att den underlättar det dagliga livet, ökar tillgängligheten till utbildning och arbetsmarknad och bidrar till en bättre miljö. Det gemensamma och övergripande målet för kollektivtrafiken formulerades då som *En kraftfull ökning av marknadsandelen för kollektivtrafik*.

Problemanalysen ledde till konkreta åtgärdsförslag inom ett antal områden. Enligt underlagsrapporten om systemsamordning för information, bokning och biljetthantering upplevde resenärerna att brister i samordningen inom kollektivtrafiken minskade möjligheterna att enkelt resa kollektivt. Bristerna märktes såväl vid planering och beställning som vid betalning av en resa och dessutom vid störningar under resan. Det fanns ett flertal förslag för att komma till rätta med problemen. Exempel på förbättringar var bättre reseplanerare, gemensamt kundtjänstnummer, samlade lösningar för reseplanering, bokning och betalning samt bättre samverkan, rutiner och teknik för störningsinformation. De planerade åtgärderna skulle enligt rapporten leda fram till följande mål.

- Resenärerna har tillgång till en neutral trafikslagsövergripande reseplanerare för samtliga kollektivtrafikresor innehållande möjlighet för val av pris, bokning och köp av resa.
- Ett gemensamt telefonnummer till kollektivtrafiken i Sverige finns tillgängligt och detta är känt av kollektivtrafikresenärerna.
- Det är möjligt att boka ledsagning samtidigt som man bokar en resa.
- Ett fullständigt hållplats- och adressregister finns tillgängligt.
- Fullständig infrastrukturinformation för terminaler och stationer finns tillgänglig för resenärerna.

- Trafikinformation för kollektivtrafik finns samlad och presenteras gemensamt på en webbplats.
- Ett gemensamt planeringsverktyg för hantering av trafikstörningar används av samtliga aktörer inom kollektivtrafikbranschen.
- Resenärerna har tillgång till samma information samtidigt och oavsett var de söker.
- Störningsinformation får bättre betyg i kollektivtrafikbarometern.
- Samtliga transportföretag använder ett gemensamt system för biljettlöst resande utan hantering av kontanter.
- Samma biljettbokningssystem kan användas för bokning och köp av kollektivtrafikresor inom Norden.

För att inte riskera att handlingsprogrammet skulle bli bortglömt bildade kollektivtrafikens branschorganisationer 2008 en samverkansplattform *Partnerskap för en fördubblad kollektivtrafik* (Partnersamverkan). Bakom Partnersamverkan står de nationella branschorganisationerna Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Tåg-företagen, Taxiförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner samt Trafikverket. Efter några år anslöt Jernhusen och från 2020 ingår inte längre Taxiförbundet.

Partnersamverkan samlades kring en gemensam vision om fördubblingsmålet, det vill säga att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på 18 procent från 2006 till 2030. Utvecklingen under de första åren var mycket positiv och ökade till 27 procent 2013. Utvecklingen mattades sedan av och minskade något under 2014–2015, medan bilresandet ökade. Under 2015 uppgick kollektivtrafikens andel till 26 procent. Därefter har kollektivtrafikens marknadsandel åter ökat och 2019 motsvarade den 31 procent.

## 5.2 Kollektivtrafikens system för biljetter, bokning och trafikantinformation

Biljetter är färdbevis som ger rätt att nyttja persontransporttjänster. För att kunna beskriva komplexiteten av hanteringen av biljetter gör utredningen en skillnad mellan obokade biljetter, som främst används



inom RKM trafiken, och bokade biljetter, som främst används inom den kommersiella fjärrtrafiken. Tabell 5.1 ger en uppdelning mellan vad som kännetecknar bokade respektive obokade biljetter.

**Tabell 5.1 Skillnader mellan bokade och obokade biljetter**

<b>Bokade biljetter</b>	<b>Obokade biljetter</b>
Ger rättighet att resa på en specifik avgång	Ger rättighet att resa inom en tidsrymd inom ett geografiskt område (zon) eller linje
Tas från ett lager	Tillverkas då de köps
Är en begränsad resurs	Är en obegränsad resurs
Har rörliga priser	Har fasta priser

I bägge fallen är biljetten ett färdbevis. Skillnaden är att en obokad biljett i regional kollektivtrafik innebär att resenären får ta vilket färdmedel på vilken linje som helst inom utsatt tidsrymd, medan den bokade biljetten bara gäller på en specifik avgång hos en specifik trafikoperatör med ett specifikt färdmedel.

Det är två olika typer av system som säljer RKM:s biljetter med statiska eller fasta priser, respektive ett trafikoperatörsutbud som säljer biljetter till både fasta och dynamiska eller rörliga priser. För att kunna hantera dynamiska priser måste försäljningssystemen konstant vara uppkopplade med bokningssystemet för att kunna visa aktuella priser och hålla reda på vilka biljetter som är sålda.

### 5.2.1 Biljettsystem hos regionala kollektivtrafikmyndigheter

Ett biljettsystem inom den regionala kollektivtrafiken är huvudsakligen till för att uppfylla behov och förväntningarna hos dels resenärer, dels kollektivtrafikföretaget, vilket framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Behovsanalys av ett biljettsystem

Resenärers behov	Operatörers behov
<i>Information</i>	<i>Information</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Var biljetten är giltig</li> <li>• När biljetten är giltig</li> <li>• För vem biljetten är giltig</li> <li>• Vilket värde innehåller biljetten</li> <li>• Hur visas biljetten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Var biljetten är giltig</li> <li>• När biljetten är giltig</li> <li>• För vem biljetten är giltig</li> <li>• Vem som utfärdat den</li> </ul>
<i>Kvitto</i>	<i>Kvitto</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pris på biljetten</li> <li>• Bevis på betalning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pris på biljetten</li> <li>• Bevis på betalning</li> <li>• Bokföring</li> </ul>
	<i>Visering</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Var den viserats</li> <li>• När den viserats</li> </ul>
	<i>Makulering</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makulera biljetten efter användning</li> </ul>

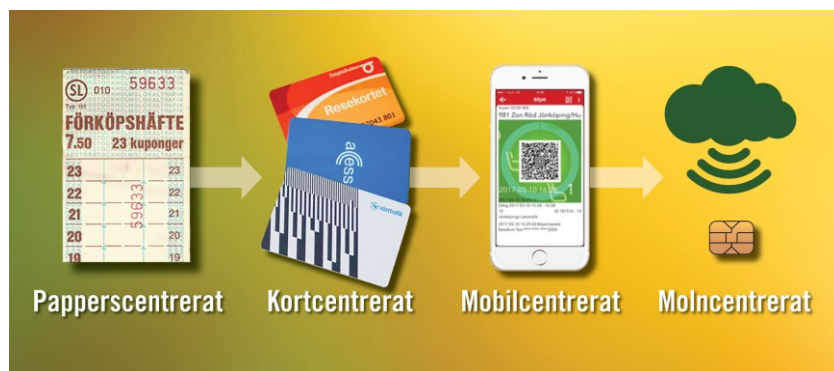
Under lång tid innehöll biljettsystem pappersbiljetter, kuponger och stämplor som fordonförarna hade. Innovationstakten av biljettsystem var låg fram till andra halvan av 1990-talet. Då tog utvecklingen fart i och med de första smarta kort-lösningarna. Innan dessa lösningar fanns endast pappersbiljetter.

I dag finns det inte något gemensamt biljettsystem bland RKM. Däremot förekommer samarbeten mellan vissa RKM. Oftast är systemen upphandlade, inte egenutvecklade. Det finns en handfull systemleverantörer som förser RKM med olika biljettsystemlösningar. Lösningarna är anpassade efter RKM:s olika önskemål.

De flesta RKM använder en biljettlösning enligt RFID, med smarta plastkort, till exempel Access-kortet i SL. Lösningen möter många av RKM:s behov, men ger inte resenären tydlig information om giltighet. Giltigheten framgår av ett kvitto som skrivs ut på en separat pappersremsa och kan eventuellt skymtas på viseringsutrustningen. Resenären kan också gå till en biljettautomat för att se kortets giltighet. De smarta korten kan inte uppfylla behovet av enkelbiljetter på annat sätt än att resenären vid användning av reskassa kan ladda det på kortet med en reskassa motsvarande en enkelbiljett. Därför uppkom fenomenet sms-biljetter för att distri-

buera enkelbiljetter, men de var ett komplement och aldrig kärnan i något av biljettsystemen.

Figur 5.1 Kollektivtrafikbiljettens utveckling över tid



Mellan åren 2007 och 2016 förekom sms-biljetter hos de flesta RKM. Sms-biljetter köptes genom att resenären skickade en kod till ett nummer som sedan svarade med ett sms med information om biljettens giltighet. Betalningen skedde via mobiltelefonräkningen. Det var lätt att hantera för resenären förutsatt att denne hade en mobiltelefon och visste vilken kod som skulle skickas till vilket nummer. Det var också lätt för resenärer att tillverka egna biljetter.

RKM hade svårt att skapa fungerande interna rutiner för validering, makulering och intäktssäkring. Skärpt penningtvättlagstiftning påverkade sms-köp. Det ledde till att betalsystemet (mobilmfakturan) behövde särskiljas från biljettsystemet, vilket gjorde att sms-biljetterna försvann. Ett sätt att möta resenärens behov av enkelbiljetter genom smarta kort har varit att erbjuda möjlighet till reskassa som en funktion i kortet, som innebär att resenären inte behöver köpa någon annan biljettprodukt.

Problemet med bristfällig information till resenären genom de smarta korten löstes med de smarta mobiltelefoners tillgång till mobilapplikationer. Genom dessa kan RKM möta resenärernas behov av information genom att tillhandahålla tidtabeller, prisinformation, zonkartor, reseplanerare mm. De smarta telefonerna gör det också möjligt att skapa biljetter som är betydligt svårare att kopiera än sms-biljetterna. Biljetterna har ett räkneverk som berättade för

både resenär och förare vilken giltighetstid som biljetten har kvar. Dessa biljetter är betydligt svårare att förfalska.

De första EMV-korten med chip-funktion som biljettbärare introducerades 2014 i London.<sup>3</sup> Ungefär samtidigt kom de första biljetterna i de smarta mobiltelefonerna. Även mobillösningar kunde erbjuda *check-in/check-out*-lösningar baserade på GPS och Beacon-teknik.<sup>4</sup>

Mycket tyder på att nästa generations biljettsystem kommer att bli en utveckling av det identifikatorbaserade resandet. Det är högt på agendan vid internationella konferenser och något som allt fler kollektivtrafikföretag intresserar sig för och planerar för både i Sverige och internationellt. Några regioner i Sverige har infört det eller arbetar just nu med implementering. Här följer därför en beskrivning av identifikatorbaserade biljettsystem.

### Biljett- och Betalstandard (BoB-standarden)

Som framgår i avsnitt 5.2.1 fanns det i och med användningen av sms-biljetter och smarta kort vissa problem. Dels fanns det svårigheter med att koppla samman biljettsystemen, eftersom de var uppbyggda på olika sätt vilket försvårade biljettsamarbeten. Dels led systemen av säkerhetsproblem. Branschen startade därför år 2012 Biljett- och Betalprojektet (BoB-projektet) för att skapa ett krypterat system som ökade biljetternas säkerhet.

Biljetterna skulle vara svåra att förfalska och lätta att visera automatiskt. Resultatet blev bland annat en metod för mobilbiljetter, där biljetten uppdateras var tionde sekund i resenärens mobilapplikation och där viseringen sker genom en Aztec-kod i optiska läsare. Eftersom biljetterna med detta system blev säkrare kunde RKM även utfärda de värdefulla månads- eller årsbiljetterna på det här sättet. BoB-standarden skulle också möjliggöra kommunikation mellan biljettsystem för att förenkla hanteringen av länsöverskridande

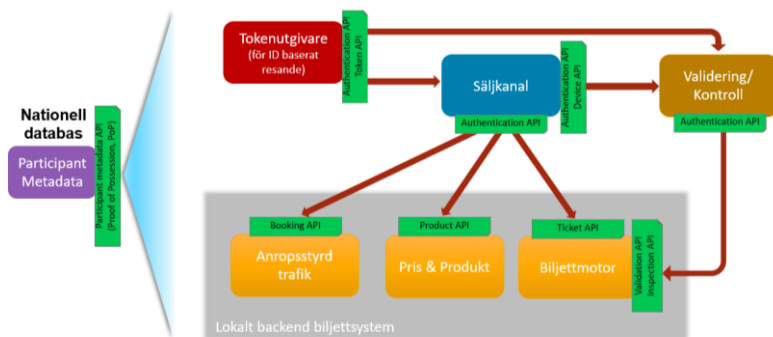
---

<sup>3</sup> EMV är en betalningsmetod baserad på en teknisk standard för smarta betalkort och för betalterminaler och automatiserade kontrollmaskiner som kan acceptera dem. EMV stod ursprungligen för Europay, Mastercard, och Visa, de tre företag som skapade standarden.

<sup>4</sup> En Beacon är en trådlös sändare med teknik som gör det möjligt för smartphones, surfplattor och andra enheter att utföra åtgärder när de befinner sig i närheten av en Beacon. En Beacon känner av distans till andra applikationer genom att sända ut en universellt unik identifierare som sedan kan plockas upp av ett kompatibelt program eller operativsystem.

resor. Arbetet med BoB-standarden påbörjades av företaget X2 AB, men togs senare över av Samtrafiken.

**Figur 5.2** Principiell arkitektur av ett biljettsystems olika delar utifrån BoB-standard



*Källa:* Samtrafiken.

En annan viktig orsak till att branschen utvecklade BoB-standarden var att det skulle bli en arkitektur som består av utbytbara moduler som kan utvecklas fristående av olika parter så länge som alla följer samma standard. Standarden stödjer separata moduler för pris- och produktinformation, biljetstillverkning, anropsstyrd trafik, säljkanal, token-hantering samt validering (se figur 5.2). Eftersom kollektivtrafikföretag har sett nackdelar med att vara låsta till en helhetsleverantör av biljettsystem så har en del RKM, i synnerhet de större, nu valt att utveckla biljettsystem i egen regi.

## IDF-baserade biljettsystem

Det finns två funktioner som är utmärkande för de biljettsystem som utredningen kallar IDF-baserade biljettsystem. Systemen innebär att varje resenär dels har en identifikator som verifierar rese-rättigheten, dels har ett konto som lagrar uppgift om kund och betalningsmedel. Ofta används uttrycket ID-baserat resande för resande med den här typen av behörighetsbevis. För att förtydliga att resandet sker med en identifikator, inte att förväxla med andra personliga ID-handlingar, väljer utredningen att använda begreppet IDF-

baserade biljettsystem. Eftersom systemet är kontobaserat lämpar det sig väl för reseabonnemang, men systemet möjliggör också spontanköp av enkelbiljetter.

I det branschgemensamma BoB-projektet inom Samtrafiken definierades IDF-baserade system för resande på följande sätt.

Resande där resenären inte bär med sig någon biljett- eller biljettinformation, utan i stället en urkund som berättigar resenären att disponera rättigheter knutet till denna handling och som hanteras av ett bakomliggande biljett- och betalsystem.

IDF-baserat resande är i första hand en teknik som ersätter de traditionella resekort som i dag används inom kollektivtrafiken. Den IDF-baserade resehandlingen (ett chip) som resenären för med sig under resan bär inte någon biljettinformation, utan endast en referens till den reserättighet som finns lagrad i den aktuella kollektivtrafikföretagets biljettsystem. Det betyder att den resehandling resenären för med sig inte är en biljett, utan snarare ett behörighetsbevis på reserättigheter som är knutna till denna genom en förteckning. Behörighetsbeviset, eller identifikatorn, måste inte vara personligt. Den handling resenären för med sig bör alltså betraktas som om att den identifierar förteckningen – snarare än resenären.

I princip alla moderna biljett- och betalsystem bygger i någon mån på principen för kontobaserat resande. Aktiviteten som följer av till exempel att ett resekort som används genererar transaktioner som samlas och stäms av på ett konto i ett bakomliggande biljettsystem. Antingen sker det omedelbart eller med viss fördröjning jämfört med själva resandet.

### *Fördelar med IDF-baserade biljettsystem*

En fördel med IDF-baserade resehandlingar jämfört med traditionella resekort är möjligheten att koppla samman resenärsrättigheter från olika biljettsystem. Till samma identifikator kan reserättigheter köpas och kopplas från olika kollektivtrafikföretag och trafikslag. Resenären kan ha en och samma IDF-baserade resehandling, i stället för som i dag ett antal resekort för de regioner och trafikoperatörer denne reser med. Säkerheten ökar då resenären inte behöver bära en biljett utan bara en rättighet kopplad mot ett bakomliggande system.

Ett IDF-baserat system kan medge att resenären i förväg inte behöver sätta sig in i varje kollektivtrafikföretags priser, eventuella zonindelning, kupongvärden och andra affärsregler utan enkelt kan stiga ombord på ett färdmedel och vara trygg i att betala rätt pris. För att realisera detta behöver det däremot finnas uppgörelser mellan kollektivtrafikföretag om vilka reserättigheter som medges för identifikatorn. Biljetterbudanden, priser och resevillkor behöver också tydligt kommuniceras gentemot resenären.

Bekvämligheten för resenären ökar då biljettköpet kan ske i lugn och ro i hemmet via internet eller på språng i en smart mobiltelefon. Produkter som gör förköp i fysiska butiker möjliga kan också utvecklas. Den fysiska bäraren av reserättigheten, ett kort eller annan behörig tingest, behöver inte laddas vid någon viss terminal. Reserättigheten knyts i köpögonblicket till resehandlingen i det bakomliggande systemet. Reserättigheter kan flyttas mellan olika resehandlingar knutna till samma IDF, där affärsreglerna så tillåter. Systemet möjliggör att reserättigheten inte måste kopplas till en resehandling som är ett traditionellt resekort. Det som krävs för att koppla reserättigheten i ett IDF-baserat biljettsystem är ett chip som är auktoriserat för ändamålet. Chipet kan sitta i ett resekort eller på andra enheter som innehåller ett chip.

Förutsatt att försäljningsfunktionerna tar hänsyn till resenärernas skiftande behov, innebär ett sådant system god tillgänglighet. För organisationer som centralt ska distribuera reserättigheter – som till exempel skolkort – har systemet potential att förenkla hanteringen.

En bredare användning av gemensamma IDF-baserade resehandlingar gör även besparingsmöjligheter möjliga genom att varje kollektivtrafikföretag inte behöver ge ut egna kort och spara in administrationen kring det. Att det från marknadsföringssynpunkt och i kundrelationen är önskvärt att kortet bär kollektivtrafikföretagets logga måste inte med nödvändighet stå i vägen för en sådan samordning. På samma sätt som betalkort i dag utformas med såväl bensinbolags och bankers logotyper och profillfärger, är det ändå någon av de stora leverantörerna av betalkortstjänster som står bakom kortet. På motsvarande sätt kan utgivning av resekort arrangeras.

### *Utmaningar med IDF-baserade biljettsystem*

Utmaningarna med IDF-baserat resande är inte främst tekniska, utan snarare affärsmässiga och juridiska. Att använda en resehandling på ett sådant sätt att det blir ett betalningsinstrument för med sig krav på tillståndsplikt för betaltjänster och regler om kundkänedom. Att centralisera sådana funktioner till betalkortsföretag eller en nationell avräkningsfunktion för biljetter ställer höga krav på hanteringen utifrån säkerhetssynpunkt. När biljetter förköps existerar emellertid inga sådana hinder. Frågan om IDF-baserade biljettsystem som betalsystem behandlas mer ingående senare i detta avsnitt.

Systemet med IDF-baserade biljettsystem möter i sig inte resevärdens behov av information före, under och efter resor. Det IDF-baserade biljettsystemet är en digital infrastruktur för biljetthanteringen och transaktionen som biljettköp innebär. Denna infrastruktur behöver kompletteras med kundgränssnitt som möjliggör biljettköp och tjänar som kommunikationskanal för säljande part och resevärderna. Inom överskådlig tid kommer kommunikationen sannolikt att ske genom applikationer i de smarta mobiltelefonerna. Applikationerna ger möjlighet att interagera med resevärderna, till exempel genom reseplaneringsfunktioner och att i realtid kunna skicka trafikinformation och andra händelser som påverkar resan.

### *Standarder för IDF-baserade biljettsystem*

För att göra det möjligt för nästa generations biljettsystem som innebär ID-baserat resande initierade Samtrafiken år 2017 ett nytt utvecklingsprojekt inom ramen för utvecklingen av BoB-standarderna. Projektet resulterade i BoB-ID, specifikationen *Mobile Ticket Specification no 7* (MTS7). Skillnaden mellan vanliga BoB-biljetter och biljetter med BoB-ID är att biljetten med BoB-ID inte skickas till mobilen, som så kallad bärare av biljetten. Biljetterna förvaras i stället i respektive RKM:s bakomliggande biljettsystem och resevärderna identifierar sig med en identifikator (IDF). När identifikatorn presenteras för validering kontrolleras den mot de bakomliggande systemen. En IDF måste kunna bära en kod i enlighet med MTS7-specifikationen och kan i praktiken vara ett programmerat chip i ett



kort, klocka, mobil eller dylikt.<sup>5</sup> MTS7 möjliggör också dubbelriktad kommunikation, då en valideringsutrustning inte enbart kan läsa IDF utan även kan lagra på chipet, vilket skulle göra det möjligt att använda chipet för reskassa. Denna funktion är däremot lågt prioriterad hos RKM, eftersom hantering av reskassor kräver en typ av ekonomihantering som ställer särskilda krav. Därför bedömer vi att denna möjlighet som standarden öppnar för inte är så intressant.

### *Befintliga biljettsystems användning av IDF- och BoB-standarder*

Hur ser befintliga biljettsystem ut i dag hos RKM? Här redogör vi för befintliga biljettsystem, vilka standarder som används och vilka insatser som skulle krävas för att ansluta biljettsystemen till ett nationellt IDF-baserat biljettsystem för kollektivtrafik. Flera kommersiella kollektivtrafikföretag, som till exempel SJ AB och MTR Express, tillämpar i dag principer för bokning, köp och biljettvisering, som helt eller delvis bygger på att resehandlingen endast finns i bakomliggande biljettsystem. I dessa system är resehandlingen inte enbart kopplad till ett visst IDF utan till resenären som person.

Ett sätt att införa ett nationellt biljettsystem är att koppla samman befintliga biljettsystem med gemensamma standarder för biljettsystemets utformning (BoB-standard) och en standard för IDF-baserat resande. Vi redovisar i det följande översiktligt i vilken utsträckning befintliga biljettsystem hos RKM är anpassade till BoB-standard, om de erbjuder IDF-baserade biljetter och i så fall med vilken standard. De två standarder som förekommer i Sverige inom kollektivtrafiken är dels BoB-ID (MTS7) som utvecklats genom Samtrafiken, dels EMV.

---

<sup>5</sup> <https://samtrafiken.atlassian.net/wiki/spaces/BOB/pages/158236775/Original+f+r+specar?preview=%2F158236775%2F879067239%2Fmts7.docx>,  
<https://github.com/kirei/mts7-javacard>.

**Tabell 5.3 Regionala kollektivtrafikmyndigheters biljettsystem utifrån Biljett- och betalstandarderna och IDF-baserat system**

RKM	Biljettsystem enligt BoB-standard	IDF-baserat biljettsystem samt standard	Tap-and-go
<b>Västernorrland</b>	Planeras		
<b>Jämtland</b>	Planeras		
<b>Norrbottnen</b>	Planeras		
<b>Västerbotten</b>	Planeras		
<b>Stockholm</b>	I drift	Under utveckling (EMV)	Under utveckling (EMV)
<b>Sörmland</b>	Delvis (inte fullt ut BoB)		
<b>Uppsala</b>	I drift	Planeras (EMV)	Planeras (EMV)
<b>Västmanland</b>	Delvis (inte fullt ut BoB)		
<b>Örebro</b>	Planeras delvis (inte fullt ut BoB)	Planeras	
<b>Östergötland</b>	I drift	I drift (MTS7) *	Planeras (EMV)
<b>Jönköping</b>	Under utveckling	Under utveckling (MTS7)	
<b>Kalmar</b>	Under utveckling	Under utveckling (MTS7)	
<b>Blekinge</b>	I drift	I drift (MTS7) *	
<b>Halland</b>	Under utveckling	Under utveckling (MTS7)	
<b>Kronoberg</b>	Under utveckling	Under utveckling (MTS7)	
<b>Skåne</b>	I drift	I drift (MTS7) *	Ja (EMV)
<b>Gotland</b>			
<b>Dalarna</b>			
<b>Värmland</b>	Planeras		
<b>Västra Götaland</b>	Delvis (inte fullt ut BoB)		
<b>Gävleborg</b>	I drift	Planeras (EMV)	

\*Använder i dag MTS7 men är beredda att övergå till EMV.

I stort sett alla RKM har eller planerar att införa ett biljettsystem i enlighet med den nationella BoB-standarderna. Ett antal RKM har i dag en implementerad och lösning för ID-baserat resande. Andra arbetar med att utveckla det eller planerar för det.

Inom Regionsamverkan Sydsverige pågår ett arbete med att ta fram en IDF-baserad lösning enligt BoB-standarden BoB Token API med MTS7. Denna lösning kommer att införas helt eller delvis i två olika biljettsystemslösningar, dels den som tagits fram av Skånetrafiken och även används av Blekingetrafiken, dels den som gemensamt utvecklats av Länstrafiken Kronoberg, Jönköpings Länstrafik, Hallandstrafiken och Kalmar Länstrafik. De första delarna av dessa biljettsystemslösningar togs i drift 2019 och början av 2020. Östgötatrafiken, som använder en variant av Skånetrafikens system började också med ett ID-baserat system i slutet av 2019.

Skånetrafiken har utvecklat ett biljettsystem som utåt följer BoB och kommer år 2020 att erbjuda ID-baserat resande enligt MTS7. För att koppla upp dessa system mot ett nationellt system krävs det endast en nationell integration. Enligt samtal som utredningen har fört med Skånetrafiken är de positivt inställda till att övergå från MTS7 till EMV, eftersom de ser att den fortsatta utvecklingen kommer att ske med den standarden.

Region Blekinge kommer att nyttja det system som Skånetrafiken utvecklat och kommer år 2020 att erbjuda ID-baserat resande enligt BoB-standarden. Liksom för Skånetrafiken behövs här endast en nationell integration. Region Halland, Kronoberg, Kalmar län och Jönköpings län ingår i samarbetet med dessa regioner. De har ett system som följer BoB och kommer år 2020 att erbjuda ID-baserat resande enligt MTS7. Vid ett nationellt biljettsystem enligt EMV-standarden skulle det krävas en mjukvaruuppgradering av de sydligaste länens biljettvalidatorer, eftersom de i dag använder MTS7.

Region Östergötland kommer att nyttja det system som Skånetrafiken utvecklat enligt BoB-standarden och planerar att introducera ID-baserat resande i slutet av 2020. Endast en nationell integration skulle krävas.

Inom Region Stockholm (SL) pågår också ett projekt för att erbjuda ID-baserat resande. Här har valet fallit på att följa den så kallade EMV-standarden. Denna lösning är planerad att tas i bruk under 2020. Region Uppsala har utvecklat ett system som följer BoB. De har i dag inga konkreta planer på att införa stöd för ID-baserat resande. Eventuellt kan detta ske om 3–4 år och i så fall kommer regionen antagligen att välja samma teknik som Region Stockholm som bygger på EMV-standarden.

Övriga RKM har i dag inga framskridna planer på att införa ID-baserat resande i närtid. Däremot finns det bland flera RKM ett intresse för konceptet.

Västra Götalandsregionen har i dag anpassningar, som gör att de externt kan hantera BoB-biljetter genom att distribuera biljetter enligt BoB samt validera biljetter enligt BoB. De har i dag inga planer på att erbjuda ID-baserat resande.

Region Gotland har i dag inget biljettsystem som följer BoB-standarden och skulle därmed behöva införa BoB som helhet. Möjligtvis kan regionen nyttja de BoB-anpassningar som deras biljettsystemleverantör har utfört för andra.

Region Örebro har i dag inget biljettsystem som följer BoB-standarden. Inriktning för utvecklingen av biljettsystemet är att det ska bli IDF-baserat, men i skrivande stund saknas en tidsplan för detta.

Region Sörmland har i dag ett biljettsystem som till vissa delar följer BoB. Det är okänt vilka planer de har för IDF-baserat resande och vilka anpassningar som skulle behövas till nuvarande system.

Region Värmland har i dag inget biljettsystem som följer BoB-standarden och skulle därmed behöva införa BoB som helhet. Intresse för detta finns och regionen arbetar med frågan. Däremot finns inga planer på IDF-baserat resande just nu.

Region Västmanland har i dag ett biljettsystem som till vissa delar följer BoB. Regionen är positiv till en utveckling av biljettsystemet som är BoB- och IDF-baserad, men det finns inga konkreta planer för detta i närtid.

Region Dalarna har i dag inget biljettsystem som följer BoB-standarden och har heller inga planer på att införa ett IDF-baserat system.

Region Gävleborg kommer inom kort att använda det BoB-baserade biljettsystem som utvecklats av Region Uppsala (UL). Däremot finns inga planer på att införa ett system för ID-baserat resande.

Regionerna inom Norrlandssamarbetet (Jämtland Härjedalen, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten) har i dag inget biljettsystem som följer BoB-standarden. Projekt för detta förbereds, men det finns inga planer på att införa ett ID-baserat system.

## Betalsystem som biljettsystem

Som vi har konstaterat byggde de ursprungliga sms-biljetterna på att betalssystemet var integrerat i mobiltelefonräkningen. Efter att det förbjöds har kreditkortsbolagen utvecklat betalssystemet med kreditkort till att fungera som biljetter i kollektivtrafiken.

Skillnaden mellan att använda ett resekort eller ett betalkort inom ett ID-baserat system är vid första anblicken inte helt tydlig. Det finns däremot betydande skillnader mellan dem. De möter olika behov och den ena lösningen utesluter inte den andra. De kan därför vara samexisterande lösningar.

Betalkorten erbjuder enkelhet för resenären, då den kombinerar betalning för resan med visering och mekanismer för olika former av mängdrabatter. Resetransaktionerna kan samlas ihop och periodiskt stämmas av, för att ge resenären den mest fördelaktiga biljetten. Fördelen är också att man nyttjar en resehandling (betalkortet) som resenären i de flesta fall redan äger och frekvent använder i vardagen. En sådan lösning tillämpas sedan flera år av *Transport for London (tap-and-go)*. Där blir resenären sitt kontaktlösa betalkort vid ombordstigning på bussar. Vid inpassering och utpassering från tunnelbanan blir resenären sin kort på motsvarande sätt vid en läsare. Korttransaktioner samlas och stäms av regelbundet, varvid beloppen dras som en klumpsumma från resenärens betalkort.

Utmaningen med användning av betalkorten ligger i att avgöra vilken biljett som resenären ska debiteras för vid varje resa. I London gäller enhetstaxa för bussarna. Däremot finns det i tunnelbanan spärrar med läsare vid såväl inpassering som utpassering, vilket gör det möjligt att beräkna rätt pris. I andra mer komplicerade taxestrukturer, där kontroll saknas av var resenären stiger av, krävs kompromisser som minskar enkelheten. Man kan till exempel tänka sig att resenären vid ombordstigningen får tala om hur lång resan ska bli eller att resan endast kan göras inom ett på förhand begränsat område.

En annan nackdel är att det är svårt att tillämpa olika rabatter för till exempel ungdomar och pensionärer. Att använda betalkort för IDF-baserat resande i stor skala för även med sig vissa andra frågor kring robusthet och persondataskydd. Biljettsystemet blir där till stor del beroende av en främmande infrastruktur för betalkort, där också personuppgifter om resenärens förehavanden med trafik-

operatören sparas. Region Stockholm (SL) planerar att införa detta system i hela sin trafik, vilket är möjligt eftersom de har enhetstaxa i hela länet. Skånetrafiken inför det på stadsbussar i tio städer. Östergötland inför också denna möjlighet, men endast på stadsbussarna i Linköping och Norrköping som är inom en och samma zon och därmed har enhetstaxa.

**Tabell 5.4 Fördelar och nackdelar med betalsystem som biljettsystem**

Fördelar	Nackdelar
Resenären behöver inte registrera sig som kund.	Systemet kräver enhetstaxa om man inte inför check-out*.
Besökande kan använda sitt kreditkort hemifrån utan problem.	Klarar inte samordnad biljetthantering mellan två biljettsystem till exempel över regiongränser.
Resenären kan lita på att få bästa pris utan att själv behöva välja produkter.	Klarar inte att hantera kategorier som pensionär eller studerande. Alla användare är fullpris vuxna.
Systemet kräver ingen mobil eller mobilapplikation.	

\*Det krävs dock inte enhetstaxa för en hel region utan kan vara enbart för specifik stad. Check-out finns ingenstans i Sverige. Det infördes i Göteborg men måste nedmonteras efter massiva protester från resenärerna.

Den praktiska skillnaden mellan att köpa biljetter i förväg och att köpa dem vartefter resor genomförs kan framstå som begränsad.

De juridiska förutsättningarna ändras dock, om resenären har knutit till exempel en reskassa eller ett betalningsinstrument till en resehandling som används för IDF-baserat resande där biljetten köps vartefter resan genomförs. Det är således den funktion som en identifikator används för, som bestämmer om identifikatorn också är att se som ett betalningsmedel.

MasterCard och Visa har enats om en PCI säkerhetsstandard som ställer krav på utfärdarna av dessa kort. Utredningen bedömer, likt SL, att PCI endast gäller vid användning av kort med kreditkortutgivarnas varumärkesloggor. Använder utfärdare av IDF-kort, byggd på EMV-standard, egna varumärken omfattas användningen av korten inte av de krav som stadgas i PCI säkerhetsstandard.

## 5.2.2 Bokningssystem

Både biljettsystem och bokningssystem för kollektivtrafik används för att utfärda och lagra en rätt att resa. Biljettsystem hanterar obokade resor, medan bokningssystem hanterar bokade resor. Biljettsystemet utfärdar en rättighet att resa som inte är knuten till en viss avgång, medan bokningssystemet ger rätt att resa vid en specifik avgång och kan även innebära en bokning av plats eller annan ändlig resurs.

Många europeiska tågoperatörer använder bokningssystem som de har utvecklat och äger själva och inte delar med andra operatörer. För att säljande parter ska kunna erbjuda resenärerna möjlighet att köpa inrikes och utrikes tågbiljetter samt biljetter för resor över landsgränser, finns flera initiativ i Europa som leder i riktning mot ökad samordning mellan olika bokningssystem (se kapitel 6). *Full Service Model* (FMS) är en standard utvecklad av tågbranschen i Europa, främst tidigare monopolföretag, som ska göra en sammankoppling av de olika systemen möjlig.

När det gäller bokningssystem för kollektivtrafik i Sverige har trafikoperatörerna ofta egna system. Det bokningssystem inom kollektivtrafikbranschen som används mest i Sverige är systemet Petra (*Silverrail Technologies*) som SJ använder och som också används av Resplus.

När det gäller möjligheter för resenärer att lätt få tillgång till bokade biljetter oavsett kollektivtrafikföretag lyfts ofta flygbranschen fram som ett föredöme. Inom flygbranschen började flygbolag under 1970- och 1980-talet att se ett behov av att knyta samman sina olika bokningssystem med resebyråernas försäljningssystem via neutrala och globala distributionssystem, så kallade *Global Distribution Services* (GDS). Även bokningar för tåg, färjor, biluthyrning och hotell distribueras denna väg. Utöver rollen som distributionssystem erbjuder också GDS lagerföring. Ett stort antal flygbolag har valt att utveckla egna bokningssystem för att i stället använda sådana tjänster.

Flygbranschen har genom branschföretaget *International Air Transport Association* (IATA) utvecklat en dataöverföringsstandard, *New Distribution Capability* (NDC), som är ett modernt webbaserat meddelandespråk. NDC täcker bokningsprocessen från början till slut. NDC innebär en internetbaserad anslutning med mer

kapacitet än vad som varit tillgängligt hittills. Bokningsprocessen blir enklare så resenären kan se hela utbudet av produkter och tjänster som erbjuds med omfattande information för stöd i kundmötet. I stället för att hämta tidtabeller och priser från en rad olika källor kombineras informationen. Dessutom medför NDC möjligheten att distribuera produkter och tjänster som tidigare inte finns tillgängliga för GDS, vilket inkluderar möjligheten att lägga till flygtillbehör till bokningar gjorda hos en GDS. Resenären gynnas genom en mer transparent bokningsprocess så att denne kan fatta välgrundade beslut om vad varje flygbolag erbjuder.

Systemet med GDS är beroende av flygbolagens samarbete inom IATA, som består av 290 medlemsföretag, främst flygbolag. IATA består med tjänster inom områden som säkerhet, miljö, standarder och ekonomisk avräkning (*Billing and Settlement Plan – BSP*). Genom BSP överför säljande parter sina intäkter från försäljning av flygresor till BSP, som sedan fördelar intäkterna till de flygbolag som producerar resorna.

### *Standarder för bokningssystem av tågtrafik*

FSM är ett initiativ som bland andra flera statligt ägda tågoperatörer i Europa och ledande globala distributionssystemföretag driver sedan år 2013. I FSM-samarbetet definieras datagränssnitt och format för att göra bokningssystemen interoperabla och därmed göra försäljning av internationell försäljning av tågresor möjlig. Ambitionen med FSM är att det ska omfatta hela informationsflödet från resesökning och exponering av tillgängliga produkter via bokning och betalning till ekonomisk avräkning. FSM grundar sig i de tidigare järnvägsmonopolens syn på marknaden, där varje land har en dominerande aktör. Modellen bygger på att tillgången till biljetter ska vara geografiskt baserad med en aktör som tar ansvar för landets tågresor, snarare än leverantörsbaserad där flera leverantörer kan vara aktiva i flera länder.



### 5.2.3 Utveckling av trafikdata i kollektivtrafikbranschen

Sverige är ett föregångsland avseende digitalisering och ligger på andra plats i Europa enligt *Digital Economy and Society Index*-undersökningen för 2019.<sup>6</sup> Index inom offentlig sektor drar däremot ner placeringen. Motiveringen gör gällande att Sverige ligger över medel i Europa, men i arbetet med öppna data ligger Sverige efter. Ett sätt att öka digitaliseringen inom mobilitetsområdet, i syfte att skapa smartare resande i framtiden, är att göra trafikantdata och biljettinformation från kollektivtrafikföretag tillgängliga. Genom tillgång till öppna data kan nya mobilitetstjänster utvecklas även av tredjepartsutvecklare.

Samtrafiken är den aktör i branschen som samlar in kollektivtrafikdata till ett gemensamt system för trafikantinformation (GTI) i enlighet med kollektivtrafiklagen<sup>7</sup>. Insamlingen sker dels digitalt via ett egenutvecklat format, dels analogt via bland annat telefon och mail. Insamlade data finns sedan tillgängliga på Samtrafikens digitala portal – Trafiklab.se – via öppna gränssnitt (API). Det egenutvecklade formatet är föråldrat och begränsar i nuläget Samtrafiken från att ta in mer data, både vad avser statistiska data och dynamiska data (realtidsdata) som det egenutvecklade transportformatet inte kan hantera.

Aktörerna i kollektivtrafikbranschen har under lång tid anlitat olika systemleverantörer för att digitalt hantera sina kollektivtrafikdata för att tillhandahålla dessa i olika trafikplaneringstjänster. Bristen på gemensamma standarder för sådan hantering har över tid medfört att olika lösningar baserade på olika standarder och format har utvecklats parallellt.

Ett gemensamt initiativ tog form i Sverige 2016, då projekt Kraftsamling Öppna Trafikdata startades.<sup>8</sup> Målet med projektet var att hitta en gemensam nationell målbild för öppna trafikdata med start i den offentliga sektorn och ta fram en handlingsplan med åtgärder för att realisera målbilden. Arbetet med en målbild för nationella öppna kollektivtrafikdata resulterade i fem områden med

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

<sup>7</sup> Se Lag (2010:1065) om kollektivtrafik Kap. 4, § 2 Samt Förordning (2011:1126) om kollektivtrafik och Transportstyrelsens föreskrift 2012:2.

<sup>8</sup> [https://samtrafiken.se/wp-content/uploads/2018/04/Final\\_Officiell\\_Rapport-Öppna-Trafikdata\\_Genomförandeplan\\_2018-2021\\_version\\_1.0.pdf](https://samtrafiken.se/wp-content/uploads/2018/04/Final_Officiell_Rapport-Öppna-Trafikdata_Genomförandeplan_2018-2021_version_1.0.pdf).

förankrade lösningar för hantering av datamängder och tjänster, licenser och villkor, it-arkitektur, organisation samt finansiering.

Under projektet gjordes en GAP-analys över vilka data som i dag saknas. Projektet identifierade 12 olika datamängder och tjänster som kollektivtrafiken behöver tillhandahålla i sin helhet för att göra digitala mobilitetstjänster möjliga. Dessa inkluderar datamängder kring planerad trafik och realtidsinformation samt tjänster för reseplanering och biljettförsäljning.

I och med att EU-kommissionen 2017 beslutade att införa förordning 2017/1926 (se kapitel 4) har medlemsstaterna numer en skyldighet enligt lag att tillhandahålla viss specificerad statistiska kollektivtrafikdata via en nationell åtkomstpunkt i ett visst format, *NeTEx*.<sup>9</sup> Förordningen innehåller även önskemål om att medlemsstaterna ska tillhandahålla vissa dynamiska data i SIRI-formatet men ställer ännu inga absoluta krav att så sker.

Mot bakgrund av projekt Kraftsamling Öppna Data och EU-förordning 2017/1926 startades ett branschprojekt, Öppna Data, i syfte att uppfylla målen för projektet och EU-förordningens krav. Projektet startade i februari 2018, men har tagit mer tid i anspråk än vad som ursprungligen planerats. Det har bland annat skett mot bakgrund av att olika indataformat behöver harmoniseras, aggregeras och översättas till andra utdataformat i syfte att uppfylla kriterierna i EU-förordning 2017/1926. Kollektivtrafikbranschen i Norden samarbetar framgångsrikt på dataområdet och har genom *Open Data In the Nordics* (ODIN-projektet) kommit överens om en gemensam NetEx dataformatsprofil för gemensam utveckling och utbyte av data mellan de nordiska länderna.<sup>10</sup>

### 5.3 Biljettsamarbeten

För bokade resor finns det ett nationellt biljettsamarbete, Resplus, som säljer bokade biljetter för kollektivtrafik. ResRobot är ett nationellt kundgränssnitt som erbjuder en reseplaneringsfunktion och en försäljningsfunktion för utbud från alla Samtrafikens partners. Båda initiativen är branschdrivna och sköts av det branschägda

---

<sup>9</sup> EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster.

<sup>10</sup> <https://nordicopenmobilitydata.eu>.

företaget Samtrafiken. För obokade kollektivtrafikbiljetter finns det tre större biljettsamarbeten, ett i norr, ett i mälardalsregionen och ett i södra Sverige. Därutöver finns det en rad samarbeten mellan regioner runt om i landet som erbjuder biljettprodukter till kollektivtrafikresenärer. Här följer en beskrivning av dessa olika samarbeten.

### 5.3.1 Resplus

Resplus är ett biljettsamarbete mellan trafikföretag, såväl offentligt finansierade som kommersiella, som erbjuder kollektivtrafikresenärer möjlighet att förköpa en biljett för kollektivtrafikresor i ett gemensamt bokningssystem, även om resans delsträckor utförs av olika kollektivtrafikföretag och med olika färdmedel.

Samarbetet startade 1991 som ett projekt inom Statens Järnvägar (SJ), som då hade monopol på tågtrafik i Sverige. Resplus var ett samarbete mellan SJ och de regionala länstrafikbolagen. År 1993 överfördes verksamheten till ett branschägt nybildat företag, Samtrafiken i Sverige AB (Samtrafiken). En ny produktkategori, Tågplus, skapades. Tågplus, som senare ändrade namn till Resplus, var ursprungligen en kombinationsprodukt med SJ:s fjärrtåg och de regionala trafikföretagens trafik. Produkterna som erbjöds genom Resplus byggde på SJ:s villkor avseende resevillkor, ålderskategorier och försäljningskanaler. Verksamheten finansierades genom en avräkning av sålda Resplus-biljetter. Försäljningen skedde genom resebyråer, där SJ:s biljettförsäljning var den största.

De datoriserade systemen var vid den här tiden begränsade, men Tågplus var med i specifikationen för utvecklingen av Petra som skulle bli SJ:s bokningssystem. Några år senare (1995) skapades RiksDataBasen (RDB), som innehåller tidtabeller, linjer, hållplatser och priser för hela Sverige, vilket kom att bli navet i Samtrafikens verksamhet.

Dagens Resplus inkluderar fler kollektivtrafikföretag och erbjuder resor med fjärrtåg, regional- och pendeltåg, expressbussar, stadstrafik och färjor. I dag binder Resplus samman Sveriges kollektivtrafik med över 5 000 hållplatser. Samtrafiken ansvarar för trafikantdata och lägger upp hållplatser och linjer i databasen, som är kopplad till nationell försäljning. De sträckor som därmed blir sökbara kan kombineras med varandra till resekedjor som innehåller

olika trafikslag och flera operatörer. Resekedjorna bokas och säljs via ett nationellt bokningssystem och ett flertal försäljningskanaler med ombud, resebyråer och olika webbsajter, bland annat den branschgemensamma försäljningskanalen, ResRobot.

Affärsreglerna har utvecklats från de initiala överenskommelserna. Ursprungligen var det SJ:s villkor som gällde när det gäller till exempel resenärskategorier, familjeerbjudanden, rabatter och regler om husdjur ombord på kollektivtrafiken. Senare har reglerna blivit mer mångfacetterade, i synnerhet vad gäller ålderskategorier, vilket innebär att den som vill få rabatterade biljetter måste ange sin ålder innan en sökning efter Resplus-biljetter.

I samband med avregleringen av tågmarknaden infördes en komframgaranti för resenärer när det fanns fler än ett kollektivtrafikföretag på en sträcka. Tidigare var garantin mer generös i form av att kollektivtrafikföretagen fritt kunde hänvisa till varandras utbud i ett trafikstört läge. Nu är det ekonomiskt mer strikt genom att kollektivtrafikföretagen kan ta betalt av varandra. Resenären ska däremot alltid komma i första hand och kollektivtrafikföretag garanterar att resenären ska komma fram till sin slutdestination, även om trafikstörningar uppstår.

### *Resplus årskortstillägg*

År 2009 introducerades ett kort för all offentlig kollektivtrafik i hela landet. Med Resplus årskortstillägg kompletterades SJ:s årskort med ett färdbevis som innehåller samma reserättigheter som dåvarande RKM:s länskort. Resplus årskortstillägg innehåller därmed 21 länskort i ett kort.<sup>11</sup> SJ:s årskort med Resplus årskortstillägg är giltigt på SJ:s alla tåg och i all kollektivtrafik som drivs av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Är resenären i Stockholm fungerar kortet i spärrar till tunnelbana och pendeltåg. Därmed är produkten nära vad som kan betraktas som ett kort för all kollektivtrafik i hela landet. Kommersiella trafikoperatörers trafik, som MTR Express, Vy, Flixbus och Arlanda Express, ingår däremot inte i Resplus årskortstillägg.

SJ:s årskort finns i tre varianter. Silver ger rätt att resa i andra klass. Silver plus ger rätt att resa i första klass men inte på viss trafik

---

<sup>11</sup> <https://samtrafiken.se/tjanster/resplus/resplus-for-resenarer/resplus-arskortstillagg>.

som nattåg. Guld ger rätt att resa i första klass och ger förmåner som mat och egen sovkupé. SJ:s årskort kostar 43 000–73 000 kronor beroende på vilken servicenivå som önskas, till exempel 1 eller 2 klass. Resplus årskortstillägget kostar 16 000 kronor i tillägg (2019).

Prissättningen av Resplus årskortstillägg är gjord utifrån resone-manget att kortet ska vara dyrare än ett årskort hos RKM, men billigare än två årskort. Många RKM har prissatt sina periodprodukter utifrån produktionskostnad, det vill säga resenärer som har rätt att resa längre ska betala mer. Det leder ofta till att produkter som ger rätt att resa i hela länet blir en marginell företeelse. Resenärerna försöker begränsa sina kostnader med en kollektivtrafikprodukt för sitt vardagsresande och kompletterar den antingen med bil eller andra kollektivtrafikprodukter när de behöver resa längre. Detta förhållningssätt gör att geografiskt stora regioner som Västra Götaland och Västerbotten har dyra produkter som berättigar till resande i hela länet. Produkterna blir då få till antalet.

En annan prissättningsstrategi, som bland annat tillämpas av Region Stockholm och Region Uppsala är att ha en enhetstaxa för hela länet. Då blir resultatet att alla stamkunder har en produkt som gäller i hela länet. När branschen skulle besluta om pris för tillägget till SJ:s årskort, med principen att det generellt skulle vara dyrare än att resa i en region men billigare än i två, togs extremfallen bort för att landa på en rimlig nivå. Att ha principen att det ska vara drygt dubbelt så dyrt som det dyraste kollektivtrafikårskortet i landet motsvarar inte resenärernas betalningsvilja.

Årligen ställs det ut cirka 1 000 exemplar av SJ:s årskort med Resplus årskortstillägg. Priset gör att produkten främst används vid arbetspendling. Riksdagens ledamöter liksom värnpliktiga har tillgång till SJ:s årskort med Resplus årskortstillägg. Värnpliktiga får enbart använda kortet i sina hemmaregioner och sina garnisonsregioner. Gentemot personalen i kollektivtrafiken är det samma kort som SJ:s årskort Silver med Resplus årskortstillägg. Det är den värnpliktiges ansvar att använda kortet på ett korrekt sätt.

Resplus årskortstillägg används till kollektivtrafikresor i hemma-regioner, för pendeltågstrafik som ansluter till SJ:s trafik eller för kollektivtrafik i andra regioner på till exempel pendlingsorter vid sällanresor i andra län. Kundnöjdheten för kortet är hög. RKM ser dock både för- och nackdelar med Resplus årskortstillägg.

Det kort som bär Resplus årskortstillägg är ett *Mifare Classic RFID-kort*, som har givits ut genom SL:s Access-system. Kortet laddas med giltighet för 365 dagar samt med ett kort-ID från SJ. SJ:s personal ombord på tågen kan visera sin del och i det fall kortet innehåller en SL-biljett fungerar det även i SL:s trafik. I övrig RKM-trafik krävs okulär visering, vilket innebär att kortet visas av föraren eller konduktören. På kortets framsida står innehavarens namn och kortets giltighetstid och enligt bestämmelserna ska innehavaren kunna styrka sin identitet med samma namn som står på kortet.

Intäkterna fördelas utifrån Resplus-försäljningen av enkelbiljetter under respektive månad. Samtrafiken, som samordnar produkten och förhandlar med alla RKM avräknar 5 procent, det vill säga 800 kronor per årskort, för sitt arbete. Av återstående 15 200 kronor får SL först 20 procent, eftersom många förr eller senare reser i Stockholm. Fördelningen i relation till övrigt resande innebär att alla RKM får en del av intäkterna oberoende om årskortsinnehavaren har rest i regionen den aktuella månaden eller inte.

En invändning mot Resplus årskortstillägg är att RKM anser att intäktsmodellen är osäker och att de inte vet om intäkterna står i relation till verkligt resande. Intäktfördelningen är märkbart påverkad av att Resplus årskortstillägg är kopplad till grundprodukten som är tågresande hos SJ. Därför kompenseras till exempel Öresundståg med ytterligare 20 procent. Intäkterna från värnpliktskortet som SJ organiserar, fördelas lika mellan den värnpliktiges hemmaregion och garnisonsregionen.

Enligt en enkät från utredningen som alla RKM har deltagit i anser dessa att de främsta nackdelarna med Resplus årskortstillägg är att visering förutom i Stockholm bara kan ske okulärt, att hanteringen ligger utanför ordinarie flöde, vilket bland annat innebär att resorna faller ur statistiken samt att intäktfördelningen inte står i relation till resandet.

När det gäller problemet med visering går det med hjälp av BoB-standarden (se avsnitt 5.2.1) att digitalisera kortet så att det går att visa i all viseringsutrustning som är BoB-kompatibel.

### *Bilpoolsabonnemang och Resplus årskortstillägg*

Under år 2018 genomfördes ett pilotprojekt mellan Sunfleet och Samtrafiken för att pröva intresset för en kombinationsprodukt med tillgång till poolbil och kollektivtrafik. Produkten kallades *Sunfleet Plus*. Sunfleet Plus innehöll Sunfleets största program, *Sunfleet Large*, till ett rabatterat pris, samt obegränsad tillgång till kollektivtrafik, samma erbjudande som i Resplus årskortstillägg.

Denna produkt var främst riktad till bilister som till viss del skulle ersätta sitt bilresande med kollektivtrafik med enkelhet som drivande kraft. Bilister som avstod egen bil till förmån för poolbil skulle känna sig trygga i att kortet fungerar på all kollektivtrafik utan att de behöver sätta in i hur kollektivtrafikens tjänster fungerade.

**Tabell 5.5 Användning och kunduppskattning inom pilotprojektet Sunfleet Plus**

Resplus, dvs. resor med kollektivtrafik används till	Kunderna uppskattade
1. Kollektivtrafikresor i hemmalänet	1. Enkelhet
2. Länsgränsöverskridande trafik	2. Kombinationsprodukt
3. Sällanresor i andra län	3. prisvärdhet

*Källa:* Slutrapport Sunfleet pilotprojekt, Samtrafiken.

Utvärderingen av pilotprojektet Sunfleet Plus visade på hög kundnöjdhet. Projektet avslutades tidigare än planerat, eftersom Sunfleets moderbolag Volvo ville inkorporera tjänsten i sitt nya bolag M, som lanserade sina första tjänster hösten 2019.<sup>12</sup> Än så länge är detta den enda ompaketeringen av Resplus årskortstillägg.

### **5.3.2 ResRobot – ett kundgränssnitt för nationell reseplanering och biljettköp av kollektivtrafik**

Den nationella tjänsten ResRobot ([www.resrobot.se](http://www.resrobot.se)) tillkom genom ett branschsamarbete med början 2006 inom Samtrafiken.<sup>13</sup> ResRobot lanserades som en komplett nationell multimodal reseplanerare. Det är ett operatörsneutralt kundgränssnitt, där det går att hitta reseinformation och planera resor med kollektivtrafik i hela

<sup>12</sup> <https://m.co/se/sv-SE>.

<sup>13</sup> En närmare beskrivning av branschsamarbetet Samtrafiken i Sverige AB framgår av avsnitt 5.1.

landet. På ett och samma ställe finns tidtabeller samlade för alla trafikslag i landet. ResRobots reseplanerartjänst innehåller även kartor över byten och gångvägar.

År 2013 kompletterades tjänsten med en köpfunktion för resor som omfattar såväl lokal- som interregional trafik med möjlighet till byten mellan trafikslag. Med ResRobot kan resenären köpa bokade resor, enskilt eller i kombination med samtliga övriga tåg- och bussoperatörer och RKM, till cirka 4 600 destinationer i Sverige (Resplusbiljetter).

Ett problem är att flertalet resenärer inte känner till eller använder sig av tjänsten när de skall köpa en biljett. År 2019 bokades cirka 10 000 resor genom ResRobot, vilket kan jämföras med de cirka 25 miljoner resor som bokades genom SJ:s digitala kanaler, dvs. via webb, mobilapplikation och biljettautomater. Syftet med ResRobot är att vara en neutral, icke-diskriminerande tjänst för köp av biljetter. Utvecklingen av tjänsten är eftersatt, eftersom den inte har prioriterats inom Samtrafiken. Nackdelar med tjänsten är bland annat att alla tillgängliga hållplatser i kollektivtrafiken inte finns med till försäljning och att biljetterna i dag inte kan viseras maskinellt.

I dagsläget är ResRobots tjänster för reseplanering men framför allt för biljettförsäljning inte tillräckligt kända hos medborgarna. Informationsbehovet om möjliga resealternativ i Sverige täcks numera även till stor del av Googles och Apples karttjänster, som finns förinstallerade i varje smart telefon. Dessa tjänster baseras på samma trafikdata från Samtrafiken som informationstjänsten ResRobot.

Behovet av biljettköp handlar framför allt om att kunna boka och köpa fjärrresor med tåg och buss i Sverige. Dessa resor kan kompletteras med anslutningar till RKM:s trafik genom Resplus-systemet. Eftersom de flesta resenärer känner till varumärket SJ i Sverige så använder sig de flesta av SJ:s försäljningskanaler för fjärrresor med tåg.

Många resenärer antar sannolikt att alla Sveriges tåg finns i SJ:s kanaler. Tabell 5.6 visar att den föreställningen inte är helt korrekt. SJ har valt att utesluta en tågoperatör, medan bolaget tillåter alla andra att finnas med i sina försäljningskanaler.<sup>14</sup> Både ResRobot och

---

<sup>14</sup> Konkurrensverket tog under 2018 emot klagomål från MTR Express AB och Saga Rail AB gällande SJ:s agerande mot dessa företag vid online-försäljning/-förmedling av tågbiljetter. Konkurrensverket har i sitt beslut i juni 2019 konstaterat att SJ:s försäljningskanaler inte är konkurrensneutrala. Myndigheten anger emellertid att påvisade konkurrensproblem skulle kunna åtgärdas mer effektivt, t.ex. genom reglering av hur tågbiljetter säljs, än genom ett



SJ anropar samma bokningssystem och det handlar således enbart om en skillnad i försäljningsgränssnitt. Där väljer SJ att exkludera en operatör genom filtrering.

**Tabell 5.6 Tågoperatörer i SJ:s försäljningskanaler respektive i ResRobot**

Tågoperatör i storleksordning (antal resor)	O=offentlig K=kommersiell M=museijärnväg	Finns i SJ:s kanaler	Finns i ResRobot
SL pendeltåg	O	X	X
Öresundståg	O	X	X
SJ	K	X	X
Västtåg	O	X	X
Pågatåg	O	X	X
Mälartåg	O	X	X
Arlanda Express	K	X	X
Östgötapendeln	O	X	X
Norrtåg	O	X	X
Tåg i Bergslagen	O	X	X
Krösatåg	O	X	X
Kustpilen	O	X	X
Tåg AB	K	X	X
X-tåg	O	X	X
Upptågen	O	X	X
MTR Express	K	–	X
Vy	K	X	X
Snälltåget	K	X	X
Inlandsbanan	K	X	X
Blå Tåget	K	X	X
DVVJ	M	X	X
ENJ	M	X	X
Lenakatten	M	X	X
Smalspåret	M	X	X

*Källa:* Utredningens egen sammanställning.

åläggande enligt konkurrenslagen eller talan i domstol. Verket hänvisar till en skrivelse till regeringen, där det beskrivit observerade problem och föreslagit att en utredning genomförs för att rätta till problemen. Vi kommer utförligare att ta upp denna fråga i avsnitt 8.5.

*Regionala kollektivtrafikmyndigheters syn på ResRobot*

Samtliga RKM och ett antal kollektivtrafikföretag har i en enkät från utredningen svarat på frågor om deras användning av ResRobot och gett sin syn på varför tjänsten är okänd bland konsumenterna. Av 21 RKM är det fyra som i enkäten uppger att de använder eller länkar till ResRobots funktion för reseplanering i sina egna kanaler. Motsvarade gäller för ResRobots försäljningsfunktion. En RKM använder delvis data från ResRobot för tjänsterna i sina egna kanaler.

RKM ger flera anledningar till att ResRobot inte är mer känd bland resenärer. En förklaring gäller svårigheten att ha en tjänst med nationellt perspektiv, medan RKM:s uppdrag är regionala. De lokala aktörerna har i uppdrag att prioritera resurser utifrån insatsernas regionala potential. Eftersom det vardagliga resandet till största delen sker inom länen, har ResRobot inte prioriterats. Trafikdata i ResRobots reseplanerartjänst är i första hand förädlad och anpassat till biljettsamarbetet Resplus (se avsnitt 5.3.1), vilket medför att tjänsten inte är optimal för regional reseplanering.

En annan anledning som lyfts fram är att tjänsten är svår att hitta för resenärerna, eftersom den har marknadsförts för lite och har ett abstrakt och svårförståeligt varumärke. Namnet ger ingen orientering till vad tjänsten erbjuder. Det förs till exempel fram att *Res i hela Sverige* hade varit ett mer rättvisande namn. Det förs också fram synpunkter om att det är oklart vem som ska marknadsföra tjänsten och ha budget för den.

En förklaring är också att det finns andra försäljningskanaler som är mer naturliga för resenärerna som RKM:s mobilapplikationer och tjänster. Liknande tjänster finns också hos andra mer naturliga ingångar som Google, sj.se eller resebyråer.

En annan förklaring till att ResRobot inte används mer är att den har bristande funktioner. Några tycker att den föreslår orimliga resealternativ och att det är problematiskt att ResRobot inte visar alla hållplatser. För god kundservice behövs mer specifikt riktad kundinformation när det gäller till exempel störningar i den lokala trafiken, vilket ResRobot inte erbjuder i dag. Det lyfts också fram att det dröjde innan köpfunktionen av biljetter lanserades och att den bara erbjuder enkelbiljetter.

Det förs dessutom fram att RKM vill själv ha den relation med sina resenärer som egna försäljningskanaler innebär. En annan syn-

punkt är att Samtrafikens uppdrag är att agera *business to business*, vilket inte ResRobot är byggt för, då det är en lösning som vänder sig till resenärer.

### *Andra kollektivtrafikföretags syn på ResRobot*

Kommersiella trafikoperatörer anger samma skäl som RKM till varför ResRobot inte har nått fler resenärer. Det finns också synpunkter på att användarvänligheten brister. Till exempel saknas platskarta för snabbtåg. Intresset för reseplanering utan möjlighet till biljettköp i samma kanal är begränsad. Reseplanerarens största mervärde är adress-/kartsökfunktionen. Om det vore möjligt att köpa biljetter utan att veta exakt vad alla hållplatser heter, skulle tjänsten sannolikt också vara betydligt mer intressant för olika externa partners, som därmed skulle kunna driva trafik till tjänsten.

ResRobot saknar även mervärden jämfört med andra tillgängliga säljkanaler för tåg- och bussbiljetter i Sverige. ResRobots köpsida anses alltför dold. Kollektivtrafikföretagen konstaterar också att de flesta köp av kollektivtrafikbiljetter sker genom SJ:s försäljningskanaler och att en orsak till att ResRobot inte är mer känd är att den inte har marknadsförts. Vidare framförs det att det bland kollektivtrafikföretag finns ett motstånd mot att marknadsföra tjänsten, eftersom de värnar sina egna försäljningskanaler.

### *Samtrafikens syn på ResRobot*

Samtrafiken – som är huvudman för ResRobot – menar att det finns en inneboende problematik med tjänsten då den tillhandahålls av Samtrafiken, eftersom bolagets ägare har en delvis motsägelsefull inställning till den. Å ena sidan är Samtrafikens ägare och partners positiva till reseplaneringsfunktionen och vill att den ska finnas. Å andra sidan har ägarna en restriktiv inställning till att finansiera marknadsföringen av möjligheten att köpa en biljett genom ResRobot. Generellt är det främst mindre kommersiella aktörer, som själva inte har stora etablerade försäljningskanaler, som på allvar ser potential i ResRobot som en relevant försäljningskanal. För att en egen försäljningskanal ska bära sig ekonomiskt krävs betydande omsättning genom försäljning. Eftersom ResRobot endast omsätter

cirka 4 miljoner kronor genom att förmedla knappt 10 000 resor per år, bär sig verksamheten inte ekonomiskt. Vid årsstämman 2017 lyfte Samtrafiken frågan om ResRobots fortlevnad. Ägarna ville då att tjänsten skulle fortsätta upprätthållas med så låga kostnader som möjligt.

### 5.3.3 Andra biljettsamarbeten

Utöver de nationella branschsamarbeten som bedrivs inom Samtrafiken, pågår en rad kollektivtrafiksamarbeten mellan olika regioner. De största samarbetena är Norrlandsresan, Sydntaxan och Movingo. Därutöver finns många mindre samarbeten mellan olika kollektivtrafikföretag.

#### *Norrlandsresan*

Norrlandsresan har funnits sedan tidigt 1990-tal och tillkom för att göra det enklare att resa över länsgränserna mellan de fyra länen i norra Sverige (Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland/Härjedalen). Kollektivtrafikaktörerna i norr har ett antal gemensamma trafikavtal och har i dag samma betalssystemleverantör (FARA).

Norrlandsresan är ett biljettsamarbete med en egen taxa som är kilometerbaserad. Ju längre resenären åker desto billigare blir priset per kilometer. Prisförändringar av resetaxan genomförs vid årsskiftet och slår igenom i hela området samtidigt. Sedan några år tillbaka är även regleringen av respektive regions interna prisjusteringar synkroniserade och sker samtidigt i alla fyra län. Norrlandsresans omfattar både enkelbiljetter och periodbiljetter, men även företagskort och reskassa fungerar i hela systemet oavsett vem av parterna som har ställt ut biljetten. Företagskort och reskassa fungerar även på inom Norrtågs system.

Dagens biljettsystem i norra Sverige är i dag inte uppbyggt med BoB-standarden. Däremot pågår ett samarbetsprojekt mellan regionerna för att ta fram ett nytt biljett- och betalssystem enligt BoB-standarden. I projektet ingår även Luleå Lokaltrafik och Skellefteåbuss.

### *Sydtaxan*

Sydtaxan är ett samarbete mellan regionerna i södra Sverige, dvs. Skåne (och vissa sträckor i Danmark), Blekinge, Halland, Kronoberg, Kalmar och Jönköping.

Samarbetet inleddes 2009 för att förenkla köp av biljetter vid resa i det gemensamma tågsystemet Öresundståg. Successivt utökades Sydtaxan till att omfatta övrig länsgränsöverskridande trafik med alla bussar och tåg. De RKM som deltar i Sydtaxan är Hallandstrafiken, Kalmar Länstrafik, Länstrafiken Kronoberg, Västtrafik, Jönköpings Länstrafik, Skånetrafiken och Blekingetrafiken.

Resenärer behöver bara en biljett eller ett kort, som är giltigt i alla deltagande län. Samarbetet innebär också att regionerna bland annat har gemensamma resevillkor (med vissa undantag) och gemensamma biljetter/produkter, där de är överens om rabatter på de biljetter som gäller över länsgränser. Sydtaxan definierar priser, rabatter, biljetter, gränsavräkning och villkor som tillämpas för länsgränsöverskridande resor. Det är samma biljettsortiment och resevillkor i samtliga deltagande län.

Resenärer erbjuds att resa med enkelbiljett, 24-timmarsbiljett, 30 dagarsbiljett eller 365 dagarsbiljett (vuxen) i de län som ingår i Sydtaxan. Varje region erbjuder en överenskommen rabatt för sin del av biljetten/produkten. Rabatt lämnas till ungdom, student och till de som reser tillsammans.

I taxesamarbetet använder fem regioner samma biljettstandard (BoB-standard) och kan validera varandras biljetter. Ett nytt samverkansavtal – Sydtaxan 2.0 – infördes vintern 2019/2020. Det nya avtalet utgår också från BoB-standarden. Biljetter utställda i Sydtaxan är valideringsbara i hela Sydsverige. Biljetter i Öresundstaxan som säljs av Skånetrafiken är också valideringsbara i enlighet med BoB-standarden. Där ställer Skånetrafiken ut biljetten även för den danska delen av resan, då DSB inte stödjer BoB-standarden.

### *Movingo*

Movingo lanserades 2017 och är ett biljett- och taxesamarbete mellan sex regioner i Mälardalen (Stockholm, Sörmland, Uppsala, Västmanland, Örebro och Östergötland). Syftet med samarbetet är att knyta ihop Mälardalen och underlätta arbets- och pendlingsresor.

Movingo gör det möjligt att resa med lokaltrafiken i de sex länen, sju tåglinjer i Mälardalen, där SJ är operatör samt med Tåg i Bergslagen och Trosabussen.

Movingobiljetter kan köpas på Movingos hemsida, i Movingos och SJ:s mobilapplikationer, på sj.se, i SJ:s biljettautomater eller hos SJ:s ombud. Det finns flera typer av biljetter, dels biljetter från mobilapplikationer, dels pappersbiljetter och plastkort. Biljetter från mobilapplikationer som följer BoB-standarden valideras maskinellt vid resor med SJ, SL, Sörmlandstrafiken och VL, där BoB-integrationer har genomförts i deras system. Pappersbiljetter valideras manuellt hos övriga trafikföretag inom Movingo.

För att få Movingo-samarbetet att fungera har ett övergripande biljettsystem (BRUM) skapats. BRUM hämtar biljettprodukten via BoB från de trafikföretag som har genomfört BoB-integration gentemot BRUM. För övriga biljettprodukter läggs de in direkt i BRUM. I dagsläget hanterar BRUM endast periodbiljetter i form av 30-dagarskort. Samarbetet omfattar även periodbiljetter för 90 och 365 dagar. Periodbiljetterna kan köpas i två kategorier för vuxen respektive ungdom/student. I stort sett alla resenärer väljer att köpa 30-dagarskortet. Mälardalstrafik, det bolag som driver Movingo, ägs och styrs av de regioner som ingår i samarbetet. Det är Mälardalstrafik tillsammans med regionerna som beslutar om priset på biljetterna. Prissättningen är avståndsbaserad och priset per månad ligger på 1 000–3 200 kronor. Vid köp av biljetter för längre perioder tillkommer en viss rabatt. Intäkterna fördelas i efterskott i enlighet med en överenskommen nyckel.

### *Sammanställning av länsöverskridande samarbeten*

Utöver dessa tre stora samarbeten har många RKM i dag biljettsamarbeten med angränsande regioner. Tabell 5.7 ger en bild av vilka samarbeten som pågår och hur de ser ut. Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett lapptäcke av samarbeten utöver de tre större och att BoB-standarden används i några av dessa.

Tabell 5.7 Översikt av länsöverskridande samarbeten inom kollektivtrafik

RKM	Gemensam prissättning	Gemensamma biljetter	Viserings-samarbete	Avräknings-samarbete
<b>Väster-norrand</b>	Norrlandsresan	Norrlandsresan, X-trafik	Norrlandsresa, X-trafik	Norrlandsresan
<b>Jämtland</b>	Norrlandsresan	Norrlandsresan	Norrlandsresan	Norrlandsresan
<b>Norrbottn</b>	Norrlandsresan	Norrlandsresan	Norrlandsresan	Norrlandsresan
<b>Västerbottn</b>	Norrlandsresan	Norrlandsresan	Norrlandsresan	Norrlandsresan
<b>Västmanland</b>	Movingo	Movingo	Movingo	Movingo
<b>Örebro</b>	Movingo Östgötatrafiken Värmlandstrafik Västmanlands Lokaltrafik Sörmlands- trafiken Västtrafik Dalarna	Movingo TIB SJ Regional Värmlandstrafik Lokaltrafik Tågab Kinnekulletåg	Movingo (man.) TIB	Movingo TIB SJ Regional
<b>Östergötland</b>	Kalmar Länstrafik Jönköpings Länstrafik Movingo	Movingo SJ Regional	Movingo (man.)	SJ Regional Movingo
<b>Jönköping</b>	Sydtaxan, Västtrafik Östgötatrafiken	Sydtaxan Västtrafik	Sydtaxan, Västtrafik Östgötatrafiken	Sydtaxan
<b>Kalmar</b>	Sydtaxan Östgötatrafiken	Sydtaxan	Sydtaxan Östgötatrafiken	Sydtaxan
<b>Blekinge</b>	Sydtaxan	Sydtaxan	Sydtaxan	Sydtaxan
<b>Halland</b>	Sydtaxan, Västtrafik	Sydtaxan, Västtrafik	Sydtaxan, Västtrafik	Sydtaxan
<b>Kronoberg</b>	Sydtaxan	Sydtaxan	Sydtaxan	Sydtaxan
<b>Skåne</b>	Sydtaxan, Öresundstaxan	Sydtaxan, Öresundstaxan	Sydtaxan, Öresundstaxan	Sydtaxan, Öresundstaxan
<b>Gotland</b>				
<b>Dalarna</b>	X-trafik, Länstrafiken Jämtland, Värmlandstrafik, Länstrafiken Örebro, Västmanlands Länstrafik	X-trafik, Länstrafiken Jämtland, Värmlandstrafik, Länstrafiken Örebro, Västmanlands Länstrafik		

RKM	Gemensam prissättning	Gemensamma biljetter	Viserings-samarbete	Avräknings-samarbete
<b>Värmland</b>		Dalatrafik, Västtrafik, Länstrafiken Örebro		
<b>Västra Götaland</b>	Halland, Jönköping, Örebro, Värmland	Halland, Jönköping, Örebro, Värmland	Halland Jönköping Örebro Värmland	Manuellt två ggr/år
<b>Gävleborg</b>		UL Dalatrafik, SJ Regional	SJ Regional, Dalatrafik Västernorrland, Jämtland, TIB	UL, Dalatrafik TIB

#### 5.4 Andra mobila kundgränssnitt för biljettförsäljning och reseplanering i kollektivtrafiken

Platsen där kollektivtrafikföretag möter resenärer för biljettförsäljning och rådgivning om resealternativ har utvecklats över tid. Tjänsterna har på senare år flyttats till digitala kanaler. Förflyttningen från det fysiska mötet till det digitala har för de flesta varit positivt, men för personer med särskilda behov har det inneburit utmaningar.

Det digitala kundgränssnittet har fördelarna att tillgängligheten till information om och köp av resor har ökat. Initialt skedde förflyttningen av det personliga kundmötet till datorerna. Därefter har det skett en snabb förflyttning till smarta mobiltelefoner och i viss utsträckning till biljettautomater. De smarta telefonerna gör att interaktion mellan resenärer och kollektivtrafikföretag kan ske när och var som helst.

Precis som kollektivtrafikföretagens biljettsystem har utvecklats separat, har deras digitala kundgränssnitt utvecklats åtskilt. Det gäller både vad avser digitala kundgränssnitt för informationstjänster i form av reseplanerare och vad avser kundgränssnitt för biljettköp. De digitala kundgränssnitten för reseplanering och biljettköp finns i smarta mobiltelefoner, på webb och i biljettautomater. Därutöver kan resenärer ofta köpa biljetter hos fysiska återförsäljare eller via ett kundcenter.



I det fall en RKM ingår i ett regionalt biljettsamarbete, exempelvis Sydtaxan, Norrlandsresan eller Movingo, erbjuds oftast även övriga resor som ingår i samarbetet via det egna kundgränssnittet men inte nödvändigtvis övriga RKM:s hela produktutbud.

Nedan följer ett urval av olika digitala kundgränssnitt och deras funktioner. Då utvecklingen till övervägande del går mot mobila kundgränssnitt, har vi valt att koncentrera urvalet på digitala kundgränssnitt via smarta telefoner.

## *SJ*

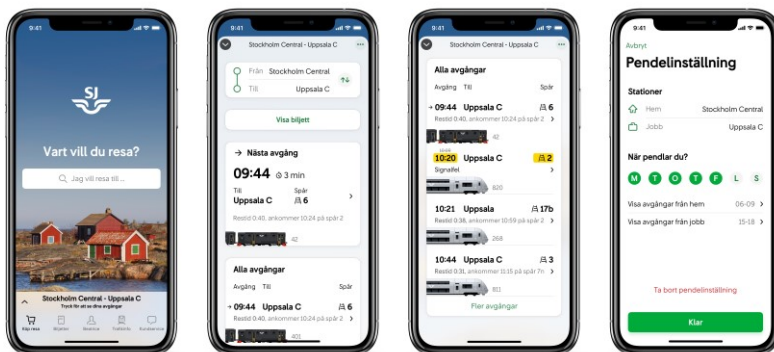
I SJ:s mobilapplikation kan resenären utföra en mängd olika ärenden. Bland annat kan resenären söka fram sin resa, köpa biljetter enskilt eller i kombination med de flesta buss- och tågoperatörer till cirka 4 600 destinationer i Sverige. Resenären kan boka om sin resa, välja plats, se tidtabeller och köpa sin tågbiljett med SJ och andra tågbolag. Applikationen innehåller även trafikinformation vid störningar samt en del upplevelserelaterade funktioner så som möjligheten att förbeställa mat till tågresan när resenären köper biljett.

SJ har ett lojalitetsprogram – SJ Prio. Via applikationen kan resenären registrera sig och se sina transaktioner och poängsaldo, efterregistrera SJ Prio-poäng och köpa SJ-resor för sina poäng. Med funktionen Anslutningsguiden kan resenären även välja att köpa en lokal, anslutande enkelresa från tågets slutstation direkt i mobilapplikationen. Den digitala lokaltrafikbiljetten finns sedan i SJ:s applikation tillsammans med resenärens vanliga tågbiljetter. Applikationen finns att ladda ned för Iphone och Android-telefoner. Applikationen har vunnit flera designpriser för sin utformning.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> [www.mynewsdesk.com/se/sj/news/sjs-mobilapp-nominerad-till-svenska-designpriset-379433](http://www.mynewsdesk.com/se/sj/news/sjs-mobilapp-nominerad-till-svenska-designpriset-379433).

Figur 5.3 SJ:s mobilapplikation



### Infospread – MobiTime

*MobiTime* från *Infospread* är en samlingsplattform för mobilen som innehåller digitala reseplanerare och biljettjänster för 14 RKM och för sammanlagt över 800 000 resenärer, där resenären, förutom sin egen RKM:s applikation även får tillgång till 13 andra RKM:s applikationer för reseplanering och biljettköp. I *MobiTime* väljer resenären sitt lokala RKM:s kundgränssnitt men kan när som helst byta till annan RKM:s kundgränssnitt. Funktionerna i respektive RKM:s lokala kundgränssnitt är likvärdiga och bygger på *MobiTime*s funktioner för reseplanerare och biljettköp. *MobiTime* erbjuder resenären biljettköp via kort, Swish och Klarna Faktura samt tidtabellsinformation och tilläggfunktioner för anropsstyrd trafik och företagslösningar mot fakturering.

### Västrafik – To Go

I Västrafiks applikation för smarta telefoner – *To Go* – kan resenären köpa enkelbiljetter, periodbiljetter och dygnsbiljetter till hela Västra Götaland. Applikationen finns att ladda ned för Iphone och Android-telefoner. Resenären kan köpa sina biljetter med kontokort, vilket även kan registreras för framtida köp, eller med Swish för enstaka köp. Biljetten aktiveras direkt vid köpet av enkelbiljetter

och dygnsbiljett. Enkelbiljett gäller i 90 minuter så länge resenären åker inom en zon. I det fall resan är över flera zoner gäller biljetten i 180 minuter. Västtrafikkort eller andra biljetter som köpts via annat gränssnitt kan inte föras över till applikationen. To Go innehåller även en separat reseplanerarfunktion.

Figur 5.4 Västtrafiks mobilapplikation To Go



### *Trafikförvaltningen/SL*

Med SL:s applikation för smarta mobiltelefoner kan resenären köpa biljetter för SL-trafiken och för resor över länsgränsen. Resenären kan köpa biljett för 75 minuter eller 24-timmar. Biljetten aktiveras direkt i och med köpet. Det finns även möjlighet att köpa tilläggsbiljetter för den som redan har en SL-biljett och ska åka till Arlanda, Uppsala eller Knivsta. I applikationen väljer resenären att betala biljetterna med ett bankkort eller med Swish. Resenären kan byta betalsätt när som helst genom att ändra sina uppgifter. Applikationen innehåller även en separat reseplanerarfunktion och kan laddas ned för Iphone och Android-telefoner.

### *Skånetrafiken*

I Skånetrafikens applikation för smarta telefoner kan resenären köpa enkelbiljetter, periodbiljetter och dygnsbiljetter till hela Skåne, grannlänerna, Danmark och Ven. Resenären väljer sin egen personliga zon (tre möjligheter) och reser fritt för samma pris inom vald zon. Resor utanför vald zon får resenären betala ett tillägg för. Biljetten behöver aktiveras särskilt efter köpet och en enkelbiljett gäller i 60, 90 eller 120 minuter beroende på resenärens val av zon. Resenären kan köpa sina biljetter med kontokort eller mot Klarna faktura. Applikationen innehåller möjlighet till reseplanering och finns att ladda ned för Iphone och Android-telefoner.

## **5.5 Affärsreglerna**

För att ett biljettsystem som inbegriper flera operatörer ska kunna erbjuda biljetter till resenärer, krävs utöver en teknik som kopplar samman operatörernas biljetter också en harmonisering av affärsregler. Det gäller dels för att systemet ska kunna hitta rätt biljettprodukter vid sökningar, dels för att resenärer lätt ska kunna hitta rätt biljettprodukter och förstå villkoren kopplade till dem.

I det största kollektivtrafiksamarbetet i Sverige – Resplus – är affärsreglerna enkla och begränsade. Det gör att produkter från 55 olika samarbetsparters går att kombinera och kommunicera till resenärerna. I länssamarbeten är ofta taxesamarbetet – samarbetet om prissättning – en utgångspunkt för att kunna kommunicera sina erbjudanden till resenärerna. Dessa taxesamarbeten tvingar oftast fram en harmonisering av affärsregler, det vill säga reglerna kring biljettens resevillkor och giltighet. Det är först när dessa regler är harmoniserade som det går att göra ett biljettsystem som dels effektivt kan hantera biljetter och som dels göra erbjudanden mot resenärer lätta att förstå.

De villkor som definierar en biljett är affärsregler, som anger resevillkor och definierar biljettens giltighet, samt prissättning (ofta kallad taxeregler).

Figur 5.5 Vad definierar en biljett?



Exemplet nedan visar hur två RKM definierar en enkelbiljett som i kommunikationen kallas enkelbiljett, men som till konstruktionen är två helt olika produkter. Skillnaderna gör det svårt att på ett enhetligt sätt kommunicera med resenären i till exempel en mobilapplikation. Tekniskt sett krävs också olika processer för att i systemen hitta en enkelbiljett, då villkoren för denna varierar.

**Tabell 5.8 Exempel på biljettstruktur i SL – enkelbiljett i mobilapplikationen**

Affärsregler	Taxeregler	Biljett
Giltighetstid 75 minuter	Pris 37 kr	Enkelbiljett
Påbörjas vid köp		
Måste påbörjas innan start	Priset gäller för en zon	
Resan ska avslutas inom giltighetstiden		
Resenärskategorier		
0–6	Gratis i äldres sällskap	
6–20 år	Rabatterat pris 25 kr	
65+ år	Rabatterat pris 25 kr	
Försäkringskassans intyg för förmånstagare		
Pensionsmyndighetens pensionärsintyg		
Förälder med barn i barnvagn behöver inte biljett i buss		
Gäller ej på Waxholmsbolagets båtar		
Bagage max ca 2 meter		

**Tabell 5.9 Exempel på biljettstruktur i Västerbotten – enkelbiljett i mobilapplikationen**

Affärsregler	Taxeregler	Biljett
Giltighetstid så länge resan tar	0–7 km 27 kr (3,85/km)	Enkelbiljett
Påbörjas vid ombordstigning	8–15 km 9 kr (1,12/km)	
Måste påbörjas innan start	Osv. 30 zoner	
Resan ska avslutas inom ett dygn	211–230 km 10 kr (0,53/km)	
Måste förbrukas inom 6 månader	Egen tabell för rabatterade kategorier cirka – 25 %	
Resenärskategorier	Rabatterat pris	
0 – 6 år	Gratis	
7 – 19 år	Cirka 50 %	
20–25 år	Cirka 25 %	
65 + år	Cirka 25 %	
Gäller ej för övergång till stadstrafik i Umeå och Skellefteå		
Ett handbagage (40x30x30 cm) och/eller en resväska, ett par skidor/snowboard i fodral, en barnvagn eller rullstol/rullator		

### 5.5.1 Vad krävs för att harmonisera biljettprodukter?

Tabell 5.10 Översikt av harmoniserade affärsregler i befintliga biljettsamarbeten

	Gemensamma biljett- produkter / giltighetstid	Gemensam prissättning av biljetter	Gemensamma rese- närskategorier
Resplus årskortstillägg	årsbiljett	ett paketpris	vuxen
Biljett från RKM i Resplus	enkelbiljett	Respektive RKM:s eget pris	vuxen
Norrlandsresan	enkelbiljetter periodbiljetten företagskort reskassa	Kilometerbaserad taxa, gemensamma prisändringar	vuxen (från 26 år) senior (från 65 år) ungdom (20–25 år) barn/skolungdom (7–19 år)
Sydtaxan Kalmar Länstrafik	enkelbiljett* dygnsbiljett** 30 dagarsbiljett årsbiljett reskassan duo/familj-biljett	För resa i Sydtaxan sker en addering av de priser som gäller i respektive län. Parterna ansvarar självständigt för prissättning av sina sträckor i den gemensamma Sydtaxan***	vuxen barn/ungdom (7–19 år) student duo/familj (gäller för 2–5 resenärer, varav max 2 vuxna. En Duo/Familj-biljett kan också köpas av t.ex. 5 barn/ungdomar, till och med 19 år)
Movingo	30 dagarsbiljett 90 dagarsbiljett årsbiljett	Avståndsbaserad prissättning****	vuxen ungdom/studenter (upp till 20 år)

\*Giltighetstiden för enkelbiljetter beräknas inom respektive parts län och adderas. Ett gränsvadrag görs av varje part för att kompensera för den längre giltighetstid som ges för första zonen. Giltighetstiden för dygnbiljetter är 24 timmar räknat från tidpunkten för aktivering av biljetten, angiven i minuter.

\*\*Giltighetstiden för period 30 dagar och period 365 dagar är 30 respektive 365 dagar räknat från aktiveringsdatum till kalenderdygnets slut, 23:59.

\*\*\* I de fall det förekommer differentierad taxa beroende på försäljningskanal ska alltid ett pris anges för samtliga biljetter. Därefter görs avdrag för rabatter.

\*\*\*\* Priset baseras på en vald regionalstågsträcka, då läns- och lokaltrafiken ingår längs sträckan.

För att få effekt av ett nationellt biljettsystem krävs viss harmonisering av affärsregler och taxor för vissa biljettprodukter för att göra tydliga kunderbudanden möjliga. Centrala villkor kopplade till en

biljett beskrivs i tabell 5.13. Tabellen visar hur trafikoperatörer har harmoniserat biljettvillkoren i de största kollektivtrafiksamarbetena.

## 5.6 Reflektioner

Vi kan konstatera att det varken saknas samverkansarenor eller samverkansinitiativ i kollektivtrafikbranschen. Tvärtom har branschen upprepade gånger visat på behovet av och tagit initiativ till gemensamma åtgärder. Av någon orsak har initiativen sällan nått ända fram till reell resenärsnytta i form av enkelhet och likriktning. Den tekniska utvecklingen av i synnerhet biljettsystem har alltför ofta haft ett inifrån och ut perspektiv, dvs. det är verksamheten som styr de krav som ställs på tekniken mer än resenärsnyttan. Detta hade sin höjdpunkt under Resekortens tid, när RKM visste allt om resenären medan resenären inte visste någonting om resan förutom att den hade ett plastkort i handen. Detta missförhållande försökte RKM sedan korrigera med varierande framgång i form av information på webb som ibland kunde kopplas till resenärens registrerade kort. Sms-biljetterna som resenärerna gillade på grund av sin enkelhet fick inte myndigheternas godkännande, eftersom det var svårt att upprätthålla en god intäktssäkring, dvs. fuskåkning var ganska enkelt. För att hålla nere användningen använde RKM prisinstrumentet i form av höga priser i stället.

När det gäller standarder har branschen ett antal gånger sagt sig gå samma väg men i praktiken valt olika vägar. Det senaste exemplet i raden är valet av standard för identifikatorer, där en del RKM har valt att gå MTS7-vägen och andra EMV-vägen. Valet av olika standarder eller fria tolkningar av desamma gör att samlade lösningar mot resenär försvåras och då de väl kommer till stånd är de ofta kostsamma speciallösningar. I förteckningen över efterlevnaden av BoB framkommer det tydligt att det varierar stort huruvida landets olika RKM verkligen följer standarden fullt ut eller inte och det finns fortfarande sju RKM som inte har kommit över planeringsstadiet.

Listan på biljettsamarbeten är omfattande och borde i sig väcka tanken om hur mycket det kostar totalt sett i Sverige att ha alla dessa samarbeten med olika konstruktioner. Som exempel tvingas ett litet län som Örebro att ha olika biljettsamarbeten i varje tänkbart väderstreck.



Alla olika gränssnitt och mobila applikationer som kollektivtrafikföretagen har lanserat är utvecklade med ett och samma kriterium. De skall vara enkla att använda för resenären. Enkelheten för resenären har dock tolkats på olika sätt i så gott som varje region, vilket gör att en resenär som befinner sig på olika platser i landet inte bara behöver ladda ner olika mobila applikationer utan även vänja sig vid helt olika gränssnitt med olika användarlogik.

Sammanfattningsvis är våra reflektioner att samverkansintentionerna är goda och alla vill att det ska bli enkelt för resenären, men resultatet är en splittrad upplevelse på nationell nivå.



## 6 Biljettlösningar i andra länder

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att beskriva hur andra relevanta länder har organiserat nationella biljettsystem för kollektivtrafiken. I det här kapitlet beskriver vi kollektivtrafikmarknaden och nationella biljettsystem i andra länder, drivkrafterna bakom systemens tillkomst, hur de har organiserats samt nyligen tillkommen lagstiftning i länder som Finland och Danmark. Genomgången omfattar ett antal länder i Europa med nationella biljettsystem, som av olika skäl har utvecklats på olika sätt. Vi kan se att liksom i Sverige (se kapitel 5) har det utvecklats olika modeller beroende på i vilken utsträckning branschen – regionalt och nationellt – har lyckats att ena sig om gemensamma lösningar. Utvecklingen har kommit längre i vissa länder, där de stora statliga tågoperatörerna har varit delaktiga och drivande. Vi har även riktat blickarna mot Asien, där delar av de europeiska biljettlösningarna har sitt ursprung i teknikutvecklingen under 1990-talet. Dessutom visar vi på utvecklingen i Kalifornien av helt nya, delade persontransporttjänster.

Kapitlet avslutas med en analys och några reflektioner kring kollektivtrafik och biljettlösningar i andra länder.

### 6.1 Nationella biljettlösningar

#### 6.1.1 Danmark

Den danska kollektivtrafikmarknaden är reglerad, där den nationella tågtrafiken i huvudsak drivs i statlig regi av DSB (tidigare Danske Statsbaner).<sup>1</sup> Övrig kollektivtrafik hanteras under de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Därutöver har Danmark ett

---

<sup>1</sup> En del av det nationella nätverket drivs av Arriva efter en anbudsprocess. Delar av det regionala sträckorna drivs av respektive RKM i egen regi.

omfattande nätverk av expressbusslinjer, som företrädesvis drivs av leverantörerna Eurolines och FlixBus med flertalet rutter mellan danska städer.

Danmark har ett nationellt biljettsystem för obokade resor – *Rejsekort* – med harmoniserade affärs- och taxeregler och som omfattar all kollektivtrafik i Danmark. Systemet är i grunden ett betalssystem för kollektivtrafiken. Resenären omvandlar sina pengar till en annan produkt som i värde motsvarar det resenären laddat produkten med och som endast går att betala med i kollektivtrafiken. Utöver det nationella biljettsystemet erbjuds enkelbiljetter via biljettautomater. Tågresor kan även köpas separat som en bokad resa med platsreservation via DSB:s eget bokningssystem. Danmark har genom lagstiftning en nationell organisation – *Rejsekort&Rejseplanen A/S* – under vilken kollektivtrafikföretagen är samlade. Det är till skillnad mot i Sverige, där Samtrafiken är ett frivilligt samverkansbolag och i Norge, där Entur är ett statligt bolag. Kollektivtrafiken i Danmark har relativt hög status med ambitionen att kunna erbjuda transporttjänster för alla medborgare, liksom i stora delar av övriga Europa.

Nuvarande utveckling av kollektivtrafiken i Danmark har ett starkt fokus på digitaliseringens möjligheter att kombinera kollektivtrafiken med andra persontransporttjänster. Som stöd för denna utveckling har den danska regeringen infört lagstiftning i syfte att påskynda denna utveckling.

### *Rejsekort*

Den danska organisation för biljettsystem *Rejsekort A/S*<sup>2</sup> grundades 2003 och blev 2010 etablerad som Danmarks nationella organisation för biljettsystem genom reglering i den danska trafiksällskapslagen.<sup>3</sup> Utvecklingen av biljettsystemet påbörjades 2006 och driftsattes 2010. Därefter har systemet succesivt utvecklats till dess att det uppnådde nationell täckning 2016 med möjlighet för resenären att kunna betala sina biljetter i hela Danmark med ett och samma kort. Genom fusionering bildades bolaget *Rejsekort&Rejseplan A/S* 2019.

---

<sup>2</sup> [www.rejsekort.dk](http://www.rejsekort.dk).

<sup>3</sup> Lov (2010:323) om Trafikselskaber.

Figur 6.1 Regionala kollektivtrafikmyndigheter i Danmark



Källa: Transport- och Boligstyrelsen Danmark.

Bakgrunden till *Rejsekort* ligger i utvecklingen av kortlösningar i Asien under den senare delen av 1990-talet, så kallade smarta kort. DSB drev initialt på för att införa en kortlösning för Köpenhamnsområdet. Även övriga RKM såg fördelarna med elektroniska biljetter med snabb visering och flexibel prissättning för sina respektive verksamheter. DSB insåg risken med att behöva integrera sig mot andra lösningar med olika affärs- och taxeregler. Det ledde till att bolaget initierade ett samarbete, som lade grunden till ett gemensamt biljettsystem med gemensamma affärs- och taxeregler i Danmark. Systemet ägs och bekostas gemensamt av DSB och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

*Rejsekort* är i grunden ett betalmedel och biljettbärare för såväl enkelbiljetter som periodbiljetter med möjlighet till förbestämda krediter samt vissa rabatter. Kortet innehåller information om typ av kort, resestatus, utestående belopp och genomförda resor. Kortet kan vara personligt eller anonymt och är giltigt på lokal- och fjärrtåg, buss, spårvagn och tunnelbanor i hela Danmark. Eventuell platsreservation på fjärrtåg sker separat. Resenär har möjlighet att välja var ett periodkort ska vara giltigt. Konceptet har en *check-in/ check-out*-funktion med validatorer (kortläsare) på tågstationer, bussar och spårvagnar.

*Check-in/check-out* innebär att resenären behöver starta sin resa genom att en validator läser av (blippar) kortet när en resa ska påbörjas och när resan är över samt i de fall resenären byter mellan olika transportslag. Fördelen med systemet är snabb automatisk visering i kombination med flexibel prissättning och möjligheten för operatörer att samla in information om resenärsflöden. Nackdelen är att det ställer höga krav på resenären att hålla reda på en rad olika moment både innan, under och efter resan samt att det finns en risk att resenären blir feldebiterad när resenären glömmer bort att avsluta sin resa.

### *Lagstiftning*

I lagen om trafikföretag framgår att regionala kollektivtrafikmyndigheter har en skyldighet att säkerställa att det går att genomföra kombinerade resor med buss och tåg med ett resekort.<sup>4</sup> Det ska ske genom avtal med övriga regionala kollektivtrafikmyndigheter och järnvägsföretag. År 2019 lade den danska regeringen fram en proposition i syfte att ytterligare förtydliga gällande lagstiftning. Propositionen kom till efter att den danska regeringen konstaterat ett behov av att ytterligare främja digitala lösningar, där kollektivtrafiken integreras med andra trafikslag. Genom ny lagstiftning ville regeringen även säkerställa att kollektivtrafikens utveckling i Danmark håller jämna steg med den tekniska utvecklingen när nya och bättre transporttjänster utvecklas. Propositionen antogs och implementerades under våren 2019.

Bakgrunden till den nya lagen var att den danska transportstyrelsen analyserat hur digitala mobilitetslösningar kan främjas i Danmark. Det konstaterades att med den digitala tjänsteutvecklingen blir det lättare att vara resenär i kollektivtrafiken. Resenärernas valmöjligheter ökar genom kombination av olika transporttjänster i ett mer sammanhängande transportsystem, vilket skapar effektivare rörlighet i samhället.

Analysen pekade på behovet av att se över hur Rejsekort A/S och Rejseplanen A/S, som hittills hade skapat en stark position för kollektivtrafiken, skulle kunna vidareutveckla sina tjänster och tillhandahålla dessa till tredje part så att innovativa tjänster även kan

---

<sup>4</sup> Lov om trafikföretager, § 6a och 6b st. 4.

utvecklas kommersiellt till förmån för resenärer. Detta ledde till att företagens tjänster i och med den nya lagstiftningen slogs ihop till en digital mobilitetstjänst, under ett företag, med en gemensam styrelse.

Det nya tillägget i lagstiftningen<sup>5</sup> innebär bland annat att kollektivtrafikföretag, DSB och RKM<sup>6</sup> ska tillhandahålla statiska och dynamiska trafikdata till tredjepartsutvecklare. Dessutom är kollektivtrafikföretagen skyldiga att tillhandahålla enkel- och periodbiljetter för återförsäljning genom tredje part.<sup>7</sup> Formuleringen i lagstiftningen att detta ska ske på bästa möjliga sätt skapar ett visst tolkningsutrymme.

### 6.1.2 Nederländerna

Kollektivtrafikmarknaden i Nederländerna är avreglerad för tåg, där den statliga tågoperatören *Nederlandse Spoorwegen* (NS) är den dominerande aktören. Därutöver finns ett antal andra tåg- och bussoperatörer,<sup>8</sup> som genom upphandlingar är knutna till de 18 regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) samt cirka 50 expressbusslinjer mellan de större städerna. *FlixBus* och *Eurolines* (ägs av *FlixBus*) är de största aktörerna. Därutöver finns aktörer som *BlaBlaBus*, *IC-buss*, *National Express* och *RegioJet*.<sup>9</sup>

Nederländerna har ett biljettsystem under två varumärken, *OV Chipkaart* och *NS Flex*, där skillnaden mellan de båda systemen ligger i betallösningen. Till skillnad mot Danmarks nationella biljettsystem har harmoniserade affärs- och taxeregler inte införts. Biljettsystemen omfattar all kollektivtrafik i Nederländerna. Utöver *OV Chipkaart* och *NS Flex* så erbjuds även enkelbiljetter via biljettautomater och återförsäljare.

Att åka tåg i Nederländerna är starkt rotat i medborgarnas kultur, vilket bland annat återspeglas i att tågtrafiken är det dominerande färdmedlet.

Utvecklingen av kollektivtrafiken i Nederländerna är, liksom i Danmark, inriktad på digitaliseringens möjligheter att kombinera

<sup>5</sup> Lov om trafikselbsskaber, 4 kap. 27 §.

<sup>6</sup> Lagen anger inget om eventuella privata aktörers skyldigheter utan enbart RKM och järnvägsföretag.

<sup>7</sup> Lov om Trafikselbsskaber § 28.

<sup>8</sup> Arriva, Connexxion, Transdev, Syntus, Qbuzz m fl.

<sup>9</sup> [www.rover.nl/reistips/internationaal/11-op-reis/1543-internationale-bussen](http://www.rover.nl/reistips/internationaal/11-op-reis/1543-internationale-bussen).

kollektivtrafiken med andra tjänster för persontransporter. Nederländerna ingår därför i ett utvecklingssamarbete med Belgien, Luxemburg och sydvästra delen av Tyskland i syfte att utveckla en lösning för framtidens molnbaserade biljettlösningar baserad på gemensamma standarder för biljetter och identifikatorer. Lösningen är även tänkt att fungera som en innovationsplattform för mobilitetstjänster.<sup>10</sup>

### *OV Chipkaart och NS Flex*

Nederländernas nationella biljettsystem – *OV Chipkaart* – uppstod genom ett samarbetsinitiativ mellan de största kollektivtrafikaktörerna *Nederlandse Spoorwegen (NS)*, bussoperatören *Connexxion* och de tre största städernas regionala kollektivtrafikmyndigheter *GVB* i Amsterdam, *HTM* i Hague och *RET* i Rotterdam. Systemet driftsattes 2005 och uppnådde nationell täckning 2011.

Drivkraften till systemets uppkomst tycks ha varit de stora kostnadsbesparingar som skulle kunna uppnås genom att lämna de äldre lösningarna med pappersbiljetter till förmån för ett modernt kortbaserat system. Precis som *Rejsekortet* i Danmark är *OV Chipkaart* en kortlösning, där kortet fungerar som betalmedel och biljettbärare med möjligheten till såväl enkelbiljetter som periodbiljetter. Kortet är kopplat till en elektronisk plånbok, där användaren fyller på sitt kort via nätet eller i biljettautomater. Kortet är giltigt på tåg, buss, spårvagn och tunnelbanor i hela Nederländerna. Till detta har det även utvecklats en mobilapplikation för påfyllning av kortet. Systemet har en *check-in/check-out*-funktion med validatorer på tågstationer, bussar och spårvagnar. Systemet erbjuder inga bokade resor utan enbart obokade resor, det vill säga resor utan platsreservation och utan koppling till särskilda avgångar.

Systemet ägs och bekostas av NS och RKM via ett gemensamt ägt bolag – *Translink*.<sup>11</sup> Nederländerna har inte infört gemensamma affärs- och taxeregler som i Danmark. I stället har respektive kollektivtrafikmyndighet sina egna prissystem, som fungerar självständigt i ett gemensamt ekosystem. Olika resor med olika transportmedel

---

<sup>10</sup> Intervju med Ferdinand Burgersdijk, OMEGA Consultancy. Ferdinand Burgersdijk arbetar som konsult för projektet på uppdrag av Hollands Transportministerium.

<sup>11</sup> [www.translink.nl](http://www.translink.nl).



läggs där samman genom *check-in/check-out*-funktioner och där priset är kilometerbaserat.

Den nationella tågoperatören NS har utvecklat en variant till *OV Chipkaart* under ett nytt varumärke, *NS Flex*. Skillnaden är att *NS Flex* erbjuder en annan betallösning, där resenären faktureras månadsvis i efterhand utifrån genomförda resor i stället för att fylla på kortet på förhand via en elektronisk plånbok.

### 6.1.3 Schweiz

Kollektivtrafikmarknaden i Schweiz är reglerad, där den nationella tågtrafiken i huvudsak drivs i statlig regi av *Schweizerische Bundesbahnen* (SBB) och där övrig kollektivtrafik som buss- och spårvagnstrafik hanteras av respektive RKM. Tågkulturen är stark och landet har ett väl utbyggt tågnätverk. Som mycket annat i Schweiz fungerar tågtrafiken utmärkt, vilket beror på opinionens välvilliga inställning till nödvändiga investeringar. Det gör systemet robust och tillförlitligt.

Kollektivtrafiken har ett nationellt produktsamarbete, *Swiss Pass*, mellan samtliga aktörer i kollektivtrafiken, till vilket olika tjänster kan kopplas.<sup>12</sup> *GA Travel Card* är en abonnemangstjänst under *Swisspass* som täcker alla resor med samtliga färdmedel inom Schweiz. Subventionerade erbjudanden finns för olika resenärskategorier som barn, ungdom, student, äldre, funktionsnedsatta och familjer. *Swiss Half Fare Card*, är den vanligaste abonnemangstjänsten under *Swisspass* och ger 50 procent rabatt på alla resor med SBB, de flesta andra tågoperatörer, linjebussar, båtar och spårvagnar förutom stadstrafik, som kan köpas till med ett rabatterat pris i det fall resenären saknar ett regionalt periodkort. *Swiss Half Fare Card* är ämnat för boende i Schweiz som vill reducera sina resor, men inte har behov av ett *GA Travel Card* och finns i kategorierna vuxen, ungdom och barn.

Utöver *Swiss Pass* finns ytterligare system för obokade resor, *Fairtiq* och *SBB Easy Ride*. Dessa system är mobilapplikationer utvecklade på *Fairtiqs* lösning för smarta telefoner och omfattar all kollektivtrafik inklusive tåg i Schweiz. *Fairtiq* och *Easy Ride* gör det möjligt för resenären att även registrera sitt *Swiss Pass* i mobilapplikationen.

---

<sup>12</sup> <https://www.sbb.ch/en/travelcards-and-tickets.html>.

Därutöver erbjuds biljetter via ett stort antal biljettautomater. I det fall man har behov av en bokad resa med platsreservation kan en sådan köpas via SBB:s egna försäljningskanaler. Affärsregler är inte harmoniserade mellan de olika aktörerna, men däremot finns det ett visst taxesamarbete.

Kollektivtrafiken i Schweiz samarbetar nationellt under två olika system. Det ena systemet bygger på avtal mellan respektive kanton och RKM som i en frivillig sammanslutning samarbetar för utvecklingen av kollektivtrafiken genom de så kallade kollektiva trafikföreningarna.<sup>13</sup> Det andra systemet, *Nationale Direkte Verkehr (NDV)* bygger på en bestämmelse i lagen om persontransporter som ålägger transportföretag att samarbeta. Det sker inom sammanslutningen för Swiss Pass, där framför allt tariffsamarbeten behandlas.<sup>14</sup>

Figur 6.2 Indelning av kollektivtrafikföreningarna i Schweiz



Källa: <https://www.swiss-pass.ch/>

<sup>13</sup> [www.voev.ch](http://www.voev.ch), <https://www.allianceswisspass.ch/de/die-branche/die-alliance-swisspass/Die-oeV-Verbuende-Schweiz>.

<sup>14</sup> [www.allianceswisspass.ch/de/Themen/TarifeVorschriften](https://www.allianceswisspass.ch/de/Themen/TarifeVorschriften).

### *Fairtiq och SBB Easy Ride*

*Fairtiq* började införas i början av 2016 och uppnådde nationell täckning 2017. *Fairtiq* är ett privat initiativ med ett privat majoritetsägende med tre av Schweiz RKM som partners.

Anledningen till att systemet utvecklades var behovet av en enkel biljettlösning. Kollektivtrafikens produktbjudanden har en mycket komplicerad prisstruktur, vilket medför att det är mycket svårt att köpa rätt biljett i det fall man inte har *ett Swiss Pass*. Detta i kombination med att periodbiljetter är relativt dyra har försvårat spontant resande.

*Fairtiq* innehåller än så länge enbart enkelbiljetter, där kunden alltid erbjuds den billigaste biljetten för en specifik tur. I det fall resenären innehar en periodbiljett kan den kopplas till systemet genom registrering i mobilapplikationen.

*Fairtiq* är giltigt på tåg, buss, och spårvagn i hela Schweiz. Resenären laddar ned en mobilapplikation på sin smartphone och skapar därefter ett personligt konto med personliga uppgifter och betalningsinformation.

Resenären behöver inte köpa en biljett på förhand utan kliver på sin buss, tåg eller spårvagn och startar sin resa via en *check-in*-funktion på sin telefon. Sensorerna i resenärens smartphone känner av vilken tur resenären är på och debiterar automatiskt det lägsta priset för aktuell tur. Systemet medger att resenären byter både färdmedel och tur under sin resa, där respektive tur debiteras separat. När resan är genomförd, checkar resenären ut via en *check-out*-funktion på sin telefon. I det fall resenären glömmer att checka ut påminns resenären om det. Om resenären ändå inte checkar ut känner systemet av senast genomförda tur och checkar ut resenären automatiskt. Visering sker enbart i samband med biljettkontroll och då mot en biljett som skapas i applikationen och som kan bestå av en streckkod, QR-kod eller Aztec-kod, beroende på vilken viseringslösning operatören har.

Systemet har en gemensam *backoffice*-funktion med avräkning och finansieras genom att respektive ansluten tågoperatör eller RKM betalar en kommission på några procent av biljettpriset till *Fairtiq*. Utöver denna löpande kostnad tillkommer en implementationskostnad för respektive operatör eller regional kollektivtrafikmyndighet.

SBB:s mobilapplikation *Easy Ride* bygger på samma tekniska lösning som *Fairtiq* och utvecklad på samma plattform, med samma funktionalitet, men under ett annat varumärke. Skillnaden mellan är att om kunden använder sig av *Easy Ride* så registrerar kunden sitt konto hos SBB i stället för hos *Fairtiq*. De båda lösningarna har även separata avräkningsfunktioner, där *Easy Ride* använder sig av *Swiss Travel Pass* avräkningsfunktion. *Easy Ride* fungerar bara i Schweiz medan *Fairtiq* även fungerar i delar av Österrike och de södra delarna av Tyskland.

#### 6.1.4 Norge

Tågtrafiken i Norge har traditionellt körts av det statliga järnvägsbolaget NSB. Sedan 2018 har staten delat upp landet i sex geografiska koncessioner som läggs ut för upphandling i konkurrens. De tre första områdena har vunnits av operatörerna *Go Ahead*, *SJ AB*, respektive *Vy Tog* (före detta NSB). Det gör att det är konkurrens om spåren men inte på spåren.

Pendeltåg administreras därmed inte av RKM utan genom statens koncessioner. Utöver tågtrafiken tillkommer upphandlad regional trafik med buss under 11 regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) och expressbussar.

Expressbussarna bedriver kommersiell busstrafik utan finansiering från det offentliga och kör över längre sträckor och knyter samman regioner. Marknaden för expressbussar är beroende av lönsamhet och finansieras genom biljettintäkter från passagerare. Det finns också några expressbusslinjer med förbindelser till Sverige och Danmark. Flygplatsbussar utgör en andra del av den kommersiella reguljära busstrafiken.

Expressbussar är ofta det enda alternativet för långa sträckor och har större flexibilitet än tåget. Erbjudandet är viktigt för landsbygdsområden, lokal turism och för resenärer utan bil. Till följd av försämrade marknadsvillkor har expressbussar förlorat 40 procent av passagerarna mellan 2008 och 2016 och flera linjer har lagts ned eller minskat antalet avgångar.<sup>15</sup> Expressbussar har förlorat i konkurrens med personbil, tåg, flygplan och lokal kollektivtrafik.

---

<sup>15</sup> Försämrade ramavtals- och konkurrensförhållanden, NHO Transport.

*Entur*

Det norska statligt ägda bolaget Entur etablerades 2016 för att ansvara för en digital plattform som samlar information för reseplanering och biljettförsäljning för kollektivtrafik i Norge. Entur ska också tillhandahålla biljettautomater samt kundservice till all offentligt upphandlad järnvägstrafik. Entur har även utvecklat ett digitalt kundgränssnitt för reseplanering och biljettförsäljning.<sup>16</sup>

I syfte att skapa en konkurrensneutral försäljningskanal för reseplanering och försäljning av tågoperatörernas utbud, ställs det i samband med upphandling krav på att tågoperatörernas trafikdata och produktutbud ska delges Entur för dess försäljningskanaler.<sup>17</sup> Även kollektivtrafikmyndigheterna, som hanterar busstrafiken, och kommersiella aktörer är skyldiga att förse Entur med trafikdata och sitt utbud av biljetter.<sup>18</sup>

Utvecklingen av den digitala infrastrukturen för reseplanering och försäljning har bekostats av staten. Tågoperatörernas insatser har starkt bidragit till att få systemet på plats genom att de åläggs att löpande bidra till drift- och utvecklingskostnader utifrån den procentuella fördelning de har av upphandlad järnvägstrafik.

Utvecklingen av den digitala infrastrukturen innebär stora möjligheter till kostnadseffektiviseringar för tågoperatörer och kollektivtrafikmyndigheter. De behöver inte längre utveckla och underhålla egna system och kundgränssnitt för reseplanering och biljettförsäljning. Det är inget tvång att enbart använda Enturs system och kundgränssnitt för den egna verksamheten. De flesta kollektivtrafikmyndigheter och samtliga tågoperatörer har även egna system och kundgränssnitt. Tågoperatörerna kan även genom separata avtal bestämma vilka som – utöver Entur – får sälja deras biljetter i ett försäljnings-samarbete.

Enturs biljettsystem är under utveckling och reseplanering och biljettförsäljning finns i nuläget att tillgå via webb och smartphone.

Entur har i nuläget (hösten 2019) samarbetsavtal för försäljning av biljetter med fem av elva regioner. Målet är att erbjuda ett brett utbud av biljettprodukter av samtliga kollektivtrafikresor. Än så länge erbjuder Entur dock endast enkelbiljetter för tågresor via sin

<sup>16</sup> [www.entur.no](http://www.entur.no).

<sup>17</sup> Kraven på att trafikdata och produktutbud ska delges Entur regleras genom upphandling och de avtal som tecknas efter genomförd upphandling.

<sup>18</sup> Detta regleras via Forskrift om yrkestransport med motorvogn och fartøy, § 28–29.

webbsida samt tågresor i kombination med delar av den regionala kollektivtrafiken via sin mobilapplikation för smarta telefoner. Där erbjuder bolaget enkel- och periodbiljetter för *Vy*, *Go-Ahead* (tåg) och *Kolumbus* och *Ruter* (RKM), men ambitionen är att tillhandahålla fler aktörer.

Målsättningen är att på sikt även kunna erbjuda tredjepartsförsäljning. Kollektivtrafikdata tillhandahålls på Enturs hemsida som öppna data för aktörer i kollektivtrafikbranschen såväl som tredjepartsaktörer.

Tabell 6.1 Jämförelse av biljettsystem i några europeiska länder

	OV Chipkaart(NL)	NS Flex (NL)	Reisekort(DK)	Fairtiq (CH)	Entur (NO)	Resplus (SE)
System	Kortbaserad lösning (smartcard) med elektronisk plånbok med kortet som biljettbärare, Check in – Check out lösning.	Kortbaserad lösning (smartcard) med månadsfakturering med kortet som biljettbärare, Check in – Check out lösning.	Kortbaserad lösning (smartcard) med elektronisk plånbok med kortet som biljettbärare, Check in – Check out lösning.	Smartphone lösning med användarkonto kopplat till betal- eller kreditkort. Mobiltelefon är biljettbärare, Check in – Check out lösning.	Smartphone lösning med användarkonto kopplat till betal- eller kreditkort. Mobiltelefon är biljettbärare, Webbanpassad sida för biljett köpt via webb.	Smartphone lösning kopplat till betal- eller kreditkort. Mobiltelefon är biljettbärare.
Startade	2005	2018	2011	2016	2016	1993*
Nationelltäckning	2011	2018	2016	2017	Under utveckling	1995
Enkel- och periodbiljetter	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Ja	Ja/Nej
Transportslag	Fjärrtåg (mot tillägg) Regionaltåg, Spåravn, Buss, Tunnelbana	Fjärrtåg (NS), Regionaltåg, Spåravn, naltåg, Spåravn, Buss, Tunnelbana	Fjärrtåg, Regionaltåg, Spåravn, Buss, Tunnelbana	Fjärrtåg, Regionaltåg, Spåravn, Buss, Tunnelbana	Fjärrtåg, Regionaltåg, Spåravn, Buss, Tunnelbana	Fjärrtåg, Regionaltåg, Spåravn, Buss, Tunnelbana
Försäljningsfokus	Obokat	Obokat	Obokat	Obokat	Bokat	Bokat
Resenär betalar på förhand/Reskassa	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Resenär betalar i efterhand	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Personliga biljetter (en användare)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

	OV Chipkaart (NL)	NS Flex (NL)	Rejsekort (DK)	Fairtiq (GH)	Entur (NO)	Resplus (SE)
Anonyma biljetter (flera användare)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Nationell försäljning	Nej, enbart betalmedel	Nej, enbart betalmedel	Nej, enbart betalmedel	I Fairtiq's applikation	Bara för tåg	SJ, resebyråer, några TO**
Gemensam valideringslösning	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Gemensamma taxeregler	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Gemensamma affärsregler	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Avräkning	Separat lösning hos respektive RKM	Separat lösning hos operatör och respektive RKM	Gemensam lösning	Gemensam lösning	Gemensam lösning	Gemensam lösning
Ägande	RKM	Staten (NS)	RKM	Privat + RKM (delvis)	Staten (Entur)	RKM + privata
Styrning	Gemensam styrning av RKM	Staten (NS)	Gemensam styrning av RKM	Partnerskap mellan ägaren, RKM och TO**	Staten (Entur)	Gemensam styrning RKM+ privata
Investerings- och driftkostnader	Investerings- och driftkostnader delas mellan RKM.	Investerings- och driftkostnader betalas av staten.	Investerings- och driftkostnader delas mellan RKM.	Investeringskostnad för anslutande part. Driftkostnader provisionsbaserade för respektive ansluten part.	investeringskostnader delas mellan Staten TO** och RKM. Driftkostnader delas mellan staten, TO och RKM.	Investeringskostnader och driftkostnader tas av Samtraffiken.

\* Resplus-samarbetet inleddes 1993, men sedan dess har samarbetet utvecklats i flera avseenden.

\*\* TO=Tågoperatörer.



## 6.1.5 Finland

Den finska kollektivtrafikmarknaden är reglerad för all tågtrafik, som drivs i statlig regi av VR-Group (VR) med monopol på all tågtrafik för persontransporter fram till och med 2024. Helsingfors är den enda staden med regional tågtrafik i Finland. Övrig kollektivtrafik hanteras av respektive kommun baserat på licenser. I Finland fanns till och med 2015 ett nationellt biljettsystem för all busstrafik på landsbygden, men i samband med en lagändring 2015 påstods samarbetet vara kartellbildande. Finland är det enda landet tillsammans med Danmark som genom lagstiftning reglerat tillgång till trafikdata och försäljnings-API för tredje part. Det finns ännu inget nationellt biljettsystem i Finland, men tanken är att en sådan lösning ska utvecklas av marknaden mot bakgrund den nya lagstiftningen. Som ett exempel på sådan utveckling kan nämnas Whim. Finland har till skillnad från Sverige, Norge och Danmark inte skapat någon nationell organisation under vilken kollektivtrafiken samlar sig.

### *Whim*

Whim är en kommersiellt utvecklad mobilapplikation för kombinerad mobilitet, som erbjuder sina användare alla transporttjänster samlade i en lösning. Användaren kan söka resor vart och när de vill med kollektivtrafik, taxibilar, cyklar, bilar och andra alternativ.<sup>1</sup> Alla tjänster finns att välja i fyra olika versioner under ett enda abonnemang – *To Go*, *Urban 30*, *Weekend* och *Unlimited* – beroende på användarens preferenser. Whim tillhandahålls av *MaaS Global* och finns i dagsläget enbart i Helsingfors.<sup>2</sup>

### *Lagstiftning*

Finlands nya transportlagstiftning har sin bakgrund i att landets politiska ledning hade en ambition att vara progressiv och genom lagstiftning stimulera så mycket innovation som möjligt. Erfarenheterna från tiden med en inhemsk blomstrande mobilindustri gav regeringen mod att vara så marknadsorienterad som möjligt. Det uttalade målet från regeringens sida var att den ville skapa en gro-

---

<sup>1</sup> <https://whimapp.com/about-us/>.

<sup>2</sup> Lösningen är även implementerad i West Midlands (UK), Antwerpen, Wien och Tokyo.

grund för innovation, som i sin tur skulle generera export av tjänstekoncept. Finland är det första landet i världen med en transportlagstiftning som inkluderar alla transportslag. Målsättningen med lagen är att göra kundorienterade multimodala transporttjänster möjliga. Kombinerad mobilitet är ett centralt tema i lagen och tanken är att val av transportmedel ska kunna erbjudas resenärer genom tillkomsten av innovativa tjänster. Lagen skapar förutsättningar för digitaliserade transporttjänster och banar väg för nya affärsmodeller.

Genom lagen ska väsentlig information om mobilitetstjänster hållas öppen och tillgänglig. Den som erbjuder mobilitetstjänster för persontrafiken ska tillhandahålla sådan information om rutter, hållplatser, tidtabeller, priser och tillgänglighet. Tillgången till dessa tjänster är väsentlig. Informationen ska tillhandahållas via ett öppet gränssnitt (API) och i ett maskinläsbart standardformat. Lagen anger dock inte vilket eller vilka format som ska användas. Gränssnitten ska öppnas för alla aktörer på rättvisa, skäliga och icke-diskriminerande villkor.<sup>3</sup> Lagen om transportservice innehåller även bestämmelser om interoperabla biljett- och betalningssystem.

Den som tillhandahåller persontransporter eller förmedlingstjänster inom väg- och spårtrafik ska ge andra som utvecklar och tillhandahåller mobilitetstjänster tillträde till gränssnittet för sitt biljett- och avgiftssystem så att det blir möjligt att den vägen köpa en biljett som berättigar till en enkelresa.<sup>4</sup> Målet är att erbjuda resenärerna enhetliga resekedjor från dörr till dörr.

Det finska transport- och kommunikationsdepartementet har vid lagens utformning haft en teknikneutral strategi som utgångspunkt i syfte att underlätta tjänsteutveckling. Öppna data och konkurrensneutralitet har utgjort viktiga utgångspunkter i syfte att undvika att detaljerna i lagen blir föråldrade och att själva lagen i sig blir ett hinder för marknadsutveckling.

---

<sup>3</sup> Närmare bestämmelser om den information som ska öppnas definieras i statsrådets förordning om väsentlig information om mobilitetstjänster (643/2017).

<sup>4</sup> Definierat i Lag om transportservice 2 Kap, § 155, samt även pkt 1 avseende krav på enkelresa.

### 6.1.6 London

*Transport For London* (TFL)<sup>5</sup> har fått mycket uppmärksamhet för sina enkla, innovativa biljettlösningar i kollektivtrafiken. TFL var i och med implementeringen av *Oyster Card* först i Europa med att införa en kortlösning baserad på den utveckling av smartcards som tog fart i Seoul och Hongkong under 1990-talet.

En av TFL:s lösningar innebär att resenären kan använda sitt ordinarie betalkort som Visa eller Mastercard. Systemet har också en inbyggd *capping*-modell som ger trygghet i att resenären inte betalar för mycket. *Den capping*-modell som TFL erbjuder säkerställer att resenären alltid betalar lägsta möjliga pris antingen per dag eller per vecka.<sup>6</sup> Den tekniska lösningen innefattar en avancerad prismodell och det är inte helt enkelt att räkna ut en resas pris på förhand, då priset är beroende av vilka zoner resan sker i och när den genomförs. TFL erbjuder även *Off-peak capping refunds*, där kunden automatisk får återbetalning när det dagliga taket nås och denne endast reser utanför rusningstid.

TFL är ett monopol och har full rådighet över biljettsystemets alla delar. London har visserligen större folkmängd än hela Sverige men biljettsystemet är inte nationellt. Det är ett system för en sammanhållen stad med en sammanhållande huvudman.

### 6.1.7 Asien

Delar av Asien upplevde en kraftig samhällsutveckling under den senare delen av 1900-talet med växande befolkning och högre levnadsstandard i framför allt städerna. Det ökade behovet av transportlösningar medförde en närmast explosionsartad utveckling av kollektivtrafiken under 1990-talet, då det av utrymmesskäl var omöjligt att bygga ut infrastruktur på västerländskt vis med bilen som norm. De smarta betalkorten var en del av denna utveckling och många asiatiska biljettsystem har av den anledningen utvecklats kring plastkort som betalningsmedel. Först ut var *Upass* i Seoul 1996 och året därefter introducerades *Octopus* i Hongkong och senare även *IC-ecard* i Japan. Det speciella med de smarta betalkorten i asiatiska länder är att de även går att använda som betalningsmedel i

<sup>5</sup> <https://tfl.gov.uk/fares/contactless-and-oyster-account>.

<sup>6</sup> <https://youtu.be/PLXVgDqUxy8>.

andra trafiknära tjänster som kiosker och butiker i anslutning till stationer. De smarta kortens utveckling i Asien är också ursprunget till de kortbaserade biljettsystem som senare utvecklats i Europa.

### 6.1.8 USA och Kalifornien

Kollektivtrafiken i USA och Kalifornien har inte samma kulturella bakgrund och status som kollektivtrafiken i Europa. Den har över tid snarare utvecklats som ett transportsätt för medborgare med svag ekonomi, så kallade *Transit dependent people*, medan den allmänna normen i samhället är att alla över 16 år ska kunna förflytta sig med bil. Barn och ungdomar blir skjutsade till skolor i gula bussar, som inte är en del av det allmänna kollektivtrafiksystemet. Detta har medfört att utvecklingen av kollektivtrafiken har haft en svag position och nödvändiga investeringar i infrastruktur har inte genomförts. En väl utvecklad regional kollektivtrafik går i stort sett endast att hitta i vissa större städer, exempelvis i New York.

Utvecklingen av persontransporter har i stället vuxit fram ur ägandet av den egna bilen som en del av den amerikanska drömmen. Tech-sektorn i Silicon Valley har dock med sitt annorlunda tänkande i innovationer skakat om bilbranschen från ett annat håll, där drivkrafterna till utvecklingen i stället kommit från digitaliseringen och miljövärderingar.

Utvecklingen av nya delade tjänster som *Uber*, *Lyft* med flera, är utformade för att snabbt kunna skalas upp med ambitionen att bli globala. *UberPOOL*, som är ett koncept med delad bil, fungerar som ett anropsstyrt fordon med flytande hållplatser. Hållplatserna genereras genom att kunden uppmanas att till exempel gå ett kvarter för att få ett billigare pris bara för att fordonet då kan optimera sin rutt. Prisnivån blir då så låg per resa att den väl kan jämföras med kollektivtrafik i Sverige. Tjänsterna har utvecklats i relation till att ha egen bil och/eller att åka taxi, det vill säga utgångspunkten är inte en väl fungerande kollektivtrafik som ofta är fallet i Europa.

## 6.2 Analys och reflektioner

### 6.2.1 Digital infrastruktur

Den internationella utblicken visar att det inte finns något enhetligt sätt att angripa frågan om ett nationellt biljettsystem. För det första handlar det oftare om nationella betalsystem än om biljettsystem. Varför är det då så viktigt med ett betalsystem inom kollektivtrafiken, då resten av samhället kan klara sig med ett enhetligt betalsystem? Ett system som förr mest handlade om kontanter, sedan om kort (kreditkort eller bankkort) och nu mer och mer går över till digitala direktbetalningar mellan banker av typen Swish. Pappersbiljetter hade dålig intäktssäkring och krävde ofta underhållsintensiv mekanisk stämplingsutrustning samt ofta kontanthantering på fordonen. En annan viktig aspekt är att kollektivtrafiken måste kunna hantera stora flöden, där biljettköp i flödet ska kunna ske på millisekunder, inte sekunder.

Dessa var drivkrafterna på 1990-talet, då kollektivtrafiken på olika håll i världen kom in i en tidsepok med smarta kort. Det var framförallt de mycket stora flödena i de asiatiska storstäderna som drev på utvecklingen av ett betalmedel som var snabbt och kunde blinka grönt eller öppna spärrar beroende på system. Påfallande är också att denna utveckling baserade sig på en så kallad *check-in/check-out*-filosofi, där resenären validerar sitt färdmedel (blippar) både vid påstigning och avstigning för att markera sitt resande. Detta är fungerar i kulturer där invånarna är vana att göra så som det är bestämt att man ska göra. Då dessa smarta kort kom till Europa visar den internationella överblicken att det också var många som valde en *check-in/check-out*-lösning. Några av dessa smarta kortsystem är fortfarande det som utgör de så kallade nationella biljettsystemen, vilket är fallet i såväl Danmark som Nederländerna.

Vad gäller digital infrastruktur har dessa nationella biljettsystem hamnat i ett dilemma, där de är helt bundna till en upphandlad så kallad *black box*-biljettsystemsleverantör. *Black box* innebär att kollektivtrafiken får ett system baserat på en specifikation, men det är endast leverantören som vet hur den digitala strukturen ser ut. Det är digitalt sett ett helt slutet, leverantörspecifikt system. Då dessa länder ska ta nästa steg i den digitala utvecklingen får de börja tänka om. Däremot de länder som har byggt sitt nationella biljettsystem utifrån att harmonisera affärsregler och/eller taxeregler, som

till exempel Danmark, har en helt annan utgångspunkt. De kan relativt lätt skapa en digital infrastruktur som hanterar deras biljettflora.

Det land som vi ser har kommit längst i tankarna kring digital infrastruktur är Benelux-länderna i deras gemensamma projekt. Det är visserligen inte realiserat än, men strukturen bygger på en infrastruktur baserad på standarder både för biljetter och identifikatorer.

## 6.2.2 Nationell försäljning av biljetter

I den internationella utblicken framgår det att inget av referensländerna har kommit så långt i avregleringen av järnvägen som Sverige. De flesta länder har fortfarande all järnvägstrafik under statlig kontroll. Till och med länder som Danmark och Norge, som ibland framhävs som goda exempel, har all järnvägstrafik under statlig kontroll. Visserligen är järnvägen uppdelad i olika koncessioner för upphandling men utan konkurrens på spåren.

Den nationella försäljningen av biljetter sker till stor del genom en statlig järnvägsorganisation. Om man utgår ifrån bokade biljetter har SBB i Schweiz, NS i Nederländerna och DSB i Danmark möjligheten att även sälja obokade biljetter med hjälp av det nationella betalsystemet. I Norge säljer det statliga bolaget *Entur* allt tågutbud och en del RKM-utbud med ambitionen att sälja allt utbud. Schweiz är det enda land som har infört nationella försäljningskanaler, *Fairtiq* och *Easy Ride*, ovanpå alla existerande försäljningssystem. Det kan kanske kallas för en nationell försäljningskanal.

System som hanterar obokade produkter som *OV Chipkaart* och *Rejsekortet&Rejseplanen* har även kopplat till sig en försäljningskanal, som därmed blir nationell. I relation till dessa länder har Sverige en unik situation på två sätt. För det första har det nationella Resplussystemet funnits aktivt i 25 år och tillhandahållit – genom SJ:s försorg – marknaden med en nationell försäljningskanal, som har tillgodosett behovet av försäljning av allt tåg- och bussutbud i kombination. Samtrafiken har sett till att den offentliga trafiken har kunnat exponeras tillsammans med fjärrtrafiken som enhetliga erbjudanden med enhetliga biljetter och affärsregler. För det andra är Sverige unikt då konkurrensen på spåren drivits så långt.

Det första steget togs då alla lokala tågssystem flyttades över i RKM:s regi. Det betyder i dagsläget att de flesta tågresor administreras av någon annan part än statens eget bolag. Nästa steg var att även kommersiella bolag får använda det statliga järnvägsnätet för att köra personbefordran. Det statliga SJ har under alla faser fortsatt att vara den nationella försäljningskanalen ända till 2013, då de beslöt att inte mera ta den rollen och optimera försäljningen av sina egna produkter i stället. Denna situation har de andra forna järnvägsmonopolen i Europa ännu inte behövt tänka på så mycket och därför är det svårt för utredningen att få någon vägledning i frågan om nationell försäljning av biljetter.

### **6.2.3 Förhållningssättet till öppna data, tredjepartsförsäljning och innovation**

EU driver på tillgången till öppna data (se kapitel 4) i syfte att skapa innovation inom transportsektorn. Det sker samtidigt som Google skapar värde i sina informationssystem genom att använda dessa data. Googles agerande kring 2010 med införandet av egen resesökmotor medförde att många RKM i Europa kände en misstro till att tillhandahålla trafikdata så som öppna data, då de inte längre hade kontroll över informationen till resenären.

Denna inbyggda misstänksamhet över hur data kan användas i informationskanaler som RKM inte själv har full kontroll över har så småningom lättat. I kölvattnet av fler och fler positiva upplevelser av tjänster som är skapade av tredje part har inställningen mot öppna data blivit mer positiv. Det gäller inte minst den smarta telefonens kartapplikationer, där användarna numera anser det självklart att all information om kollektivtrafik finns. Sverige var i framkant då branschen samlade sig kring initiativet Trafiklab.se, som blev ett virtuellt utvecklarsamhälle för sådana som intresserade sig för trafikdata. Sverige var också det första landet som kunde leverera kompletta kollektivtrafikdata för ett helt land till Google.

I och med att EU genom sina direktiv och förordningar har krävt mer och mer öppna data så har olika länder agerat mer eller mindre ambitiöst i frågan. Norge har nuförtiden liknande ambitioner som Sverige genom att låta Entur göra öppna data tillgängliga. Finland är det land som genom egen lagstiftning gått längst i kraven på att kollektivtrafikföretag ska lämna sina försäljnings-API öppna för

tredjepartsutvecklare. Lagstiftningen från 2019 hade dock sina brister, eftersom det blev oklart om vilka produkter den ska omfatta och vilka affärsvillkor som ska gälla. Resultatet har blivit att enbart ett fåtal produkter gjorts tillgängliga och dessa då till ett pris som gör det ointressant att paketera för andra.

Med den lilla erfarenhet som finns att hämta från andra europeiska länder vad gäller tredjepartsförsäljning så kan vi konstatera att det är viktigt att i regleringen vara tydlig med vilken effekt man vill uppnå, vilka regler som ska gälla och vilka produkter som ska göras tillgängliga.

#### **6.2.4 Reflektioner**

Vi har kartlagt och analyserat den internationella marknaden för nationella biljettsystem. Vi har framförallt tittat på europeiska länder som i grunden mer eller mindre lyder under samma socioekonomiska förhållanden som Sverige. Mot bakgrund av vad som kommit fram kan vi konstatera att kollektivtrafikens kulturella status, dess organisation och graden av ingripande från staten och de statliga tågoperatörerna i kombination med lagstiftning och avregleringar till stor del har präglat och i vissa fall varit avgörande för framväxten av nationella biljettlösningar. Vi ser även hur teknikutvecklingen för försäljning och för biljetter till stor del bygger på kortlösningar med ursprung i vissa asiatiska länders stora enhetliga system för kollektivtrafik. Det är biljettlösningar där resenären betalar för rätten att resa på förhand och utvecklingen av nya innovativa biljettlösningar med möjlighet för kunden att betala i efterhand.



## 7 Mobilitet som en tjänst i Sverige

Utredningen har i uppdrag att redogöra för status för pågående insatser inom området mobilitet som en tjänst. Utredningen ska också göra en bedömning som inkluderar en aktörsanalys av behovet av ytterligare offentliga och privata insatser för att konceptet mobilitet som en tjänst ska kunna genomföras i full skala. Därutöver ska utredningen analysera vad som krävs för att den nationella åtkomstpunkten och dess data ska finnas tillgängligt för tredjepartsförsäljning. Eftersom mobilitet som en tjänst är en relativt ny företeelse inleds kapitlet med en beskrivning av dess bakgrund och utredningens definition av begreppet.

### 7.1 Bakgrund och definition

Begreppet mobilitet som tjänst (*Mobility as a Service*, förkortas MaaS) började användas under första hälften av 2010-talet. Mobilitet som en tjänst innebär att resenärer genom digitala kanaler erbjuds mobilitetstjänster som inkluderar tillgång till olika transporttjänster. Mobilitetserbjudandena kan involvera olika trafikslag såsom offentligt finansierad kollektivtrafik, samåkning, biluthyrning, taxi och delningstjänster för till exempel bil-, cykel- och skoteranvändning. Ambitionen med konceptet är att resenären ska få sina behov av transporttjänster tillgodosedda genom ett effektivt kollektivtrafiksystem med delade transporter i stället för att använda privatägd bil.

Sverige och Finland var pionjärer på området, men i dag förekommer även försök med konceptet i delar av Europa och i övriga världen. Vinnova finansierade 2013–2014 projektet *GoSmart* som genomfördes i Göteborg med följande vision.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://closer.lindholmen.se/om-closer/gosmart>.

Storstadshushåll väljer tillgång till mobilitet istället för bilägande som kunder till en pålitlig, flexibel, belönande och global tjänst. Flera storstäder runt om i världen är därmed grönare, tryggare, tätare och mer attraktiva.

De tidiga pilotprojekteten paketerade olika typer av transporter i ett samlat erbjudande där resenärerna betalade per månad för ett mobilitetsabonnemang som inkluderade olika transportslag. I dag finns det i många fall också möjlighet att köpa mobilitetstjänster spontant till enstaka resor.

Andra begrepp som beskriver ungefär samma företeelse är kombinerad mobilitet, integrerad mobilitet, delad mobilitet och hållbar mobilitet.

Figur 7.1 Kundupplevelsen av mobilitet som en tjänst



Källa: Inspirerad av förlaga från UITP, [www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/Report\\_MaaS\\_final.pdf](http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/Report_MaaS_final.pdf).

Vilket genomslag mobilitet som en tjänst kommer att få beror sannolikt på vilka styrmedel som det offentliga sätter in och den tekniska utvecklingen av fordonsflottan (se avsnitt 7.4.1). Det finns analyser som pekar på att företeelsen i grunden kommer att förändra transportsystemet och göra persontransporterna mer hållbara, medan andra spår att företeelsen kommer ha marginell betydelse. Klart är att företeelsen intresserar en bred skara av aktörer. Intresse finns från det offentliga, forskningsvärlden, kollektivtrafikaktörer

och företag, främst inom bilindustrin, teknik- och fastighetsbranscherna. Det finns flera anledningar till intresset för mobilitet som en tjänst. Dels grundar det sig i konceptets möjlighet att bidra till lösningar på akuta samhällsproblem som koldioxidutsläpp och trängsel i urbana miljöer. Dels grundar det sig i konceptets kommersiella potential att etablera kundrelationer inom det som på sikt kan bli försäljningsfönstret till all mobilitet. Genom samåkning och delningstjänster ökar nyttjandegraden av fordonen, vilket ger potential för en driftseffektiv mobilitetstjänst. Många aktörer arbetar i dag med att positionera sig för den förändring som mobilitet som en tjänst innebär. Det märks dels genom att globala mobilitetsföretag – ofta med ursprung från USA eller Kina – försöker vinna slaget om kundgränssnittet, dels genom att biltillverkare också försöker positionera sig som mobilitetsleverantörer.

Även om det finns en förhoppning om att mobilitet som en tjänst på sikt ska lösa samhällsproblem, finns det kritik mot att mobilitetstjänster som erbjuder så kallad mikromobilitet (främst elsparkcyklar) leder till nedskräpning och försämrad framkomlighet för andra trafikanter i stadsmiljöer.

Utvärderingar av effekter av mobilitet som en tjänst har påbörjats, men det går varken i Sverige eller internationellt att svara på frågan om mobilitet som en tjänst bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen. Kanske är det inte möjligt att ge ett tydligt svar på den frågan innan konceptet har etablerats i stor skala? Ett ramverk för att mäta effekterna av mobilitet som en tjänst finns genom Vinnovas projekt Kombinerad Mobilitet som tjänst i Sverige (KOMPIS). Ramverket har prövats i ett par pilotprojekt, men det finns ännu inte tillräckligt med data för att dra några generella slutsatser på nationell nivå. I projekt som finansieras av Vinnova och Energimyndigheten ställs krav på att följa ramverket och rapportera resultaten. På det sättet byggs en kunskapsbas upp.

## 7.2 Pågående insatser inom mobilitet som en tjänst

Mobilitet som en tjänst är för de allra flesta i dag inget reellt alternativ till den privatägda bilen. Mobilitetsföretag som erbjuder delningstjänster av fordon finns än så länge huvudsakligen i storstäderna. Företagen har svårt att få ihop sina affärsmodeller och drivs

ofta av riskkapital. Som framgår i avsnitt 7.3 är det ofta arbetsgivare, offentliga verksamheter eller fastighetsägare som driver försöksprojekt på området, ofta genom offentlig finansiering.

Många av initiativen med mobilitet som en tjänst är i dag regionalt fokuserade. För att globala aktörer och riskkapital ska vara intresserade av att utveckla tjänster, krävs möjlighet att skala upp verksamheterna och agera globalt. En rad pilotprojekt har genomförts och är igång, men inget av dessa är i stor skala. Pilotprojekten har i många fall mött svårigheter vad gäller teknik, affärspotential och ansvarsfördelning mellan aktörerna. Många privata aktörer har tydliggjort att de inte är intresserade av fler piloter utan vill få tydliga förutsättningar för att utveckla sina produkter och tjänster.

Även om konceptet ännu inte har fått något brett genomslag, pågår det runt om i Sverige så många projekt och försöksverksamheter att det här inte går att redogöra för alla. Därför har utredningen valt att nedan beskriva några av de större initiativen. En enkel uppdelning av de pågående insatserna är att utgå från deras målgrupper. En del tjänster vänder sig till allmänheten, varav vissa riktar sig till människor som bor i glesbygd. Andra tjänster vänder sig till särskilda grupper. Tjänster riktade till anställda inom ett företag eller boende hos en fastighetsägare är vanligast.

### 7.3 Initiativ som främjar mobilitet som en tjänst

Det finns en rad initiativ för att främja utvecklingen av mobilitets-tjänster.

*A Challenge from Sweden* är ett initiativ från Energimyndigheten som handlar om att utlysa innovationstävlingar inom områden som är centrala för att nå klimatmålen. Ett utlysningssområde är hållbar mobilitet som en tjänst.

I programmet Mistra SAMS (*Sustainable Accessibility and Mobility Services*) studeras digitala tjänster för mobilitet i storstadsregionerna. Syftet är att förstå nya mobilitets-tjänsters potential att förändra samhället, bidra till hållbarhet samt att skapa kunskap om offentliga aktörers möjliga roller att bidra till denna utveckling. Programmet leds av Kungliga Tekniska Högskolan i samarbete med Statens Väg- och Transportforskningsinstitut.

*Nordic Mobility Innovation Plattform* är ett initiativ finansierat av *Nordic Innovation* som är ett konsortium av *Intelligent Transport Systems (ITS)* från Sverige, Norge och Finland, *Capital Region of Denmark*, RISE, TOI, *UbiGo* och *Kyyti Group*. Ett syfte med plattformen är att verka för gemensamma tekniska standarder och utöka affärsförbindelserna mellan de nordiska länderna.

*Drive Sweden* är ett av sju Strategiska Innovationsprogram. Drive Sweden befinner sig på sitt fjärde verksamhetsår av vad som förväntas bli ett tolvårigt program. Innovationsprogrammet som har en statlig delfinansiering ger stöd till olika projekt. Drive Swedens mål är att skapa förutsättningar för och demonstrera nya mobilitetslösningar för person- och godstransporter, som möjliggörs genom ett uppkopplat, automatiserat och delat vägtransportsystem. Syftet är att skapa ett mer hållbart samhälle och bidra till de transportpolitiska målen.

*Autonomous Base Camp (ABC)* bildades 2017 genom Drive Sweden för att främja utvecklingsarbete med självkörande fordon i Sverige. Det pågår en rad pilotprojekt runt om i Sverige med fordon som kör på fördefinierade slingor med låg hastighet. Det pågår också tester i Sverige med självkörande teknik på allmän väg. Detta är relevant för mobilitet som en tjänst, eftersom självkörande fordon har potential att bli en hävstång för konceptet. Mycket spås nämligen att förändras med självkörande fordon, bland annat ändras driftsekonomin för transportproducenter då förare inte behövs och fordonen elektrifieras.

Inom Kombinerad Mobilitet som tjänst i Sverige (KOMPIS) har det arbetats fram en så kallad färdplan där aktivitetsområden har identifierats. Organisationer som står bakom färdplanen är Vinnova, Trafikverket, Energimyndigheten, Svensk Kollektivtrafik och Samtrafiken.

### 7.3.1 Mobilitetstjänster riktade till allmänheten

De mobilitetstjänster som riktar sig direkt till allmänheten innebär att konsumenten både använder och betalar för tjänsten. Eftersom ingen annan finansierar tjänsten, måste konsumenten uppleva tillräckligt stort värde av tjänsten för att använda den. Det pågår ett par kommersiella försök med denna förutsättning.

### *UbiGo*

*UbiGo* har sedan ett drygt år en tjänst i Stockholm som erbjuder tre olika mobilitetspaket riktade till privatpersoner. För en kostnad på mellan 1 050 kronor–4 206 kronor per månad ges tillgång till kollektivtrafik med SL, taxi genom *Cabonline*, hyrbil genom Hertz och bilpool genom *Move About*. Samtliga tjänster når konsumenten genom en applikation i smarta telefoner. Resenären betalar tjänsten genom månadsvisa fakturor. Integrationen med SL sker än så länge med en speciell överenskommelse.

### *Travis*

*Travis* är en mobilapplikation som lanserades i Stockholm hösten 2019 av *Nobina Technology*. Tjänsten erbjuder en reseplanerare där kollektivtrafik, bildelning, elsparkcyklar och taxi kopplas samman avseende reseinformation och beställningstjänster i realtid. Vissa transporttjänster kan både sökas och köpas direkt i mobilapplikationen, bland annat kollektivtrafik med SL. För andra tjänster länkas resenären vidare direkt till transportleverantören för bokning eller köp. För att kunna sälja SL-biljetter har *Travis* integrerat SL:s sälj-system med sitt kundgränssnitt genom den nationella biljett- och betalstandarderna MaaS i Linköping

Genom finansiering av Energimyndighetens *Sustainable Mobility Challenge* kommer ett projekt inom mobilitet som en tjänst att lanseras i Linköping under 2020. De som står bakom mobilitetsprojektet är Linköpings kommun, Dukaten, Östgötatrafiken, Stångåstaden, *Kyyti Group*, *Ciao Ciao Carsharing*, Science Park Mjärdevi, VTI och Linköpings universitet. Aktörerna ska tillsammans bygga en digital plattform för hållbart resande. En applikation för smarta telefoner ska göra det enklare för Linköpingsborna att se utbudet av kollektiva och delade transporttjänster. Det ska bli lättare att byta mellan transportoperatörer och betala för mobilitetstjänsterna.

### 7.3.2 Mobilitetstjänster riktade till landsbygden

Mobilitetstjänster riktade till landsbygden har andra förutsättningar än i urbana miljöer. Dels är resebehoven annorlunda, dels är det en ännu större utmaning att hitta kommersiellt gångbara lösningar. Däremot finns det försök med till exempelvis samåkningstjänster som är intressanta. Här följer exempel på projekt som erbjuder mobilitet som en tjänst i glesbygd.

#### *KomILand*

Förkortningen KomILand står för Kombinerad Mobilitet i Landsbygd och på mindre tätorter. Projektet kommer under år 2020 att pröva olika mobilitetslösningar i Timmersdala, Broddetorp och Lundsbrunn i Västra Götaland. En applikation för smarta telefoner ska ge möjlighet att planera resor och boka resetjänster genom samåkning, kollektivtrafik, närtrafik, offentlig bilpool och Byabussen, som är en samhällsägdd buss till medborgarnas förfogande. Projektet finansieras av Vinnova och Region Västra Götaland. För att kunna sälja Västtrafiks biljetter har plattformslieferantören SmartResenär integrerat med Västtrafiks försäljningssystem genom den nationella biljett- och betalstandard. Det finns också ett digitalt gränssnitt för närtrafik.

#### *Kollakoll*

Kollakoll är det korta namnet på projektet Kollaborativ kollektivtrafik för levande landsbygd. Projektet sker i samverkan mellan bland annat IVL Svenska Miljöinstitutet, SAMOT vid Karlstads universitet, Mobilsamåkning, Region Blekinge och ideella organisationer som bedriver samåkning på landsbygden. Projektet ska utveckla och pröva samverkan mellan kollektivtrafik, privata och ideella tjänster, som till exempel samåkning på landsbygden. Det ska också undersöka vilka andra tjänster som efterfrågas, exempelvis intresset att hyra eller låna grannens bil och seniorers intresse av samåkning med skoltaxin. Projektet finansieras av Vinnova.

### *Närtrafik*

Flera regionala kollektivtrafikmyndigheter erbjuder olika former av närtrafik till sina resenärer. Koncepten varierar från region till region men handlar i stort om att resenären tar en masstransport i form av buss eller tåg till en anvisad nod och därifrån åker vidare med ett mindre fordon – oftast bil – till beställd adress på landsbygden. En regel kan till exempel vara att om det är längre än 2 km till närmaste hållplats med reguljär linjetrafik så är tjänsten bokningsbar. Tjänsten är ofta samordnad med serviceresor eller färdtjänst så att resenären kan dela fordon med andra resenärer som använder andra tjänster. För vanliga resenärer kan beställning av närtrafik ofta innebära en extra kostnad. De flesta regionala kollektivtrafikmyndigheter tillhandahåller tjänsten genom manuell betjäning per telefon, medan till exempel Kalmar Länstrafik erbjuder tjänsten i sin mobilapplikation.

### **7.3.3 Mobilitetstjänster riktade till anställda**

En annan målgrupp för mobilitetstjänster är anställda, vars arbetsgivare vill underlätta för tjänsteresor eller resor till och från arbetsplatsen. Anställda får då tillgång till tjänster som deras arbetsgivare arrangerar eller upphandlar och helt eller delvis finansierar. Inom detta område pågår – och har det pågått – ett par pilotprojekt.

### *Scania Go*

Scania Go är Scanias mobilitetstjänst för att åka mer effektivt och hållbart till exempel mellan byggnaderna på Scanias område i Södertälje. Med en tillhörande reseapplikation kan de anställda planera sin resa med rundtursbuss, elcykel, komfortbil eller Scania Job Express. I tjänsten finns funktioner som kommande avgångar, realtidsuppdateringar och integration med Outlooks möteskalender. Projektet har fått finansiell support från Vinnova genom Drive Sweden.



### *Tjänsteresa*

Tjänsteresa är ett avslutat pilotprojekt som koordinerats av Samtrafiken, där fem olika länstrafikbolag (Hallandstrafiken, Östgötra-  
trafiken, Storstockholms Lokaltrafik, Uppsala Länstrafik och Läns-  
trafiken Kronoberg) genom en gemensam applikation erbjöd till  
exempel kollektivtrafik, bokade resor genom Resplus-utbudet och  
en körjournal för anställda som körde egen bil. Syftet var att under-  
lätta administration kopplad till arbetsresor för arbetsgivare och  
anställda genom att betalning och redovisning gick direkt till arbets-  
givaren. Projektet finansierades av Vinnova och avslutades under  
2019.

### *LIMA*

LIMA är ett mobilitetsprojekt för alla som arbetar på och i närheten  
av Lindholmen i Göteborg. Genom att samla mobilitetstjänster från  
olika transportslag i en tjänst syftar pilotprojektet till att förenkla  
resor, öka framkomligheten på Lindholmen och bidra till en mer  
hållbar stad. Genom tjänsten är det möjligt att använda kollektiv-  
trafik, hyrcyklar och taxi. Tillgång ges också till el-bilar genom en  
bilpool och delade förmånsbilar samt möjligheter att dela sin egen  
bil och betala parkering. Tjänsten har lanserats under 2020. Projektet  
har finansierats av Vinnova.

#### **7.3.4 Mobilitetstjänster riktade till boende**

För att erbjuda attraktiva och hållbara boenden och minska antalet  
parkeringsplatser i anslutning till bostäder erbjuder vissa fastighets-  
ägare mobilitetstjänster i anslutning till boendet. Nedan följer några  
exempel.

#### *Kombinerad mobilitet boende och anställda*

Kombinerad mobilitet boende och anställda (Komboa) är ett projekt  
i samarbete mellan mobilitetstjänsteleverantören EC2B, plattforms-  
leverantören SmartResenär, fastighetsägaren Riksbyggen och trafik-  
företagen Västtrafik, M (tidigare *Sunfleet*) och *GoSmart*. Genom

EC2B-appen får resenären veta vilka transportalternativ som finns tillgängliga. EC2B har fått finansiering från det europeiska klimat-innovationsnätverket *Climate-KIC*, Vinnova, *Future by Lund*, Naturvårdsverket och EU-projektet *IRIS*. För att kunna sälja Västtrafiks biljetter har SmartResenär integrerat sin applikation med Västtrafiks försäljningssystem genom den nationella biljett- och betalstandard.

### *DenCity*

*DenCity* är ett projekt som syftar till att utveckla innovativa lösningar för hållbara person- och godstransporter i tätbebyggda områden. Projektet pågår 2015–2021 och involverar 35 partners från akademi, samhälle och näringsliv och leds av *CLOSER* på Lindholmen Science Park. En av lösningarna som prövas i projektet är innovationsupp-handling för en tjänst som utvecklats i projektet och kallas *Mobility Broker*. Syftet är att vid etablering av nya bostadsområden erbjuda mobilitetstjänster som möjliggör lägre krav på antal parkeringsplatser. Projektet finansieras av Vinnova, Region Västra Götaland, Trafikverket och organisationer som ingår i projektet.

## **7.4 Behov av ytterligare insatser för att etablera mobilitet som en tjänst**

Den största delen av de verksamheter som kan inrymmas i begreppet mobilitet som en tjänst är ännu projektverksamheter. Här följer en aktörsanalys av behovet av ytterligare offentliga och privata insatser för att konceptet ska kunna genomföras i full skala.

Trots att det finns ett intresse för konceptet mobilitet som en tjänst från många aktörer, går etableringen av företeelsen långsamt. En förklaring är att mobilitet som en tjänst innebär en radikal förändring av hur persontransporter fungerar i dag. Det handlar både om beteendeförändringar hos resenärer och förändringar för fordonstillverkare och trafikoperatörer samt infrastrukturella samhällsförändringar. Faktorer som påverkar utvecklingen har analyserats i en rad rapporter. Institutionella faktorer som hämmar utvecklingen kan sammanfattas enligt figur 7.2.

Flera studier tar också upp de osäkerheter som är förenade med konceptet och skapar en avvaktande hållning hos både offentliga och

privata aktörer. Det är också något som vi bedömer har hindrat utvecklingen av mobilitet som en tjänst i Sverige. Den avvaktande hållningen skulle kunna brytas om åtgärder vidtas som gör förutsättningarna tydligare för aktörerna.

**Figur 7.2** Avvaktande hållning gentemot mobilitet som en tjänst

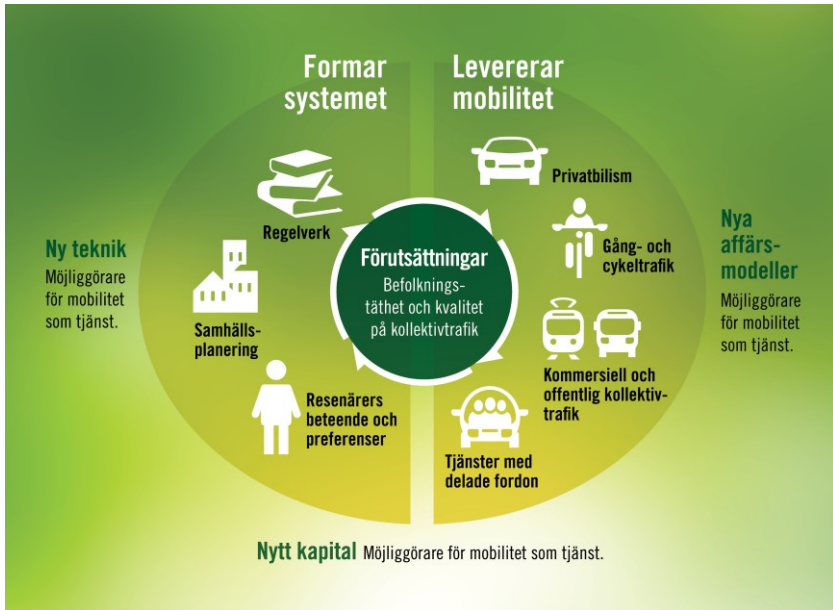
Anledningar till att efterfrågan, affärsmodeller och effekter saknas



### 7.4.1 Aktörsanalys

Det finns flera sätt att beskriva de aktörer som är inblandade i att erbjuda mobilitetstjänster. Figur 7.3 beskriver förutsättningar som påverkar utvecklingen av mobilitet som en tjänst.

Figur 7.3 Förutsättningar för mobilitet som en tjänst



Källa: Inspirerad av förlaga från McKinsey & Company.

I värdekedjan kan följande roller inkluderas. Notera att roller inte är detsamma som aktörer och att en aktör kan ta flera roller.

Figur 7.4 Roller inom mobilitet som en tjänst



### Vilken roll kan tjänsteleverantörer ha?

I arbetet med färdplanen för att främja mobilitet som en tjänst, som togs fram inom projektet Kombinerad Mobilitet som tjänst i Sverige (KOMPIS), identifierades olika nivåer av mobilitet som en tjänst. Nivåerna är beroende av vilket ansvar tjänsteleverantören har.

Tabell 7.1 Nivåer av integration i mobilitet som en tjänst

Integrationsnivå	
Nivå 4 Integration av policy och styrning	<p>Exempel: Ruter (den offentliga kollektivtrafiken i Oslo) erbjuder en reseplattform med försäljning av kollektivtrafik som lyfter fram de mest klimatsmarta resealternativen.</p> <p>Styrning (från det offentliga) integreras i avtal och tjänster med syfte att bidra till de offentligas mål.</p>
Nivå 3 Integration av avtal	<p>Exempel: Whim (en tjänsteleverantör i Helsingfors) erbjuder en tjänst med samlad tillgång till olika typer av transporttjänster genom abonnemang eller paket med samlad betalning. Den samlade tjänsten tar ansvar för allt som ingår, både mot resenär och transporttjänsteleverantör.</p> <p>Fokus ligger på hushållens mobilitetsbehov och att erbjuda alternativ till bilägande.</p>
Nivå 2 Integration av bokning/biljett/betalning	<p>Exempel: SJ:s webbförsäljning erbjuder samlad bokning och betalning av transporttjänster med separata leverantörer.</p> <p>Fokus är på att visa ett kompletterande utbud av mobilitetstjänster.</p>
Nivå 1 Integration av information	<p>Exempel: Google-maps erbjuder samlad information, till exempel multimodal reseplanerare.</p> <p>Resenärer köper reserättigheter direkt från transporttjänsteleverantörer.</p>
Nivå 0 Ingen integration	Transporttjänster som kommuniceras och säljs helt separata från varandra.

Källa: MaaS level, Drive Sweden, 2016.

Som nämnts tidigare finns det ett intresse från olika aktörer att erbjuda mobilitet som en tjänst, även om konceptet ännu inte drivs i stor skala.

Bilindustrin ser potentialen i att mobilitet som tjänst i framtiden kan bli det nya sättet att sälja fordon på. Förändringen skulle innebära att i stället för att sälja bilar styckevis skulle bilar arrangeras i fordonsflottor och hyras ut genom abonnemang eller för enskilda resor. Dessa mobilitetstjänster skulle antingen erbjudas direkt av

fordonstillverkarna eller genom andra aktörer som fordonstillverkarna skulle leverera fordon till. Affärsmodeller som bygger på delade fordon gör användningen av fordonsflottan mer effektiv, eftersom de flesta privatbilar i dag står parkerade mer än 95 procent av tiden. Många bilföretag benämner sig i dag som mobilitetsföretag. Talande för denna trend är att den årliga konferensen *Stora bildagen* 2019 bytte namn till *Stora mobilitetsdagen*.

Flera av de största fordonstillverkarna erbjuder i dag olika typer av bildelningstjänster, antingen genom egna varumärken eller under specifika varumärken och dotterbolag. Det finns flera begrepp för tjänster som handlar om att dela användningen av bilar. Vedertagna begrepp som taxi, hyrbil och bilpool har kompletterats med nya såsom flytande bilpooler, samåkningstjänster och bildelning mellan privatpersoner (*Peer-to-Peer*).

Andra aktörer som aspirerar på att blir tjänsteleverantörer inom mobilitet som en tjänst är globala plattformsföretag som har specialiserat sig på att digitalt sammanföra utbud och efterfrågan. I USA kallas företaget som Uber och Lyft för *Transport Network Companies* (TNC), alltså nätverksbolag för transporter. Det ger en fingerisning om vad fokus är för deras verksamhet. Det är mycket mer än bara en taxiverksamhet. Dessa globala aktörer fokuserar alltid på skalbarhet, vilket bland annat innebär att de förordar öppna standarder. Det viktiga är att kunderna är kopplade till deras plattformar. Plattformarna kan sedan fyllas med tjänster, där ett trafikutbud matchas med resenärernas behov.

Mindre tjänsteföretag som är drivna att göra tjänster för specifika brukargrupper, har också ett intresse av att kostnadseffektivt kunna addera kollektivtrafik och andra mobilitetstjänster i sina egna applikationer. Digitalisering möjliggör en affärsmässighet för små nischade och anpassade tjänster, om anslutningen till en infrastruktur är tillräckligt enkel.

Offentliga organisationer kan intressera sig för kombinerade mobilitetstjänster av helt andra skäl än de kommersiella. Klimatpolitik, stadsplanering, jämställdhetspolitisk, social rättvisepolitik med mera kan vara drivkrafter för det offentliga att erbjuda mobilitetstjänster.

## Vilken roll kan offentliga organisationer ha?

En avgörande förutsättning för övriga aktörer är vilka roller och vilka beslut som de offentliga organisationerna tar. De offentliga organisationer som har ett särskilt inflytande är de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Även kommuner har en viktig roll när det till exempel gäller hyrcykelsystem, elsparkscyklar och regler avseende användningen av gatumark och parkeringsplatser. Staten och myndigheter har viktiga roller som regelgivare, infrastrukturhållare och ägare av tågoperatören SJ AB. I figur 7.5 finns några frågeställningar som ligger inom de offentliga aktörernas kompetens och som styr förutsättningar för mobilitet som en tjänst.

Figur 7.5 Frågor för offentliga aktörer



Representanter från företag som erbjuder mobilitet som en tjänst som utredningen har träffat menar att det finns några viktiga fundament som det offentliga kan bidra med för att underlätta utvecklingen av mobilitet som en tjänst i Sverige.



För det första behöver tekniska integrationer underlättas genom att internationella standarder används. För det andra behöver öppna försäljnings-API finnas tillgängliga för tredjepartsförsäljning. Eftersom RKM:s verksamhet är en grundbult i kollektivtrafiken är det en viktig bas i mobilitetserbjudanden. Önskemål har också framförts om att den offentliga kollektivtrafiken ska erbjuda sitt transportarbete till tredjepartsförsäljning i annan form än dagens biljettprodukter, till exempel genom försäljning av platser eller transportkilometer på vissa linjer och tider.

Under 2018 drev kollektivtrafikbranschen i Sverige projektet Biljetter för digitaliserad mobilitet<sup>2</sup>. Projektet koordinerades av Samtrafiken och syftet var att analysera behoven av anpassade biljettprodukter för mobilitetstjänster. Resultaten visade på liknande behov som av andra har uttryckts till utredningen. Tredjepartsförsäljare har behov av harmonisering av biljettprodukter och resevillkor och mer flexibla produkter med ett pristak. Till exempel skulle det kunna finnas ett pristak för köp av flera biljetter under en dag, vecka eller månad. Resultaten visade också på behovet av en nationell enkelbiljett för den offentliga kollektivtrafiken. Projektet gav även förslag om att formera strukturer för ökad politisk samordning och initiativ för att utveckla det erbjudande som RKM har gentemot externa säljande parter.

### *Regionala kollektivtrafikmyndigheter*

RKM har möjlighet att ta tre olika roller inom mobilitet som en tjänst:

- att göra sina produkter tillgängliga för tredje part,
- att skapa digitala integrationsmöjligheter med tjänsteleverantörer inom mobilitet som en tjänst, samt
- att ta en roll som tjänsteleverantör inom mobilitet som en tjänst

I Sverige har analyser gjorts av RKM:s legala möjligheter att ta rollen som tjänsteleverantör. Inom *Swedish Mobility Program (SMP)*<sup>3</sup> gjordes en juridisk analys som kom fram till att det inte är förenligt

---

<sup>2</sup> <https://samtrafiken.se/2018/06/25/rapport-fran-projektet-biljetter-for-digitaliserad-mobilitet/>

<sup>3</sup> <https://samtrafiken.se/2017/01/30/vitt-papper-blir-swedish-mobility-program/>.

med den kommunala kompetensen enligt kommunallagen, om de agerar som säljande part för privata trafikoperatörers resor eller att ta en roll som integratör, om privata intressen föreligger. Frågan har däremot inte prövats rättsligt. Delvis grundat på detta resonemang har Region Västra Götaland och Region Stockholm gett uppdrag till sina respektive utförande organisationer (Västtrafik och SL) att de inte ska agera tjänsteleverantör inom mobilitet som en tjänst, utan i stället tillgängliggöra sitt biljettutbud till tredje part. Däremot har de inte specificerat exakt på vilket sätt det ska ske.

Sedan tidigare finns åtkomst till kollektivtrafikutbudet genom Resplussamarbetet, men det är begränsat till försäljning av enkelbiljetter i ett gränssnitt för bokade biljetter. Vissa data från kollektivtrafiken finns tillgängliga via trafiklab.se, men det återstår en hel del arbete för att samtliga dataset ska kunna tillgängliggöras i lämpliga format. Bland annat saknas trafikdata i realtid från ett flertal aktörer (se avsnitt 5.2.6).

Flera RKM har anpassat eller håller på att anpassa sina biljettsystem i enlighet med biljett- och betalstandarden (se avsnitt 5.2). SL i Stockholm, Västtrafik och Skånetrafiken fick 2018 medfinansiering från Vinnova för att färdigställa de tekniska förutsättningarna för att tillhandahålla ett digitalt försäljningsgränssnitt för åtkomst av öppna försäljnings-API.

Ett digitalt försäljningsgränssnitt för åtkomst av öppna försäljnings-API ger möjlighet för andra system och tredjepartsförsäljare att få tillgång till biljettprodukter och färdbevis för att sälja dessa vidare. Västtrafik och SL har genomfört integrationer med ett par andra system och i pilotform tillåtit andra aktörer att vara återförsäljare, Västtrafik med P-bolaget i Göteborg och SmartResenär, SL med *Nobina Technology*. Västtrafik har tillhandahållit både enkel- och dygnsbiljetter samt periodkort, medan SL har tillhandahållit enkelbiljetter. Skånetrafiken har hittills inga genomförda integrationer.

Västtrafik har beslutat att etablera en digital återförsäljningskanal under 2019, med mål att öppna upp för tredjepartsförsäljning så snart som möjligt under 2020. Bolaget ska också påbörja förberedelser för koncessionsupphandling av mobilitetspartners under 2019, med mål att skriva de första avtalen under 2020.

Än så länge har ingen RKM implementerat förändringar av biljettprodukter som anpassning till tredjepartsförsäljning. Inget nytt nationellt initiativ har heller tagits för att underlätta tredje-

partsförsäljning. Skånetrafiken har genom ett pilotprojekt infört ett pristak för sina produkter, som i grova drag innebär att kunden maximalt får betala för två enkelbiljetter under en dag i centrala Malmö. Denna biljettprodukt finns däremot inte tillgänglig för tredjepartsutvecklare ännu. *UbiGo* och SL har genomfört ett pilotprojekt med så kallad pendlarbiljett (ett digitalt häfte med dygnsbiljetter), som gör det mer flexibelt för resenären att välja vilka dagar denne vill resa kollektivt eller tar andra färdmedel.

Sammantaget kan konstateras att ingen RKM permanent har öppnat möjligheten för digitala återförsäljare att sälja deras utbud. De tekniska förutsättningarna finns till stora delar på plats i de tre storstadsregionerna. Däremot saknas organisation, processer, dokumentation och avtal för att det ska kunna anses vara ett fungerande system för återförsäljare. Generellt ser RKM det som mindre problematiskt att göra enkelbiljetter tillgängliga, men periodbiljetter som månadskort är mer komplicerade ur affärsmässigt perspektiv.

### *Statens och kommuners roll som regelgivare*

I arbetet med färdplanen för att främja mobilitet som en tjänst, som togs fram inom projektet Kombinerad Mobilitet som tjänst i Sverige (KOMPIS), identifierades regelverk och lagstiftningsfrågor som de största utmaningarna för utvecklingen av konceptet. Det har än så länge inte skett några regelförändringar med direkt påverkan på förutsättningarna för mobilitet som en tjänst. Även om det har pågått, och pågår, statliga utredningar för förändrade regelverk har dessa ännu inte lett till några förändringar.

Det finns ett antal regelmässiga hinder för konceptet. Dagens regelverk gynnar också privatbilism, genom till exempel reseavdraget, förmånsbil och milersättning, framför mobilitet som en tjänst. Det saknas även en tydlig rollfördelning. Det är oklart om mobilitet som en tjänst är något som det offentliga ska eller får driva, eller om det är en angelägenhet för privata aktörer. Det finns heller ingen utpekad huvudman som kan ta ansvar för utvecklingen av företeelsen.<sup>4</sup>

När det gäller samåkning har det varit en diskussion om var gränsen går mellan att skjutsa en privatperson och när det är att

---

<sup>4</sup> <https://kompis.me/rise-publicerar-rapport-kring-policyomraden-for-maas/>.

betraktas som en taxiverksamhet. Om personerna som samåker inte tjänar pengar på att skjutsa varandra, det vill säga en skjuts sker utan vinstsyfte, räknas det som delning mellan privatpersoner. Ett exempel på det är den ideella organisationen Skjutsgruppen. Om en verksamhet i stället betraktas som taxiverksamhet, vilket den gör om det finns vinstsyfte, följer krav på till exempel utbildning, tillstånd och taxameter.

Frågan om var gränsen för taxiverksamhet och skjutsning går har prövats rättsligt. Ett privat företag lanserade en tjänst där privatpersoner kunde ansluta sig själva och sin bil till företagets boknings-system. Rättsfallen kom att handla om hur ofta personen ifråga skjutsade andra personer, det vill säga verksamhetens omfattning, och om det kunde betraktas som yrkesverksamhet. Efter att flera personer dömts för olaglig taxiverksamhet lade företaget ner tjänsten. En statlig utredning föreslog samma år ändringar och förtydliganden av regelverket för samåkningstjänster.<sup>5</sup> Förslagen har däremot fortfarande inte lett till någon förändring av regelverket.

Det finns etablerade företag som erbjuder plattformar för att privatpersoner ska kunna dela fordon med varandra, så kallad privat bildelning (*Peer-2-Peer*, P2P). Eftersom rättsfall saknas när det gäller P2P-bildelning finns det en viss osäkerhet om hur mycket en privatperson får låna ut sitt fordon utan att det blir näringsverksamhet och därmed tillståndspliktig biluthyrning. Under de senaste åren har Skatteverket arbetat med att ta fram information om hur bildelning mellan privatpersoner ska beskattas.<sup>6</sup>

Bilpooler är ett sätt att öka nyttjandegraden av bilar och på det sättet minska behovet av parkeringsplatser och nytillverkning av bilar, vilket minskar klimatpåverkan. Många kommuner vill främja bilpooler till exempel genom att reservera parkeringsplatser till dessa på allmän platsmark (gatumark), men för detta saknas det i dag lagstöd. En kommun kan enligt 10 kap. trafikförordningen (1998:1276) genom en lokal trafikföreskrift bestämma hur allmän platsmark får användas, till exempel att reservera parkeringsplats för bilpool. Problemet är att eftersom det inte finns någon bilpoolsdefinition går det inte att reservera plats åt en bilpool genom en lokal trafikföreskrift.

<sup>5</sup> Betänkande av Utredningen om anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning, *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*, SOU 2016:86.

<sup>6</sup> [www.skatteverket.se/privat/skatter/arbeteochinkomst/inkomster/delningsekonomi/hyrautillgangarsombilbatmedmera.4.2cf1b5cd163796a5c8bc0b7.html](http://www.skatteverket.se/privat/skatter/arbeteochinkomst/inkomster/delningsekonomi/hyrautillgangarsombilbatmedmera.4.2cf1b5cd163796a5c8bc0b7.html).

Utredningen om cirkulär ekonomi lade fram ett förslag om bilpoolsdefinition för att möjliggöra parkering på allmän platsmark.<sup>7</sup> Förslaget har ännu inte resulterat i någon lagstiftning, eftersom remitteringen av utredningens betänkande visade att förslaget konsekvenser behöver utredas vidare och att även andra sätt att underlätta för bilpools bör undersökas. Kritiken mot förslaget handlade bland annat om varför det var ett allmänintresse att gynna bilpools. Frågan utreds på nytt i en utredning som ska komplettera förslaget genom att utreda fler möjligheter att främja bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster.<sup>8</sup> Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2020.

I plan- och bygglagen (PBL – 2010:900) anges det att en tomt som ska bebyggas ska ordnas så att det på tomten, eller i närheten av den, i skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon (8 kap. 9 § PBL). Det är sedan kommunen som genom detaljplanen gör en tolkning av vad ordet skäligen innebär i det enskilda fallet (4 kap. 13 § PBL). Många kommuner har tolkat vad som är skäligen i en parkeringspolicy. Där anges kommunens riktlinjer för byggande av parkeringsplats. Det kan till exempel vara att det ska finnas 0,8–1,1 bilplatser per lägenhet, så kallat p-tal. Det finns god kunskap i att bygga parkeringsplatser och vad det kostar, men liten erfarenhet av att ekonomiskt värdera olika typer av mobilitetslösningar. Risken är att kommunen ställer för låga krav på byggherrens motprestation i form av mobilitet för att få erhålla p-tal noll.

Resor till och från arbetet ger enligt skatterättsliga principer rätt till avdrag vid inkomstbeskattning för den del av resekostnaden som överstiger 11 000 kronor/år. Motivet är bland annat att det finns ett samband med inkomstens förvärvande och att det anses underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Kritik mot dagens system har bland annat handlat om att skatteavdragen anses gynna privatbilism. Om reglerna endast hade varit baserade på avståndet mellan hem och arbetsplats, i stället för att fokusera på kostnaderna för resorna hade detta gynnat kollektivtrafiken. I juni 2019 lämnades ett kommittébetänkande med förslag till förändrat regelverk med ett sådant innehåll.<sup>9</sup> I betänkandet lyfts även miljöskäl fram som en av anled-

<sup>7</sup> Betänkande från Utredningen cirkulär ekonomi, *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, SOU 2017:22.

<sup>8</sup> Dir. 2018:93 *Utredning om åtgärder för att främja bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster*.

<sup>9</sup> Reseavdragskommitténs betänkande *Skattelättnad för arbetsresor*, SOU 2019:36.

ningarna till att regelverket behöver förändras. Kommitténs förslag ger dock vid handen att 80 procent av skattelättnaden fortfarande skulle gå till privatbilismen, medan endast 20 procent skulle gå till kollektivtrafik. Det beror på att kommittén inte har beaktat något mellanting i form av delad bil eller mobilitet som en tjänst. Förslaget har ännu inte resulterat i något förslag från regeringen.

En fråga på samma tema som undersöks i projektet LIMA (se avsnitt 7.3.3) är om det finns intresse för att införa ”mobilitetsförmån” i framtiden. Idéen med mobilitetsförmån är att utvidga begreppet personalvårdsförmån och på så sätt stimulera ökad hållbart resande till och från arbetet.

Arbetsgivare kan erbjuda anställda så kallad förmånsbil som kan användas för privat bruk, oavsett om den anställde behöver bilen eller inte i tjänsten. I dessa fall blir arbetstagaren beskattad, eftersom det räknas som en förmån som påverkar inkomstskatten. När det gäller bildelning är följande scenario intressant att belysa utifrån beräkning av förmånsvärdet. I alternativ 1 erbjuder arbetsgivaren en bilpool åt sina anställda att använda privat. Erbjudandet går ut på att tio anställda delar på en bil. Här blir antagligen förmånsvärdet 10 procent för den anställde. I alternativ 2 går resenären med på att dela sin förmånsbil med nio andra kollegor när denne själv inte behöver bilen. Här blir antagligen förmånsvärdet 100 procent. Exakt hur det blir är oklart eftersom rättsfall saknas, men exemplet vill belysa att dagens regler inte gör det intressant för en anställd att dela sin bil med andra kollegor.

Utvecklingen av mikromobilitet är intressant för konceptet mobilitet som en tjänst. Med mikromobilitet menas en grupp av transportslag som innefattar lätta fordon som cyklar, el-cyklar, el-skotrar och små elektiska bilar. Ofta används dessa för att ta sig korta sträckor inom en stad och oftast erbjuds de som tjänst. Inträdet av olika mikromobilitetslösningar, främst el-skotrar, har gått extremt fort. På ett par år har det gått från ett relativt okänt fenomen, till att vara ett tydligt inslag i flertal större städer i Sverige och globalt. Det har i sin tur väckt frågor om tillstånd, det offentligas ansvar, tillämplig lag, trafiksäkerhet, trafikplikt och upphandlingsansvar. Det har också skapat en debatt om stadsbilden, om staden som offentligt rum, hur vi vill ha våra städer och vad som är att räkna som hållbart eller ej.

Flera städer har i dialog med skoterföretagen fått dessa att ingå överenskommelser som reglerar bland annat hastighet, tillåtna zoner och parkering. Skoterföretag har uttryckt önskemål om reglering och upphandling genom licenser från det offentliga. De har också öppet sagt att de gärna delar data med städerna, men att städerna i dagsläget inte har någon möjlighet att ta emot data. Flera aktörer har nämnt *Mobility Data Specification* (MDS) som ett framgångsrikt exempel på vilka krav en stad kan ställa på aktörer när det gäller att dela data.<sup>10</sup> Denna bild delas dock inte av alla då *Uber* har hotat med att stämma *Los Angeles Department of Transportation* i denna fråga.

Det kanske viktigaste perspektivet utifrån mobilitet som en tjänst är offentliga myndigheters ansvar. Ett flertal städer i Sverige har tidigare upphandlat låncykelsystem. Det har pågått åtminstone tre olika upphandlingar av el-skotrar i Sverige de senaste åren. I samband med dessa upphandlingar har det också pågått en diskussion om stadens ansvar i förhållande till RKM:s ansvar som ligger på regionnivå och om cykelsystem eller andra mikromobilitetstjänster är kollektivtrafik och därmed en angelägenhet för RKM. I samma diskussion har även möjligheten förekommit att exponera både offentliga och privata mikromobilitetslösningar i de reseplanerare som tillhandahålls av kollektivtrafikbolagen eller förvaltningarna.

När det gäller trafikinformation har samtliga kollektivtrafikföretag i dag ett åläggande från staten genom kollektivtrafiklagen att lämna trafikinformation till ett nationellt system för trafikantinformation som ombesörjs av Samtrafiken (se kapitel 5.1.1). Den information som lämnas finns fritt tillgänglig för aktörer som vill skapa reseplaneringsfunktioner som en tjänst. Däremot saknas i detta system för information om biljettutbud och en åtkomstpunkt för öppna försäljnings-API som kan användas av tredjepartsförsäljare för att skapa mobilitet som en tjänst genom att koppla samman olika trafikoperatörers utbud i en tjänst. Här följer ett resonemang om detta och vad som krävas för tredjepartsförsäljning.

---

<sup>10</sup> I Diskussion med Elias Arnestrand, Vinnovas representant i Silicon Valley.

### 7.4.2 Vad krävs för tredjepartsförsäljning?

Resenärer har olika behov av transportlösningar. För att kollektivtrafiken ska vara ett relevant alternativ till den privata bilen behöver kollektivtrafikens utbud bli så tillgängligt som möjligt. Utbudet av den offentligt drivna trafiken kan också på ett smidigt sätt behöva kompletteras med tjänster för delade fordon. För att detta ska ske behöver det utvecklas tjänster som kombinerar dagens kollektivtrafik med andra typer av persontransporter och för detta krävs tillgång till offentliga och kommersiella kollektivtrafikföretags biljetter och trafikdata.

Genom att utveckla digitala lösningar och öppna upp möjligheten för externa aktörer, så kallade tredjepartsutvecklare, att sälja kollektivtrafikens biljetter skapas möjligheter för helt nya försäljningskanaler där kollektivtrafikens biljetter säljs i nya och kombinerade former.

#### *Nationell åtkomstpunkt*

EU har definierat att varje medlemsstat ska ha en nationell åtkomstpunkt för trafikinformation som även ska utökas med information om biljetter. Det är reglerat genom EU:s direktiv 2010/40/EU och EU-kommissionens förordning (EU) 2017/1926. Denna nationella åtkomstpunkt ska stimulera till innovation i respektive land och i hela Europa. Trafikverket tillhandahåller Sveriges nationella åtkomstpunkt, som för kollektivtrafikens del innehåller data för information. I dag saknas däremot motsvarande regelverk i svensk lagstiftning om nationell åtkomstpunkt för biljettinformation.

Den nationella åtkomstpunkten är en digital samlingsplats för att tillhandahållande information för tredje part. Digital biljettinformation kan göras tillgänglig via en API. I dag innehåller den nationella åtkomstpunkten trafikdata som gör utveckling av reseplanerartjänster möjlig hos tredje part. Eftersom den offentliga kollektivtrafiken är ett fundament till all kollektivtrafik vill EU att den nationella åtkomstpunkten även innehåller regionala kollektivtrafikmyndigheters biljettutbud och bör också kunna innehålla biljettinformation för mobilitets-tjänster som taxi, bilpooler och hyrcyklar.

Vidare definierar EU att kollektivtrafikens biljetter, reseplanerartjänster och relevanta trafikdata ska om möjligt göras tillgängliga



med öppen källkod och som öppna data i syfte att öka innovationskraften. Det behöver ske i standardiserade format med standardiserade villkor. Det är viktigt att utbudet presenteras på ett tydligt sätt så att det blir enkelt för externa parter att förstå vad den nationella åtkomstpunktens tjänster och datakällor innehåller. Även tillgång till bakomliggande datamodeller och metadata ska tillhandahållas.

Trafikverket har av regeringen fått ett uppdrag om en gemensam nationell åtkomstpunkt för kombinerade mobilitetstjänster, som en del av regeringens informations- och kunskapshöjande åtgärder inom området för mobilitet som en tjänst. Uppdraget består dels av en gemensam nationell åtkomstpunkt, dels av demonstrationsprojekt av minst en bytespunkt. Denna nationella åtkomstpunkt är namnet till trots inte samma sak som den av EU definierade åtkomstpunkt. Trafikverket ska i sin utredning svara på frågan om en nationell åtkomstpunkt kommer att vara avgörande för utveckling av tjänster för kombinerad mobilitet med fokus på tredjepartsförsäljning av biljetter. Vår utredning ska enligt med direktivet samverka med Trafikverkets utredning, vilket vi har gjort löpande med avstämningsmöten varje månad. Trafikverkets utredning ska hålla på till den 31 december 2023 med delrapportering i mars månad varje år.

Trafikverkets utgångspunkt har varit att göra en förstudie visavi behovet av att staten går in och tar en aktiv roll för utveckling och förvaltning av en gemensam åtkomstpunkt. Trafikverket definierar den gemensamma åtkomstpunkten på följande sätt.

En teknisk plattform som möjliggör standardiserad åtkomst till produkt- och biljettdata för externa aktörer. Den tekniska plattformen förväntas innehålla förmågor för indatahantering, transformering, utdatahantering/distribution, hantering affärsregler, validering, data-lagring, hantering avräkningar.

Definitionen visar att Trafikverkets förstudie gäller samma nivå som MaaS tjänsteleverantör enligt resonemanget i avsnitt 7.4.1.

Trafikverket konstaterar i rapporten att det är problematiskt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna att ta en roll som paketerare, dels för att de inte får bedriva verksamhet i vinstintresse, dels för att de inte får konkurrera med privata initiativ.

Trafikverket har därmed i sin förstudie prövat några strategiska vägval för det offentliga genom ett eventuellt statligt initiativ. Teserna som prövats är att

- staten gör inget,
- staten går initialt in och stöttar utveckling,
- staten går in med stöd för utveckling och drift, eller att
- staten går in med ett huvudmannaskap

Specifikt när det gäller standarder och då i synnerhet BoB-standarderna säger Trafikverket att det finns ett utvecklingsbehov, vilket i stort sett alla aktörer uttryckligen har adresserat som ett hög-prioriterat område. Att från staten sida stödja standarden ger en legitimitet och långsiktighet, vilket är viktigt för branschen. Standarden bör även betraktas som del av en digital infrastruktur och plattform för gemensam åtkomstpunkt. En stödinsats inom detta område bör även anses vara konkurrensneutral och gynna hela branschen. Insatserna kan vara att fylla gap i resurs- och kompetensbehov eller någon form av dedikerat finansiellt stöd.

Förstudien föreslår att staten/Trafikverket inte finansiellt ska stödja införandet av en gemensam åtkomstpunkt för kombinerad mobilitet. Handlingsplanen kommer att föreslå andra stödjande insatser rörande standard, ökad kunskap om kundbehov och eventuell policy, där Trafikverket avser att gå vidare för att skapa förutsättningar för utveckling av kombinerade mobilitetstjänster i Sverige. Statens förhållning till en gemensam åtkomstpunkt sammanfattas i förstudien i följande fyra punkter.

- Att stödja och förbättra den nationella biljett- och betalstandarderna,
- Ökad kunskap om kundbehov och samhällseffekter,
- Bidrag till policy och regelverk som kommer att behövas för området generellt, samt att
- Bidra till att ta fram målbild inom ekosystemet om drivkrafter och vilka samhällseffekter som kan eftersträvas.

## 7.5 Avslutande reflektioner

Transportsektorn står inför stora förändringar, till stor del drivet av digitaliseringens möjligheter, klimatförändringarna och nya krav från resenärer. I grunden handlar det om att effektivisera transportsystemet. Ett nytt transportsystem kommer att rita om kartan för dess aktörer, där de som är delar av det nya systemet har potential att tjäna stora pengar. Genomgripande förändringar kommer att ske, men ingen vet riktigt vad och när. Därför finns det ett stort intresse från lokala och globala företag att ta del av utvecklingen. Globala företag investerar stora mängder riskkapital för att positionera sig i de nya transportsystemen. På lokal nivå vill offentliga verksamheter bli effektivare genom de nya möjligheter som ges.

Den offentliga kollektivtrafiken behöver effektiviseras och hitta nya lösningar i takt med att resandet ökar, liksom kraven på dess kvalitet. Många av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har en femtioprocentig subventionering av kollektivtrafiken. Det skapar målkonflikter när det kollektiva resandet ska öka, samtidigt som de offentliga utgifterna måste minska. Att då främja lösningar där olika färdmedel och tjänster kan kombineras, vilket innebär att resurserna användas effektivare, skulle kunna vara sätt att hantera målkonflikten. Många regioner arbetar också med försöksverksamheter för att hitta synergier mellan olika närliggande verksamheter, som till exempel mellan kollektivtrafik och färdtjänst.

Det privata näringslivet har ett stort ekonomiskt intresse i att hitta lösningar som kan ersätta privat bilägande. Bilindustrin har en stor utmaning i att deras klassiska affärsmodell utmanas från flera sätt. Elektrifieringen gör dels att den dyraste komponenten plötsligt är ett batteri, dels att hela eftermarknaden försvann, eftersom elbilar knappt behöver något underhåll. Automatiseringen med möjligheten till självkörande fordon gör att fordonsdesignen blir helt förändrad. Digitaliseringen med möjligheten till att omvandla resandet till tjänster innebär sedan ytterligare en förändring. Av dessa tre nya försättningar för fordonstillverkning och att tillhandahålla fordon är det senare som någon annan part än bilindustrin kan göra. Därför finns stora mängder riskkapital i omlopp för att skapa en tjänst som resenärerna tar till sig och börjar använda. Beteendeförändringen som har skett när det gäller el-scootrar visar på hur

snabbt det kan ske, om resenärerna finner att en tjänst är nyttig, prisvärd och effektiv.

De många pilotprojekten som har genomförts i Sverige och i andra länder visar att det inte är lätt och att det sannolikt inte kommer att finnas bara ett svar på hur framtidens mobilitet ser ut. Vi är däremot övertygade om att Sverige, med sin väl fungerande offentliga kollektivtrafik, kan bli ett föregångsland när det gäller att tillhandahålla mobilitetstjänster, om den offentliga kollektivtrafikens utbud blir tillgänglig för den innovationskraft som finns på marknaden.

## 8 Ett nytt biljettsystem för kollektivtrafiken i hela landet

I detta kapitel beskriver vi utredningens överväganden och förslag om ett nytt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet. Direktiven anger att vi ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige och lämna förslag om hur ett sådant system kan byggas upp, regleras, finansieras och förvaltas. I kapitel 2 beskrivs utredningens utgångspunkter för arbetet med att ta fram förslagen. Det handlar om att möta resenärers behov av enkla och billiga biljettlösningar, om att ta vara på digitaliseringens möjligheter, främja en överflyttning från den privatägda bilen till kollektivtrafik och inte minst bereda väg för framtidens mobilitet.

När vi närmare har analyserat vårt uppdrag, framkommer det att begreppet biljettsystem är mångfacetterat och att delar av direktivet även syftar på andra system som bokningssystem, betalsystem och försäljningssystem. Vi har i avsnitt 2.2.5 redogjort för dessa och några andra närliggande begrepp och har här valt att använda biljettsystem som ett samlingsbegrepp för vad vi åsyftar med våra förslag. Vi benämner summan av våra tre förslag för *ett nationellt biljettsystem*. De enskilda delarna erbjuder biljetter på olika sätt. Dessa kallar vi *en digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem, en nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning samt en konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter*.

Utredningen bör enligt direktivet utgå från befintliga standarder samt i möjligaste mån befintliga system som binds samman av ett övergripande, användarvänligt gränssnitt. Vi har frihet att föreslå standardisering eller harmonisering av vissa resevillkor, medan frågor som ligger inom det kommunala självstyret såsom reglering

av affärsregler, det vill säga biljettprodukter, prissättning eller subventioneringsgrad inte ingår i uppdraget. Avsikten är enligt direktivet inte heller att vi ska föreslå en ny teknisk eller fysisk lösning. Gränssnittet får inte innebära att framtida expansioner och tillägg av moduler försvåras, till exempel när det gäller internationella köp av biljetter.

Det främsta argumentet för våra förslag är att en genomtänkt helhet är bättre för resenären och kostnadseffektivare för branschen, vilket har lyfts fram vid flera tillfällen och under lång tid. Ansvaret för att införa ett nationellt biljettsystem lämnades för mer än tio år sedan över till kollektivtrafikbranschen. Sedan dess har ett viktigt steg tagits på frivillig väg genom att införa den gemensamma Biljett- och Betalstandard (BoB-standard), men ännu finns inget nationellt biljettsystem på plats. Om inte lagstiftning och myndighetsansvar reglerar frågan, riskerar branschen att inför nästa generation av biljettsystem återigen välja olika standarder som försvårar gemensamma biljettlösningar för hela landet.

Vårt förslag om ett nationellt biljettsystem i sin helhet och huvudmannskapet för detta redogör vi för i 8.1. Förslagets olika delar beskrivs i 8.2–8.4.

Sist i detta kapitel, i avsnitt 8.5, ger utredningen ett antal rekommendationer. Utredningen bedömer att det finns ett behov av en tydlig organisation inom staten som samordnar frågor som rör den digitala infrastrukturen inom mobilitetsområdet, där ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik är en, om än liten, del. Under utredningsarbetet har det även framkommit förslag på flera genomförbara biljettproduktlösningar som skulle underlätta kollektivtrafikresandet i Sverige. Dessa väljer vi att framföra som rekommendationer till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

## 8.1 Ett nationellt biljettsystem inrättas för all kollektivtrafik i hela landet

**Förslag:** Ett nationellt biljettsystem som består av tre delar inrättas för all kollektivtrafik i hela landet.

1. En digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem,
2. En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter, samt

3. En konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter ska ansluta sig till den digitala infrastrukturen, lämna öppna försäljnings-API för tredjepartsförsäljning och utökade data till det gemensamma systemet för trafikantinformation samt sina produkter till försäljning hos den konkurrensneutrala försäljningskanalen.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter ska samverka för att det nationella biljettsystemet ska vara väl fungerande mellan regioner och på nationell nivå.

Övriga kollektivtrafikföretag ska ha rätt att ansluta sig till den digitala infrastrukturen och lämna öppna försäljnings-API för tredjepartsförsäljning. De ska vara skyldiga att lämna utökade data till det gemensamma systemet för trafikantinformation samt sina produkter till försäljning hos den nationella försäljningskanalen.

**Bedömningar:** Vi anser att det ska vara ett statligt ansvar att tillhandahålla det nationella biljettsystemet. I dagsläget är Trafikverket den myndighet som, med hänsyn till andra uppgifter, är bäst lämpad att tillhandahålla det nationella biljettsystemet. Skapas en annan relevant myndighet framöver kan uppgiften med fördel övergå till den.

En genomförandekommitté bör snarast tillsättas för att förbereda införandet av biljettsystemet. Den ska bland annat utarbeta underlag för föreskrifter när det gäller bland annat data-skydd, förbereda andra nödvändiga regelverk och avtal i dialog med berörda myndigheter och kollektivtrafikbranschen, skapa ett ramverk för ansökan om ekonomisk kompensation samt göra andra insatser för att förbereda införandet av det nationella biljettsystemet.

Vi har tagit fasta på några frågor som över tid har lyfts fram som angelägna att lösa. Det gäller dels behovet av att utveckla tekniska lösningar för att underlätta samarbetet när det gäller biljetthantering mellan landets regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) och kommersiella kollektivtrafikföretag. Det är dels angeläget att skapa en nationell åtkomstpunkt för tredjepartsförsäljning av kollektiv-

trafikbiljetter för att åstadkomma fler mobilitetstjänster och försäljningskanaler. Det gäller också behovet av en konkurrensneutral försäljningskanal som erbjuder biljettförsäljning för all kollektivtrafik i Sverige.

RKM har en nyckelroll för att utredningens förslag ska kunna förverkligas. Förslagen förutsätter att landets RKM ansluter sig till det nationella biljettsystemets digitala infrastruktur och samverkar i syfte att uppnå det gemensamma målet om förenklade biljettlösningar, oavsett vart resenären vill resa.

Andra kollektivtrafikföretag ska också ha möjlighet att ansluta sig till systemets digitala infrastruktur.

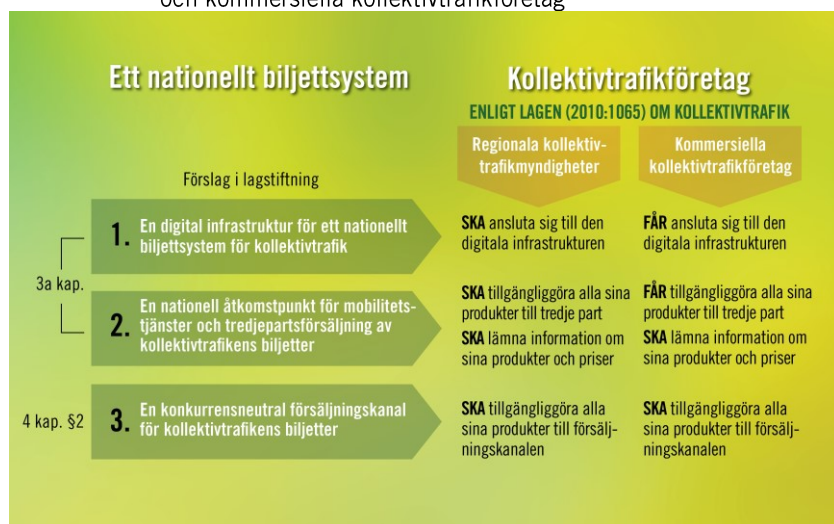
Företag som inte är kollektivtrafikföretag, men som vill sälja kollektivtrafikens biljetter har möjlighet att ansöka om rättighet att utfärda identifikatorer (IDF), vilka utgör färdbevis i det föreslagna biljettsystemet. Genom tillgång till öppna försäljnings-API kan andra företag få tillgång till kollektivtrafikens biljetter förutsatt att de uppfyller de krav som ställs för tillgång till försäljnings-API.

På varje RKM ankommer det att ta sin del av ansvaret för att ett gemensamt nationellt biljettsystem ska kunna utvecklas och förvaltas. Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik bör därför ange att RKM ska samverka så att det nationella biljettsystemet ska fungera väl både mellan regioner och i ett nationellt perspektiv. Samverkan är nödvändig för att förutsättningarna för resenärer att resa kollektivt var som helst i hela landet ska kunna förbättras utan de problem som varierande krav i olika län kan medföra när det gäller resenärers biljetter.



Figur 8.1 Översikt av utredningens förslag

Tvingande respektive frivilliga åtgärder för RKM och kommersiella kollektivtrafikföretag



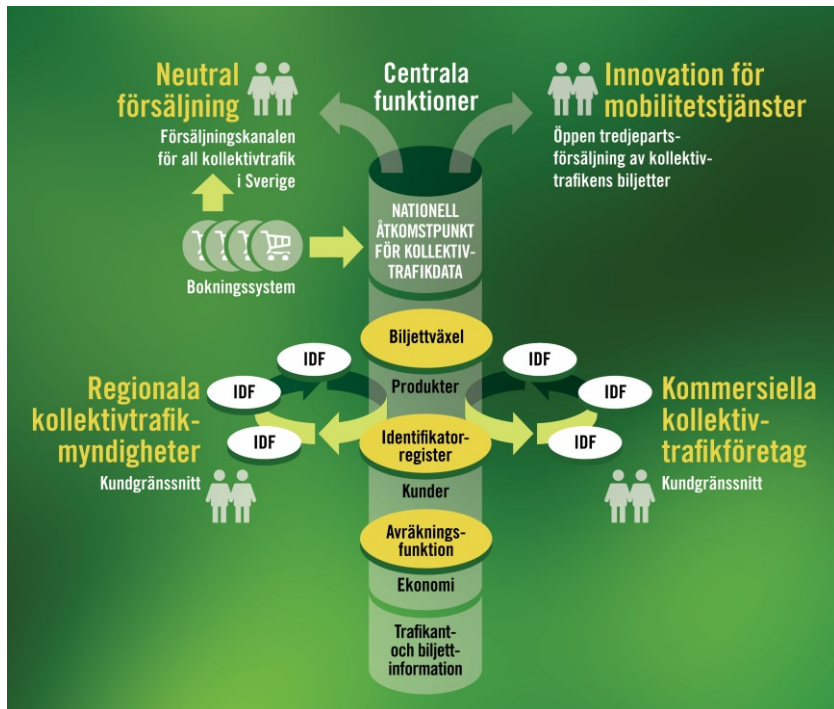
Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) inkluderas i kollektivtrafiklagens definition av kollektivtrafikföretag. Här särskiljs RKM från kommersiella kollektivtrafikföretag för att synliggöra deras olika skyldigheter enligt utredningens förslag.

Förslagen rör olika funktioner som det finns behov av. Vi har försökt att utveckla en helhetslösning med dessa tre delar för ett väl fungerande och modernt biljettsystem. Tillsammans kompletterar de varandra och bildar en helhet som möter olika förväntningar på ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik. Regeringen kan välja att bara implementera delar av det föreslagna systemet, men med konsekvensen att alla behov inte blir tillgodosedda. Utredningen lämnar förslag om tidsplan, organisation och finansiering för de delar av biljettsystemet som rör digital infrastruktur och en nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning.

När det gäller en konkurrensneutral försäljningskanal föreslår vi huvuddragen för en sådan. Regeringen behöver, med stöd av ytterligare överväganden, avgöra hur den nationella försäljningskanalen bäst organiseras. Vi ser utifrån rådande marknadssituation svårigheter att få en fungerande kommersiell verksamhet genom att bygga upp en helt ny försäljningskanal. Vi anser att regeringen huvudsakligen har två val. Staten kan välja att inrätta en helt ny försäljningskanal och investera ett ansevärt belopp för att göra denna

känd. En annan möjlighet är att överväga förändringar när det gäller SJ:s roll som försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter.

Figur 8.2 Ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik



För samtliga tre utredningsförslag föreslår vi tillägg i kollektivtrafiklagen och justeringar i förordningen om kollektivtrafik och vi resonerar också kring centralt innehåll i föreskrifter.

### 8.1.1 Gällande bestämmelser

#### *Kollektivtrafiklagen*

Den lagstiftning som krävs för att skapa ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik bör enligt utredningens uppfattning hållas samman. Vi anser att flera skäl talar för att bestämmelserna om biljettsystemets olika delar huvudsakligen bör ingå i ett nytt kapitel i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Därutöver utvecklas bestämmel-

serna under det gemensamma systemet för trafikantinformation i lagens kapitel 4. Det stora flertalet företag som kommer i kontakt med kollektivtrafikens biljettsystem är redan väl införstådda med kollektivtrafiklagen och de begrepp som används i den.

Kollektivtrafiklagen reglerar i dag kommunernas och regionernas ansvar och befogenheter för den regionala kollektivtrafiken. Lagen ställer dessutom allmänna krav på kollektivtrafikföretagen. Den har sin grund i EU:s kollektivtrafikförordning, som är tillämplig för kollektivtrafik på väg och järnväg.<sup>1</sup> Medlemsstaterna inom EU kan även tillämpa den för kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten, vilket Sverige har valt att göra.<sup>2</sup>

Det är RKM som för kommuner och regioner har ansvar för den kollektivtrafik som i första hand äger rum inom ett län. Om den sträcker sig över flera län, ska den huvudsakligen vara ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.

Av lagens 3 kap. framgår att RKM är behörig lokal myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning och fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet. RKM får även, efter överenskommelse med en eller flera andra sådana myndigheter, fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område. Ett beslut om allmän trafikplikt får dock enbart avse regional kollektivtrafik.

### *Trafikverket*

Trafikverket ska enligt sin instruktion (2010:185) bland annat verka för kollektivtrafikens utveckling. Det gäller till exempel genom att ge RKM råd och stöd i utformningen av trafikförsörjningsprogram.

Trafikverket ska vidare ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Trafikverket får dessutom göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under RKM:s ansvar, om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken.

---

<sup>1</sup> Enligt EU:s *Sammanfattning av EU lagstiftning* är förordningen tillämplig på kollektivtrafik med buss och järnväg (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=legissum:l24488>). Sverige har valt att tolka in all tidtabellsbaserad trafik på väg (stadsbussar och linjebussar inklusive taxi), järnväg och vatten.

<sup>2</sup> Lag (2012:437) om ändring i kollektivtrafiklagen.

### 8.1.2 Utredningens överväganden om ett nytt biljettsystem

Frågan om ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken har varit föremål för många diskussioner i mer än tio års tid, i några fall redan innan kollektivtrafiklagens tillkomst. Vi redogör i avsnitt 3.4 för ett antal tillfällen när frågan har väckts av regeringen eller i riksdagen. Redogörelsen visar på den probleminsikt som har funnits med lite olika förtecken under lång tid, men som tidigare inte har omsatts i nödvändiga beslut för att kunna realisera en verklig lösning. Utredningar och överväganden i regeringsförslag till riksdagen har pekat på behovet av att utveckla nationella biljettlösningar för att underlätta för resenärer i kollektivtrafiken.

Vi delar i allt väsentligt de bedömningar som har framförts om problemens karaktär och omfattning. Kollektivtrafikbranschen har tagit viktiga steg mot en samordning genom att införa den så kallade BoB-standarden. Utvecklingen har emellertid visat att branschens åtagande att lösa frågorna på frivillig väg inte har varit tillräckligt. Löften från flera regeringar om att då i stället lagstifta om dessa frågor har tidigare heller inte infriats.

Utredningen har i direktiven tolkat in att det nu finns delvis nya förutsättningar för att utveckla ett nationellt biljettsystem. Det är främst ett ökat intresse för att av klimatskäl flytta över behovet av persontransporter från privatbilism till kollektivtrafik. Ny digital teknik har också skapat nya möjligheter att åstadkomma förhållandevis enkla och billiga lösningar på komplexa tekniska problem.

Utredningen anser att det nationella biljettsystemet ska främja ett hållbart kollektivt resande. Vi föreslår att RKM ska ingå i det nationella biljettsystemet. Övriga kollektivtrafikföretag, som bedriver verksamhet på kommersiell grund enligt bestämmelserna i lagen om kollektivtrafik, har möjlighet att ansluta till det nationella biljettsystemet. Detta inbegriper inte luftfart. Nya former av mobilitetstjänster kan ingå i systemet, eftersom de har potential att utveckla kollektivtrafikens biljetterbudanden.

## Alternativa lösningar för huvudmannskapet

Det finns olika möjligheter när det gäller att fördela ansvaret för att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem. Utifrån hur direktiven har beskrivit vårt uppdrag har vi valt att analysera olika lösningar. Vi redogör här för tre alternativa möjligheter.

### *Alternativ 1 – Ett privaträttsligt bolag som ägs av enskilda intressen*

Staten kan överlåta viss verksamhet till privaträttsliga organisationsformer, till exempel bolag, med privat ägande eller privat inflytande på annat sätt. Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag lämnat förslag om generella principer för regeringens styrning, uppföljning och kontroll i sådana fall.<sup>3</sup> Principerna gäller privaträttsliga organ som är fristående från staten, men som bedriver verksamhet som statsmakterna har beslutat ska genomföras eller stödjas ekonomiskt.

ESV anser att sådan verksamhet som utförs på statens uppdrag av privaträttsliga organ utgör en del av det statliga åtagandet. Utgångspunkten för styrning, uppföljning och kontroll bör därför vara att verksamheten omfattas av samma förvaltningsprinciper som gäller för statlig verksamhet som bedrivs i myndighetsorganisationen. ESV anser vidare att styrning, uppföljning och kontroll ska avse den verksamhet som det privaträttsliga organet utför för statens räkning, inte organet i sig.

Ett exempel på när den förvaltningsmodell som ESV medger skulle kunna vara tillämplig är om Samtrafiken i Sverige AB skulle få ansvar för att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. Det skulle innebära att den del av bolagets verksamhet som avser ett nationellt biljettsystem skulle utgöra en del av det statliga åtagandet. Samtrafiken har i dag ett motsvarande uppdrag från Transportstyrelsen, som myndigheten har meddelat genom en föreskrift gällande att information om kollektivtrafikföretagens utbud ska lämnas till bolaget.<sup>4</sup> Samtrafiken får i dag ingen ersättning av staten för att tillhandahålla information om det utbudet.

---

<sup>3</sup> Ekonomistyrningsverket, *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ. Förslag till principer för styrning, uppföljning och kontroll av statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ*, Rapport 2009:30.

<sup>4</sup> TSTF 2012:2.

Samtrafiken ägs i dag av kollektivtrafikbranschen genom samtliga RKM och merparten av de kommersiella kollektivtrafikföretagen. Kärnverksamheten består av att samla hela landets trafikantinformation, exempelvis avgångstider och hållplatser, kombinera olika aktörers trafikdata och biljettformat till kunderbudanden och öppna data för tjänsteutveckling samt att förvalta den branschgemensamma Biljett- och Betalstandarden. Standarden ger Samtrafikens intressenter och andra organisationer möjlighet att sälja såväl eget som andras reseutbud. Resenärernas behov av resor med bokade biljetter från olika kollektivtrafikföretag kan genom Samtrafikens verksamhet paketeras i ett och samma köp.

*Alternativ 2 – Ett privaträttsligt bolag som helt eller delvis ägs av staten*

Det finns ett 50-tal bolag som svenska staten äger helt eller delvis. Näringsdepartementet ansvarar för förvaltningen av huvuddelen av dessa. I Norge tillhandahålls det nationella biljettsystemet av Entur, som är ett bolag helägt av den norska staten och grundades 2016. Det norska bolaget ansvarar för en digital plattform som samlar reseinformation och erbjuder biljettförsäljning för hållbar kollektivtrafik. Entur ska också tillhandahålla biljettautomater samt kundservice till all offentligt upphandlad järnvägstrafik. Bolaget har även ett digitalt gränssnitt genom en webbplats och en mobilapplikation för reseinformation och biljettförsäljning.

En strukturell skillnad mellan länderna är att all rälsbunden trafik i Norge är statligt upphandlad. Upphandlade tågoperatörer ska delge Entur uppdaterad rese- och biljettinformation och dessutom svara för merparten av finansieringen av bolaget. Den digitala infrastrukturen som erbjuds genom Entur har potential att leda till minskade kostnader totalt sett, då regioner, städer och operatörer inte behöver utveckla och underhålla egna system och kundgränssnitt. Det är däremot valfritt för dessa aktörer att använda bolagets system och kundgränssnitt. Hösten 2019 hade de flesta operatörer fortfarande egna system och kundgränssnitt parallellt med Enturs system. Bara en av elva regioner har valt att avstå från att ha ett eget system och kundgränssnitt för reseinformation och biljettförsäljning.

Tågoperatörernas biljetter säljs genom Entur. De bestämmer själva vilka i övrigt som får sälja deras biljetter och avtala om hur

avräkning ska ske i ett försäljningssamarbete. Bolagets målsättning är att även tredjepartsförsäljning ska kunna erbjudas genom informationen på dess plattform. Entur erbjuder enbart enkelbiljetter.

En motsvarande modell i Sverige, det vill säga att ett nationellt biljettsystem tillhandahålls genom ett hel- eller halvstatligt bolag, behöver givetvis inte se likadan ut som Norges Entur. En förutsättning med bolagsformen däremot, oavsett om bolaget är privatägt eller statligt ägt, är att verksamheten ska ha potential att vara ekonomiskt självbärande. För en välfungerande verksamhet krävs också en tydlig styrning från ägarens sida, något som kan bli en utmaning om det saknas en tydlig majoritetsägare.

### *Alternativ 3 – Statlig myndighet*

Regeringen kan uppdra åt en statlig myndighet att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem. Sannolikt leder det till att myndigheten i sin tur upphandlar utveckling och/eller drift och förvaltning av systemet eller att ansvaret genom föreskrifter åläggs en annan organisation. Vi anser också att en statlig myndighet bör utfärda föreskrifter som reglerar de tekniska villkor som ska gälla för systemet. Som vi har redogjort för i avsnitt 4.7 kan statliga myndigheter inta flera olika roller. Inom kollektivtrafikområdet är både Trafikverket och Transportstyrelsen myndigheter med flera olika ansvarsområden.

Förutom att tillhandahålla övergripande transportinfrastruktur ska Trafikverket bland annat verka för kollektivtrafikens utveckling. Det innebär att följa kollektivtrafikens utveckling och främja utvecklingsarbete hos myndigheter, trafikhuvudmän och kollektivtrafikföretag som syftar till en bättre kollektivtrafikförsörjning för såväl kollektivtrafik som färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts. Det innefattar även att ge RKM råd och stöd i fråga om utformningen av trafikförsörjningsprogram. Trafikverket får dessutom göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under RKM:s ansvar, om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken. Sådana insatser får ske under förutsättning att de inte ersätter det ansvar som RKM har enligt kollektivtrafiklagen.

### 8.1.3 Utredningens bedömningar och förslag

Vi har här prövat tre olika lösningar för valet av huvudman för ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I det första alternativet – ett privaträttsligt bolag som ägs av enskilda intressen – ligger Samtrafiken närmast till hands för att tilldelas ansvaret att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem. Bolaget är en central punkt och väl förankrad i kollektivtrafikbranschen och har också redan ett uppdrag genom en föreskrift från Transportstyrelsen i hithörande frågor. Samtrafiken har inkommit med ett erbjudande till utredningen om att ansvara för utveckling och drift av systemets centrala funktioner mot att bolaget också får ersättning för den verksamheten.

Utredningens bedömning är att Samtrafiken bör ha en viktig roll när det gäller att tillhandahålla det nationella biljettsystemet, eftersom mycket av den infrastruktur och kompetens som behövs redan finns inom organisationen. Däremot anser vi inte att Samtrafiken bör utses som huvudman för systemet. Det beror på inbyggda svagheter i bolagets styrning som kan ha negativ betydelse i det här fallet. Strategiska beslut och ledningen av bolaget baseras på bred konsensus bland ägarna och i styrelsen. Styrelsen representerar bolagets största kunder, vilket kan leda till intressekonflikter. Vi föreslår i stället att huvudmannaskapet bör hållas inom staten för att säkerställa att biljettsystemet realiserar utifrån statens intentioner.

Om uppdraget att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem skulle gå till ett bolag som helt eller delvis ägs av staten, skulle staten få ett väsentligt inflytande över verksamheten och kunna driva på den fortsatta utvecklingen av systemet. Det skulle förutsätta att staten är ensam ägare eller i vart fall majoritetsägare. Den främsta invändningen mot alternativet är risken för bristande trovärdighet från det statliga bolagets sida i affärsrelationerna med större kommersiella trafikoperatörer, som också kan vara statligt ägda.

En annan svårighet är tidsperspektivet. För att tillhandahålla ett nytt system med hjälp av ett nybildat bolag, krävs en betydande startsträcka för att komma igång med verksamheten. Om förändringar genomförs avseende SJ:s bolagsstruktur, skulle ett helstatligt bolag kunna vara en lämplig huvudman för det nationella biljettsystemet.

Vi föreslår i stället att ansvaret för en digital infrastruktur för det nationella biljettsystemet läggs på en statlig myndighet. Vårt huvud-



skäl till förslaget är att en myndighet har befogenhet att meddela föreskrifter om systemets utformning och åtaganden för regionala kollektivtrafikmyndigheter. Utredningen anser också att den myndighet som får ansvaret att tillhandahålla den digitala infrastrukturen bör ta vara på den kompetens och redan befintliga infrastruktur som Samtrafiken har. Genom att med stöd av föreskrifter överlämna uppgiften till Samtrafiken att bygga upp och driva de centrala funktionerna, skulle befintlig infrastruktur tas tillvara och den problematik som finns avseende styrningen av Samtrafiken kan kringgås.

Det finns redan en nationell åtkomstpunkt (NÅP) för kollektivtrafikdata och ett bakomliggande system för datainsamling genom det gemensamma systemet för trafikantinformation (GTI). Trafikverket ansvarar för NÅP och Transportstyrelsen för GTI, men Transportstyrelsen har med stöd av föreskrifter lämnat ett uppdrag till Samtrafiken gällande att samla in och tillhandahålla data. Utredningen förslår att denna ordning ska gälla också för de utökade data för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning som utredningen föreslår. Konsumentverket förslås bistå i arbetet med att inrätta tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter genom att leda arbetet med att skapa en branschöverenskommelse med Svensk Kollektivtrafik. En överenskommelse ska ge regler för tredjepartsförsäljning och säkerställa att resenärers intressen tas om hand vid tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter.

Den lämpligaste organisationen för en nationell försäljningskanal behöver utredas vidare, vilket vi framför i avsnitt 8.4.

Det finns i dag i Sverige ingen nationell myndighet med övergripande ansvar för kollektivtrafik. Den nationella myndigheten som tidigare fanns – Rikstrafiken – blev i samband med bildandet av Trafikverket en del av den myndigheten.

Utredningen anser att det finns två alternativa lösningar för myndighetsutövningen. Antingen tilldelas Trafikverket ansvaret att utveckla och förvalta ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. Det är en logisk konsekvens av att myndigheten redan har uppgifter som knyter an till ett ansvar för att upprätthålla ett nationellt biljettsystem. Ett nationellt biljettsystem är ett viktigt steg i den utveckling av kollektivtrafiken som Trafikverket enligt sin instruktion ska verka för.

Om det på sikt skulle bildas en myndighet för digital infrastruktur, anser vi att en sådan myndighet i stället skulle vara en naturlig hemvist för myndighetsansvaret för det nationella biljettsystemets olika delar.

Trafikverket har under hand till utredningen framfört att myndigheten inte anser sig i dag och på kort sikt ha tillräcklig kompetens eller resurser för att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik. Till de resurskrävande uppgifterna på mycket kort sikt hör också att ta fram ett ramverk för statlig kompensation till de RKM som behöver göra investeringar i det nya biljettsystemet. Även Transportstyrelsen saknar i dag kompetens när det gäller de föreskrifter som krävs för båda dessa myndigheters roll i det nationella biljettsystemet, vilket vi återkommer till i avsnitt 8.2.

Begränsad tillgång på kort sikt till kompetens och resurser är ett problem, med tanke på den korta tid som står till förfogande innan biljettsystemet enligt Januariavtalet ska finnas på plats. Med hänsyn till den korta tid som återstår fram till implementering av biljettsystemet anser vi att en genomförandekommitté är bäst lämpad att i dialog med berörda myndigheter och kollektivtrafikbranschen förbereda föreskrifter, underlag till regelverk om datahantering, ramverk för ansökan om ekonomisk kompensation och göra andra insatser för att förbereda införandet av det nationella biljettsystemet. Därutöver behöver processer, dokumentation och avtal utvecklas för att skapa fungerande system för företags användning av den digitala infrastrukturen för det nationella biljettsystemet och för möjlighet till tredjepartsförsäljning.

En genomförandekommitté kan verka fram till dess att det nationella biljettsystemet är implementerat i december 2022 eller så länge som det anses lämpligt. Därefter faller ansvaret för att tillhandahålla det nationella biljettsystemet på den myndighet som regeringen bestämmer och tillsynsmandatet på en annan myndighet.

## 8.2 En digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem

**Förslag:** Personuppgifter i det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik får endast behandlas om det är nödvändigt för att bedriva biljettsystemet.

**Bedömningar:** En gemensam hantering av färdbevis i kollektivtrafiken genom identifikatorer (IDF) motsvarar bäst de krav som ställs i utredningens direktiv på en framtida nationell biljettlösning för all kollektivtrafik.

Vi anser att Transportstyrelsen bör meddela de föreskrifter som ska reglera de tekniska villkoren för ett IDF-baserat biljettsystem med IDF-register, biljettväxel och avräkningsfunktion.

Transportstyrelsen bör också utöva tillsyn för att säkerställa efterlevnaden av de krav som ställs.

Den myndighet som får ansvar för att tillhandahålla den digitala infrastrukturen för det nationella biljettsystemet blir personuppgiftsansvarig för detta. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för detta ändamål.

I detta avsnitt lämnar vi förslag om den mest centrala delen av ett nationellt biljettsystem – dess digitala infrastruktur. Den digitala infrastrukturen är hjärtat i systemet. Vi kallar det för digital infrastruktur, eftersom dess struktur och centrala funktioner bestämmer förutsättningarna för systemets användning och funktionalitet. Det är då upp till användarna att nyttja infrastrukturen i den utsträckning de finner det möjligt och lämpligt.

I detta avsnitt behandlar vi ett antal alternativa sätt att hålla den digitala infrastrukturen. Vi landar i att föreslå ett system som bygger på ett så kallat IDF-baserat resande.

En IDF-baserad lösning möjliggör en digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem. Vi bedömer att den digitala infrastrukturen med IDF utgör en förhållandevis kostnadseffektiv lösning, eftersom den utgår från befintliga biljettsystem och kopplar samman dessa.

Ett nationellt biljettsystem med IDF innebär ökad bekvämlighet för resenärer, men också kommersiell potential för såväl RKM och

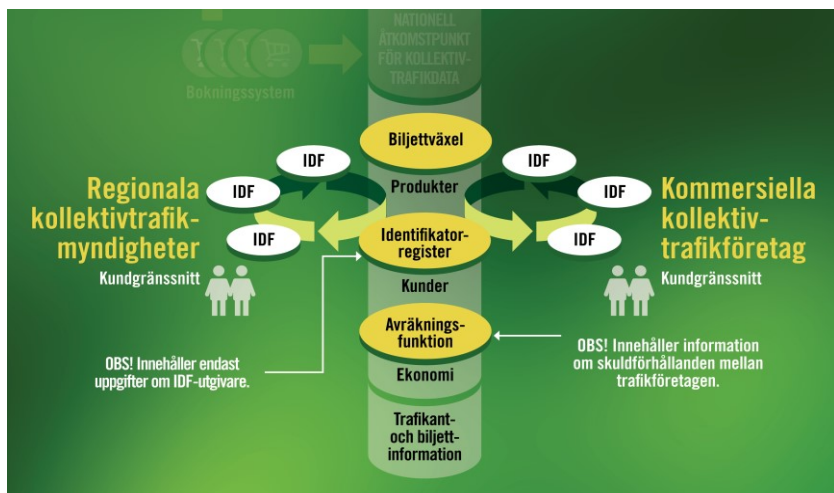
kommersiella kollektivtrafikföretag som för andra företag som vill sälja kollektivtrafikens biljetter. Det beror på att biljettsystemet föreslås vara öppet även för andra företag. Eftersom lösningen är kontobaserad, förenklas abonnemangs- och kombinationserbjudanden med olika typer av tjänster till resenärerna.

Vår avsikt är också att ett nationellt biljettsystem ska underlätta längre resor från dörr till dörr. Genom att systemet blir öppet för nya mobilitetstjänster, ska resenären kunna kombinera ordinarie kollektivtrafik med andra färd-sätt som kan ansluta för att nå hela vägen på sin resa.

För resenären innebär det föreslagna biljettsystemet att det går att använda samma färdbevis från RKM oavsett var i landet de reser med regional och annan kollektivtrafik, förutsatt att kollektivtrafikföretagen enas om gemensamma biljetterbjudanden. Själva färdbeviset som är chipbaserat skapar också ökad flexibilitet avseende biljettbärare och inköp.

Eftersom den standarden som föreslås är internationell, finns det förutsättningar för utländska företag att ta del av systemet och internationella samarbeten blir möjliga, som på sikt kan förenkla för resenären att resa kollektivt även i andra länder. Utredningen har haft en dialog med ett liknande utvecklingsarbete som pågår i Benelux-länderna och som analyserar möjligheterna att införa ett motsvarande system i dessa länder.

Figur 8.3 En IDF-baserad digital infrastruktur med centrala funktioner



## 8.2.1 Gällande bestämmelser

### *Dataskyddsförordningen*

I EU:s dataskyddsförordning (GDPR, *The General Data Protection Regulation*) och i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till GDPR finns bestämmelser om skydd för fysiska personer när det gäller behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter. Förordningen skyddar fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter och särskilt rätten till skydd av personuppgifter. Förordningen anger också att det fria flödet av personuppgifter inom EU varken får begränsas eller förbjudas av skäl som gäller skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter.<sup>5</sup>

I artikel 5 i GDPR finns principer för hantering av personuppgifter. De handlar bland annat om att miniminera personuppgifter till att bara inkludera sådant som är relevant. Enligt punkt 5.1 e) får personuppgifter inte förvaras i en form som gör identifiering av den registrerade möjlig under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.

Artikel 6 i samma förordning reglerar laglig behandling av personuppgifter. Artikeln stadgar att behandling endast är laglig om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt.

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Led f i första stycket ska inte gälla för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter. Enligt punkt e är behandlingen laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt 6.3 ska den rättsliga grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller med medlemsstatens nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning, bland annat:

- de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling,
- vilken typ av uppgifter som ska behandlas,
- vilka registrerade som berörs,
- de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar och lagringstid, samt
- typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling.

Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

### *Kollektivtrafiklagen*

Enligt 5 kap. 1–4 §§ kollektivtrafiklagen (2010:1065) ska den myndighet regeringen bestämmer utöva tillsyn över efterlevnaden av lagens bestämmelser i tillämpliga delar, av de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser och av artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning. Transportstyrelsen utövar i dag tillsyn över kollektivtrafiken och har följande ansvar kopplat till kollektivtrafiklagen.

- Meddela föreskrifter, som främst behandlar vilken tidsfrist som gäller för företag som vill bedriva kollektivtrafik på kommersiell grund samt när och hur information om trafikutbud ska lämnas.
- Utöva tillsyn över att RKM och kollektivtrafikföretag följer kollektivtrafiklagen, när det gäller krav om trafikförsörjningsprogram, anmälningsskyldighet, trafikantinformation och uppgiftsskyldighet.
- Marknadsövervakning, vilket innebär att myndigheten följer och utvärderar villkoren för marknadstillträde, konkurrensvillkor och villkor för resenärerna.

## **8.2.2 Utredningens överväganden**

Utredningen har övervägt fem alternativa lösningar för den digitala infrastrukturen för ett framtida nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet. Vi beskriver i det följande kortfattat de fem alternativen.<sup>6</sup>

### **Alternativa lösningar för den digitala infrastrukturen**

#### *Alternativ 1 – SL:s nya system används nationellt*

Storstockholms Lokaltrafik (SL) lanserar i närtid ett nytt egenutvecklat biljettsystem. Eftersom SL svarar för ungefär hälften av alla resor i kollektivtrafiken organiserad av RKM i Sverige, vore det logiskt att använda systemet för all kollektivtrafik i hela landet. Systemet tar höjd för mobilapplikationsbiljetter enligt BoB-standard, för IDF-

---

<sup>6</sup> De begrepp som används i detta avsnitt har utredningen förklarat i kapitel 2, 5 och 7.

baserat resande enligt EMV-standard och för så kallat *tap-and-go*-resande med kreditkort, också enligt EMV-standard.

Lösningen är mycket användarvänlig, intuitiv och enkel att använda för både existerande och nya resenärer. Inte minst nya resenärer skulle sannolikt finna att insteget i kollektivtrafiken är lågt med en *tap-and-go*-lösning med kreditkort.

En systemmässig svaghet i det här sammanhanget är att utformningen bygger på att hela regionen utgör en enda zon. Under förutsättning att alla RKM skulle införa enhetstaxa, skulle sannolikt lösningen innebära mycket god totalekonomi. Vi bedömer dock att det inte är särskilt sannolikt att kunna införa enhetstaxa i alla RKM, vilket också är en fråga som ligger utanför utredningens mandat att utreda.

Utredningen bedömer att cirka 400 miljoner kronor skulle gå förlorade i redan nerlagda kostnader hos andra RKM, om lösningen skulle genomföras nationellt. Det vore tekniskt enkelt att göra så, men förutsätter att SL skulle kunna tillförsäkras resurser för att utveckla en nationell lösning. Vi bedömer också att det sannolikt skulle vara svårt att få övriga RKM att acceptera en SL-lösning, eftersom de flesta redan är mycket engagerade i sina egna system.

### *Alternativ 2 – Skånetrafikens system används nationellt*

Skånetrafiken har utvecklat ett nytt biljett- och betalssystem, som lanserades 2019 och som används i Skåne, Blekinge och Östergötland. Systemet innebär ett nytänkande såtillvida att det bygger på personliga zoner, som utgår från resenärens resebehov. Systemet är egenutvecklat och tar höjd för mobilapplikationsbiljetter enligt BoB-standard, IDF-baserat resande enligt BoB- och EMV-standard samt *tap-and-go* med kreditkort enligt EMV-standard. Det sistnämnda fungerar endast i stadstrafik som bara har en zon. Systemet har även en enkel så kallad *capping*-modell, dvs. ett tak för hur mycket en resenär behöver betala per dag.

En fördel med detta system om det skulle införas nationellt är att de personliga zonerna tekniskt sett kan vara frikopplade från länsgränser. Däremot kräver det fortfarande harmonisering av affärs- och taxeregler. En systemmässig styrka är att det redan i dag används



av flera RKM och därför är utformat för att fler regioner ska kunna använda det.

Resenären behöver tid på sig för att sätta sig in i systemet, men då det är gjort har systemet potential att uppfattas som flexibelt och rättvist med de personliga zonerna. Insteget för nya resenärer är lågt i stadstrafik i och med *tap-and-go*-systemet, men högre än i SL:s system som har enhetstaxa i hela sin region.

Systemet skulle sannolikt ha mycket god totalekonomi, om det skulle införas i hela landet. Utredningen bedömer att cirka 400 miljoner kronor i så fall skulle gå förlorade genom kostnader för redan genomförda investeringar hos andra RKM.

Systemet är tekniskt enkelt att genomföra. De flesta RKM skulle kunna anpassa sig till en personlig zonhantering med bibehållen utjämningspolitik genom prissättning inom regionerna. Däremot är det sannolikt svårt att få övriga RKM att acceptera systemet, eftersom de flesta redan har ett stort engagemang i sina egna system.

### *Alternativ 3 – Ett helt nytt nationellt biljettsystem*

I detta scenario skulle staten upphandla ett nationellt system som ersätter samtliga befintliga system med funktioner för mobilapplikationsbiljetter, IDF-baserat resande och *tap-and-go*. Den systemmässiga styrkan i ett sådant alternativ är att kunna ta till vara alla erfarenheter som RKM har gjort i olika tillämpningar.

Kundvänligheten blir beroende av hur RKM samtidigt skulle harmonisera affärs- och taxereglerna. Med harmoniserade affärsregler skulle det gå att uppnå en mycket hög kundvänlighet. Initialt skulle alternativet ha sämre ekonomi, men sannolikt god totalekonomi. Utredningen bedömer att cirka 600 miljoner kronor i så fall skulle gå förlorade genom kostnader för hittills gjorda investeringar.

Teoretiskt skulle ett helt nytt system vara enkelt att genomföra men i praktiken svårt, eftersom RKM sannolikt inte skulle tycka att det vore en bra idé att ersätta alla befintliga system. Ett undantag skulle kunna vara de som ännu inte har påbörjat en BoB-utveckling eller -upphandling. Troligen har alternativet de sämsta förutsättningarna för att få en positiv uppslutning bland landets RKM.

*Alternativ 4 – Ett nationellt bokningssystem som täcker alla behov*

Eftersom tågtrafiken i Sverige är organiserad så att merparten utförs i RKM:s regi och i alla regioner (utom i Region Gotland), skulle hela lösningen kunna utgå från tågtrafikens behov. I ett avsnitt i ett remitterat förslag om en ny järnvägsmarknadslag anges att enligt en ny artikel 13a genom ändringsdirektivet till SERA-direktivet (2012/34/EU) får medlemsstaterna ställa vissa krav på järnvägsföretag. Kraven innebär att sådana företag som bedriver inrikes persontrafik ska delta i ett gemensamt informationssystem och integrerat biljettsystem för att tillhandahålla biljetter och genomföra bokningar. Medlemsstaten kan även ge befogenhet till behöriga myndigheter att ta fram ett sådant system. Detta nationella bokningssystem skulle sedan även kunna vara grunden för ett biljettbetalssystem i respektive region.

En systemmässig svaghet i det här sammanhanget skulle vara att försöka använda ett tungt bokningssystem för att hantera enkla, obokade biljetter, något som bokningssystem inte är utformade för. När det gäller kundvänligheten är det för utredningen oklart hur ett sådant system skulle te sig för resenären, eftersom det är helt abhängig av hur RKM skulle harmonisera sina produkter.

Ett bokningssystem som dessutom ska hantera obokade biljetter skulle sannolikt ha dålig totalekonomi. Transaktionskostnaderna i systemet skulle antagligen bli mycket höga för obokade biljetter. Utredningen bedömer att mer än 600 miljoner kronor skulle gå förlorade genom kostnader för hittills gjorda investeringar.

Detta alternativ skulle vara svårt att genomföra, då de flesta kommersiella kollektivtrafikföretag inte vill att det ska ske. Detsamma gäller sannolikt samtliga RKM.

*Alternativ 5 – Ett IDF-baserat system i samarbete mellan landets alla RKM*

Våra direktiv anger att vi ska reda ut hur ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik kan ta tillvara på de befintliga biljettsamarbeten som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet. Ett alternativ som tillmötesgår det kravet bygger på att resenären har en affärsrelation med RKM i sitt hemlän i form av ett löpande abonnemang.

Baserat på affärsrelationen med RKM kan resenären resa i hela landet utan att behöva bli kund hos varje RKM där den råkar befinna sig. Funktionen blir möjlig genom att resenären identifierar sig med sitt IDF, en identifikator som vi har beskrivit närmare i avsnitt 5.2. Alternativet innebär att alla RKM använder sig av samma variant av samma standard, förslagsvis den internationella EMV-standarden för att ge utrymme för så många företag som möjligt att delta i systemet.

Genom att alla RKM kan behålla sitt BoB-system, tar förslaget tillvara stora delar av redan gjorda investeringar. Merkostnaden för att även införa ett gemensamt IDF-register är relativt begränsad. Kostnader för hittills gjorda investeringar som skulle gå förlorade uppstår i de RKM som redan har investerat i en annan standard för IDF än EMV. Nedlagda investeringar bedömer vi till 5–10 miljoner kronor.

Utredningen har anlitat ett teknikkonsultföretag för att tillsammans med ett urval av RKM gå igenom de tekniska förutsättningarna för att samordna de regionala lösningar som finns. Dessa diskussioner har visat att en gemensam teknisk lösning enligt utredningens hypotes om en IDF-baserad lösning är fullt möjlig.

### Vad innebär ett IDF-baserat biljettsystem?

Det finns två funktioner som är utmärkande för de biljettsystem som utredningen kallar IDF-baserade. Systemen innebär att varje resenär dels har en identifikator som verifierar reserättigheten, dels ett konto som lagrar reserättigheten och definierar avtalsförhållandet. Ofta används uttrycket ID-baserat resande för resande med den här typen av färdbevis. För att förtydliga att resandet sker med en identifikator – inte att förväxla med andra personliga identitetshandlingar – väljer vi att använda begreppet IDF-baserade biljettsystem. Eftersom systemet är kontobaserat lämpar det sig väl för reseabonnemang, men systemet gör det också möjligt med spontan köp av enkelbiljetter manuellt över disk i butiker.

IDF-baserat resande är i första hand en teknik, som ersätter de traditionella resekort, så kallade smarta kort som Access i Stockholm, som i dag används inom kollektivtrafiken. Den IDF-baserade resehandling (till exempel i mobiltelefonens chip, i skol-

kortet eller i ett medlemskort som är försett med chip) som resenären för med sig under resan bär inte någon biljettinformation, utan endast en referens till den reserättighet som finns lagrad i den aktuella kollektivtrafikföretagets biljettsystem. Det betyder att den resehandling resenären för med sig inte är en biljett, utan snarare ett färdbevis på reserättigheter som är knutna till resenären genom en förteckning. Färdbeviset – eller identifikatorn – måste inte vara personligt. Den handling resenären för med sig bör alltså betraktas som om att den identifierar förteckningen över reserättigheter snarare än resenären.

En fördel med IDF-baserade resehandlingar är möjligheten att koppla samman resenärsrättigheter från olika biljettsystem. Resenären kan ha en och samma IDF-baserade resehandling i stället för ett antal resekort för de regioner och hos de kollektivtrafikföretag där resorna sker. Säkerheten ökar då resenären bara har en rättighet kopplad mot ett bakomliggande system i stället för att bära på en biljett.

Ett IDF-baserat system medger att resenären i förväg inte behöver sätta sig in i varje kollektivtrafikföretags specifika taxor, zoner, kupongvärden och andra affärsregler. Resenären kan stiga ombord på ett färdmedel och vara trygg med att betala rätt taxa. För att detta ska vara möjligt behöver det emellertid finnas uppgörelser mellan företagen om vilka reserättigheterna som medges för identifikatorn. Biljetterbudanden, priser och resevillkor behöver tydligt kommuniceras till resenären. Därutöver behöver kollektivtrafikföretagen erbjuda tydlig information genom resenärens konto som tillgodoser resenärens informationsbehov avseende sina reserättigheter.

Bekvämligheten för resenären ökar då biljettköpet kan ske i lugn och ro innan resan med den fysiska bäraren av reserättigheten, till exempel ett kort, en mobiltelefon eller ett chip i klockarmbandet. Reserättigheten knyts i köpögonblicket till bäraren och behöver inte laddas vid någon viss terminal. Förutsatt att försäljningsfunktionerna tar hänsyn till resenärernas skiftande behov, innebär ett sådant system god tillgänglighet.

En bredare användning av gemensamma IDF-baserade resehandlingar möjliggör även besparingsmöjligheter, genom att kollektivtrafikföretag inte behöver ge ut egna kort eller hantera egen kortadministration.

Utmaningarna med ett IDF-baserat resande system är inte främst tekniska utan snarare behovet av samordning mellan kollektivtrafikföretag för att erbjuda tydliga och relevanta gemensamma biljett-erbjudanden.

### 8.2.3 Utredningens bedömningar

#### *En IDF-baserad lösning för ett nationellt biljettsystem*

Vi har prövat fem olika lösningar för hur den digitala infrastrukturen för ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige kan utformas. I de tre först redovisade alternativen skulle ett nationellt biljettsystem ersätta RKM:s nuvarande regionala system. En sådan lösning skulle troligen långsiktigt leda till bättre kundupplevelse och bättre totalekonomi. Utöver att gjorda investeringar skulle gå om intet skulle införandet av den digitala infrastrukturen för ett nationellt biljettsystem emellertid bli en betydande initial investering. Baserat på de enkätsvar som utredningen har fått från RKM ligger investeringskostnaden för befintliga system på närmare 1,5 miljarder kronor.

Sannolikt skulle ett gemensamt nationellt biljettsystem bli billigare, men ändå kräva omfattande investeringskostnader. Därutöver bedömer utredningen att branschens inställning till förslagen att ersätta befintliga biljettsystem gör det svårt att genomföra något av dessa alternativ. Vi föreslår därför inte någon av dessa lösningar. Våra författningsförslag hindrar däremot inte RKM att frivilligt samarbeta för en gemensam lösning.

Även alternativet som bygger på ett nationellt bokningssystem har nackdelar, eftersom det helt skulle ersätta befintliga biljettsystem, vilket gör att vi inte bedömer det möjligt att genomföra.

Vid en sammanvägd bedömning har vi funnit att ett IDF-baserat system i ett samarbete mellan landets alla RKM bäst tillgodoser de krav på en nationell lösning som ställs i direktiven. En IDF-baserad hantering av resehandlingar i kollektivtrafiken motsvarar också bäst de krav som ställs på ett framtida biljettsystem för all kollektivtrafik, eftersom det underlättar för en bred anslutning av kollektivtrafikföretag.

Systemet innebär en digital infrastruktur som säkerställer att centrala funktioner finns på plats och att RKM använder samma

standard så att deras färdbevis kan kommunicera med respektive biljettsystem. Vi bör enligt direktivet utgå från befintliga standarder samt i möjligaste mån befintliga system som binds samman av ett övergripande, användarvänligt gränssnitt.

Alla kollektivtrafikföretag kan ingå i systemet och dra nytta av dess möjlighet att skapa tjänsteerbjudanden genom samma färdbevis. Även andra tjänsteleverantörer kan dra nytta av systemet och ansöka om att bli utfärdare av färdbevis.

RKM behöver säkerställa att biljettprodukter som är giltiga i hela landet finns tillgängliga eller komma överens om hur resenärer som har sitt färdbevis utfärdat i annat län ska debiteras vid resor utanför sitt hemlän. Övriga kollektivtrafikföretag och tjänsteleverantörer behöver möta vissa grundläggande villkor för att kunna ta del av systemet och också genom avtal komma överens om affärsförbindelser för att kunna dra nytta av det nationella biljettsystemet. Hur dessa överenskommelser utformas är upp till parterna och inget som utredningen, eller den förslagna förvaltningen av det nationella biljettsystemet, kan eller bör reglera.

Vi anser att samtliga RKM ska införa en möjlighet för resenärer att välja att resa med IDF-baserade färdbevis inom sitt verksamhetsområde på ett enhetligt sätt. Det innebär att en resenär som är kund hos RKM i sitt hemlän, kan tilldelas en egen identifikator. För att kunna nyttja möjligheten att resa var som helst i landet behöver resenären skapa ett konto och då välja vilka reserättigheter denna vill köpa. I denna relation gäller olika villkor beroende på vilka reserättigheter resenären köper. I praktiken betyder det att kunden kopplar ett betalningsmedel till sitt resekonto, vilket egentligen inte är något nytt. Skillnaden är att tala om abonnemang i stället för om kort. Det är enklast att skapa möjlighet att resa i andra län genom ett abonnemang med avtal som reglerar denna rättighet.

Många RKM har redan olika varianter av reserättigheter kopplade till kundkonton. En del har automatisk påfyllning av reskassa på kortet, andra har årskort som månadsvis dras med autogiro och några har automatiska nyköp av månadskort. I andra branscher kallas en produkt med årsvis bindning för ett löpande månadsabonnemang med 12 månaders bindningstid. Vilka biljettprodukter eller reseabonnemang som erbjuds resenärer är det upp till RKM att besluta om. Den digitala infrastrukturen tillhandahåller hantering av biljetter genom en biljettväxel, utfärdande av behörighet att bli utfärdare av

färdbevis med IDF samt ekonomisk avräkning mellan RKM och andra kollektivtrafikföretag till det nationella biljettsystemet.

Beroende på vilka reserättigheter som resenären har köpt, kan resenären resa i hela landet utan att bli kund hos den RKM där personen råkar befinna sig. Om resenären har slutit ett avtal med RKM att resor i landet kan ingå i reserättigheten, så vet verifieringsutrustningen hos RKM:s trafikföretag detta och tillåter påstigning. RKM i det län där personen reser ställer ut en fordran till den RKM som resenären har en avtalsrelation med. Den centrala avräkningsfunktionen hanterar denna fordran. Funktionen blir möjlig genom att resenären identifierar sig med sitt IDF, den identifikator som vi har beskrivit i det föregående.

Resenären kan antingen betala i förhand för resor i andra län, vilket kan likna ett mobilabonnemang där samtal i andra länder ingår, eller betala resan i efterskott i samband med betalning av sina andra reserättigheter. Det andra alternativet kan jämföras med ett mobilabonnemang, där kunden alltid får betala i efterskott för varje samtal som genomförts utomlands.

### *Dataskydd*

En angelägen fråga för ett nationellt biljettsystem är att hanteringen av data och personuppgifter sker på ett tillförlitligt sätt. Så fort en uppgift går att spåra till en individ anses den enligt GDPR vara en personuppgift, även om den information som möjliggör kopplingen finns i ett annat system och är pseudonymiserad. Den digitala infrastrukturens avräkningsfunktion kommer därmed att innehålla vissa personuppgifter. Den myndighet som får ansvar att tillhandahålla de centrala funktionerna, blir personuppgiftsansvarig för dessa uppgifter. Enligt utredningens förslag är det Trafikverket. Avräkningsfunktionen hanterar underlag med information om rörelsemönster för resenärer vid användning av kollektivtrafik som bedrivs av kollektivtrafikföretag som resenären inte har direkt avtal med. Det utgör en begränsad del av resenärens resande, vilket gör att ingen komplett bild av resmönstret kan avläsas. Inte desto mindre kräver det en säker hantering av data.

De principer för hantering av personuppgifter som anges i artikel 5 i GDPR behöver följas. Det handlar bland annat om att

minimera personuppgifter till att bara inkludera sådant som är relevant och att inte spara personuppgifter under längre tid än vad som är nödvändigt för ändamålet.

Artikel 6 i GDPR reglerar laglig behandling av data. Utredningen anser att den rättsliga grunden är avtal för kommersiella kollektivtrafikföretags behandling av personuppgifter i en digital infrastruktur för det nationella biljettsystemet, eftersom ett avtal är nödvändigt för att nyttja det nationella biljettsystemet. Rent praktiskt kommer köp av reserättigheter som går att spåra i det nationella biljettsystemet alltid att föregås av ett avtal mellan köparen/resenären och säljande part, där hanteringen måste godkännas. Eftersom kommersiella kollektivtrafikföretags användning av det nationella biljettsystemet kommer att bygga på standardavtal, bedömer också utredningen att den rättsliga grunden om rättslig förpliktelse kan vara aktuell. Detta eftersom behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige om den väljer att ingå i det nationella biljettsystemet.

Trafikverkets behandling av personuppgifter i avräkningsfunktionen är att betrakta som ett allmänt intresse, liksom att RKM:s hantering är av allmänt intresse, eftersom åtkomst till biljetter för kollektivtrafik är en viktig samhällsfunktion. Detta föranleder särskilda krav avseende hantering av data. Då myndigheter omfattas av bestämmelserna i Tryckfrihetsförordningen (TF) och samt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och är de skyldiga att bevara allmänna handlingar. För att uppfylla dataskyddsförordningens krav på lagringsminimering enligt artikel 5.1 e) bör myndigheten i fråga ta ställning i fråga om gallring av de aktuella handlingarna och därefter göra en framställan om gallringsföreskrifter enligt Riksarkivets bestämmelser.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

En laglig grund för behandlingen av personuppgifter är enligt artikel 6.1 e) i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § 1 i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen av personuppgifter kommer att ingå i



Trafikverkets uppgifter att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik. Uppgiften att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik är av allmänt intresse. Skyldigheten grundar sig på de förslag till nya bestämmelser som utredningen lämnar i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Behandlingen sker därför vid utförande av uppgifter av allmänt intresse.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska den grund för behandlingen som avses i punkt 1 e) fastställas i enlighet med a) unionsrätten, eller b) en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Av artikel 6.3 följer att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utredningen bedömer att det finns särskilt behov av dataskydd för hanteringen av den information som kommer avräkningsfunktionen till del, eftersom den hanterar aggregerade data från olika kollektivtrafikföretag som går att härleda till resenärer.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det är angeläget att berörda myndigheter skapar regelverk och vidtar skyddsåtgärder som står i proportion till och motverkar de risker som föreligger i hanteringen av data i samband med avräkningsfunktionen. Det handlar till exempel om regler för utlämnande av information, att skapa funktioner för pseudonymisering samt upprätta regler för gallringsrutiner. De rutiner för gallring som upprättas bör ta hänsyn till de tidsangivelser som gäller för resenärers reklamationsrätt av resor. Personuppgifter får endast behandlas om det är nödvändigt för att bedriva det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ändamålet.

Eftersom dessa är beroende av systemets mer detaljerade utformning som den föreslagna genomförandekommittén kommer att utarbeta, föreslår vi att kommittén även får i uppdrag att återkomma till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med ett underlag till bestämmelser avseende dataskydd för det nationella

biljettsystemet. Genomförandekommittén bör i detta underlag klargöra om känsliga personuppgifter kan förekomma i det nationella biljettsystemet och i så fall föreslå särskilda åtgärder för att skydda dessa.

### *Betalmedel och säkerhetsstandard*

Att använda en standard för betalmedel (EMV) som IDF föranleder frågor om detta kräver särskild hantering. I vårt förslag används två olika ID. Dels kortutgivare-ID (de sex första siffrorna av nitton), vilka används för det centrala IDF-registret som innehåller information om vilka som har rätt att utfärda IDF som färdbevis. Dels kort-ID (de resterande 13 siffrorna) används, som används för de IDF som finns i de lokala kunddatabaserna hos respektive RKM och andra utfärdare av IDF. För IDF som färdbevis används inte EMV-standardens betalningsmeddelanden.

MasterCard och Visa har enats om en PCI (*Payment Card Industry Data Security Standard*) säkerhetsstandard som ställer krav på utfärdarna av dessa kort. Utredningen bedömer, liksom SL, att PCI endast gäller vid användning av kort med kreditkortutgivarnas varumärkesloggor. Om en utfärdare av IDF-kort som bygger på EMV-standard använder egna varumärken, omfattas användningen av korten inte av de krav som stadgas i PCI:s säkerhetsstandard.

Enlig vårt förslag ska resenären registrera ett betalmedel, till exempel ett kreditkort, för sitt abonnemang hos en RKM. Denna betalmedelshantering ska följa gällande lagstiftning som lagen (2010:751) om betaltjänster.

### *Föreskrifter om villkor samt tillsyn för ett IDF-baserat biljettsystem*

Vi har i avsnitt 8.1.3 gjort bedömningen att en myndighet är bäst lämpad att vara huvudman för ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. Regeringen kan uppdra åt myndigheten att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem. Det innebär sannolikt att systemutvecklingen liksom drift och förvaltning av biljettsystemet antingen kommer att upphandlas på en öppen marknad eller lämnas över till en annan organisation med stöd av regeringsförordning och myndighetsföreskrifter. Utredningen förslår att uppgiften att bygga upp

och förvalta de centrala funktionerna får överlämnas till Samtrafiken med stöd av myndighetsföreskrifter. Vi anser inte minst av tidsskäl att detta är den lämpligaste lösningen.

Vi har i samma avsnitt även redovisat skäl för att Trafikverket bör få nämnda ansvar att utveckla och förvalta det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik. Skulle det bildas en mer lämplig myndighet vad gäller digital infrastruktur, kan ansvaret övergå till den myndigheten.

Transportstyrelsen utövar i dag tillsyn över kollektivtrafiken och har i den rollen ett ansvar kopplat till kollektivtrafiklagen. Det finns enligt vår uppfattning därför skäl för att Transportstyrelsens tillsyn även bör omfatta efterlevnaden av de krav som kommer att ställas på en digital infrastruktur för ett gemensamt biljettsystem. Det bör gälla bestämmelser som återfinns i kollektivtrafiklagen eller i de föreskrifter som följer av dessa bestämmelser.

Vi anser också att Transportstyrelsen efter samråd med Trafikverket bör utveckla de förslag om villkor och de föreskrifter som krävs för den digitala infrastrukturen liksom föreskrifter för tillsyn av systemet.

Biljettsystemet ska som framgått tidigare omfatta ett IDF-register, en biljettväxel och en avräkningsfunktion. Delar som antas ingå i ett nationellt biljettsystem är bland annat en biljettväxel som lagrar biljettinformation. Den skapar åtkomst till biljetter mellan olika kollektivtrafikföretags biljettsystem. Därutöver ska det finnas en funktion som ger organisationer behörighet att utfärda identifikatorer samt hålla ett register över vilka organisationer som har denna behörighet. Dessutom ska det finnas en funktion som utifrån de anslutna kollektivtrafikföretagens ingångna avtal reglerar skuldförhållandena mellan dessa.

### 8.3 En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter

**Förslag:** Regionala kollektivtrafikmyndigheter ska tillåta tredjepartsförsäljning av sina produkter utan diskriminering och på lika villkor.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter ska i sina trafikförsörjningsprogram redovisa digitala åtgärder för att underlätta rese-

planering och biljettköp av offentlig och kommersiell trafik så att dessa kan komplettera varandra och utökas till att omfatta nya mobilitetstjänster.

Kollektivtrafikföretag ska lämna biljettinformation avseende produkter och priser.

**Bedömningar:** Trafikverket bör i den nationella åtkomstpunkten ge tillgång till biljettinformation avseende produkter och priser, realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell samt öppna försäljningsgränssnitt för den regionala kollektivtrafikens biljetter.

Transportstyrelsen bör efter samråd med Trafikverket upprätta ett nationellt regelverk, enligt vilket kollektivtrafikföretag ska göra denna information tillgänglig till det gemensamma systemet för trafikantinformation och biljetter.

En branschöverenskommelse bör upprättas för att säkerställa att relevanta krav ställs på tredjepartsförsäljare av kollektivtrafikens biljetter och gemensamma regler upprättas som säkerställer resenärernas intressen. Denna branschöverenskommelse bör skapas av Svensk kollektivtrafik under ledning av Konsumentverket.

Transportstyrelsen bör utöva tillsyn över tillämpningen av kraven på en nationell åtkomstpunkt och det gemensamma systemet för trafikantinformation och biljetter.

Den här delen av det nationella biljettsystemet kallar utredningen för *en nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter*. Den nationella åtkomstpunkten (NÅP) för kollektivtrafikdata finns redan och handhas av Trafikverket. I praktiken är NÅP en webbportal genom vilken tjänsteutvecklare kan nå trafikantdata som samlas in i det gemensamma systemet för trafikantinformation (GTI) som Transportstyrelsen ansvarar för. Med stöd av föreskrifter har Transportstyrelsen lämnat ett uppdrag till Samtrafiken att samla in och tillhandahålla informationen. Samtrafiken lägger ut informationen på Trafiklab.se, som nås via NÅP. Det är denna öppna datakälla som förser mängder med reseplanerare med information om avgångstider, linjer och hållplatsinformation och redan nu sannolikt gör att många väljer att resa kollektivt. Utredningen anser att informationen

i NÅP behöver utökas, eftersom mer öppna data kan generera innovation och på sikt beteendeförändringar inom mobilitetsområdet.

För att flytta över resande från privatbilism till kollektivtrafik behöver kollektivtrafiken utvecklas och kompletteras med nya mobilitetstjänster, till exempel genom delningstjänster. Vid längre resor använder många resenärer privatägd bil för att ta sig från dörr till dörr. Av klimatskäl har intresset för att flytta över resande till kollektiva färdmedel ökat och därmed behovet av att utveckla nya mobilitetstjänster. Olika trafikslag och kollektivtrafikföretags erbjudanden ska kunna kombineras på ett för resenären enkelt sätt. Våra förslag syftar till att främja den utvecklingen.

Genom att ge externa tjänsteutvecklare tillgång till utökade data och öppna försäljnings-API skapas möjligheter till nya försäljningskanaler och nya kombinerade mobilitetstjänster.

Därför föreslår vi att RKM ska lämna öppna försäljnings-API för sina biljettprodukter. Som framgår av kapitel 7 är enkel tillgång till öppna försäljnings-API något som efterfrågats vid flera tillfällen av företag som arbetar med att utveckla mobilitet som en tjänst. Tillgången till öppna försäljnings-API kommer att sänka barriärerna för innovation, vilket kan förenkla för resenärer att ta sig från dörr till dörr.

Genom att öka tillgången till data i det gemensamma systemet för trafikantinformation till att även innehålla biljettinformation, det vill säga information om produkter och priser, anser utredningen att reseplanerartjänster kan utvecklas och göras ännu mer användbara för resenärer. Därför föreslår vi att alla kollektivtrafikföretag ska lämna sådan information till det gemensamma systemet för trafikantinformation. Notera att denna information inte möjliggör försäljning utan enbart informationstjänster.

I dag finns statistiska trafikantdata tillgängliga genom NÅP. Där emot saknas realtidsdata. Därför föreslår utredningen att Transportstyrelsen, inom sitt nuvarande mandat, ska efterfråga realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell från kollektivtrafikföretag som har det i digitalt format (maskinellt läsbart).

För att underlätta användningen av data från GTI föreslår vi att Transportstyrelsen även tar fram ett regelverk för sättet att lämna denna information, som bland annat omfattar regler avseende dataformat.

**Figur 8.4** En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter



### 8.3.1 Gällande bestämmelser

#### *Kollektivtrafiklagen*

Enligt 2 kap. 8–11 §§ kollektivtrafiklagen (2010:1065) ska RKM regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet är således ett strategiskt dokument, som ska uppdateras vid behov.

Ett trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av:

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,
2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,
3. åtgärder för att skydda miljön,
4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,
5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt
6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

Enligt 4 kap. 2 § samma lag ska information om trafikutbud lämnas till ett gemensamt system för trafikantinformation. Regeringen har med stöd av lagens 4 kap. 4 § och förordning (2011:1126) delegerat denna uppgift till Transportstyrelsen. Myndigheten har i sin tur genom sina föreskrifter (2012:2) reglerat vilken trafikantinformation som ska samlas in och att det är Samtrafiken som ska samla in den.

### *ITS-direktivet och EU-förordningen om specifikationer för trafikinformation*

Det så kallade ITS-direktivet (2010/40/EU) syftar i första hand till att påskynda den samordnade användningen av intelligenta transportsystem för vägtransporter över hela Europa. Direktivet har implementerats i svensk lagstiftning genom ITS-lagen (2013:315) och ITS-förordningen (2016:383). Fem delegerade EU-förordningar har antagits av kommissionen mot bakgrund av ITS-direktivet. Det gäller bland annat EU-kommissionens förordning (2017/1926) om att tillhandahålla EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster.

Enligt förordningens Artikel 3 ska varje medlemsstat ha en nationell åtkomstpunkt med trafikinformation (NÅP), som även ska kunna utökas med reseinformationstjänster.

1. Varje medlemsstat ska inrätta en nationell åtkomstpunkt. Den nationella åtkomstpunkten ska utgöra en enda punkt där användare kan komma åt åtminstone de statiska rese- och trafikdata och historiska trafikdata för olika transportslag, inklusive uppdateringar av data, enligt vad som fastställs i bilagan, som tillhandahålls av transportmyndigheter, transportföretag, infrastrukturförvaltare eller leverantörer av behovsstyrda transporttjänster inom en viss medlemsstats territorium.
2. Nationella åtkomstpunkter ska tillhandahålla söktjänster för användare, till exempel tjänster som möjliggör sökning av önskade data med hjälp av innehållet i motsvarande metadata och som visar sådant innehåll.
3. Transportmyndigheter, transportföretag, infrastrukturförvaltare eller leverantörer av behovsstyrda transporttjänster ska säkerställa att de tillhandahåller de metadata som behövs för att använ-

darna ska kunna söka och använda de datauppsättningar som görs tillgängliga genom de nationella åtkomstpunkterna.

Denna NÅP ska stimulera innovation i respektive land och i hela Europa. I Sverige tillhandahåller Trafikverket NÅP enligt regeringens förordning (2016:383) om intelligenta transportsystem vid vägtransporter, som för kollektivtrafikens del för närvarande innehåller data för trafikantinformation.

NÅP ska enligt EU-förordningen innehålla trafikdata som gör utveckling av reseplanerartjänster möjlig hos tredje part. Åtkomstpunkten ska även innehålla regionala kollektivtrafikmyndigheters biljettutbud och kunna innehålla biljettinformation för andra mobilitetstjänster som taxi, bilpooler och hyrcyklar. Förordningen är också tillämplig på anropsstyrd trafik.

Kollektivtrafikens biljetter och relevanta trafikantdata ska om möjligt göras tillgängliga med öppen källkod och som öppna data i syfte att öka innovationskraften. Det behöver ske i standardiserade format med standardiserade villkor. Det är viktigt att utbudet presenteras på ett tydligt sätt så att det blir enkelt för externa parter att förstå vad den nationella åtkomstpunktens tjänster och datakällor innehåller.

EU-förordningens bestämmelser när det gäller krav på olika aktörer ska successivt genomföras enligt en angiven tidsplan under perioden 2019–2023.

### *Öppna data-direktivet*

Öppna data-direktivet (2019/1024/EU) omarbetar och ersätter direktiv 2003/98/EG, det så kallade PSI-direktivet.<sup>7</sup> PSI-direktivet införlivades i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.<sup>8</sup> Det nya direktivet gäller från och med den 17 juli 2021 och ska senast samma dag vara implementerat i respektive medlemslands nationella lagstiftning. Direktivet bygger på den allmänna principen att offentliga och offentligt finansierade data bör kunna användas för både kommersiella och icke-kommersiella ändamål.

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

<sup>8</sup> Uppdaterades 2013 (se 2013/37/EU).



Direktivet syftar till att göra information från den offentliga sektorn mer lättillgänglig för nystartade företag samt för små och medelstora företag. Det kan ske genom att öka utbudet av dynamiska data med särskilt hög ekonomisk inverkan och genom att främja konkurrens och öppenhet på informationsmarknaden.

I direktivet fastställs den rättsliga ramen för att vidareutnyttja offentlig information, som innehas av offentliga myndigheter eller offentliga företag samt offentligt finansierade forskningsdata.

Med offentliga myndigheter menas i direktivet statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanlutningar av sådana myndigheter eller offentligrättsliga organ. Definitionen omfattar även företag som bedriver kollektivtrafik på väg och järnväg, lufttrafikföretag och rederier inom EU som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik.

### 8.3.2 Utredningens överväganden, bedömningar och förslag

Vi ska bland annat analysera och föreslå lösningar som underlättar spridande av information om och försäljning av biljetter för kollektivtrafiken som utförs i andra regioner eller i andra bolag. Direktiven pekar också på att Trafikverket ansvarar för en NÅP, där de lagstadgade informationsmängderna finns samlade, men där kraven i dag inte omfattar information om priser och produkter för kollektivtrafikens biljetter. Inte heller finns det inom åtkomstpunkten så kallade öppna försäljnings-API för försäljning av kollektivtrafikens biljetter. Direktiven anger att vi ska analysera vad som krävs för att NÅP och dess data ska finnas tillgänglig för tredjepartsförsäljning.

Köp av en biljett eller ett periodkort för kollektivtrafiken föregås många gånger av att resenären söker reseinformation avseende tidtabeller, pris och mest fördelaktigt alternativ om flera resvägar är möjliga och/eller flera kollektivtrafikföretag är inblandade. Det behövs särskilt vid långväga resande eller då resenären inte har sin naturliga hemvist i området där resan ska genomföras. Vi anser därför att resenären bör få möjlighet till mer välgrundade beslut genom utökad trafikantinformation och fler försäljningskanaler genom möjligheter för tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter.

*Tredjepartsförsäljning av RKM:s biljettprodukter*

Genom att utveckla digitala lösningar och öppna upp möjligheter för externa aktörer – så kallade tredjepartsförsäljare – att sälja kollektivtrafikens biljetter, skapas möjligheter för helt nya försäljningskanaler med innovativa lösningar. Där kan kollektivtrafikens biljetter säljas i nya och kombinerade former.

En tredjepartsförsäljning inträffar när någon annan än kollektivtrafikföretaget som producerar tjänsten säljer rättigheter att resa med trafiken. Med uttrycket tredjepartsförsäljning avser vi en biljettransaktion, där köparen/resenären är första part, kollektivtrafikföretaget som producerar tjänsten är andra part och den som förmedlar tjänsten till resenären är tredje part. Vi har tidigare redogjort för både EU:s bestämmelser och svenska regelverk på området.

Med öppna försäljnings-API kan tredje part sälja biljetter för kollektivtrafiken. Kollektivtrafiken i RKM:s regi är grundläggande för allt kollektivt resande. Vi föreslår därför en lagbestämmelse som innebär att RKM ska tillåta tredjepartsförsäljning av alla sina biljettprodukter utan diskriminering och på lika villkor.

Försäljning av biljetter som sker av någon annan än den som utför tjänsten kräver att affärsavtal upprättas som reglerar relationen mellan säljande och utförande part. För försäljning av RKM:s biljetter bör ett standardavtal utformas för att förenkla hanteringen för alla parter. Krav behöver där ställas på säljande part så att RKM och resenärer kan vara trygga med att tjänsten tillhandahålls på ett ansvarsfullt sätt av företag som möter sina åtaganden. Avtalet bör även innehålla ett rimligt utrymme för tredje part för att täcka sina försäljningsomkostnader. Därmed elimineras det prisparitetsproblem som bland annat skapats inom hotellbranschen vid tredjepartsförsäljning i samband med hotellrumsbokning. Det behöver råda enighet inom kollektivtrafikbranschen om att dessa krav är tillräckliga för att säkerställa god hantering av kollektivtrafikens rese-rättigheter.

En branschöverenskommelse bör ingås för att säkerställa att relevanta krav ställs på tredjepartsförsäljare av kollektivtrafikens biljetter samtidigt som gemensamma regler upprättas för att säkerställa resenärernas intressen. Denna branschöverenskommelse bör skapas av Svensk kollektivtrafik under ledning av Konsumentverket.

För att främja innovation, men samtidigt säkerställa att RKM inte utsätts för ekonomiska risker kan tillgången till kollektivtrafikens biljetter förslagsvis regleras enligt en trappstegsmodell som är volymbaserad och där varje brytpunkt ställer högre krav på säkerhet från tredjepartsförsäljare. Krav på en tredjepartsförsäljare kan öka desto större volym som den partens försäljning motsvarar. Kreditupplysning, användning av ett särskilt klientmedelskonto och att teckna bankgaranti kan utgöra exempel på olika steg i en sådan trappstegsmodell i förhållande till försäljningsvolym.

*Information om kollektivtrafikföretagens produkter och priser samt realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell*

Utredningen föreslår att kollektivtrafikföretag ska lämna biljettinformation avseende produkter och priser, samt realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell. Informationen ska lämnas till det gemensamma systemet för trafikantinformation enligt det regelverk som Transportstyrelsen upprättar. Kravet att lämna biljettinformation om produkter och priser berör alla kollektivtrafikföretag. Kravet på att lämna realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell berör kollektivtrafikföretag som har det i digitalt format (maskinellt läsbart).

Utredningen bedömer att Transportstyrelsen redan i dag har befogenhet att begära in realtidsdata och vi lämnar därför inget förslag om utökade befogenheter för detta.

Genom att öka tillgången till data i det gemensamma systemet för trafikantinformation till att även innehålla biljettinformation, det vill säga information om produkter och priser, anser utredningen att reseplanerartjänster kan utvecklas och bli mer användbara för resenärer. Denna information gör inte försäljning möjlig utan enbart informationstjänster.

I dag finns som nämnts redan statiska trafikantdata tillgängliga genom NÅP. Däremot saknas krav på realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell. Att kunna ta del av sådan information skulle underlätta för resenärer vid till exempel störningar och förseningar. Resenärer kan med den informationen fatta väl underbyggda beslut om sitt resande, vilket kan leda till tidsbesparingar.

*Komplettering av RKM:s trafikförsörjningsprogram*

De regionala kollektivtrafikmyndigheternas agerande kommer att ha en avgörande betydelse för hur snabbt utredningens förslag om ett nationellt biljettsystem kan genomföras. RKM har i sina trafikförsörjningsprogram ett verktyg för att forma kollektivtrafikens utveckling inom sina områden.

Utredningen har i avsnitt 3.4 tagit upp frågan om de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen. RKM ska regelbundet i ett regionalt program fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska omfatta alla former av regional kollektivtrafik och behovet av sådan trafik i länet och målen för kollektivtrafikförsörjningen. I kollektivtrafiklagens förarbeten angav den dåvarande regeringen att det ur ett resenärsperspektiv var viktigt att trafikförsörjningsprogrammen skulle bli trafikslagsövergripande och omfatta såväl upphandlad som kommersiell kollektivtrafik.<sup>9</sup>

Ett resonemang borde enligt den dåvarande regeringen därför föras om vilken trafik som skulle behöva upphandlas och vilken trafik som skulle kunna tillhandahållas av befintlig eller tillkommande kommersiell trafik. En marknadsanalys skulle vara nödvändig för att kunna bedöma var trafik på kommersiella grunder skulle kunna tänkas bedrivas. Ett program skulle sedan kunna användas som information till kollektivtrafikföretag och andra intressenter om myndighetens syn på den långsiktiga utvecklingen och var samhället kommer att upphandla kollektivtrafik.

Med information från ett trafikförsörjningsprogram får kollektivtrafikföretag som vill bedriva kommersiell trafik ett faktaunderlag inför investeringsbeslut om kompletterande kommersiella trafiklösningar. Enligt vår uppfattning är det också relevant med ett faktaunderlag som rör digitala investeringar av funktioner som reseplanering och försäljning som gör ett hela resan-perspektiv möjligt. Det kan till exempel gälla samordning av tidtabeller och bytespunkter eller erbjudanden om anslutningsmöjligheter med andra mobilitetstjänster.

En resa med tåg eller buss ska kunna kompletteras i bägge ändar med annan trafik så att resenären kommer ända fram på ett smidigt sätt. Ett trafikförsörjningsprogram bör därför visa hur andra mobili-

---

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:200 *Ny kollektivtrafiklag*, Bet. 2009/10: TU21, rskr. 2009/10:379.

tetstjänster i det nationella biljettsystemet kan komplettera den regionala kollektivtrafiken.

Utredningen anser att dessa program även bör användas som ett strategiskt hjälpmedel i utvecklingen av de gemensamma lösningar med andra RKM som ett nationellt biljettsystem innebär. De ska till exempel i programmen kunna beskriva vad de kan göra för att anpassa de egna biljettsystemen utifrån föreskrivna regler för det nationella biljettsystemet. Programmen ska ange på vilket sätt RKM aktivt kan delta i samverkan med andra RKM eller för att enas med andra om gemensamma avtal kopplade till det nationella biljettsystemet.

Vi föreslår således att ett trafikförsörjningsprogram ska kompletteras med en ny punkt. Enligt den ska RKM redovisa vidtagna digitala åtgärder för att underlätta reseplanering och försäljning vad gäller offentlig och kommersiell trafik så att dessa kan komplettera varandra och utökas till att omfatta nya mobilitetstjänster. Med mobilitetstjänster avser vi i det här sammanhanget tjänster för persontransporter som utgår från delade resurser, antingen att resenärer reser tillsammans eller genom att de delar fordon. Avsikten ska vara att underlätta för resenären att ta sig hela vägen till resmålet för att därmed bidra till mer klimatsmarta val av transportlösningar.

*Trafikverkets ansvar för en nationell åtkomstpunkt samt  
Transportstyrelsens ansvar det gemensamma systemet för  
trafikantinformation och tillsyn*

För att göra tjänster som reseplanerare och tredjepartsförsäljning möjliga inom mobilitetsområdet, krävs tillgång till relevanta data för tredje part samt viss samordning för att dessa data ska bli tillgängliga.

NÅP är en av EU definierad digital samlingsplats för att tillhandahålla information för tredje part. Enligt EU-kommissionens förordning om specifikationer för trafikinformation ska varje medlemsstat inrätta en NÅP för trafikinformation för olika transportslag. Regeringen har beslutat om en åtkomstpunkt gällande alla typer av färdmedel och som även omfattar anropsstyrd trafik. Enligt den svenska förordningen har Trafikverket ansvaret för NÅP och för tillgång till data enligt EU-kommissionens så kallade delegerade akter. Samtidigt ska Transportstyrelsen bedöma om kraven i dessa

akter uppfylls enligt bestämmelserna och återkommande rapportera till kommissionen om efterlevnaden.

I dag innehåller NÅP hos Trafikverket krav på statiska trafikantdata samt vissa frivilligt tillhandahållna dynamiska trafikantdata som gör utveckling av reseplanerartjänster hos tredje part möjlig. Vi anser att innehållet i NÅP bör utökas till att även omfatta öppna försäljningsgränssnitt för kollektivtrafikens biljetter. RKM ska tillhandahålla öppna försäljnings-API, medan det ska vara frivilligt för övriga kollektivtrafikföretag.

Transportstyrelsen bör efter samråd med Trafikverket upprätta ett regelverk för kollektivtrafikföretagens anslutning av trafikantdata till åtkomstpunkten samt för hur tredjepartsutvecklare ska kunna nyttja informationen. Regelverket bör följa de bestämmelser som har lämnats i EU-kommissionens förordning (EU) 2017/1926.

Ett regelverk för hållplatsinformation bör upprättas inom ramen för detta. Transportstyrelsen har inom sitt befintliga uppdrag, inom ramen för regeringens förordning (2011:1126), befogenhet att ta fram ett regelverk.

EU-förordning 2017/1926 stipulerar *ska-krav* för att tillhandahålla statiska data och *bör-krav* på att tillhandahålla dynamiska data. Vad avser ska-kravet på statiska data så omfattar det bara de fall kollektivtrafikföretaget har sådana data tillgängliga digitalt.<sup>10</sup> Sverige går däremot längre i sina krav på kollektivtrafikföretag och den information som ska levereras till GTI, där kravet gäller alla företag oavsett om det kan ske digitalt eller analogt.

Utredningen anser att kollektivtrafikföretag inte ska åläggas att samla in och tillhandahålla realtidsdata som inte redan finns tillgängliga i maskinläsbart format.

Kraven avseende dynamiska trafikantdata gäller positionsdata och prognoser i relation till tidtabell, medan prisdata ska lämnas som statiska i form av antingen statiska priser (som för RKM, Arlanda Express, Flygbussarna med flera) eller uppgifter om lägsta pris och medelpris i de fall priserna är dynamiska.

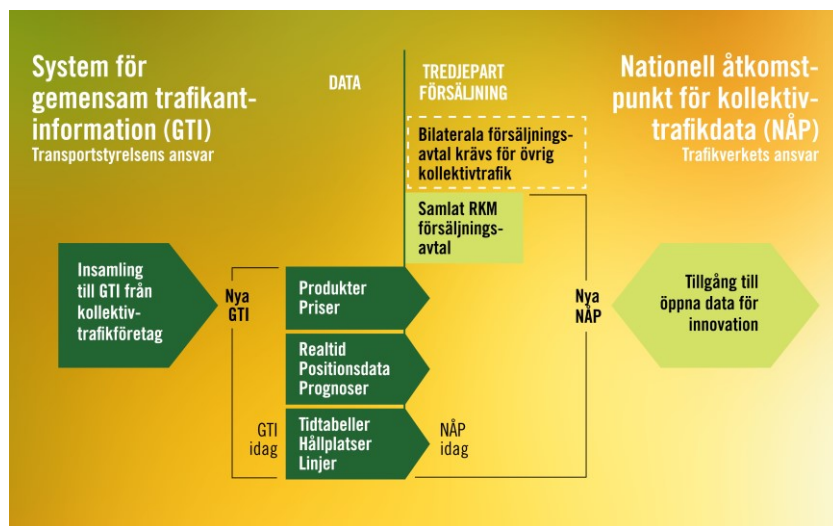
De data som ska lämnas in behöver lämnas i standardiserade format och med standardiserade villkor, enligt Transportstyrelsens föreskrifter. Det är viktigt att informationen presenteras på ett tydligt sätt så att det blir enkelt för externa parter att förstå vad den

---

<sup>10</sup> EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926, skäl 14.

nationella åtkomstpunktens tjänster och datakällor innehåller. Även tillgång till bakomliggande datamodeller och metadata ska tillhandahållas.

**Figur 8.5** Relationen mellan systemet för trafikantinformation (GTI) och en nationell åtkomstpunkt för kollektivtrafikdata (NÅP)



Den existerande nationella åtkomstpunkten med kollektivtrafikdata (NÅP) utvecklas till att även innehålla biljettinformation avseende priser och produkter, realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell och standardavtal för tillgång till RKM:s biljettprodukter för tredjepartsförsäljning.

Utredningen föreslår att den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata som Trafikverket ansvarar för bör tillgängliggöra dessa data. De utökade data som utredningen föreslår bör göras tillgängliga genom NÅP ska, liksom befintliga data, förmedlas genom det gemensamma systemet för trafikantinformation (GTI) som Transportstyrelsen ansvarar för. Transportstyrelsen kan med stöd av föreskrifter lämna ett uppdrag till Samtrafiken att tillhandahålla den utökade informationen. Ett standardavtal som reglerar tillgång till tredjepartsförsäljning av RKM:s biljetter ska finnas i NÅP.

NÅP är i praktiken en webbportal som pekar på Samtrafikens information i Trafiklab.se. Detta fungerar även med den utökade data som utredningen föreslår. Utredningen föreslår även att ett standardavtal för tredjepartsförsäljning av RKM:s biljetter bör finnas tillgängligt i NÅP. Standardavtalet bör bygga på den bransch-

överenskommelse med Svensk kollektivtrafik som tas fram under ledning av Konsumentverket.

Transportstyrelsen bör utöva tillsyn över kollektivtrafikföretagens efterlevnad av skyldigheterna i det nationella regelverket.

## 8.4 En konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter

**Förslag:** Ett kollektivtrafikföretag ska lämna sitt produktutbud för reseplanering och försäljning till en konkurrensneutral försäljningskanal.

Ett kollektivtrafikföretag ska från sin egen försäljningskanal på ett tydligt sätt hänvisa till denna försäljningskanal.

**Bedömningar:** Det finns behov av en konkurrensneutral försäljningskanal av kollektivtrafikens biljetter, som staten bör vara huvudman för. Försäljningskanalen bör vara speciellt anpassad för resenärer med särskilda behov.

Det finns i dag inte kommersiella förutsättningar för att skapa en konkurrensneutral försäljningskanal utan omfattande investeringar. Vi bedömer också att det bör vara en annan huvudman än Samtrafiken i Sverige AB för att undvika intressekonflikter när det gäller att göra tjänsten känd och använd.

Om regeringen vill skapa en konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter, behöver frågan om ansvaret för att tillhandha en sådan kanal utredas ytterligare.

Det här avsnittet handlar om utredningens förslag om att skapa *en konkurrensneutral försäljningskanal* för kollektivtrafikens biljetter. Syftet med en sådan försäljningskanal är att skapa ett konkurrensneutralt kundgränssnitt som säljer hela utbudet av kollektivtrafik i Sverige. Kundgränssnittet för försäljningskanalen ska kunna erbjuda resenären att fritt välja färdmedel och transportör. Resenären ska för sin reseplanering kunna få utbudet sorterat efter priser, avgångs- och ankomsttider, restider och byten. Vi föreslår också att internationella resor i möjligaste mån bör ingå i försäljningsutbudet.

Försäljningskanalen ska vara anpassad till resenärer med särskilda behov. Anslutna kollektivtrafikföretag ska därför kunna lämna upp-



lysningar om i vilken utsträckning transportmedlen är särskilt anpassade. Försäljningskanalen ska vara ett föredöme avseende tillgänglighet så att resenärer med funktionsnedsättningar som nedsatt syn eller hörsel eller med bristande kognitiv förmåga ska kunna använda gränssnittet. Försäljningskanalen ska också vara ett föredöme genom att erbjuda tjänsterna på relevanta språk. Resenärer med behov av ledsagning eller riksferdtjänst ska också kunna beställa det med hjälp av försäljningskanalen.

**Figur 8.6** En konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter



För resenärer innebär förslaget tillgång till en försäljningskanal som är helt konkurrensneutral. Det innebär att hela utbudet av kollektivtrafik redovisas och finns tillgängligt för försäljning på lika villkor. Den motsvarighet som finns i dag är ResRobot, men eftersom denna tjänst inte har utvecklats i någon större utsträckning finns det potential att erbjuda en mer kundvänlig försäljningskanal.

En konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafik skulle bli ett verktyg i utvecklingen av all kollektivtrafik, där staten har möjlighet att besluta om utbudet. Till exempel skulle försäljningskanalen kunna innehålla tjänster som inte ryms inom den vedertagna definitionen av kollektivtrafik, såsom delade persontransporttjänster. Nyetablerade mobilitetstjänster skulle där få tillgång till en försäljningskanal som de sannolikt annars hade haft svårt att etablera på egen hand. Det skulle i sig kunna verka främjande för kollektivtrafikresandet.

### 8.4.1 Gällande bestämmelser

#### *EU-förordningar om passagerarrättigheter*

EU har utfärdat flera förordningar om passagerarrättigheter som alla strävar efter icke-diskriminering när det gäller avtalsvillkor och taxor och att samhällsorganiserade och kommersiella linjer ska behandlas lika.<sup>11</sup>

EU-förordningen om tågpassagerares rättigheter (EG 1371/2007) reglerar främst tåglinjer som är 15 mil eller längre eller går i flera EU-länder. Resenärer har rätt att få hjälp att resa vidare alternativt få ersättning vid förseningar längre än 60 minuter och vid inställd trafik. I förordningen finns också bestämmelser som reglerar skyldigheter kring trafikinformation och biljettförsäljning samt stationsledsagning och hjälp för funktionsnedsatta ombord på tåg.

Förordningen för busspassagerare (EU 181/2011) reglerar även den främst resor på linjer som är 15 mil eller längre eller går i flera EU-länder. Även turist- och beställningstrafik regleras delvis i denna förordning. Resenärerna har med stöd av förordningen rätt att få hjälp att resa vidare alternativt få ersättning vid förseningar längre än 120 minuter och vid inställd trafik. Även här regleras skyldigheter kring trafikinformation samt krav på terminalledsagning och hjälp för funktionsnedsatta ombord på buss.

När det gäller biljettsamverkan mellan olika transportörer nämns detta i tågpassagerarförordningen som en så kallad direktbiljett, vilket ger vissa skyldigheter för transportörerna.

#### *Särskilt om resenärer med funktionsnedsättning*

EU-förordningarna om passagerares rättigheter reglerar även rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Kollektivtrafikföretag får som regel inte neka sådana personer biljett eller ombordstigning och får inte ta extra betalt för det. På fartyg och buss kan man dock bli nekad av säkerhetsskäl på grund av farkostens eller

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

hållplatsens utformning. I så fall har resenären rätt till information om alternativa sätt att resa.

Regeringen kan utse bussterminaler där assistans för personer med funktionsnedsättning ska tillhandahållas i enlighet med busspassagerarförordningen. För att få assistans krävs att resan är längre än 25 mil och att den har begärts senast 36 timmar i förväg. På buss har resenären rätt att ta med sig en ledsagare kostnadsfritt om det hjälper till att genomföra resan. Ombord på bussen har resenären rätt till väsentlig information i en form som är anpassad för sin funktionsnedsättning.

På tåg måste också resenären erbjudas hjälp vid på- och avstigning samt assistans ombord. Vid byte måste transportör och stationsansvarig samarbeta. Vid försening och inställda tåg ska personer med funktionsnedsättning få särskild hjälp och eventuellt erbjudas annan transport. Kollektivtrafikföretaget ska informera om tillgängligheten på stationer och fordon och vilken assistans och ledsagning man har rätt till på ett sätt som är anpassat för resenären. Information om rättigheterna och möjligheter till klagomål ska spridas på flera tillgängliga sätt och på flera språk.

### *Kompletterande svensk lagstiftning*

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg, fartygs- och busspassagerarförordningar med tillhörande svensk förordning (2014:1463) reglerar främst vilka delar i de olika EU-förordningarna som Transportstyrelsen eller Konsumentverket är tillsynsmyndighet för. Myndigheterna får genom lagen också viss rätt att utfärda föreskrifter.

### *Rättigheter vid regionalt och lokalt resande*

Lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter reglerar resor på linjer kortare än 15 mil för tåg och buss samt alla resor med spårväg och tunnelbana. Konsumentverket har rätt att utfärda föreskrifter för tillämpningen av lagstiftningen och är också tillsynsmyndighet för de delar som gäller information till resenärer.

I lagen finns bestämmelser som reglerar skyldigheter gällande den information som resenären har rätt till. Bland annat ska prognoser

och konsekvenser vid förseningar lämnas enligt lagens förarbeten. Enligt lagen ska transportören bland annat tillhandahålla information om tillgänglighet till fordon, stationer och hållplatser. Transportören ska under en resa också ge information om nästa station eller hållplats och viktigare anslutande förbindelser.

Resenärer har rätt att få ersättning för utlägg för resa med taxi, egen bil eller annat transportmedel vid förseningar som befaras leda till minst 20 minuters sen ankomst.

### *EU:s webbtillgänglighetsdirektiv*

Enligt EU:s webbtillgänglighetsdirektiv ska offentliga webbsidor och mobila applikationer göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Direktivet hänvisar till de krav som anges i den normerade EU-standarden EN 301 549.<sup>12</sup> Standarden är avsedd att användas dels vid offentlig upphandling av informations- och kommunikationsteknik (IKT), dels av offentliga aktörer som omfattas av webbtillgänglighetsdirektivet.

Kravställandet är funktionellt, det vill säga det anger inte någon exakt utformning eller något genomförande utan funktioner som behöver uppfyllas. Exempel på sådana är att IKT ska kunna användas utan att se, utan att höra och med begränsad handkraft.

Den svenska lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service från 2019 omfattar även en del privata företag som utför tjänster åt det offentliga, men inte transportföretag i enbart kommersiell trafik.<sup>13</sup>

## **8.4.2 Utredningens överväganden**

Utredningen ska enligt sina direktiv bland annat föreslå lösningar som underlättar spridande av information om och försäljning av biljetter för kollektivtrafiken som utförs i andra regioner än i resenärens hemlän. Vi ska i det sammanhanget analysera varför ResRobot inte fungerar som avsett, dvs. varför ResRobot inte är väl känt för allmänheten och varför användningen är så begränsad.

---

<sup>12</sup> EN 301 549 *Tillgänglighetskrav lämpliga vid offentlig upphandling av IKT-produkter och tjänster i Europa.*

<sup>13</sup> Prop. 2017/18:299 *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*, Bet. 2018/19: TU2.

Vi har i kapitel 5 närmare beskrivit vad ResRobot är och redogjort för några orsaker till att användningen är så begränsad. Den tillkom genom ett branschsamarbete med början 2006 inom Samtrafiken. Syftet med tjänsten är att vara en konkurrensneutral, icke-diskriminerande informationstjänst, som inkluderar alla färdmedel. Under samma varumärke finns från 2013 även en biljettförsäljningstjänst. I dagsläget är ingendera av tjänsterna i ResRobot kända hos medborgarna. Informationsbehovet och möjliga resor i Sverige täcks numera sannolikt till stor del av Googles och Apples karttjänster, som finns förinstallerade i varje smart telefon. Dessa tjänster baseras på samma trafikdata från Samtrafiken som informationstjänsten ResRobot.

I våra egna undersökningar uppger såväl de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och kommersiella kollektivtrafikföretag som Samtrafiken flera anledningar till att ResRobot inte är mer känd bland konsumenterna.

Samtrafiken, som är huvudman för ResRobot, anser att det finns en inneboende problematik med tjänsten, eftersom bolagets ägare har en delvis motsägelsefull inställning till den. Å ena sidan är kollektivtrafikföretagen positiva till tjänsten och vill att den ska finnas och å andra sidan vill de inte att den ska marknadsföras och utvecklas.

Det är tydligt att många av de kollektivtrafikföretag som står bakom tjänsten är mindre angelägna om att den ska nå ut till resenärer. Det är också skälet till att Samtrafiken inte heller har investerat i att utveckla kundgränssnittet under senare år. Det är främst mindre, kommersiella kollektivtrafikföretag, som själva inte har stora etablerade försäljningskanaler som ser ResRobot som en relevant försäljningskanal.

Många resenärer känner till varumärket SJ som järnvägen i Sverige och vänder sig därför i första hand till SJ:s försäljningskanaler för fjärrresor med tåg. Utredningens bedömning är att många resenärer nog förmodar att alla Sveriges tågavgångar finns i SJ:s kanaler. År 2019 såldes över 25 miljoner biljetter genom SJ:s online-kanaler och biljettautomater, vilket kan jämföras med de knappt 10 000 som såldes av ResRobot. Vi har i avsnitt 5.3 visat att föreställningen om att alla tågavgångar finns i SJ:s försäljningskanaler inte är helt korrekt. SJ har valt att inte ta med alla tågoperatörer i sina försäljningskanaler. Både ResRobot och SJ anropar samma bokningssystem, men SJ väljer att exkludera operatörer genom filtrering.

## Konkurrensverkets utredning av klagomål gällande tillträde till SJ:s online-kanaler

Konkurrensverket (KKV) tog under 2018 emot klagomål från två kommersiella persontågoperatörer, MTR Express (Sweden) AB (MTR) och Saga Rail AB (Saga Rail). Företagen klagade på att SJ vägrat att sälja deras biljetter genom sina online-kanaler. MTR bedriver persontågtrafik på sträckan Stockholm–Göteborg, och Saga Rail har tidigare bedrivit persontågtrafik på sträckan Stockholm–Linköping.

Både MTR och Saga Rail uppgav att det innebär en mycket stor konkurrensnackdel att inte kunna sälja sina biljetter via SJ:s online-kanaler. Saga Rail uppgav att SJ:s vägran orsakade att de tvingades ställa in sin trafik redan efter några månaders verksamhet, medan MTR uppgav att bolaget gått med förlust sedan etableringen 2015 på grund av SJ:s vägran.

KKV avslog under 2018 företagens begäran om ett så kallat interimistiskt åläggande enligt konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser i avvaktan på att verket slutligt skulle avgöra frågan. Myndigheten har därefter i juni 2019 efter en omfattande utredning meddelat att den inte kommer att utreda saken ytterligare.<sup>14</sup>

KKV ansåg inte att ett ingripande med stöd av konkurrenslagen skulle vara den mest effektiva åtgärden. Verkets slutsats var att de identifierade konkurrensproblemen berör hela den svenska kommersiella persontågsmarknaden och inte enbart de sträckor som berörs av MTR:s och Saga Rails klagomål.

KKV ansåg att SJ:s försäljningskanaler inte är konkurrensneutrala. SJ:s hemsida är utformad för att främst marknadsföra SJ:s produkter, bland annat genom filtrering, lojalitetsprogram och övriga erbjudanden. Det innebär att övriga kommersiella tågoperatörer inte exponeras och marknadsförs på samma sätt. Om samtliga kommersiella tågoperatörers biljetter huvudsakligen skulle säljas via SJ:s online-kanaler, fanns det enligt KKV en påtaglig risk att nuvarande marknadsstruktur skulle cementeras. SJ skulle också ha möjlighet att i stor utsträckning kunna påverka sina konkurrenters villkor. Dessutom riskerar försäljning av övriga tågoperatörers biljetter via SJ:s online-kanaler att hämma innovation och utveckling

---

<sup>14</sup> Konkurrensverket, *Påstått konkurrensproblem – tillträde till sj.se m. m.*, Beslut 2019-06-04 Dnr 230/2018, 380/2018.

av företagens hemsidor. Det blir då mindre viktigt att utveckla och förbättra de egna försäljningskanalerna.

Även om MTR och Saga Rail skulle få tillträde till SJ:s onlinekanaler genom ett åläggande enligt konkurrenslagen eller talan i domstol, skulle det alltså riskera att inte undanröja SJ:s konkurrensfördelar. Det skulle inte vara tillräckligt för att uppnå en väl fungerande konkurrens på marknaden för kommersiell persontågstrafik. KKV ansåg därför inte att ett ingripande skulle lösa problem i form av hinder för inträde och expansion på marknaden för kommersiell persontågstrafik. Påvisade konkurrensproblem skulle kunna åtgärdas mer effektivt till exempel genom reglering av hur tågbiljetter ska säljas.

KKV har i samband med att myndigheten slutförde sin utredning beskrivit observerade problem i en skrivelse till regeringen och föreslagit att en utredning i syfte att rätta till problemen genomförs.<sup>15</sup> Inför en interpellationsdebatt i riksdagen i juni 2019 med anledning av KKV:s skrivelse fick infrastrukturministern en fråga om hur regeringen ställde sig till att initiera en översyn i enlighet med KKV:s rekommendation.<sup>16</sup> Ministerns svar blev att tillgången till en effektiv och väl fungerande kollektivtrafik är av mycket hög prioritet för regeringen. Den kommersiella tågtrafiken är en del av kollektivtrafiken, men regeringen anser inte att den kommersiella tågtrafiken ska hanteras annorlunda än övrig kollektivtrafik. Ministern sade vidare att det är prioriterat att möjliggöra integration av biljettförsäljning för all kollektivtrafik i ett oberoende nationellt biljettsystem och hänvisade till att frågan bereddes i regeringskansliet.

### *Våra slutsatser av Konkurrensverkets utredning*

Enligt våra direktiv ska vi bland annat analysera och föreslå lösningar som underlättar spridande av information om och försäljning av biljetter för resor som utförs i andra regioner eller i andra bolag än vad som normalt är tillgängliga i resenärens hemlän. Många resenärer har mindre kännedom om möjligheterna att resa kollektivt i andra regioner eller över länsgränserna och dessa informationskanaler är

<sup>15</sup> Konkurrensverket, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågstrafik*, Skrivelse till Infrastrukturdepartementet 2019-06-04 Dnr 230/2018, 380/2018.

<sup>16</sup> *SJ:s biljettförsäljningskanaler*, Interpellation 2018/19:286 till infrastrukturminister Tomas Eneroth, 2019-06-10.

inte heller lika väl utvecklade. En viktig utgångspunkt när vi föreslår lösningar är enligt direktiven att ett nationellt biljettsystem ska vara operatörsneutralt och göra det möjligt för samtliga aktörer att delta på lika villkor.

Vi anser att Konkurrensverkets utredning med anledning av klagomålen gällande tillträde till SJ:s online-kanaler visar på vikten av att en digital kanal för reseplanering och biljettförsäljning är konkurrensneutral. En marknadsdominerande försäljningskanal för biljettprodukter ska inte i förlängningen kunna bidra till inträdeshinder på marknaden för kollektivtrafik. Det bör därför finnas en nationell försäljningskanal där alla kollektivtrafikföretag kan delta i ett nationellt biljettsystem på lika villkor.

Den försäljningskanal som finns i dag tillhandahålls av kollektivtrafikföretagens branschföretag Samtrafiken. Utredningen anser att staten bör vara huvudman för en konkurrensneutral försäljningskanal. Exemplet med ResRobot visar att kommersiella kollektivtrafikföretag kan ha intressekonflikter när det gäller en nationell försäljningskanal. Vi anser att en förutsättning för att skapa en statlig försäljningskanal bör vara att den bedöms ha kommersiell potential för att vara ekonomiskt självbärande.

### **8.4.3 Utredningens bedömningar och förslag**

#### **En konkurrensneutral försäljningskanal med reseplaneringsfunktion**

Många resenärer har mindre kännedom om möjligheterna att resa kollektivt i andra regioner än sin egen och de informationskanalerna är inte heller lika väl utvecklade. Utredningen ska enligt direktiven därför föreslå lösningar som underlättar spridning av information om och försäljning av biljetter för kollektivtrafiken som även utförs i andra regioner eller i andra kollektivtrafikföretag. Vi har i avsnitt 8.1 föreslagit att samtliga RKM ska vara skyldiga att ansluta sig till det nationella biljettsystemet och att samverka för att göra den regionala kollektivtrafiken väl fungerande mellan regioner och på nationell nivå. Det innebär bland annat att RKM:s hela utbud av regional kollektivtrafik kommer att vara tillgängligt för tredjepartsförsäljning genom den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata.



För att erbjuda resenärer tillgång till en konkurrensneutral försäljningskanal, där all kollektivtrafik inklusive det kommersiella utbudet går att köpa, föreslår utredningen att alla kollektivtrafikföretag med verksamhet i Sverige ska vara skyldiga att göra sitt utbud av biljettprodukter tillgängligt för försäljning genom en nationell försäljningskanal. Ett kollektivtrafikföretag ska från sin egen försäljningskanal på ett tydligt sätt också hänvisa till den nationella försäljningskanalen.

Vi har i det föregående betonat vikten av att den nationella försäljningskanalen förhåller sig neutral till enskilda intressen, oavsett om dessa avser samhällsägda eller privatägda kollektivtrafikföretag. Alla trafikföretag ska kunna delta i ett nationellt biljettsystem på lika villkor. Däremot bör staten genom transparenta villkor kunna ställa krav på de aktörer som ska ansluta sig till en sådan kanal. Redan idag finns så gott som alla kollektivtrafikföretag med ett urval av produkter i ResRobot för reseplanering och försäljning. För kollektivtrafikföretag bör det på motsvarande sätt gå att lämna hela sitt utbud till försäljning genom den föreslagna försäljningskanalen.

För att ett kundgränssnitt för försäljningskanalen ska bli funktionellt måste det kunna erbjuda resenären att fritt välja färdmedel och kollektivtrafikföretag. Resenären måste för sin reseplanering kunna få utbudet sorterat efter priser, avgångs- och ankomsttider, restider och byten. Mot bakgrund av våra direktiv om att framtida expansioner och tillägg i kundgränssnittet ska vara möjliga, bör det också finnas utrymme för att boka internationella köp av biljetter.

För att skapa kännedom om den nationella försäljningskanalen föreslår utredningen att kollektivtrafikföretag på ett tydligt sätt från sina försäljningskanaler ska hänvisa till den nationella försäljningskanalen.

### **Statens ansvar att tillhandahålla en konkurrensneutral försäljningskanal med god tillgänglighet**

Till de villkor som ska kunna ställas på en konkurrensneutral försäljningskanal är enligt vår uppfattning att den ska vara anpassad till resenärer med särskilda behov. En statlig försäljningskanal kan också motiveras genom att där erbjuda särskilt god tillgänglighet. Anslutna kollektivtrafikföretag bör därför även kunna lämna upplysningar om i vilken utsträckning transportmedlen är särskilt anpassade.

En utgångspunkt när det gäller kraven på kundgränssnittet ska vara EU:s webbtillgänglighetsdirektiv (EU nr 2016/2102) och den svenska lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service som vi har redovisat i avsnitt 8.4.1 och som är under införande. Resenärer med funktionsnedsättningar, som nedsatt syn eller hörsel eller med bristande kognitiv förmåga ska kunna använda försäljningskanalen. Försäljningskanalen ska också vara ett föredöme i det avseende att den möjliggör reseplanering och biljettköp på flera relevanta språk. Resenärer med behov av ledsagning eller riksfärdtjänst ska också kunna beställa det med hjälp av försäljningskanalen.

Utredningen anser att den nationella försäljningskanalen bör följa den så kallade principen för universell utformning. Det handlar om att se till mångfalden av tillgänglighetsbehov och hinder. Trafikanalys gjorde en befolkningsenkät för att klargöra tillgänglighets hinder i kollektivtrafiken för olika grupper av personer med funktionsnedsättningar och Sveriges befolkning i sin helhet.<sup>17</sup> Den visade på en samsyn om tillgänglighetsproblem.

Det mest utbredda hindret är begränsade möjligheter till flexibel och spontan service och information, inklusive förmågan att hantera trafikavvikelser och störningar. Detta gäller alla resenärsgupper, även personer med medicinska, fysiska, psykiska och kognitiva nedsättningar. Alla resenärsgupper uppfattar hinder på ett likartat sätt, även om hindren är extra påfrestande för personer med funktionsnedsättning. Enkäten visade också att tillgänglighets hinder påverkar allas benägenhet att resa kollektivt, oavsett om vi har en funktionsnedsättning eller inte. Det här sättet att se på tillgänglighet, som inkluderar såväl allmänna som särskilda kvalitetsbehov, har potential att påverka resenärernas benägenhet att resa kollektivt, om hindren rivs. Därför föreslår vi att en statlig försäljningskanal bör ha principen om universell utformning som utgångspunkt.

---

<sup>17</sup> Trafikanalys, *Kollektivtrafikens barriärer – kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*, Rapport 2019:3.

## Huvudmannaskapet för en konkurrensneutral försäljningskanal med reseplaneringsfunktion

Vi har i det föregående föreslagit att staten ska tillhandahålla en konkurrensneutral kanal för reseplanering och försäljning av all kollektivtrafik i hela Sverige. Vi kan emellertid se alternativa lösningar för huvudmannaskapet för en sådan försäljningskanal. Utredningen bedömer att det finns flera problem eller utmaningar med alternativen och vi avstår därför från att förorda något av dem. Vi bedömer att ansvaret för att tillhandahålla en konkurrensneutral försäljningskanal och de konsekvenser detta kan medföra bör utredas vidare. Vi tar i det följande upp några aspekter som kan påverka valet av lösning för huvudmannaskapet.

Om regeringen väljer att utreda frågan, föreslår vi att en utgångspunkt ska vara att ett nationellt försäljningsgränssnitt ska kunna visa alla anslutna kollektivtrafikföretag genom icke-diskriminerande villkor. Försäljningsgränssnittet ska ha en säljande part bakom sig, som är den juridiska motpart som resenärerna möter när de köper biljetter därifrån. Försäljningskanalen blir således en resebyråverksamhet som agerar på en öppen och konkurrensutsatt resebyråmarknad.

### *Konkurrensfrågan*

Staten kan tillhandahålla en konkurrensneutral försäljningskanal för all kollektivtrafik för att lösa problematiken med att SJ:s onlinekanaler i dag inte är en neutral kanal som säljer hela utbudet. Genom att tillhandahålla en egen kanal kan staten lösa en konkurrensfråga – den mellan tågoperatörer – men samtidigt sannolikt skapa en annan – den mellan resebyråer. Det är i dag fritt för alla resebyråer att sälja alla produkter för alla kommersiella kollektivtrafikföretag i Sverige. En resebyrå måste teckna försäljningsavtal med vart och ett av företagen för att kunna sälja deras utbud samt med Samtrafiken genom Silverrail Technologies för att komma åt Resplus-utbudet. Därmed kan en resebyrå sälja så gott som all kollektivtrafik på väg och järnväg.

Det finns också flera sådana resebyråer på den svenska marknaden. De flesta är fokuserade på affärsresor, där flyg och hotell är den dominerande affären. Trenden är dock att även affärsresebyråer

har blivit mer intresserade av försäljning av resor med järnväg, eftersom många kunder i större utsträckning väljer resor med mindre klimatpåverkan.

Frågan är därför om det uppstår ett nytt konkurrensproblem om staten investerar i en försäljningskanal med all kollektivtrafik i Sverige. Denna försäljningskanal måste sannolikt marknadsföras kraftfullt och driften troligen subventioneras för att kunna bli relevant på marknaden. Om kanalen skulle bli relevant på marknaden, skulle den kunna överbygga de problem som Konkurrensverket påtalat i sin utredning om SJ:s onlinetjänster när det gäller bristen på konkurrensneutralitet.

Utredningen har betonat behovet av att fokusera på att tjänsten ska vara anpassad för personer med funktionsnedsättning på ett sätt som kommersiella operatörer sannolikt inte kommer att göra och att det därför är berättigat för staten att leverera tjänsten. Tjänsten ska också vara en plattform för köp av internationella biljetter, vilket regeringen har efterfrågat i våra direktiv.

### *Varumärkesfrågan*

En avgörande fråga handlar om förutsättningarna för att bygga upp ett nytt varumärke. Att bygga varumärkeskännedom är kostsamt. För att lyckas behövs någon form av efterfrågan på marknaden. Efterfrågan kan antingen skapas med hjälp av marknadsföring eller genom att produkten som erbjuds finns i en ny nisch som skapar en ny efterfrågan bland konsumenter.

Under mer än 100 år har SJ varit synonymt med Statens Järnvägar för svenska folket, dvs. tåg i Sverige. Vid uppdelningen av det gamla affärsverket år 2000 var det viktigt att resenärerna inte skulle märka någon större skillnad. Av de sju bolag som staten bildade var SJ, dvs. SJ AB, det varumärke som bibehölls mot konsument. De andra verksamheterna fick nya namn. Bland resenärerna finns fortfarande en betydande varumärkeskännedom om att tåg är lika med SJ.

Om staten vill skapa ett nytt varumärke, måste tjänsten vara relevant för resenärerna. Den kan bli särskilt relevant för personer med funktionsnedsättning och även för bokning av utlandsresor. Bokningsbehoven för dessa biljettkategorier är dock volymmässigt ganska små i jämförelse med reseförsäljningen totalt sett. För att

göra den relevant för köp av SJ:s resor i konkurrens med andra tågoperatörers resor, krävs det att resorna kan säljas billigare än på SJ-online, vilket inte låter sig göras utan kraftiga subventioner.

Om staten kommer fram till att det är värt att investera för att göra ett nytt varumärke känt hos framtida resenärer, krävs omfattande information. För att ta ett exempel på annan samhällsinformation spenderar Pensionsmyndigheten cirka 12 miljoner kronor varje år på en rikstäckande kampanj under 5 veckor (vecka 8–12) i samband med att det orange kuvertet skickas ut. Kampanjen syftar till att förmedla Pensionsmyndighetens centrala budskap kring vad som påverkar pensionen samt att få fler att logga in på pensionsmyndigheten.se och göra en prognos för hela sin pension. Denna större kampanj kompletteras med flera mindre kommunikationsaktiviteter under året. Informationen är heller inte i konkurrens med någon annans information på samma område. Vår bedömning är att kostnaden för att göra ett nytt varumärke känt kommer att uppgå till cirka 150 miljoner kronor per år, för att få genomslag för en tjänst som levererar nästan samma sak som en tjänst som många medborgare redan använder. För att skapa kännedom om den nationella försäljningskanalen föreslår vi att kollektivtrafikföretag på ett tydligt sätt från sina försäljningskanaler ska hänvisa till den nationella försäljningskanalen.

### *Mervärdesskattefrågan*

Det är för närvarande 6 procent mervärdesskatt på persontransporttjänster och 25 procent mervärdesskatt på förmedlingstjänster. Majoriteten av de tågbiljetter som säljs genom online-tjänster köps av privatpersoner som inte kan dra av mervärdesskatten, vilket gör att den blir en direkt kostnad för resenären.

Storleken på uttaget av mervärdesskatt vid persontransporter har prövats mot Skatteverkets bestämmelser. Myndighetens tolkning av bestämmelserna är att om den huvudsakliga produkten avser en persontransport och den säljs i egen regi så är det 6 procent mervärdesskatt på hela transaktionen. Det innebär att om SJ-online säljer en SJ-resa är det 6 procent mervärdesskatt på bokningsavgiften. Om SJ-online däremot säljer en resa med Snälltåget, är uttaget av mervärdesskatt 25 procent på bokningsavgiften.

Vår bedömning är att skillnaden i uttag av mervärdesskatt gör det mycket svårt för en konkurrensneutral försäljningskanal att etablera sig utan subventioner.

### *Datafrågan*

Tillgången till en väletablerad och marknadsdominerande digital försäljningskanal handlar också om tillgången till stora datamängder. I och med att SJ:s online-kanaler säljer merparten av alla fjärresor, får företaget även tillgång till stora datamängder om annat kundbeteende hos andra aktörer. Stora datamängder är med artificiell intelligens (AI) nyckeln till att kunna skapa morgondagens kundrelationer. Många resenärer tror sannolikt att det utbud som presenteras som mest relevant är tillräckligt för det egna behovet. Det är däremot inte säkert att det är mest relevanta ur resenärens perspektiv.

Det här är en aktuell fråga inom många områden, ofta relaterad till att en dominerande aktör på marknaden får ett informationsövertag. Situationen inom järnvägstrafiken i Sverige blir än mer framträdande, eftersom SJ ensamt får tillgång till samlad information om både sin egen och andras försäljning.

Framtidens AI kommer att bidra till beslut om medborgarna på olika plan. Vi menar att de datamängder som genereras av och behövs för biljettjänster för kollektivtrafiken i möjligaste mån ska vara öppna data. De skapar bättre upplevelser och tjänster för resenärerna och kan utgöra en tillgång i den nödvändiga klimatomställningen.

### *Staten har olika roller på marknaden för kollektivtrafik*

Vi har i avsnitt 8.1 övervägt frågan om ansvaret för att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet. Utredningen anser att staten bör vara huvudman för en konkurrensneutral försäljningskanal, eftersom erfarenheterna från ResRobot visar att kollektivtrafikföretagens intresse av att ta det ansvaret är begränsat. Samtidigt inser vi att en sådan lösning kan leda till komplikationer när det gäller statens olika roller på kollektivtrafikmarknaden.

Om staten tillhandahåller en försäljningstjänst för kollektivtrafikbiljetter, gör den det på en konkurrensutsatt marknad. Vi bedömer att förståelsen för denna kanal skulle bli större, om kanalen åtar sig ett samhällsansvar genom att ha en ovanligt hög profil när det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. I takt med att allt fler trafikföretags försäljningsplattformar drar ner på tillgängligheten i form av kundtjänst och andra funktioner, ökar behovet av ett samhällsansvar inom detta område. En central försäljningskanal ska också enligt vår uppfattning kunna erbjuda bokning av ledsagning och riksfärdtjänst.

Det finns emellertid nackdelar framför allt av ekonomisk art med att bygga upp en tjänst utifrån rådande marknadsförutsättningar. Vi har i våra överväganden särskilt pekat på att kostnaderna för att bygga upp ett nytt varumärke kan bli betydande innan verksamheten är etablerad och välkänd. Om SJ, som är en marknadsdominerande aktör, fortsätter sin online-försäljning som i dag, blir det kostsamt för staten att också tillhandahålla en försäljningskanal för reseplanering och försäljning av kollektivtrafikens biljetter.

Utredningen bedömer att en ny nationell försäljningskanal kommer att möta betydande utmaningar både när det gäller att skapa ett känt varumärke och att sälja produkter som av mervärdes-beskattningsskäl är något dyrare än hos kollektivtrafikföretagen. Om det på sikt ska finnas en kommersiell potential för försäljningskanalen, bör något av dessa hinder undanröjas.

### *SJ:s onlinetjänster kan bolagiseras*

En alternativ lösning för staten kan vara att SJ AB knoppar av sin försäljningsverksamhet som ett fristående bolag ägt av staten med bibehållet varumärke SJ.

Med en sådan lösning blir omställningskostnaden begränsad och staten kan sannolikt räkna med ett betydande överskott i verksamheten redan från början. Möjligheterna för utveckling av försäljningskanalen ökar utan alltför stora och kostsamma investeringar för staten. Efterfrågan på funktioner som att tillmötesgå resenärer med funktionsnedsättning, försäljning av internationella resor, kundtjänst med flera blir lättare att tillgodose.

Det skulle också rättfärdiga den insamling av stora datamängder gällande resenärernas köpvanor och beteende som i dag enbart kommer den dominerande aktören till del. Det bör övervägas att kunna lämna dessa datamängder anonymiserat som öppna data.

Alternativet ger också lika och konkurrensneutrala villkor för alla kollektivtrafikföretag vid resenärernas bokning och köp av biljetter. Konkurrensverket har under hand meddelat att detta alternativ är det som bäst skulle lösa de identifierade konkurrensproblemen.

Väljer regeringen att gå vidare med detta alternativ bör konsekvenserna utredas liksom hur en uppdelning skulle gå till och vilka uppdrag som respektive bolag skulle få definierat genom bolagsordning och ägardirektiv.

*Staten kan ge ägardirektiv om att försäljning av SJ:s Online-tjänster ska ske på ett konkurrensneutralt sätt*

Staten är ensam ägare till SJ AB och kan därför agera dels genom ägardirektiv, dels när det gäller att tillsätta styrelse. Om ägaren ger ett direktiv i form av ett krav på ett konkurrensneutralt agerande när det gäller SJ:s online-tjänster så kan alla tågvarumärken presenteras på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, vilket skulle ge ett snabbt och kostnadseffektivt resultat. Lösningen är däremot inte helt problemfri då det är svårt att bortse från att SJ fortfarande skulle kunna gynna egen produktion i sökalgoritmerna. Konkurrensverket fann i sin utredning att detta inte var en lösning på grundproblemet.

## **Konsumentverket och Transportstyrelsen bör utöva tillsyn**

Konsumentverket och Transportstyrelsen har i dag ett gemensamt tillsynsansvar för EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar. Ansvaret är fördelat myndigheterna emellan på olika artiklar i dessa förordningar enligt regeringens förordning (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar. Förenklat uttryckt gäller Transportstyrelsens ansvar främst bestämmelser om utbildning, instruktioner, personlig säkerhet, försäkringar och system för information och biljettbokning. Transportstyrelsen har också ett tillsynsansvar gällande bestämmelser



om fysisk tillgänglighet till transportmedlen för personer med funktionsnedsättning.

Konsumentverkets ansvar avser i första hand bestämmelser om aktörernas skyldigheter beträffande villkoren för transporter, reseinformation, tillgång till biljetter och bokningsmöjligheter, frågor om ersättning, ombokning och rätten till assistans vid störningar av resan samt rätten till transport, information och assistans för personer med funktionsnedsättning.

De aktörer vars skyldigheter omfattas av myndigheternas tillsyn är bland andra järnvägsföretag, biljettutfärdare, transportörer, resebyråer, stationsförvaltare och terminaloperatörer.

Utredningen anser att samma principiella fördelning av tillsynsansvaret över berörda aktörers uppdrag kunde gälla mellan Transportstyrelsen och Konsumentverket, även när det gäller en nationell försäljningskanal för reseplanering och försäljning av kollektivtrafikens biljetter.

## 8.5 Övriga bedömningar

### 8.5.1 Myndighetsansvar för digital infrastruktur inom mobilitet

**Bedömning:** Behovet av en statlig organisation med ansvar för digital infrastruktur inom mobilitet bör utredas.

Utredningen bedömer att det nationella biljettsystemet i huvudsak handlar om en digital infrastruktur. Utredningen ser att det i dag inte finns någon given ansvarig organisation för den digitala infrastrukturen bland befintliga myndigheter. Närmast till hands är Trafikverket, men myndigheten har i dag inte relevant kompetens för uppdraget. Ett annat alternativ är den nya myndigheten för digital förvaltning (DIGG). DIGG:s uppdrag är att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Eftersom ett nationellt biljettsystem ska vara öppet även för andra kollektivtrafikföretag skulle ett ansvar för biljettsystemet gå utöver DIGG:s nuvarande uppdrag.

Utredningen bedömer att det finns behov av ett tydligare myndighetsansvar för frågor som rör digitalisering och mobilitet. Transportsystemet kommer inom kort att bli beroende av de datamängder som systemet själv genererar, samtidigt som tjänsteutvecklingstakten ständigt ökar. Inom området för mobilitet som en tjänst kommer den föreslagna infrastrukturen för det nationella biljettsystemet med kontobaserade tjänster enligt en internationellt gångbar identifikatorstandard (EMV) att göra individualiserade tjänstererbjudanden framtagna med artificiell intelligens möjliga. Det gör att frågor om öppen tillgång till data, digital säkerhet och nationell hantering behöver utredas. Allmänheten och kommersiella intressen behöver tydliga regler att förhålla sig till och kunskap om hur data kan och får hanteras.

Vi har i vår utredning sett ett behov av en förvaltande myndighet av digital infrastruktur med datadriven innovation och utveckling som kärnkompetens. När vi lyfter blicken och ser in i framtiden kommer *Internet of Things* (IoT) inom transportsektorn att innebära behov av en nationell samordning av ett antal olika molnbaserade lösningar. Därför bör regeringen utreda möjligheten att införa ett tydligt myndighetsansvar för digital infrastruktur inom mobilitet. Förutom den digitala infrastrukturen för ett nationellt biljettsystem skulle detta myndighetsansvar även innefatta andra funktioner som i dag utvecklas med stöd av statliga medel, men saknar långsiktigt huvudmannaskap.

Inom Drive Sweden har till exempel staten tillsammans med industriföretag investerat många miljoner kronor de senaste åren för att skapa både ett *Innovation Cloud* och ett *Control Tower*, som kommer att vara nyckelfaktorer i framtidens transportsystem men som i dag saknar förvaltande myndighet.<sup>18</sup> Drive Sweden har initierat en förstudie, där organisationen konstaterar följande.

Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter 2025.<sup>19</sup> För att nå det övergripande målet sätts fem delmål upp om digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur. En väl utbyggd och interoperabel digital infrastruktur är själva grunden för all digital utveckling inklusive tjäns-

---

<sup>18</sup> Drive Sweden är en tvärfunktionell samarbetsplattform som driver utvecklingen mot hållbara mobilitetslösningar för människor och gods. Tillsammans utvecklar och demonstrerar organisationen effektiva, uppkopplade och automatiserade transportsystem som är hållbara, säkra och tillgängliga för alla ([www.drivesweden.net/](http://www.drivesweden.net/)).

<sup>19</sup> [www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/),

ter och service. Sedan flera år tillbaka pågår i Sverige ett flertal projekt inom digital infrastruktur. Vad som dock saknas inom befintliga projekt är en mer långsiktig och strategisk samordning.<sup>20</sup>

Förstudien kommer att fokusera på några punkter i Trafikverkets färdplan för ett uppkopplat och automatiserat vägtransportsystem, det vill säga automatiserad buss mellan noder på landsväg, automatiserade godstransporter mellan noder, automatiserade fordon på statligt vägnät i dedikerat körfält och åtgärder för ökad hastighets-efterlevnad inom vägtrafik. Förstudiens fokus visar på bredden av digital utveckling inom trafikområdet.

Utredningen anser att en bred kraftsamling på området digital infrastruktur inom mobilitet krävs för att Sverige ska vara ett föregångsland.

### **8.5.2 Några rekommendationer till landets regionala kollektivtrafikmyndigheter**

Vi har under vårt arbete diskuterat flera andra frågor som inte rymms inom våra direktiv, men som har aktualiserats under utredningsarbetet och sannolikt skulle ha betydelse för möjligheterna att förenkla biljetthanteringen för resenärerna. De är frågor som bättre lämpar sig för att lösas i dialog och samförstånd mellan landets RKM än genom lagstiftning och andra bestämmelser för att reglera verksamheten. Vi går här igenom några rekommendationer till RKM att genomföra i samverkan.

#### **En gemensam produkt bestående av ett abonnemang för all kollektivtrafik i Sverige**

Som vi har visat i avsnitt 5.3 tillhandahåller branschen en produkt för all offentlig kollektivtrafik i Sverige som kallas Resplus årskorts-tillägg. Denna produkt kan enkelt konverteras till en gemensam produkt, här kallad *Sverigekortet*, genom att frikoppla den ifrån SJ:s årskort. Detta kan bli ett helhetsabonnemang för all kollektivtrafik i Sverige, förslagsvis med månatlig betalning. Resenären behöver då aldrig bekymra sig om lokala affärs- eller taxeregler och alltid veta

---

<sup>20</sup> Projektansökan inom Drive Sweden.

att det går att resa. Produkten kan jämföras med ett mobilabonnemang, där samtal utomlands ingår.

Resenären skulle därmed få en enkel produkt som gäller i hela landet. De lokala reglerna för respektive RKM gäller eftersom produkten motsvarar 21 parallella abonnemang. Resenären behöver heller inte ladda ner olika mobilapplikationer från respektive RKM. En annan fördel är att resenären vet på förhand vad den månatliga kostnaden blir. Risken är dock att RKM kollektivet prissätter en sådan produkt för högt så att den blir ointressant. Det enklaste vore att använda samma prissättning som för tjänsten i dag och att den region där abonnenten är skriven får hela intäkten. Produkten kan senare göras digitalt tillgänglig för tredjepartsinnovation, då den kan kombineras med vilka andra aktörer som helst.

Produkten är enkel att kommunicera och något som branschen kan leverera den 1 januari 2022 som våra direktiv stipulerar.

### En gemensam strategi för implementering av *tap-and-go*

Det övergripande syftet med utredningen är att underlätta en överflyttning från bilismen till kollektiva färdmedel. Detta är antagligen den största utmaningen men har även stor potential eftersom det kan leda till en beteendeförändring.

Genom att acceptera bilistens vanligaste betalmedel – kreditkortet – direkt i kollektivtrafiksystemet utan att den blivande resenären först tvingas ladda ner en mobilapplikation eller välja biljett, har kollektivtrafikbranschen sänkt tröskeln avsevärt och underlättar därmed en överflyttning.

Utredningen rekommenderar därför att branschen ger ett generellt konsumentlöfte.

Du är alltid välkommen i kollektivtrafiken med ett giltigt kreditkort.

Den största kundnöjdheten skulle sannolikt uppnås om hela Sverige hanterades som ett London med en enhetstaxa och tillgång till *tap-and-go*. Utredningen konstaterar dock att eftersom Sveriges kollektivtrafik är uppdelat i 21 autonoma regionala ansvarsområden, kan Sverige inte hanteras som ett London. Det gäller trots att Sverige när det gäller trafikvolym, antalet resenär och invånare är mindre än ett London.

Utredningen konstaterar att trenden inom kollektivtrafikbranschen är att RKM i många tätorter med enhetstaxa implementerar *tap-and-go*. Under 2020 kommer kollektivtrafiken i över 60 procent av Sveriges största tätorter räknat i invånarantal att fungera med *tap-and-go*. För att resenärerna ska känna trygghet i att resa med sitt kreditkort rekommenderar utredningen att alla städer med tätortstrafik inför *tap-and-go*.

För att hålla kundlöftet mot resenär kan kreditkort vara ett giltigt betalmedel genom en så kallad POS (*Point of Sale*-terminal) i fordonen för den resterande kollektivtrafiken i RKM:s regi.

### Harmonisering av affärs- och taxeregler

Utredningen konstaterar att bristen på harmonisering av affärs- och taxeregler är ett problem när det gäller möjligheten att enkelt kommunicera kollektivtrafikens erbjudanden till resenärerna. Eftersom prissättning och subventionsgrad är en regional angelägenhet, bör branschen genom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) eller Svensk Kollektivtrafik göra en kraftsamling med att harmonisera affärs- och taxeregler.

RKM bör dra nytta av infrastrukturen i det nationella biljettsystemet och särskilt samarbeta kring affärs- och taxeregler för trogna kunder. Det nationella biljettsystemet kommer automatiskt att kunna hålla reda på vilka som är betalande stamkunder någonstans i det offentliga kollektivtrafiksystemet och därmed borde det vara lätt att acceptera gemensamma regler för dessa.

I och med IDF-registret vet RKM i regioner där resenären inte är bosatt några saker.

- Det är en resenär från den region där IDF är registrerat.
- Resenären är vuxen alternativt har en viss ålder, om resenären yrkar på åldersrelaterade produkter.
- Resenären är kreditvärdig (eller inte kreditvärdig) hos RKM i den region där denne är bosatt.
- Resenären har ett abonnemang hos RKM i den region där denne är bosatt.

Hos RKM i den region där resenären är bosatt kan denne ha valt alternativa produkter som komplement till sitt abonnemang för resor i andra regioner, till exempel någon av följande produkter.

- En dygnsbiljett som debiteras genom resenärens relation med RKM i den region där denna är bosatt och som gäller inom annan region. Resenären kan då resa obegränsat under en 24 timmars period.
- En generell enkelbiljett till ett förutbestämt pris som gäller i 75 minuter. Resenären kan bli kontaktad av RKM med sms för att kunna göra fler köp i den regionen och få kunskap om de lokala biljett- och taxereglerna.

### **Produkter för köp över disk utan tillgång till en smart mobiltelefon**

Vi gör bedömningen att det fortfarande kommer att finnas resenärer som dels inte har smarta mobiltelefoner, dels vill vara anonyma. Det föreslagna nationella biljettsystemet med IDF gör produkter som tillmötesgår dessa krav möjliga. En återförsäljare, i form av till exempel en kiosk, kan sälja ett plastkort med ett chip, det vill säga ett IDF, där kunden får välja vilka produkter som kopplas till kortet. Kunden kan sedan betala kontant för produkten. Då är kunden helt anonym och kan ändå resa lika lätt som alla andra. Om kunden fortsatt vill vara helt anonym, kan försäljningsstället koppla nya produkter till kortet.

Denna lösning kan i princip alla försäljningsställen ta fram genom att anropa ett API för tredjepartsutvecklare. RKM bör upplysa dagens ombud om denna nationella möjlighet. RKM kan också på egen hand utveckla denna biljettprodukt.

### **Produkter speciellt utformade för tredjepartsförsäljning**

Det är önskvärt att RKM skapar produkter som enbart finns för vidareförsäljning genom tredje part. Förslag som har presenterats för utredningen rör till exempel möjligheter för tredjepartsförsäljare att från RKM köpa tillgång till försäljning av transportkilometrar eller platser på särskilda linjer, inom särskilda zoner eller tider på

dygnet. Utredningen bedömer att det kan finnas nya produktlösningar inom detta område, som kan skapa vinster för såväl RKM som tredjepartsförsäljare.





## 9 Förslagets genomförande, finansiering och konsekvenser

Utredningen har i kapitel 8 lämnat förslag om ett biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet. Direktiven anger att vi ska utreda vad som krävs för att införa ett sådant biljettsystem och lämna förslag om hur ett system kan byggas upp, regleras, finansieras och förvaltas. Utgångspunkten för driften ska vara att den finansieras av de aktörer som erbjuder biljetter via det nationella systemet. Finansieringsmodellen och den tekniska plattformen bör vara konkurrensneutral och icke-diskriminerande och göra det möjligt för såväl stora som små aktörer att erbjuda reseinformation och biljetter via systemet.

I enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska vi beräkna och redovisa konsekvenser i olika avseenden av utredningens förslag. Utredningen ska i dialog med berörda aktörer analysera och bedöma förslagets konsekvenser för resenärer, för regionala och kommunala kollektivtrafikmyndigheter och för kommersiella bolag. Vi ska dessutom redovisa statsfinansiella konsekvenser.

Utredningen ska säkerställa att författningsförslagen inte står i strid med EU:s kollektivtrafikförordning, konkurrenslagstiftning, upphandlingsregelverket och EU:s lagstiftning om passagerares rättigheter.

14 kap. 3 § regeringsformen anger att en inskränkning av det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska ske under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska vi därför också redovisa de särskilda avvägningar som har lett fram till förslagen.

Utredningen ska redogöra för eventuella effekter på sysselsättning, jämställdhet och miljö som författningsförslagen kan ha. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor

och män enligt 15 § kommittéförordningen, ska vi motivera detta. Vi ska beakta och redogöra för den marknadspåverkan som författningsförslagen kan få för utförarna. I den delen ska vi samverka med Konkurrensverket, Transportstyrelsen, branschförbund och berörda kommersiella aktörer.

Utredningen ska slutligen också göra en bedömning av hur kvaliteten för resenärer påverkas av förslagen. I dessa delar ska vi samråda med relevanta myndigheter och brukarorganisationer inkluderat Konsumentverket och organisationer för personer med funktionsnedsättning.

Utredningen har i konsekvensanalysen tagit hjälp av externa konsulter med erfarenhet av konsekvensutredningar i statliga utredningar. Nedan följer en genomgång av utredningens tre förslag utifrån perspektiven konsekvenser för kollektivtrafikresande, organisation, finansiering och tidsplan. Sist i kapitlet redovisas förslagens sammantagna påverkan på klimat- och miljö, jämställdhet, brottlighet, resursfördelning, kommunala självstyret, regional utveckling och integration.

## 9.1 Översiktlig bedömning av konsekvenserna av ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik

Vilken klimatnytta ett nationellt biljettsystem bidrar till är svårt att värdera. Det beror på vilken överflyttning från privatbilism till kollektivtrafik som biljettsystemet förmår att skapa. Som vi har nämnt är biljettsystemet en infrastruktur som kollektivtrafikföretag kan använda. I vilken mån den också kommer att användas påverkar nyttan med systemet.

Utredningens utgångspunkt är att föreslå ett biljettsystem som i så stor utsträckning som möjligt ligger i linje med kollektivtrafikföretagens planerade investeringar. Systemet använder en etablerad internationell standard för att underlätta för så många företag som möjligt att bli del av systemet.

Den konsekvensanalys vi har genomfört visar att ett nationellt biljettsystem enskilt och på kort sikt har begränsad betydelse när det gäller att skapa en överflyttning av persontransporter till mer kollektivtrafik. Biljettsystemet behöver sättas in i ett sammanhang med andra åtgärder som görs parallellt och som tillsammans kan bidra till en märkbar överflyttning. Biljettsystemet kan på kort sikt ses som

möjligheten att ta bort ett hinder till att använda kollektivtrafik, snarare än som en åtgärd som driver beteendeförändringar.

På lång sikt kan effekten bli mer betydande. På lång sikt är det de främjande insatserna för utvecklingen av nya mobilitetstjänster som har störst potential att öka kollektivtrafikresandet. Utredningen anser att förslagen har potential att på sikt göra skillnad. Dessa förslag innebär att göra regionala kollektivtrafikmyndigheters (RKM) produkter tillgängliga för tredjepartsförsäljning, att utöka trafikantinformationen, att skapa enhetlighet i öppna dataformat och att erbjuda ett nationellt biljettsystem som är öppet för alla typer av företag som vill sälja kollektivtrafikens biljetter genom nya paketeringslösningar. Sverige kan i det avseendet bli ett föredöme och en inspiration för andra länder.

Kostnadmässigt bedöms investeringen i den digitala infrastrukturen sammantaget omfatta 200 miljoner kronor, där staten föreslås finansiera investeringarna med 100 miljoner kronor. Driften föreslås bli bekostad av deltagande företag genom användaravgifter, på motsvarande sätt som inom Resplus-samarbetet. Att använda biljettsystemet kommer i slutändan att bygga på kommersiella överväganden hos kollektivtrafikföretagen.

Utredningen menar att det finns effektivitetsvinster att hämta genom att delta i ett nationellt biljettsystem, men i vilken omfattning systemet kommer att användas återstår att se.

Eftersom användningen av systemet grundas på kommersiella överväganden, kommer effektivitetshänsyn att vara utgångspunkt för användningen. Det kan i stället bli så att kollektivtrafikföretagen får ekonomisk vinning genom de stordriftsfördelar och möjligheter till effektivisering som ett gemensamt system innebär. Precis som branschen använder det gemensamma Resplus-systemet för försäljning av bokade biljetter, vilket innebär fördelar för både resenärer och kollektivtrafikföretagen, menar utredningen att motsvarande fördelar finns med ett gemensamt system som även omfattar obokade biljetter. Sammantaget förväntar vi oss inte att anslutningen till det nationella biljettsystemet kommer att belasta resenären.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av det tredje förslaget, om en nationell konkurrensneutral försäljningskanal, eftersom dessa beror på val att organisation för huvudmannskapet. Utredningen bedömer att detta förslag har en mer begränsad påverkan på resandet i kollektivtrafiken än de två andra förslagen. På kort sikt har en kon-

kurrensneutral försäljningskanal sannolikt begränsad effekt, eftersom det redan finns en dominerande försäljningskanal som många resenärer känner till, där i stort sett all kollektivtrafik finns tillgänglig. Skillnaden uppstår på de sträckor där konkurrerade kollektivtrafikföretag bedriver verksamhet nu och i framtiden och för dessa företags potential att utveckla sin verksamhet på den svenska tågmarknaden.

På längre sikt riskerar den konkurrensmässiga snedvridningen av försäljningsmöjligheter i Sverige att hindra kollektivtrafikföretag från att vilja etablera sig på den svenska marknaden, vilket kan få en större påverkan på resandet. Det faktum att data avseende resenärers resande nu i stor uträkning enbart tillfaller ett marknadsdominerande kollektivtrafikföretag kan också skapa begränsningar för andra kollektivtrafikföretag. Detta kan i sin tur bidra till att transportsystemet inte används effektivt, vilket en nationell konkurrensneutral försäljningskanal skulle kunna skapa ändring kring.

Även om det är svårt att värdera det nationella biljettsystemets positiva klimatpåverkan är det rimligt att anta att det kommer leda till en ökning av kollektivtrafikresande, inte minst på sikt om systemet förmår bidra till ökad innovation och utveckling av nya mobilitetstjänster. Vikten av klimatmålen tydliggörs genom att Trafikverket 2020 höjt den samhällsekonomiska kostnaden för koldioxidutsläpp från 1,14 kronor/kg till 7 kronor/kg.

## 9.2 Tidsplan för ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik

I den sakpolitiska överenskommelsen (Januariavtalet) som slutits mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna anges att ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige ska införas 1 januari 2022. Utredningen har i sina förslag om genomförande haft det datumet som målsättning för när ett nationellt biljettsystem ska finnas på plats. Däremot anser vi att det är väl optimistiskt att tro att systemets alla centrala funktioner ska finnas på plats den 1 januari 2022. I stället föreslår utredningen att de ska finnas på plats någon gång under första halvåret 2022. Från att de centrala funktionerna finns på plats kommer det sedan i praktiken att ske en stegvis anslutning av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Den sista december

2023, ska alla regionala kollektivtrafikmyndigheter vara anslutna. Övriga kollektivtrafikföretag och andra företag som vill sälja kollektivtrafikens biljetter kan ansluta till det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik när de centrala funktionerna finns på plats.

Tidsplanen som utredningen föreslår innebär följande milstolpar.

### *Förberedelser*

- En genomförandekommitté tillsätts så snart som möjligt hösten 2020 för att planera och förbereda införandet av det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik.
- Transportstyrelsen får i uppdrag att förbereda sin organisation för ett uppdrag att meddela föreskrifter för och idka tillsyn av det nationella biljettsystemet, inklusive att utveckla föreskrifter för och tillsyn av den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata. Eftersom några av de föreskrifter som ska utfärdas rör tekniska specifikationer, krävs en notifieringsprocess inom EU, vilket kräver ytterligare fyra månader i anspråk. Därför behöver arbetet med föreskrifter påbörjas så snart som möjligt och ske parallellt med beredning av lagförslag.
- Genomförandekommittén får i uppdrag att i samverkan med kollektivtrafikföretagen samt Trafikverket och Transportstyrelsen från hösten 2020 och under den tid som krävs förbereda en organisation för att tillhandahålla det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik. Uppdraget bör bland annat omfatta att ta fram underlag för nödvändiga beslut av berörda myndigheter – som underlag avseende dataskydd – att driva arbetet med att organisera den digitala infrastrukturen och utveckla den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata samt att sköta administrationen av föreslagen statlig kompensation.
- Konsumentverket leder arbetet med att ta fram en branschöverenskommelse med Svensk kollektivtrafik för att säkerställa att relevanta krav ställs på tredjepartsförsäljare av kollektivtrafikens biljetter och gemensamma regler upprättas som säkerställer resenärernas intressen.

### *Lagstiftning*

- Föreslagna författningar antas träda i kraft den 1 juli 2021.
- Föreskrifter om biljettsystemet meddelas efter den 1 juli 2021.
- Möjligheten till ansökan om statlig kompensation öppnas efter lagstiftningens ikraftträdande och är öppen till december 2022.

### *Införande*

- Första halvåret 2022 ska centrala funktioner finnas på plats i biljettsystemets digitala infrastruktur, så att kollektivtrafikföretag kan ansluta till det nationella biljettsystemet.
- Den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata ska ha utvecklats och vara tillgänglig för tredjepartsutvecklare/-försäljare 1 januari 2022.
- Kollektivtrafikföretag ska senast den sista december 2022 ha lämnat information om produkter och priser samt realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell. Möjligheten öppnas den 1 januari 2022.
- RKM:s ska senast den sista december 2023 ha tillgängliggjort sitt biljettutbud genom öppna försäljnings-API till denna åtkomstpunkt. Möjligheten öppnas den 1 januari 2022.
- Senast vid nästa redovisningstidpunkt av trafikförsöksprogram ska RKM redogöra för den nya redovisningspunkten. Regeringen bör avgöra om en särskild redovisning av den punkten är nödvändig dessförinnan.
- Den 31 december 2023 ska alla regionala kollektivtrafikmyndigheter vara fullt ut anslutna till det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik.

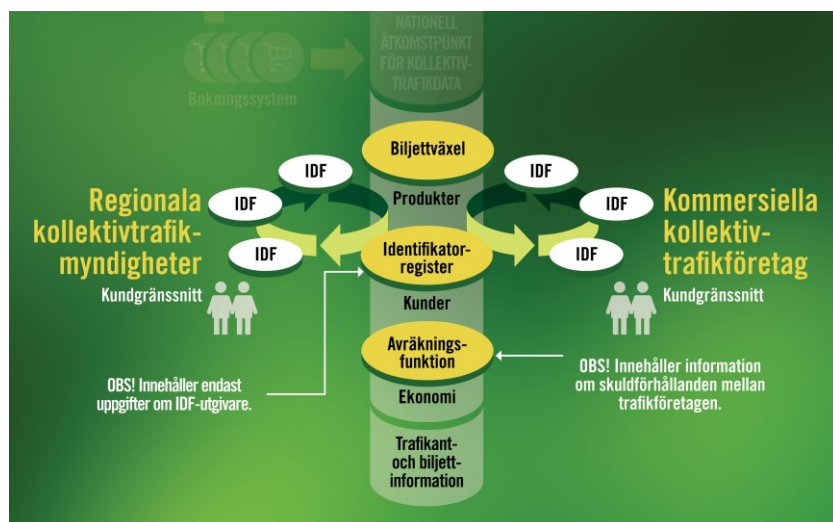
## **9.3 En digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik**

I detta avsnitt beskriver vi konsekvenserna av utredningens förslag om en digital infrastruktur. Det är förslaget som gör det möjligt för resenärer att resa med all regional kollektivtrafik i hela Sverige med

hjälp av ett resekort eller annan chipbaserad biljettbärare från en RKM. Resenären kan också resa med samma biljettbärare på annan kollektivtrafik. En generell förutsättning för detta är att kollektivtrafikföretagen kommer överens om gemensamma erbjudanden genom det nationella biljettsystemet. Förslaget innebär en nationell samordning av följande frågor.

- En standard för biljetter genom den så kallade BoB-standarderna,
- En standard för färdbevis inom det nationella biljettsystemet, som föreslås vara identifikatorer enligt EMV-standarderna, samt
- En central avräkningsfunktion som underlättar kollektivtrafikföretagens ekonomihantering för biljettsamarbeten.

Figur 9.1 En digital infrastruktur med centrala funktioner



### 9.3.1 Berörda organisationer och ansvar

Följande organisationer är direkt berörda av förslaget.

- Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM)
- Kommersiella kollektivtrafikföretag
- Andra företag som vill sälja kollektivtrafikens biljetter

- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Samtrafiken
- En genomförandekommitté

## Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM)

### *Skyldigheter*

RKM är skyldiga att ansluta till den digitala infrastrukturen i det nationella biljettsystemet. Att RKM ska ansluta sig till infrastrukturen innebär att de ska

- följa de tekniska föreskrifter som utfärdas angående det nationella biljettsystemet, det vill säga införa IDF-hantering enligt nationella bestämmelser (utredningen förslår EMV kernel 5) och tillgängliggöra sitt utbud genom ett biljettsystem baserat på biljett- och betalstandarden (BoB-standarden), samt
- samverka med övriga RKM för att möjliggöra för resenärer att köpa biljetter genom det nationella biljettsystemet.

Eftersom myndigheterna är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter som kan förekomma i deras system, behöver regelverk upprättas och skyddsåtgärder vidtas som står i proportion till och motverkar de risker som föreligger i hanteringen av data. Det handlar till exempel om regler för utlämnande av information, att skapa funktioner för pseudonymisering samt upprätta regler för gallringsrutiner.

### *Möjligheter*

Syftet med det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik är att möjliggöra för resenärer att enkelt köpa kollektivtrafikbiljetter och resa kollektivt oavsett var i landet de bor. Utredningen ser också att det föreslagna biljettsystemet har potential att underlätta samarbeten mellan kollektivtrafikföretag och kollektivtrafikföretags samarbeten med andra samarbetspartners.



RKM:s främsta uppdrag är att tillhandahålla kollektivtrafik för vardagsresande inom regionen och besluta om affärsregler, inte att ansvara för sammanhållande strukturer för biljettsystem i olika biljettsamarbeten. I genomgången av befintliga biljettsamarbeten i kapitel 5 framgår det att dessa sköts på olika sätt och även att det inom samarbeten ofta finns skiftande viseringsrutiner som kräver olika typ av verifiering från resenären. Inte sällan sker den ekonomiska avräkningen mellan trafikföretag genom manuell hantering. Utredningen bedömer att det finns framtida effektivitetsvinster i att konsolidera administrationen av biljettsamarbeten centralt genom att använda infrastrukturen i ett nationellt biljettsystem.

Enligt förslaget ska en central funktion hantera avräkning på motsvarande sätt som i Resplus-samarbetet, vilket borde underlätta RKM:s ekonomihantering vid biljettsamarbeten. Denna möjlighet kan vara till nytta för RKM även vid befintliga interregionala biljettsamarbeten.

### *Kostnader och effektivitetsvinster*

Med förslaget följer kostnader, men utredningen ser också att RKM har effektivitetsvinster att göra genom gemensamma standarder och tillgång till centrala funktioner. RKM:s huvudsakliga kostnader för den digitala infrastrukturen av det nationella biljettsystemet kommer till följd av

- eventuell tidigareläggning av att införa biljettsystem som följer BoB-standarden (gäller de som ännu inte har implementerat standarden),
- mjukvaruuppdatering av biljettläsare/valideringsutrustning för att följa EMV-standarden (gäller de som ännu inte har genomfört uppdateringen),
- drift av infrastrukturen för det nationella biljettsystemet,
- utveckling av nya kontobaserade biljettprodukter.

Sist i detta avsnitt följer en detaljerad redogörelse av kostnaderna. Investeringskostnaderna bedömer vi kommer att uppgå till cirka 100 miljoner kronor. Merkostnaden i utvecklingen av kontobaserade

produkter kommer att vara marginell, eftersom det är en del av respektive RKM:s ordinarie affärsutveckling.

För att göra anslutningen till det nationella biljettsystemet möjlig, föreslår vi att RKM ska kunna ansöka om statlig kompensation för mjukvaruuppdatering av biljettläsare och valideringsutrustning för att följa EMV-standarden. Kompensationen kräver 50 procent motfinansiering, vilken kan ske genom nedlagd arbetstid inom den egna organisationen.

De RKM som ännu inte har infört ett biljettsystem enligt BoB-standarden planerar enligt våra uppgifter att göra det. För att skynda på denna utveckling föreslår utredningen att RKM ska kunna ansöka om statlig kompensation för att tidigarelägga att ett biljettsystem införs i enlighet med BoB-standarden. Ett antal RKM håller också på att införa biljettlösningar med EMV-standarden, andra planerar att göra det, medan några ännu inte har tagit ställning till EMV-standarden. Några RKM har redan påbörjat projekt i syfte att införa MTS7 (BoB-ID) och kommer därför att behöva anpassa mjukvaran i sina läsare till att kunna läsa EMV-standarden.

Utöver investeringar eller anpassningar för att ansluta till det nationella biljettsystemet innebär det nationella systemet nya förutsättningar i några avseenden. Sannolikt medför dessa marginella kostnader och i vissa fall vinster genom stordriftsfördelar beroende på hur de hanteras. Det gäller behovet av:

- administration av identifikatorer och användarkonton,
- anslutning till avräkningssystemet, samt
- inköp av EMV-kort.

I det avslutande avsnittet om kostnader kopplade till förslaget finns resonemang om dessa punkter. Utredningen har däremot inte några beräkningar av dessa kostnader, eftersom de är beroende av hur RKM väljer att agera.

När det gäller finansiering av driften av det nationella biljettsystemet är utredningens förslag att den ska ske på motsvarande sätt som för kollektivtrafikföretagens finansiering av det nationella Resplus-systemet för kollektivtrafik. Resplus-systemet finansieras genom avräkning och system- och hostingavgifter i de fall försäljningen av en biljett har skett genom den nationella samordningen. Driften av det nationella biljettsystemet bör på motsvarande sätt finansieras

genom användaravgifter för de företag som använder systemet. Utgångspunkten är en procentuell avgift som är sjunkande, dvs. ju större volym som säljs genom systemet desto lägre blir den procentuella systemavgiften. Utifrån en kostnadsberäkning framtagen av Samtrafiken och validerad av ett teknikföretag är bedömningen att driften av hela systemet kommer att kosta 10–27 miljoner kronor per år. Denna kostnad kommer att fördelas mellan ingående parter, vilket i vart fall är 21 RKM.

Det är viktigt att kollektivtrafikbranschen får en aktiv del i utformningen av de regelverk som formar systemet. Det kan ske genom att ett råd tillförs en myndighet och genom att det branschgemensamma bolaget Samtrafiken ansvarar för den mer konkreta utformningen av systemet. För att kollektivtrafikföretagen ska välja att använda det nationella biljettsystemet bygger verksamheten på att det innebär kostnadsfördelar, vilket kan åstadkommas genom storskalighet och synergivinster. Utredningen ser att det finns potential för det i det föreslagna biljettsystemet. Utöver att nya samarbeten kan skapas genom det föreslagna systemet så kan också existerande samarbeten utvecklas och effektiviseras.

## Kommersiella kollektivtrafikföretag

### *Skyldigheter*

Kollektivtrafikföretag som bedriver kommersiell trafik är inte skyldiga att ansluta till det nationella biljettsystemets digitala infrastruktur, men de har möjlighet att göra det för att underlätta paketering av färdbevis tillsammans med andra kollektivtrafikföretag. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser detta får för de kommersiella företagen. Det beror på i vilken utsträckning dessa företag deltar i systemet och vilken nytta systemet ger. Flera kommersiella kollektivtrafikföretag som utredningen har haft kontakt med är positivt inställda till möjligheten att ingå i systemet. Utländska företag är särskilt positiva, om systemet bygger på en internationell standard – vilket förslaget innebär – eftersom det underlättar tekniska integrationer. Nyttan för resenärerna med det nationella biljettsystemet blir större ju fler företag som ansluter sig till det. Det är därför viktigt med låga barriärer för anslutning.

För att kunna dra nytta av möjligheten att utfärda färdbevis genom identifikatorer enligt det nationella biljettsystemet behöver företagen möta de villkor som sätts upp för systemet som till exempel handlar om ordnad finansiell ställning.

För att sälja RKM:s biljetter behöver kollektivtrafikföretag godkänna det standardavtal som nås via den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafik. Denna möjlighet beskrivs i avsnitt 9.4. Vill företag sälja andra kollektivtrafikföretags biljetter, krävs bilaterala avtal som reglerar denna möjlighet.

### *Möjligheter*

De fördelar som infrastrukturen för det nationella biljettsystemet innebär för kollektivtrafikföretag är följande:

- möjlighet att på ett effektivt sätt få tillgång till andra kollektivtrafikföretags biljettutbud, genom biljettväxeln, för att sälja andra företags biljetter,
- möjlighet att utfärda färdbevis som kan innehålla produkter från flera företag och som möjliggör maskinell validering (förutsatt att rätt mjukvara är installerad läsarna), samt
- tillgång till en central avräkningsfunktion.

### *Kostnader*

Kollektivtrafikföretag som bedriver kommersiell trafik kan men behöver inte använda infrastrukturen i det nationella biljettsystemet. Det betyder att de inte tvingas installera nya system eller uppdatera befintliga. Dessa aktörer får därför inte några tvingande merkostnader av förslaget. De kan däremot välja att ansluta sig till det nationella biljettsystemet och gör det då på kommersiella grunder, vilket betyder att det i så fall bör innebära en nytta för verksamheten.

De åtgärder som kommersiella kollektivtrafikföretag sannolikt behöver vidta är att hantera IDF-baserade färdbevis enligt den EMV-standard som används inom den digitala infrastrukturen hos det nationella biljettsystemet. Utredningen bedömer att de flesta fordonen i till exempel taxibranschen redan är utrustade med teknik som kan utnyttjas för att hantera IDF i det nationella biljettsyste-

met. I så fall kan det innebära om en kostnad per kollektivtrafikföretag motsvarande några hundra tusen kronor.

De företag som väljer att ingå i systemet delar på de driftskostnader som uppstår för de centrala funktionerna i systemet. Utifrån den användning som företaget har av systemet betalar företaget för driften genom en systemavgift vid respektive biljettförsäljning. Utgångspunkten är en procentuell avgift som är sjunkande, dvs. ju större volym som säljs genom systemet desto lägre blir den procentuella systemavgiften. Utifrån en kostnadsberäkning framtagen av Samtrafiken och validerad av ett teknikföretag är bedömningen att driften av hela systemet kommer att kosta 10–27 miljoner kronor per år. Denna kostnad kommer att fördelas mellan ingående parter, vilket i vart fall är 21 RKM.

Den standard för identifikatorer som utredningen förslår är EMV kernel 5. För att kunna dra nytta av systemet behöver företaget vara beredd att använda den standarden i sin viseringsutrustning. Det innebär inga licenskostnader för kollektivtrafikföretaget.

För att tillgängliggöra det egna företagens utbud av biljettprodukter i samarbeten med andra kollektivtrafikföretag krävs att det egna biljettsystemet är tekniskt integrerat mot biljettväxeln.

## **Andra företag som vill sälja kollektivtrafikens biljetter**

### *Skyldigheter*

För att kunna dra nytta av möjligheten att utfärda färdbevis genom identifikatorer enligt det nationella biljettsystemet behöver företagen möta de regler som sätts upp för systemet som till exempel handlar om ordnad finansiell ställning.

Nyttan med denna möjlighet för försäljande företag är beroende av tillgången till kollektivtrafikens biljetter som beskrivs i avsnitt 9.4. För att sälja RKM:s biljetter behöver kollektivtrafikföretaget godkänna det standardavtal som nås via den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafik.

### *Möjligheter*

Andra företag, som inte är kollektivtrafikföretag men som vill sälja kollektivtrafikens biljetter, har möjlighet att ansöka om att bli utfärdare av identifikatorer, det vill säga färdbevis. Genom den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata ska det finnas öppna försäljnings-API för RKM:s biljetter. I de fall de vill sälja kommersiella kollektivtrafikföretags biljetter krävs bilaterala avtal.

Utredningen har haft kontakt med tjänsteleverantörer som erbjuder mobilitet som en tjänst. Dessa är positivt inställda till möjligheten att ingå i systemet. Utländska företag är särskilt positiva till möjligheten, om systemet bygger på en internationell standard – vilket förslaget innebär – eftersom det underlättar tekniska integrationer för dessa företag. Nyttan för resenärerna med det nationella biljettsystemet blir större ju fler företag som ansluter sig. Det är därför viktigt med låga barriärer för anslutning.

Systemet möjliggör även för företag som inte har som främsta affärsidé att sälja kollektivtrafikbiljetter att också utveckla produkter som inkluderar kollektivtrafik. Det kan till exempel vara en kioskkedja, som säljer kollektivtrafikbiljetter från RKM i dag eller ett bioföretag, som erbjuder köp av biobiljetter och där kollektivtrafikresan i anslutning till föreställningen ingår.

Utredningen bedömer att den främsta möjligheten finns i utvecklingen av mobilitetsabonnemang, som inkluderar tillgång till flera transporttjänster genom ett gemensamt köp.

De fördelar som infrastrukturen för det nationella biljettsystemet innebär för företag som inte är kollektivtrafikföretag är följande:

- möjlighet att på ett effektivt sätt få tillgång till andra kollektivtrafikföretags biljettutbud, genom biljettväxeln, för att sälja andra företags biljetter,
- möjlighet att utfärda färdbevis som kan hålla produkter från flera företag som möjliggör maskinell validering (förutsatt att rätt mjukvara är installerad i läsarna), samt
- tillgång till en central avräkningsfunktion.

### *Kostnader*

Företag (tredjepartsförsäljare) som inte är kollektivtrafikföretag kan på frivillig väg välja att ansluta sig till det nationella biljettsystemet och gör det då på kommersiella grunder, vilket betyder att det i så fall bör innebära en nytta för verksamheten.

De åtgärder som dessa företag behöver vidta är att hantera IDF baserade på EMV-standard (kernel 5). Utredningen bedömer att det varierar kraftigt hur mycket en sådan hantering kan kosta, eftersom det är helt beroende på vilken infrastruktur företaget utgår ifrån.

De företag som väljer att ingå i systemet delar på de driftkostnader som uppstår för de centrala funktionerna i systemet. Utifrån den användning som företaget har av systemet betalar företaget för driften genom en systemavgift vid respektive biljettförsäljning. Utgångspunkten är en procentuell avgift som är sjunkande, dvs. ju större volym som säljs genom systemet desto lägre blir den procentuella systemavgiften. Utifrån en kostnadsberäkning framtagen av Samtrafiken och validerad av ett teknikföretag bedömning är att driften av hela systemet kommer att kosta 10–27 miljoner kronor per år. Denna kostnad kommer att fördelas mellan ingående parter, vilket i vart fall är 21 RKM.

### **Trafikverket, eller den myndighet som regeringen bestämmer**

Utredningen föreslår att Trafikverket blir ansvarig myndighet för att tillhandahålla den digitala infrastrukturen för det nationella biljettsystemet, eftersom myndigheten redan har visst ansvar inom kollektivtrafikområdet. Skulle det framöver bildas en myndighet som är bättre lämpad än Trafikverket kan ansvaret övergå till den myndigheten.

Genom att en myndighet tillhandahåller det nationella biljettsystemet, säkerställs att systemet införs i linje med statens intentioner. Det är sedan möjligt för myndigheten att med föreskrifter lämna uppgifter till andra organisationer, på motsvarande sätt som sker i dag när Transportstyrelsen genom föreskrifter har lämnat uppgifter till Samtrafiken om det gemensamma systemet för trafikantinformation.

När det gäller det nationella biljettsystemets digitala infrastruktur och dess tre centrala funktioner föreslår utredningen att Trafikverket

genom föreskrifter lämnar uppgiften att tillhandahålla systemet till Samtrafiken. Samtrafiken har anmält intresse till utredningen för att tillhandahålla föreslagna funktioner. Utredningen bedömer att det är den mest kostnadseffektiva lösningen, eftersom delar av den infrastruktur som föreslås redan finns inom Samtrafiken i dag. Eftersom utredningen ska föreslå en så kostnadseffektiv lösning som möjligt, har den förutsättningen varit en utgångspunkt för den konsekvensutredning som har genomförts när det gäller kostnaderna för de centrala funktionerna.

Anledningen till att utredningen inte föreslår att ansvaret för att tillhandahålla systemet ska lämnas direkt till Samtrafiken är att det finns ett värde i att staten kan förbehålla sig rätten att välja ansvarig organisation och reglera villkoren för systemet.

#### *Ansvar och kostnader för att tillhandahålla den digitala infrastrukturen för det nationella biljettsystemet*

Det ansvar som åläggs en myndighet för att tillhandahålla infrastrukturen av det nationella biljettsystemet är att säkerställa att följande centrala funktioner upprättas:

- en biljettväxel,
- en central hantering av identifikatorer, samt
- en avräkningsfunktion.

Myndigheten är personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som kan förekomma i systemet och behöver därmed skapa regelverk och vidta skyddsåtgärder som står i proportion till och motverkar de risker som föreligger i hanteringen av data i samband med avräkningsfunktionen. Det handlar till exempel om regler för utlämnande av information, att skapa funktioner för pseudonymisering samt upprätta regler för gallringsrutiner. Genomförandekommittén ska ta fram ett underlag till myndigheten gällande detta.

Utredningen har låtit Samtrafiken och ett fristående konsultbolag inom teknikområdet att uppskatta vad de centrala funktionerna skulle kosta att bygga upp. Uppskattningsvis är kostnaderna cirka 100 miljoner kronor. Mot slutet av detta kapitel redovisar vi en ekonomisk



genomgång. Dessa kostnader förutsätter några redan gjorda investeringar av Samtrafiken i till exempel en biljettväxel.

En myndighet behöver ansvara för en statlig kompensation till RKM och ersättning till den organisation som får ansvar för uppbyggnaden av de centrala funktionerna och får kostnader till följd av investeringar eller anpassningar av ett nationellt biljettsystem. Vi föreslår som framgår senare i detta avsnitt att en genomförandekommitté så tidigt som möjligt bör få i uppdrag att förbereda ett ramverk för den statliga kompensationen och att tills vidare ansvara för att administrera ansökningar om kompensation. Detta arbete bör ske i nära samarbete med Trafikverket.

**Tabell 9.1 Beräknade kostnader för Trafikverket**

Uppgift	Kostnad år 2020	Kostnad år 2021	Kostnad år 2022	Kostnad år 2023–
Formulera krav på:	0,75 mnkr	1,5 mnkr	1,5 mnkr	0,75 mnkr
• Biljettväxel				
• IDF-register				
• Avräkningsfunktion				
Utveckling av:		13–35 mnkr*	13–35 mnkr*	13–35 mnkr*
• Biljettväxel				
• IDF-register				
• Avräkningsfunktion				
Drift av:				10 mnkr**
• Biljettväxel				
• IDF-register				
• Avräkningsfunktion				

Beräkningen bygger på att en person arbetar heltid med detta på myndigheten.

\* Investeringen beräknas landa på totalt 40–110 mnkr. Uppgifter och därmed kostnader föreslås läggas på Samtrafiken.

\*\* Driften bedöms kosta 10–27 mnkr/år, men 2023 är den ännu inte fullt utbyggd. Uppgifter och därmed kostnader föreslås läggas på Samtrafiken.

## Samtrafiken

Utredningen föreslår att ett uppdrag att svara för de centrala funktionerna överlämnas från Trafikverket till Samtrafiken genom föreskrifter. Med dessa föreskrifter kan Samtrafiken få i uppdrag att utveckla, tillhandahålla och sköta driften av biljettväxeln, IDF registret och avräkningsfunktionen. Många av funktionerna liknar de som Samtrafiken tillhandahåller för bokade kollektivtrafikresor i Sverige.

Det kommer därmed att uppstå synergieffekter för branschen genom att utvidga ett existerande samarbete i stället för att grunda något nytt, vilket utredningen finner kostnadseffektivt. Samtrafikens styrelse har också till utredningen meddelat att bolaget är berett att axla detta ansvar.

Samtrafiken är i dag ett nav för den nationella utvecklingen av biljettsamarbeten, standarder och trafikantinformation inom kollektivtrafiken. Myndigheterna ska kunna lämna ett uppdrag till Samtrafiken så länge de finner det lämpligt.

### *Skyldigheter*

Om Trafikverket med föreskrifter lämnar dessa uppdrag till Samtrafiken innebär det skyldigheter för företaget att leverera funktioner enligt en överenskommen specifikation. Det åligger då också Samtrafiken att tillsammans med sina ägare säkerställa den långsiktiga driftsekonomin för systemet utan statliga driftbidrag.

### *Möjligheter*

Eftersom Samtrafiken i dag tillhandahåller det nationella Resplus-systemet för all bokad kollektivtrafik får bolaget möjligheter att uppnå synergieffekter genom att även tillhandahålla det nationella biljettsystemet. Det gör även en tjänsteutveckling möjlig i form av olika tjänster för kollektivtrafikföretagen, som är kopplade till företaget.

### *Kostnader*

Om Samtrafiken får i uppdrag att tillhandahålla biljettsystemet, kommer kostnader för att upprätta de centrala funktionerna att falla på företaget. Utredningen föreslår därför att Samtrafiken på motsvarande sätt som RKM får ansöka om statlig kompensation för de investeringar och anpassningar som behöver göras i och med att centrala funktioner i biljettsystemets digitala infrastruktur införs. En kompensation om 50 procent av utgifterna för de centrala funktionerna kan utgå. Nerlagd tid inom den egna organisationen kan

ingå i den ekonomiska motprestationen. Enligt den beräkning som finns i slutet av detta avsnitt beräknas kostnaderna för systemet uppgå till cirka 100 miljoner kronor.

De löpande driftskostnaderna föreslås täckas av användaravgifter på motsvarande sätt som för Resplus-systemet.

Den standard för identifikatorer som utredningen föreslår är EMV kernel 5. Den centrala organisation som ansvarar för att ge företag rätt att utfärda identifikatorer, måste vara medlem i organisationen för EMV kernel 5, vilket medför en kostnad på 50 000 kronor per år.

### **En genomförandekommitté för förberedelse och genomförande**

Utredningen har tagit fram förslag som gäller de grundläggande principerna och de övergripande dragen för hur ett nationellt biljettsystem kan byggas upp, regleras, finansieras och förvaltas. Mer preciserade underlag saknas när det gäller ett ramverk för statlig kompensation, innehåll i föreskrifter, avtal och andra regelverk för den digitala infrastrukturen och för de centrala funktionerna.

Berörda myndigheter saknar i dag kompetens och andra resurser inom området, vilket skapar problem för målsättningen att införa systemet under första halvåret 2022. Om tidsplanen ska kunna hållas, föreslår vi att en genomförandekommitté inrättas så snart som möjligt för att i dialog med kollektivtrafikbranschen och i samverkan med berörda myndigheter förbereda införandet av ett nationellt biljettsystem.

En genomförandekommitté kan inrättas som en ny utredning med direktiv att förbereda genomförandet av ett nationellt biljettsystem enligt utredningens förslag och att verka fram till december 2022 eller så länge som det anses lämpligt. När lagstiftningen träder i kraft (1 juli 2021) kan genomförandet formellt påbörjas med de beslut om förordningar, föreskrifter och finansiering som krävs för att berörda myndigheter och RKM ska kunna ta sina roller och bland annat anställa personal eller anlita externa resurser. I syfte att förkorta den startsträcka som sedan är nödvändig innan det nationella biljettsystemet kan finnas på plats, kan genomförandekommittén genom att ta fram beslutsunderlag om bland annat dataskydd och göra andra förberedelser underlätta för berörda myndigheter och RKM att komma igång. En viktig och lämplig uppgift för genomförandekom-

mittén är också att ta fram ett ramverk och hantera ansökningar för den statliga kompensationen för eventuella investeringar och andra anpassningar som krävs inför en anslutning till biljettsystemet.

Den 1 januari 2023, när ansökningsmöjligheten till statliga kompensationen har stängts, kan kommitténs uppdrag övergå till Trafikverket eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Genomförandekommittén bör således svara för följande uppgifter.

- Innehåll i föreskrifter och andra underlag bland annat om data-skydd för regerings- och myndighetsbeslut,
- Avtal och andra regelverk för den digitala infrastrukturen och de centrala funktionerna,
- Ramverk för och hantering av den statliga kompensationen, samt
- Ansvar för att de centrala funktionerna kommer på plats.

Genomförandekommittén ska ansvara för dessa uppgifter i nära samverkan med kollektivtrafikbranschen och berörda myndigheter.

**Tabell 9.2 Beräknade kostnader för genomförandekommittén**

	Innehåll	Kostnad År 2020	Kostnad År 2021	Kostnad År 2022	Kostnad År 2023
Förberedelser och genomförande	Arbetets innehåll: <ul style="list-style-type: none"> <li>• innehåll i föreskrifter och andra underlag för regerings- och myndighetsbeslut,</li> <li>• avtal och andra regelverk för den digitala infrastrukturen och de centrala funktionerna,</li> <li>• ramverk för och hantering av den statliga kompensationen,</li> <li>• ansvar för att de centrala funktionerna kommer på plats.</li> </ul>	2 mnkr	5 mnkr	5 mnkr	1 mnkr

## Transportstyrelsen

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen ska ansvara för att meddela föreskrifter och utöva tillsyn av infrastrukturen för det nationella biljettsystemet. Detta ansvar kan åläggas Transportstyrelsen först efter det att med ikraftträdandet av föreslagen lagstiftning sommaren 2021 och nödvändiga förordningar har beslutats. Genomförandekommittén bör i samråd med Transportstyrelsen få i uppdrag att förbereda föreskrifterna. De föreskrifter som utredningen anser behöver utfärdas gäller bland annat följande frågor.

- Regelverk för användare av biljettsystemet som stadgar att deras system lever upp till motsvarande krav som finns i BoB-standarden samt EMV-standard.
- Regelverk för användare av biljettsystemet som bland annat avser regler för anslutning av kollektivtrafikföretag och regler för utfärdare av identifikatorer.
- Regelverk för den avräkningsfunktion som reglerar skuldförhållandena mellan deltagande kollektivtrafikföretag.

Eftersom några av de föreskrifter som ska utfärdas rör tekniska specifikationer, krävs en notifieringsprocess inom EU, vilket kan ta fyra månader i anspråk. Därför behöver arbetet med föreskrifter ske parallellt med beredning av lagförslag.

Eftersom Transportstyrelsen redan utövar tillsyn enligt kollektivtrafiklagen föreslår vi att myndigheten får ansvar för tillsynen av den digitala infrastrukturen av det nationella biljettsystemet definierad i lagens nya kapitel 3a. Tillsynen föreslås riktas dels mot de regionala kollektivtrafikmyndigheter som ska ansluta till systemet och företag som på frivillig väg ansluter, dels mot den myndighet som ansvarar för att tillhandahålla systemet.

### *Beräknade kostnader för Transportstyrelsen*

Transportstyrelsens kostnader blir initialt sannolikt högre till följd av till exempel arbetet med att utarbeta föreskrifter för att fördela ansvar gällande data till det gemensamma systemet för trafikantinformation. Dessa kostnader beräknas till 1 personår per år de första två åren eller

cirka 1,5 miljon kronor per år. Kostnaderna begränsas senare till tillsynsverksamheten. Vår bedömning är att resursbehovet för tillsyn uppgår till cirka 0,75 miljon kronor per år.

Utredningen har i tabell 9.3 beräknat kostnaderna för myndigheten för att utveckla och ansvara för föreskrifter och tillsyn de första åren.

**Tabell 9.3 Beräknade kostnader för Transportstyrelsen**

	Innehåll	Kostnad År 2020	Kostnad År 2021	Kostnad År 2022	Kostnad År 2023–
Föreskrifter	Regelverk för: <ul style="list-style-type: none"> <li>• krav som motsvarar Biljett- och betalstandarderna samt EMV-standard</li> <li>• utfärdare av identifikatorer.</li> </ul>	0,2 mnkr	1,5 mnkr	1,5 mnkr	0
Tillsyn	av följande aktörer att de lever upp till regelverk: <ul style="list-style-type: none"> <li>• RKM som ska ansluta till systemet.</li> <li>• Företag som frivilligt ansluter.</li> <li>• Myndigheten som ansvarar för systemet.</li> </ul>	0	0	0,75 mnkr	0,75 mnkr

### 9.3.2 Konsekvenser för resenärer och det kollektiva resandet

Kollektivtrafikresenärer som har färdbevis för regional kollektivtrafik kommer med det föreslagna nationella biljettsystemet att kunna använda sina färdbevis vid resor med regional kollektivtrafik oavsett var i landet som resorna sker.

För att skapa en påtaglig överflyttning av resande från privatbilism behöver kollektivtrafiken nå de som i dag ännu inte är resenärer inom kollektivtrafiken. Enligt Svensk kollektivtrafiks undersökning Kollektivtrafikbarometern reste 53 procent av Sveriges befolkning regelbundet med kollektivtrafik under 2018, medan andelen som regelbundet reste med privatbil var 82 procent. För att göra kollektivtrafiken till ett reellt alternativ för denna grupp krävs tjänsteutveckling. Det handlar om att utforma helt nya tjänste-

erbjudanden där regional kollektivtrafik kombineras med tillgång till andra delade transportmedel.

Ansvar för utformningen av tjänsteerbjudanden ligger på kollektivtrafikföretagen. Som påpekats tidigare är det nationella biljettsystemet en infrastruktur som förenklar för kollektivtrafikföretag att skapa gemensamma kundererbjudanden till resenärer. Hur attraktiva erbjudandena blir påverkar i vilken utsträckning det nationella biljettsystemet kan sägas bidra till överflyttningen. Klart är att det nationella biljettsystemet har potential att ta bort barriärer dels för resenärer som upplever det besvärligt att köpa biljetter till kollektivtrafiken, dels för kollektivtrafikföretag som tycker att det finns tekniska svårigheter att integrera sina system med andra för att utveckla nya reseerbjudanden.

### Konsekvenser på kort sikt

På kort sikt kommer det nationella biljettsystemet sannolikt att ha begränsad effekt på överflyttningen till kollektivtrafik, men resenärerna kommer generellt att vara mer nöjda med kollektivtrafikens biljettsystem.

Resenärsnyttan ökar framför allt för att ett IDF-baserat system medför sänkta transaktionskostnader vid kollektivtrafikresande och ökar bekvämlighet vid biljettköp. Transaktionskostnader är de kostnader som uppstår varje gång en resenär exempelvis behöver leta information, stå i kö eller vänta på att biljetten blir scannad. Ett IDF-baserat biljettsystem sänker transaktionskostnaderna och ökar bekvämlighet på följande sätt.

- Resenären kan ha en och samma IDF-baserade resehandling, i stället för som i dag ett antal resekort för de regioner och trafikoperatörer denna reser med.
- Säkerheten för resenären ökar då denna inte behöver bära en biljett utan bara en rättighet kopplad mot ett bakomliggande system.
- Scanningen av biljetter blir mer effektiv på sikt, vilket leder till minskade köer.
- Den fysiska bäraren av reserättigheten, ett kort eller annan behö- ringstingest, behöver inte laddas vid någon viss terminal.

- Det är lättare att köpa biljetter åt andra, eftersom detta kan göras online.
- Reserättigheter kan flyttas mellan olika resehandlingar knutna till samma IDF, där affärsreglerna så tillåter. Systemet gör det möjligt att inte behöva koppla reserättigheten till en resehandling som är ett traditionellt resekort. Det som krävs för att bära reserättigheten i ett IDF-baserat biljettsystem är ett chip som är auktoriserat för ändamålet.

En del RKM har redan infört, eller planerar att införa, ett IDF-baserat biljettsystem, medan andra ligger långt efter. Drygt hälften av Sveriges befolkning bor i regioner som har, eller planerar att snart införa, ett IDF-baserat biljettsystem (Stockholm, Kalmar, Skåne, Jönköping, Halland och Kronoberg). Resenärer inom dessa regioner har redan, eller kommer inom något år att kunna ta del av, en del av de nyttor som nämns ovan. Däremot har de RKM som har utvecklat IDF-baserade system valt att använda olika standarder för sina system, vilket leder till att resenärerna inte kan dra nytta av de funktioner som en nationell samordning skapar.

Resenärer i övriga regioner, som ännu inte planerat att införa ett IDF-baserat biljettsystem, kommer sannolikt att få ett modernt biljettsystem för kollektivtrafik snabbare tack vare det nationella systemet, eftersom statens kompensation till den regionala trafikmyndigheten underlättar investeringsbeslut.

Transaktionskostnader utgör endast en av de beslutsfaktorer som påverkar en resenärs val av transportmedel. Forskning visar att de faktorer som verkar ha störst betydelse för resenärer är avgångstider, turtäthet, restid, pålitlighet, enkelhet, kunskap och pris. Därför är tjänsteutvecklingen inom kollektivtrafikområdet viktig för att få fler resenärer att resa kollektivt.

### **Konsekvenser på längre sikt**

Systemet medger enklare paketering av kombinerade mobilitets-tjänster och produkter genom att de företag som har rätt att utfärda identifikatorer kan inleda samarbeten med kollektivtrafikföretag. Full nytta av systemet uppnås först när systemet är etablerat och även används av andra kollektivtrafikföretag och övriga företag som vill



samarbeta med kollektivtrafiken. Som konstaterats tidigare beror konsekvenserna av det nationella biljettsystemet på vilka erbjudanden som kollektivtrafiken utvecklar genom det nationella biljettsystemet. I kapitel 7 framgår att en svårighet i utvecklingen av mobilitet som en tjänst är det hinder som tekniska integrationer innebär. Genom det nationella biljettsystemet sänks sannolikt den tröskeln och Sverige har möjlighet att bli ett föregångsland inom utvecklingen av mobilitetstjänster.

Även om konceptet *mobilitet som en tjänst* ännu inte har etablerats i full skala, bedömer utredningen att förslaget om en digital infrastruktur för det nationella biljettsystemet som är öppen för såväl kollektivtrafikföretag som andra företag att använda, kan bidra till fler mobilitetstjänster. Ett positivt tecken är att ett antal RKM har inlett nydanande samarbeten för tjänsteutveckling, även om företelsen ännu är i sin linda.

Andra faktorer som påverkar genomslaget av ett nationellt biljettsystem är teknikutvecklingen inom fordonsindustrin med till exempel självkörande bilar, som spås förändra köpet av transporttjänster till att i större utsträckning handla om att köpa mobilitetstjänster genom abonnemang, något som det nationella biljettsystemet lämpar sig väl för då det är kontobaserat.

### 9.3.3 Ekonomiska konsekvenser för RKM

Utredningen uppskattar investeringskostnader för RKM till cirka 61–87 miljoner kronor totalt. Investeringarna behövs främst för att anpassa biljettsystem till BoB-standard och för att anpassa biljettläsare och annan valideringsutrustning till EMV-standarden. Därutöver kräver systemet administration av konton och inköp av EMV-kort. Merkostnaderna för detta är svårare att uppskatta, eftersom det beror på olika faktorer som hur inköp görs och vilken administration som RKM har i dag eller planerar för i framtiden.

#### *Biljettläsare/valideringsutrustning*

För att kunna visa biljetter i ett biljettsystem baserat på BoB-standarden måste fordonen ha en viseringsutrustning, en så kallad läsare. Läsningen kan ske på optisk väg genom att läsa en Aztec-kod

eller elektroniskt genom att läsa ett NFC-chip (*Near Field Communication*). Hittills har alla som infört biljettsystem baserat på BoB-standarden installerat så kallade multiläsare som fungerar med båda tekniker. Om vi antar att så är fallet även i kommande implementeringar, är det ingen merkostnad i själva viseringsutrustningen.

Förslaget i avsnitt 8.2 innebär att RKM dels behöver ha ett biljettsystem baserat på BoB-standarden, dels NFC-läsare som kan läsa föreslagna chip. Eftersom alla RKM ännu inte har ett biljettsystem baserat på BoB-standarden i bruk, kan det upplevas som en merkostnad att göra det. Utredningen har utgått ifrån att alla RKM kommer att införa ett biljettsystem baserat på BoB-standarden i enlighet med vad branschen redan har kommit överens om. Därför är den eventuella merkostnaden endast den ekonomiska skillnaden i när detta införande sker i tiden.

Avtalstiden för existerande så kallade smarta kort-lösningar håller i många fall på att löpa ut. Skånetrafikens avtal löpte ut först under 2019. SL:s avtal går ut 2023 och de flesta andra RKM-avtalen upphör någon gång där emellan. Merkostnaden för att ta BoB-system tidigare i bruk än planerat för att kunna ansluta till det nationella biljettsystemet 2022 uppskattas vara i storleksordningen 2–5 miljoner kronor per RKM. Enligt utredningens enkät är det sju RKM som kan vara föremål för det, dvs. en total kostnad på 14–35 miljoner kronor om de inte gör gemensamma upphandlingar. Vid gemensamma upphandlingar blir den beräknade kostnaden per system mer relevant än kostnaden per RKM.

För att RKM ska kunna ansluta sig till den nationella biljett- och betalväxeln krävs att de gör investeringar i sin egen mjukvara. Baserat på intervjuer med Samtrafiken uppskattas investeringen för varje RKM bli cirka 2 miljoner kronor eller cirka 42 miljoner kronor för samtliga RKM.

Utredningens förslag innebär en identifikation med ett så kallat IDF (*NFC-chip*). Läsarna måste då installeras med en mjukvara som kan läsa chip. Branschen hade först tagit fram en egen standard för denna läsning, BoB MTS 7 (*Mobile Ticket Specification version 7*). SL valde senare att i sin utveckling i stället utgå från den internationella EMV-standarden för samma sak. Utredningen ser fördelar med att EMV-standarden är internationell och därför möjliggör för fler kollektivtrafikföretag att ansluta till det nationella biljettsystemet jämfört med om systemet hade byggts på en inhemsk standard. För

att dra nytta av de investeringar som SL redan har gjort, föreslår vi en version av standarden som heter *kernel 5*. Förslaget är därför att alla RKM ska använda EMV kernel 5, liksom alla andra företag som tar del av systemet.

Eftersom samarbetet mellan RKM i södra Sverige (Hallandstrafiken, Länstrafiken Kronoberg, Jönköpings Länstrafik och Kalmar Länstrafik) tillsammans med Skånetrafiken redan har infört, eller planerar att införa, BoB MTS 7 i stället för EMV kernel 5, uppstår det för dessa en merkostnad att omprogrammera läsare. Skånetrafiken har under hand informerat om att de ändå planerar att övergå till EMV innan 2022 och problemet kvarstår då hos de återstående fyra regionerna. Dessa fyra använder samma biljettsystem, vilket innebär att en uppgradering endast kräver en ny mjukvara. Kostnaden för en sådan mjukvara inklusive arbetet att uppdatera läsarna bedöms i storleksordningen 5–10 miljoner kronor.

#### *Kostnader för EMV-kort*

Konsekvensanalysen visar att EMV-kort är dyrare än MTS 7-kort. Kostnaden för plastkort med chip är däremot i stor utsträckning beroende på vilken volym som beställs och kostnaderna är därför svårbedömda. Troligen kommer SL:s stora volymer av EMV-kort att utradera en eventuell prisskillnad på marknaden. Det är också möjligt att RKM i framtiden går samman vid beställningar av plastkort för att ytterligare pressa priserna.

#### *Kostnader för administration av identifikatorer och användarkonton*

Redan i dag har resenärer hos de flesta RKM möjlighet att registrera sig som kund och utföra köp. De flesta RKM, liksom företag i andra branscher, ser fördelar med att kunderna skapar konton för köp. Det faktum att det föreslagna biljettsystemet bygger på att resenären skapar ett konto, med undantag för de produkter som RKM väljer att skapa utan krav på konto, bör med andra ord inte påverka RKM i någon större omfattning. Med samma logik bör det inte innebära några påtagliga kostnader att hålla ett IDF-register, även om hanteringen behöver vara förenlig med GDPR och datasäkerhet, likt verksamheten i övrigt.

*Kostnader för anslutning till avräkningssystemet*

Varje RKM kommer också att ha vissa kostnader för att ansluta till det nationella avräkningssystemet. Det nationella avräkningssystemet har potential att ersätta många befintliga eller framtida bilaterala och multilaterala avtal som RKM har med varandra. Det är dock osäkert i vilken utsträckning det verkligen kommer att ske och vi har därför inte uppskattat kostnadsbesparingen för en sådan förenkling.

*Kostnader för användning av EMV kernel 5*

Den föreslagna standard som det nationella biljettsystemet bör utgå från är EMV kernel 5 med tillgång till kort utan de stora kreditgivarnas loggor. Denna standard ställer krav på att systemets huvudman är medlem i föreningen för huvudmannaskapet av EMV kernel 5, vilket för huvudmannen kostar 50 000 kronor per år. Den centrala funktionen behöver certifiera alla RKM och därmed ge dessa behörighet att använda systemet i sina befintliga biljettsystem. Ungefär vartannat år kommer certifikaten, det vill säga behörigheterna, att behöva förnyas.

**Tabell 9.4 Beräknade kostnader för RKM**

	Antal berörda RKM	Nedre kostnads- spänn	Övre kostnads- spänn	Total
Tidigareläggning av BoB-implementering i de regionala biljettsystemen	7	2 mnkr	5 mnkr	14–35 mnkr
Anpassning till nationellt biljettsystem för RKM	21	2 mnkr		42 mnkr
Ersättning av MTS 7 till EMV	4*	5 mnkr	10 mnkr	5–10 mnkr
<b>Totalt</b>				<b>61–87 mnkr</b>

\* Regionerna i södra Sverige med gemensamt system.

*Driftskostnader för det nationella biljettsystemets digitala infrastruktur*

Kostnaderna för biljettsystemet ska täckas av användaravgifter som betalas av de aktörer som ansluter sig, på motsvarande sätt som att kollektivtrafikföretagen finansierar det nationella Resplus-systemet

för all bokad kollektivtrafik. När det gäller driftskostnader är Samtrafikens uppskattning betydligt högre än teknikbolagets bedömning. Teknikbolaget uppskattar att kostnader för drift av system generellt uppgår till cirka 25 procent av investeringskostnaden. Utifrån detta nyckeltal uppskattar utredningen kostnaderna för driften av de centrala funktionerna till 10–28 miljoner kronor per år.

*Statlig kompensation till RKM och den organisation som ska tillhandahålla systemet*

Infrastrukturen för det nationella biljettsystemet är ett statligt ansvar, som ställer krav på att alla RKM ansluter sig. Därför föreslår utredningen att staten bör betala ut en kompensation till parter som får skyldigheter till följd av systemet. En kompensation ska kunna betalas ut som ersättning för en del av de kostnader som uppstår hos RKM och den organisation som får i uppgift att tillhandahålla systemet. Vi kan se att en del av de investeringar som behöver göras redan är planerade inom kollektivtrafikbranschen och hos enskilda RKM. Däremot bedömer utredningen att en ekonomisk kompensation är nödvändig för att göra alla nödvändiga investeringar möjliga. Det gäller särskilt för RKM med ansträngd ekonomi.

Dessa får kostnader för att anpassa sina befintliga system eller för investeringar för att möjliggöra det nationella biljettsystemet. Kompensationen ska inte gå till hårdvaruinvesteringar eller drift av systemet. De uppskattade kostnaderna för centrala funktioner uppgår till 40–110 miljoner kronor och de regionala investeringarna beräknas uppgå till 61–87 miljoner kronor, vilket tillsammans motsvarar cirka 100–200 miljoner kronor.

Eftersom RKM och branschföretag ändå har behov av att utveckla sina system, anser utredningen det vara skäligt att kräva en motfinansiering om 50 procent. Motfinansiering ska kunna ske i form av nerlagda mantimmar. Mot bakgrund av de uppskattade investeringskostnaderna för den centrala digitala infrastrukturen och de regionala anpassningarna som behöver göras, föreslår utredningen att staten bidrar med kompensation om totalt 100 miljoner kronor. Utvecklingsprojekt inom följande områden bör kunna bli föremål för ekonomisk kompensation.

- Projekt som realiserar det nationella IDF-registret,
- Projekt som realiserar biljettväxel baserat på BoB-standard,
- Projekt som realiserar nationell avräkning,
- Projekt som moderniserar biljettsystemen i enlighet med BoB-standard,
- Projekt som moderniserar datahanteringen och uppfyller kraven för nationella harmoniserade data i NetEx, SIRI eller annat av myndigheter anmodat format, samt
- Projekt som leder till harmonisering av affärsregler.

Ansökan om kompensation ska kunna lämnas efter det att lagstiftningen har trätt i kraft 2021 och ansökningstiden ska kunna vara öppen till den 31 december 2022 eller till den tidpunkt när medlen är slut. Projekten ska vara slutförda senast den 31 december 2023. Projektmedel får inte tilldelas utan att ansökande part som en del i ansökningsprocessen har förklarat hur drift och förvaltning av system ska ske och finansieras.

#### **9.4 En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter**

För att främja innovation inom mobilitetsområdet föreslår utredningen en rad åtgärder. Genom dessa ska det bli enklare för tjänsteföretag att utveckla mobilitetstjänster, vilket gör kollektivtrafiken mer attraktiv och tillgänglig för resenärerna.

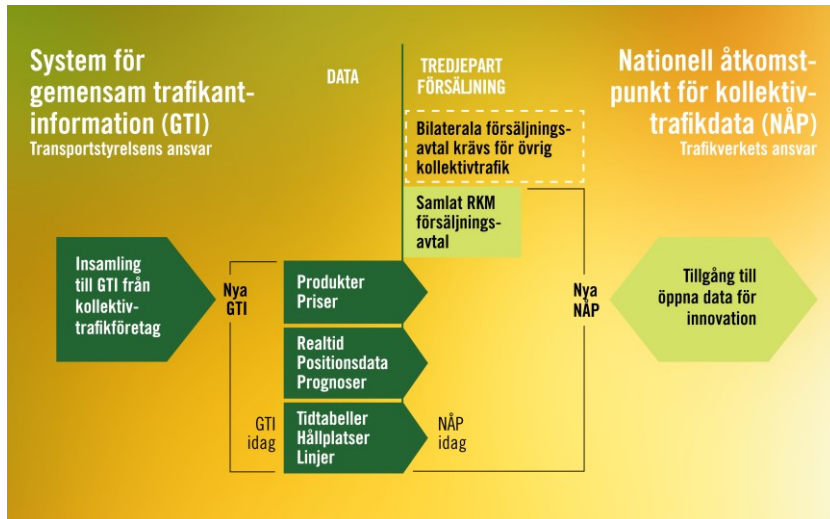
**Figur 9.2** En nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter



Den existerande nationella åtkomstpunkten med kollektivtrafikdata (NÅP) utvecklas till att även innehålla följande.

- Biljettinformation avseende produkter och priser,
- Realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell, samt
- Standardavtal för tillgång till RKM:s biljettprodukter för tredjepartsförsäljning.

**Figur 9.3** Relationen mellan systemet för trafikantinformation (GTI) och en nationell åtkomstpunkt för kollektivtrafikdata (NÅP)



Den existerande nationella åtkomstpunkten med kollektivtrafikdata (NÅP) utvecklas till att även innehålla biljettinformation avseende priser och produkter, realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell och standardavtal för tillgång till RKM:s biljettprodukter för tredjepartsförsäljning.

#### 9.4.1 Berörda organisationer och ansvar

Följande organisationer är direkt berörda av förslaget.

- Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM)
- Kollektivtrafikföretag
- Andra företag som vill utveckla tjänster med kollektivtrafikdata och öppna försäljnings-API
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Konsumentverket
- Samtrafiken
- En genomförandekommitté



## Regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM)

RKM har samma skyldigheter, möjligheter, kostnader och ekonomiska fördelar med utredningens förslag som alla kollektivtrafikföretag har och som anges under rubriken Kollektivtrafikföretag. För RKM gäller dessutom följande aspekter.

### *Skyldigheter*

RKM ska tillåta tredjepartsförsäljning av sina produkter utan diskriminering och på lika villkor. RKM-produkter som av någon anledning inte är relevanta för tredjepartsförsäljning (till exempel skolkort) ska kunna undantas genom föreskrifter från Transportstyrelsen. RKM får även begära dispens för andra biljettprodukter som bedöms irrelevanta för tredjepartsförsäljning.

Ett standardavtal behöver utvecklas för tredjepartsförsäljning som reglerar villkoren för tillgång till och försäljning av RKM:s biljetter och som anger ett utrymme för en rimlig förmedlingsavgift som lämnas till den part som säljer. Utredningen förslår att Konsumentverket ska bistå i arbetet med att inrätta tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter genom att leda arbetet med att skapa en branschöverenskommelse med Svensk Kollektivtrafik. Överenskommelsen ska skapa regler för tredjepartsförsäljning och säkerställa att resenärers intressen tas om hand vid tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter.

RKM ska i sina trafikförsörjningsprogram redovisa digitala åtgärder för att underlätta reseplanering och försäljning för offentlig och kommersiell trafik så att dessa kan komplettera varandra och utökas till att omfatta nya mobilitetstjänster.

### *Möjligheter*

Förslaget om öppna försäljnings-API innebär att RKM:s biljetter blir mer tillgängliga utan att varje RKM behöver utveckla egna lösningar för att göra öppna försäljnings-API tillgängliga.

Förslaget om ett tillägg i transportförsörjningsprogrammet ger RKM möjligheter till utvecklad samordning av digitala tjänster. Det

kan skapa en effektivare användning av transportsystemet och främja företag som bidrar med kompletterande kollektivtrafik.

### *Kostnader och ekonomiska fördelar*

Det finns ekonomiska fördelar med att RKM slipper utveckla egna lösningar för att göra öppna försäljnings-API tillgängliga. Andra fördelar är att det är den säljande parten som tar kundrelationskostnaden i form av kundtjänst, reklamationshantering, fakturering med mera. Frågan om det totalt sett leder till en kostnad eller inte beror på det utrymme för försäljningsavgifter som RKM lämnar på sina biljettprodukter.

Upprättande av en branschöverenskommelse om villkoren för tredjeparts försäljning bedöms medföra marginella kostnader för RKM. När Bussföretagen slöt en liknande branschöverenskommelse under ledning av Konsumentverket var branschens tillkommande kostnad, över nedlagd tid, ersättning för konsultation av en jurist.

Eftersom redovisningen i trafikförsörjningsprogrammen inte innebär något annat än ett redovisningsansvar är förslaget inte förenat med annat än marginella kostnader för att ta fram det underlag som krävs för redovisningen.

### **Kollektivtrafikföretag**

Med kollektivtrafikföretag avses här den definition som används i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Det berör därför både RKM och företag som bedriver kommersiell kollektivtrafik.

### *Skyldigheter*

För kollektivtrafikföretag finns redan ett krav att lämna data för trafikantinformation. Detta utökas nu med utredningens förslag om att kravet även ska gälla information om produkter och priser. Med produkter avser vi biljetter eller färdbevis för en rättighet att använda persontransporttjänster. Det som avses med priser är biljetternas, eller färdbevisens, pris. Förslaget är i enlighet med EU-förordning 2017/1926, servicenivå 2 och 3. Det gäller bara information om pro-

dukter och priser, det vill säga inte försäljnings-API, som möjliggör försäljning av produkterna.

Kollektivtrafikföretag ska också enligt utredningens förslag lämna realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell till ett gemensamt system för trafikantinformation samt biljettprodukter och priser för dessa enligt det regelverk som Transportstyrelsen upprättar.

Utredningen föreslår att kravet på att lämna dynamiska data enbart bör omfatta de kollektivtrafikföretag som redan har realtidsdata digitalt (maskinellt läsbart). Detta för att inte skapa orimliga krav på berörda företag. Det innebär att kollektivtrafikföretag som inte har systemstöd för digital hantering av dynamiska data inte behöver implementera sådana lösningar. Utredningen bedömer att med denna avgränsning är det i första hand de stora kollektivtrafikföretagen som redan hanterar realtidsdata som berörs. När det gäller priser och produkter berörs alla kollektivtrafikföretag och för de företag som har en dynamisk prissättning och ska leverera lägsta pris och medelpriser tillkommer en ny rutin för att genomföra detta.

### *Möjligheter*

De möjligheter förslaget innebär är att kollektivtrafikföretag i sina digitala tjänster kan utveckla informationen till resenärer som inbegriper realtidsinformation. Det gäller inte bara för de egna fordonen utan även för annan trafik som kan anknyta. Det är känt att realtidsinformation om till exempel trafikstörningar är något som efterfrågas av resenärer. Genom dessa data underlättas tjänster till resenärer som ger aktuell trafikinformation. Med förslaget att kollektivtrafikföretagen även ska lämna information om biljettprodukter och priser, kan tjänster utvecklas som ger ett bättre beslutsunderlag för resenärer vid planering för och val av resa med kollektivtrafik.

Kommersiella kollektivtrafikföretag har rätt att få sitt utbud exponerat i NÅP, vilket gör att deras produktutbud finns tillgängligt för tjänsteinnovation av tredje part.

Förslaget om att RKM i sina trafikförsörjningsprogram ska redogöra för åtgärder som underlättar reseplanering och försäljning som inkluderar trafik från andra kollektivtrafikföretag kan på sikt påverka kollektivtrafikföretagen. Krav på redovisning av åtgärder kan främja

att den offentliga kollektivtrafikens kundgränssnitt i ökad grad inkluderar annan kollektivtrafik än den egna, vilket kan vara positivt för dessa företag.

För att sälja RKM:s biljetter behöver kollektivtrafikföretag godkänna det standardavtal som ska kunna nås via NÅP. Vill företaget sälja kollektivtrafikbiljetter från andra kollektivtrafikföretag behöver de ingå avtal med dessa. Tillgång till biljetter nås genom det nationella biljettsystemets biljettväxel. Biljettväxeln innebär att kollektivtrafikföretaget endast behöver göra en BoB-gemensam integration i stället för en integration med respektive kollektivtrafikföretag.

### *Kostnader*

Förslaget att leverera positionsdata och prognoser i relation till tidtabell är begränsat till att gälla de kollektivtrafikföretag som har sådana data i digitalt format. Det innebär att kollektivtrafikföretag inte behöver utveckla och implementera nya lösningar, om de i dag inte har systemstöd för insamling och hantering av dynamiska data i ett maskinläsbart format. De kollektivtrafikföretag som har realtidsdata behöver enligt utredningens förslag exportera dessa data till NÅP i ett standardiserat format.

Utredningen anser att begränsningen av kravet att leverera data till att bara gälla realtidsdata som finns i digitalt format innebär att merkostnaderna för förslaget blir marginella. I nuläget lämnar ungefär hälften av 21 RKM sina dynamiska data till NÅP. Övriga RKM har uppgifterna i digitalt format men kan inte leverera dessa, eftersom Samtrafiken i dagsläget inte är färdiga med utvecklingen av en teknisk lösning som kan ta emot dessa format.

De kostnader som uppkommer för RKM, som har dynamiska data i digitalt format men som ännu inte förmedlar den till GTI, uppstår för att de behöver sätta upp systemet för att löpande leverera realtidsdata och eventuella justeringar i format av denna. För att säkerställa leverans av dynamiska data från övriga RKM beräknar utredningen att systemanpassningar behöver genomföras i 4–5 underleverantörers trafikdatasystem till en kostnad av cirka 500 000 kronor per system. Beräkningarna bygger på de kostnader som Samtrafiken har haft för att bygga upp ett motsvarande system.

Motsvarande behov av systemanpassningar bedömer vi finns även för kommersiella kollektivtrafikföretag. Totalt beräknas förslaget medföra en utvecklingskostnad på 4–5 miljoner kronor för de kollektivtrafikföretag och deras underleverantörer som omfattas av förslaget.

## **Andra företag som vill utveckla tjänster med kollektivtrafikdata och öppna försäljnings-API**

### *Möjligheter*

Företag som lever upp till de krav som ställs på tredjepartsförsäljare har möjlighet att sälja RKM:s biljetter som finns tillgängliga i NÅP. Det är känt att företaget har efterfrågat den möjligheten och utredningen anser att det dels kan göra andra företags kunderbjudanden mer attraktiva, dels kan öka tillgängligheten till kollektivtrafik.

Företag kan också i sina digitala tjänster utveckla informationen till resenärer som inbegriper realtidsinformation avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell och information om priser och produkter. Realtidsinformation om till exempel trafikstörningar är något som är efterfrågat av resenärer. Genom dessa data underlättas tjänster till resenärer som ger aktuell trafikinformation.

### *Framtida ekonomiska fördelar*

Förslaget innebär inga kostnader eller skyldigheter för dessa företag, däremot möjlighet till framtida ekonomiska fördelar genom utveckling av nya tjänster som bygger på utvecklingen av NÅP.

## **Trafikverket**

### *Skyldigheter*

Trafikverket föreslås utöka innehållet i NÅP. Utöver denna skyldighet behöver processer och dokumentation utvecklas för att skapa ett fungerande system för tredjepartsförsäljning.

### Möjligheter

Trafikverket har möjlighet att med föreskrifter lämna över verksamheten, men inte ansvaret, för en nationell åtkomstpunkt för kollektivtrafikdata till en annan organisation, till exempel till Samtrafiken.

Trafikverket kan använda nya data i sina egna informationstjänster gentemot resenärer.

### Kostnader

Utökningen av innehållet av NÅP beräknas kosta 2 manår eller cirka 3 miljoner kronor årligen, vilket vi föreslår tas från den nationella infrastrukturplanen. För att Trafikverket ska kunna hantera till exempel avtal i samband med tredjepartsförsäljning krävs finansiering för detta.

**Tabell 9.5 Beräknade kostnader för Trafikverket**

	Innehåll	Kostnad År 2020	Kostnad År 2021	Kostnad År 2022	Kostnad År 2023–
Utveckla innehållet i nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata	Innebär tillföra: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biljettinformation avseende priser och produkter</li> <li>• Realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell</li> <li>• Standardavtal för tillgång till RKM:s biljettprodukter för tredjepartsförsäljning</li> </ul>		1,5 mnkr	3 mnkr	3 mnkr
Utveckla processer och dokumentation för tredjepartsförsäljning.					
Inrätta ett råd med representanter från RKM					

## Transportstyrelsen

### *Skyldigheter*

Transportstyrelsen bör meddela föreskrifter och utöva tillsyn över att av kraven på RKM att tillgängliggöra sina produkter till tredjepartsförsäljning följs. RKM ska genom föreskrifterna kunna medges undantag för vissa produkter, till exempel skolkort, eller kunna begära dispens för andra produkter, som inte anses relevanta för tredjepartsförsäljning.

När det gäller tredjepartsförsäljning behöver ett regelverk upprättas som tydligt beskriver rättigheter och skyldigheter mellan utförande part, säljande part och resenären. Utgångspunkten bör vara den branschöverenskommelse som Svensk kollektivtrafik utarbetar under ledning av Konsumentverket.

De föreskrifter som meddelas ska stadga att informationen om RKM:s biljettinformation, avseende priser och produkter, samt realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell, ska göras tillgängliga som öppna data i standardiserade format med standardiserade villkor. Utbudet ska presenteras på ett tydligt sätt så att det blir enkelt för externa parter att förstå vad den nationella åtkomstpunktens tjänster och datakällor innehåller. Även bakomliggande data och metadata ska tillhandahållas.

Förslaget innebär att det ansvar för trafikantinformation som i dag ligger på Transportstyrelsen utökas till att även gälla information om priser och produkter, reatidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell samt öppna försäljnings-API.

När det gäller information om trafikdata, produkter och priser ska data tillhandahållas via en nationell åtkomstpunkt i enlighet med 4 kap. 2 § lagen (2020:1065) om kollektivtrafik och EU-förordning 2017/1926 och dess bilaga A (specifikationer). Kraven i förordningen att tillhandahålla statistiska trafikdata enligt artikel 4 ska även omfatta dynamiska trafikdata, vilket respektive medlemsstater har rätten att själva bestämma i enlighet med förordningens artikel 5.

Transportstyrelsen får i uppdrag att efter samråd med Trafikverket upprätta föreskrifter enligt vilka kollektivtrafikföretag ska göra trafikant- och biljettinformation tillgänglig i det gemensamma systemet för trafikantinformation och biljetter. Det gäller regelverk för den nya informationen om produkter och priser samt realtidsdata avseende positionsdata och prognoser i relation till tidtabell

som ska levereras till GTI. Utredningen ser också ett behov att ett tydligare regelverk när det gäller information om hållplatser som redan i dag levereras till GTI. Även i detta arbete kan en genomförandekommitté göra en betydelsefull insats genom förberedelser innan myndigheterna har hunnit bygga upp kompetens i frågan.

Föreskrifterna bör utgå från rekommenderade dataformat inom EU som NetEx och Siri.

Transportstyrelsen bör utöva tillsyn över att tillämpningen av kraven gällande NÅP som ställs på kollektivtrafikföretag och Trafikverket tillgodoses.

### *Möjligheter*

Transportstyrelsen har möjlighet att med föreskrifter lämna uppgifter för den föreslagna nya informationen för GTI till Samtrafiken, på motsvarande sätt som sker idag.

### *Kostnader*

Transportstyrelsens kostnader för att utveckla regelverk och utarbeta föreskrifter samt att senare utöva tillsyn har vi beräknat bli desamma som för motsvarande arbetsinsatser gällande den digitala infrastrukturen (se avsnitt 9.3.1).



Tabell 9.6 Beräknade kostnader för Transportstyrelsen

	Innehåll	Kostnad År 2020	Kostnad År 2021	Kostnad År 2022	Kostnad År 2023–
Föreskrifter	Regelverk för: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hur RKM ska tillgängliggöra sina biljetter</li> <li>• rättigheter och skyldigheter mellan utförande part, säljande part och resenären</li> <li>• information om priser och biljetter, reatidsdata avseende positionsdata och prognoser</li> </ul>	0,2 mnkr	1,5 mnkr	1,5 mnkr	0
Tillsyn	Av följande aktörer att de lever upp till gällande regelverk när: <ul style="list-style-type: none"> <li>• RKM tillgängliggör sina produkter till tredjepartsförsäljning.</li> <li>• kollektivtrafikföretag lämnar data</li> <li>• tredjepartsförsäljare lever upp till krav</li> <li>• Trafikverket tillhandahåller nationella åtkomstpunkten</li> </ul>	0	0	0,75 mnkr	0,75 mnkr

## Konsumentverket

### *Skyldigheter*

Konsumentverket förslås bistå i arbetet med att inrätta tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter genom att leda arbetet med att skapa en branschöverenskommelse med Svensk Kollektivtrafik. En överenskommelse ska skapa regler för tredjepartsförsäljning och säkerställa att resenärers intressen tas om hand vid tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter.

### *Möjligheter*

Genom denna involvering av utvecklingen av tredjepartsförsäljning kan myndigheten säkerställa att utformningen tillgodoser resenärernas intressen.

### *Kostnader*

Eftersom upprättande av branschöverenskommelser är del av myndighetens ordinarie verksamhet beräknar utredningen inga särskilda tillkommande kostnader för myndigheten. När branschöverenskommelser sluts minskar behovet av tillsyn, vilket kan innebära effektivitetsvinster för myndigheten.

## **Samtrafiken**

### *Skyldigheter*

Förslaget innebär att Samtrafiken får ett utökat uppdrag att samla in data från alla kollektivtrafikföretag i Sverige. Samtrafiken får även i uppdrag att på Trafiklab.se tillhandahålla de kollektivtrafikdata som Trafikverket ska tillhandahålla i NÅP. Samtrafikens skyldigheter regleras i uppdraget från Trafikverket.

### *Möjligheter*

Samtrafiken har möjligheter att utveckla sin verksamhet under varumärket Trafiklab.se, en samlingsplats där alla öppna kollektivtrafikdata och tredjepartsutvecklare möts.

Samtrafiken kan befästa sin roll i att hantera kollektivtrafikdata nationellt och utöka tjänsteutbudet till sina partners.

### *Kostnader och vinster*

Kostnaderna för Samtrafiken är kopplade till det uppdrag som Samtrafikens partners har lämnat angående Trafiklab.se. Utökas samlingsplatsen finns det en risk att även kostnaderna ökar, vilket dock inte är givet. Verksamheten är redan väl fungerande och den tillkom-

mande tredjepartsförsäljningen är enbart ett tillskott med en samling utökade dataset. Det kan däremot komma krav på att Samtrafiken ska kunna garantera drift dygnet runt, om företag bygger affärskritiska applikationer för öppen tredjepartsförsäljning. Skulle det ske kommer Samtrafiken att behöva ta betalt för sådana tjänster på affärsmässiga grunder.

Vinsterna för Samtrafiken är att produkter från dess partners når en större spridning.

Samtrafiken kan få kostnader för datahantering som enligt bolagets finansieringsprinciper täcks av dess partners. Kostnadernas storlek är till stor del beroende av graden av harmonisering, dvs. om kollektivtrafikföretagen harmoniserar sina data kan kostnaderna för Samtrafiken minska.

## En genomförandekommitté för förberedelse och genomförande

Genomförandekommittén ska bistå berörda myndigheter i arbetet med att utveckla den nationella åtkomstpunkten för kollektivtrafikdata och införa tredjepartsförsäljning av RKM:s biljetter. Arbetet innebär huvudsakligen att bereda underlag för utformning av regelverk i samråd med myndigheterna och kollektivtrafikbranschen. Kostnaderna för detta inkluderas i kommitténs föreslagna budget i tabell 9.2.

### 9.4.2 Konsekvenser för resenärer och det kollektiva resandet

#### *Utökad tillgång till RKM:s biljetter*

Syftet med att göra tredjepartsförsäljning möjlig är att skapa fler kanaler för reseplanering och försäljning av kollektivtrafikens biljetter och även förutsättningar för att skapa nya mobilitetstjänster. Med kravet på att RKM:s hela trafikutbud ska finnas tillgängligt för tredjepartsförsäljning, kommer biljetterna att kunna köpas i fler kanaler och i kombination med andra tjänster. Som framgår av kapitel 7 är konceptet *mobilitet som en tjänst* ännu i sin linda. Enkel tillgång till öppna försäljnings-API är emellertid något som efterfrågats vid flera tillfällen från aktörer som arbetar med att utveckla företeelsen. Det

är ovisst hur mobilitet som en tjänst kommer att utvecklas och i vilken mån kollektivtrafikresandet kommer att påverkas.

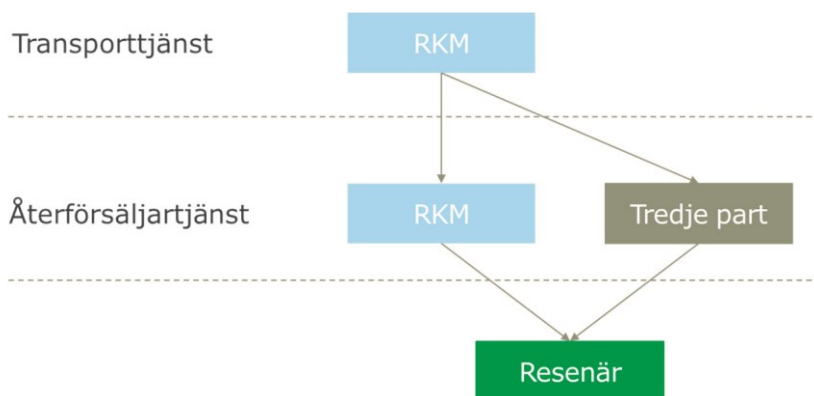
Utredningen bedömer att det finns en potential i att på sikt kunna förändra persontransporterna till att i större utsträckning ske kollektivt. Det finns i dag mycket begränsad tillgång till kombinerade mobilitetstjänster som inkluderar RKM:s trafik och det finns samtidigt en efterfrågan från tjänsteleverantörer inom mobilitet som en tjänst på att få tillgång till RKM:s utbud genom öppna försäljnings-API. Därför bör det enligt vår bedömning också finnas en potential för nya tjänster.

Resenärer som reser i andra län än hemlandet kommer också att dra nytta av förslaget. Exempelvis sänks barriärerna för tredjepartsutvecklare att ta fram applikationer för reseplanering och biljettförsäljning, som inkluderar kollektivtrafikrelaterade tjänster för samtliga RKM. Resenärer skulle då endast behöva en mobilapplikation för allt resande i hela Sverige. Om och i vilken utsträckning det kan bli en realitet är dock svårt att förutsäga, eftersom våra förslag bara reglerar tillgången till dessa möjligheter.

Företag som bedriver tjänsteinnovation och som vill paketera resetjänster får tillgång till alla regionala kollektivtrafikmyndigheters produktutbud och från övriga kollektivtrafikföretag som valt att tillgängliggöra sina utbud. Exempel på existerande tjänster är nationella eller internationella plattformar för resesökning och biljettförsäljning, vilket skulle kunna vara ett substitut (eller ett komplement) till existerande plattformar som SJ.se, Resrobot.se eller den framtida nationella plattformen enligt vårt förslag. Det skulle öka konkurrensen om biljettförsäljning. Exempel på nya tjänster skulle kunna vara kommersiella buss-, tåg-, elscooter-, flyg- eller taxibolag som kompletterar sina biljetter för resor med lokal kollektivtrafik för att ta sig till och från sina avgångs- och ankomstplatser. Andra exempel skulle kunna vara rena jämförelse- och planeringsplattformar som tillhandahåller trafik-, pris- och produktinformation i realtid. Värdet av sådan innovation är svårt att kvantifiera.

Vi bedömer att tillgången till öppna försäljnings-API kommer att öka konkurrensen på marknaden och sänka barriärerna för innovation. I och med detta bedömer vi att det kommer att bli enklare för en resenär att ta sig från dörr till dörr.

Figur 9.4 Värdekedja för utförande och försäljning av transporttjänst



Källa: Ramboll.

### Mer trafikinformation till resenären

Varje dag hämtar en mängd företag information från GTI genom NÅP för kollektivtrafikdata. Genom att ge företag fri tillgång till data skapas möjlighet till innovation och informationsspridning som kommer resenärerna till del i ett stort antal kanaler. De data som i dag finns tillgängliga avser hållplatser, linjer och tidtabeller.

Resenärer efterfrågar också realtidsinformation avseende fordonsens trafikavvikelser. Myndigheten Trafikanalys har gjort en befolkningenkät för att klargöra tillgänglighetshinder i kollektivtrafiken för olika grupper av personer med funktionsnedsättningar och för Sveriges befolkning i dess helhet.<sup>1</sup> Den visade på en samsyn om tillgänglighetsproblem. Det mest utbredda hindret är begränsade möjligheter till flexibel och spontan service och information, inklusive förmågan att hantera trafikavvikelser och störningar. Alla resenärsgupper uppfattar hinder på ett likartat sätt, även om de är extra påfrestande för personer med funktionsnedsättning. Enkäten visade också att tillgänglighetshinder påverkar allas benägenhet att resa kollektivt, oavsett om resenären har en funktionsnedsättning eller inte.

Vi bedömer att ökade datamängder om kollektivtrafiken kan leda till bättre reseplaneringsfunktioner som resenärer kan dra nytta av.

<sup>1</sup> Trafikanalys, *Kollektivtrafikens barriärer – kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning*, Rapport 2019:3.

Detta kan i sin tur leda till mer nöjda resenärer och resenärer som reser mer med kollektivtrafiken eller kollektivtrafikrelaterade tjänster som bilpooler eller elsparkcyklar – i stället för med bil.

## **9.5 En nationell försäljningskanal för reseplanering och försäljning av kollektivtrafikens biljetter**

I detta avsnitt beskriver vi konsekvenserna av förslaget om en nationell försäljningskanal för reseplanering och försäljning av kollektivtrafikens biljetter. Vår bedömning är att det av konkurrensskäl finns behov av en neutral försäljningskanal av kollektivtrafikens biljetter, som staten bör vara huvudman för. Försäljningskanalen bör vara speciellt anpassad för resenärer med särskilda behov. Syftet med en nationell försäljningskanal är att skapa ett konkurrensneutralt kundgränssnitt som säljer hela utbudet av kollektivtrafik i Sverige. Utredningen föreslår också att internationella kollektivtrafikresor i möjligaste mån bör ingå i försäljningsutbudet.

Regeringen behöver, med stöd av ytterligare överväganden, avgöra hur den konkurrensneutrala försäljningskanalen bäst organiseras.

Utredningen föreslår enbart huvuddragen för en sådan försäljningskanal och vi resonerar kring vilken påverkan dessa kan få på kollektivtrafikföretag och staten som huvudman. En bransch som också blir påverkad är resebyråbranschen. Vilken påverkan som blir på den är däremot beroende av hur den konkurrensneutrala försäljningskanalen organiseras och utformas. Därför avstår utredningen från att bedöma det och föreslår att en eventuell fördjupad utredningen särskilt bör belysa detta. Sist i avsnittet redovisar vi vilken påverkan förslaget får på resenärer och kollektivtrafikresandet.

**Figur 9.5** En konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter



Följande verksamheter är direkt berörda av förslaget.

- Kollektivtrafikföretag
- Staten som huvudman för en försäljningskanal

### 9.5.1 Konsekvenser för kollektivtrafikföretag

#### *Skyldigheter*

Kollektivtrafikföretag ska lämna sitt produktutbud för reseplanering och försäljning till en konkurrensneutral försäljningskanal. Därutöver ska dessa företag även från sin egen försäljningskanal på ett tydligt sätt hänvisa till denna försäljningskanal.

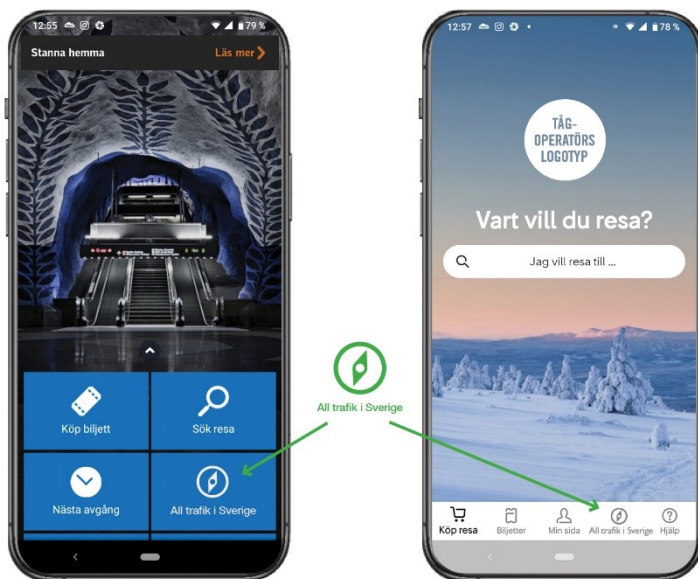
Eftersom syftet är att skapa en försäljningskanal där all kollektivtrafik finns, ska företagen tillgängliggöra hela sitt utbud genom den nationella försäljningskanalen, vilket gäller såväl bokade som obokade biljetter. Transportstyrelsen får meddela undantag från denna regel genom föreskrifter för produkter som inte lämpar sig att sälja genom en nationell försäljningskanal. Det kan till exempel vara biljetter som finns tillgängliga enbart för en begränsad resenärsgroup. Kollektivtrafikföretag kan också ansöka om undantag för produkter att ingå i den nationella försäljningskanalen, då dessa inte anses vara relevanta att sälja där.

Förslaget om att alla kollektivtrafikföretag ska vara skyldiga att hänvisa till den nationella försäljningskanalen är för att informera

resenärerna om hela utbudet av kollektivtrafik i Sverige. Till exempel bör företaget på sin försäljningssida på webben placera en tydlig ikon med länk till den nationella försäljningskanalen. Motsvarande ska kunna finnas för försäljningssidor i mobilapplikationer.

**Figur 9.6** Exempel på tydliga placeringar av ikonen för tillgång till all kollektivtrafik i Sverige

Samma ikon både för RKM och kommersiella kollektivtrafikföretag



### *Möjligheter*

Kollektivtrafikföretag har möjlighet dels att hänvisa resenärer till ett komplett utbud, dels att hänvisa resenärer med särskilda behov till en tjänst med universell utformning. Det innebär att tjänsten ska ha höga ambitioner att tillgodose tillgänglighet för alla, oavsett om kunderna har funktionsnedsättning eller inte. Försäljningskanalen bör också ge direkt tillgång till bokning av ledsagning och riksfärdtjänst.

Sannolikt betyder den nationella försäljningskanalen mest för mindre, ännu inte etablerade kollektivtrafikföretag, eftersom de inte själva har effektiva försäljningskanaler.



### *Ekonomiska konsekvenser*

Åtgärden att hänvisa till den neutrala försäljningskanalen är i sig varken svår eller kostnadsdrivande. Vinsterna kan bli stora i form av nöjda kunder som får sina behov uppfyllda.

För kollektivtrafikföretag med etablerade försäljningskanaler med god avkastning på försäljningen kan en överflyttning av kunder till en annan innebära sänkta intäkter. Innehåller den etablerade försäljningskanalen ett brett utbud, minskar däremot motiven för kunder att söka sig vidare till en annan försäljningskanal.

För mindre kollektivtrafikföretag eller nya kollektivtrafikföretag utan egna etablerade försäljningskanaler innebär en nationell försäljningskanal sannolikt en stor potential för att få ökade intäkter och nå en bredare kundgrupp.

## **9.5.2 Konsekvenser för staten bör utredas när det gäller huvudmannskapet för en gemensam försäljningskanal**

I kapitel 8 föreslår vi att regeringen ska utreda frågan om huvudman för en nationell konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter. Vår utredning kom fram till att staten antingen kan organisera försäljningskanalen genom en myndighet – förslagsvis Trafikverket – eller genom ett statligt bolag (SJ AB) som en ny verksamhet eller i en befintlig. En utredning bör analysera frågan grundligt utifrån olika aspekter.

### *Ekonomiska aspekten*

I dag är Trafikverket anslagsfinansierat, medan SJ:s försäljning drivs kommersiellt. En avgörande fråga för staten är i vilket syfte en konkurrensneutral försäljningskanal ska upprättas och på vilka grunder den ska verka. Utredningen har visat på kommersiella utmaningar för en nyetablerad försäljningskanal. En subventionerad försäljningskanal skulle, förutom av konkurrensskäl, kunna motiveras genom att den erbjuder mycket god tillgänglighet eller så kallad universell utformning. Om staten bedömer att det är viktigt att verksamheten vilar på kommersiell grund, bör SJ:s roll utredas. Bland annat kan frågan analyseras hur två renodlade uppdrag i form av produktion av

tågresor respektive försäljning av biljetter för all kollektivtrafik skulle te sig ur bland annat ett ekonomiskt perspektiv. Även med en sådan utformning skulle försäljningskanalen kunna få särskilda uppdrag att verka för god tillgänglighet.

#### *Organisatoriska aspekten*

Vi bedömer att resultatet av en utredning som rör organisatorisk hemvist för en försäljningskanal får konsekvenser för det nationella biljettsystemets övriga delar. Vi föreslår att Trafikverket ska ansvara för övriga delar. Bedömningen bygger delvis på den korta tid som står till förfogande fram till dess att systemet förväntas vara i drift. En utredning om huvudmannaskap för försäljningskanalen bör även beakta modellen från Norge, där ett statligt bolag är huvudman både för den nationella försäljningskanalen och för infrastrukturen för det nationella biljettsystemet. Visar det sig att en organisation bildas för att vara ansvarig för den nationella försäljningskanalen, anser utredningen att det vore naturligt om också ansvaret för andra delar av det nationella biljettsystemet läggs inom den verksamheten.

#### *Konkurrensrättsliga aspekten*

Att staten går in som en aktiv part i konsumentrelationen bör analyseras ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Det är viktigt eftersom kollektivtrafiken i framtiden sannolikt går mer mot kombinerade mobilitetstjänster, där privata intressen kommer att spela en stor roll.

### **9.5.3 Konsekvenser för resenärer och det kollektiva resandet**

För resenärer innebär den föreslagna plattformen tillgång till en försäljningskanal som är helt konkurrensneutral. Det innebär att hela utbudet av kollektivtrafik redovisas och finns tillgängligt för försäljning på lika villkor. Den motsvarighet som finns i dag är ResRobot, men eftersom denna tjänst inte har utvecklats i någon större omfattning finns det potential att erbjuda en mer kundvänlig försäljningsportal. Sj.se är en väl utvecklad försäljningskanal med i stort

sett allt utbud, så sannolikt skulle ändå inte kollektivtrafikresandet öka på något påtagligt sätt med en ny försäljningskanal.

Försäljningskanalen skulle ha en universell utformning med höga ambitioner att möta behov hos kunder både med och utan funktionsnedsättningar. Det ger försäljningskanalen en profil som vissa resenärsgupper saknas bland dagens försäljningskanaler.

Med en nationell försäljningskanal av kollektivtrafik skulle staten få ökad möjlighet att styra utbudet i denna och bli ett effektivare verktyg i utvecklingen av kollektivtrafiken. Till exempel skulle försäljningskanalen kunna innehålla tjänster som inte ryms inom den vedertagna definitionen av kollektivtrafik såsom delade tjänster. Resenärer skulle få kännedom om möjligheten att använda nyetablerade mobilitets-tjänster. De nya företagen skulle få tillgång till en nationell försäljningskanal som de kanske haft svårt att etablera på egen hand. Detta skulle i sig kunna verka främjande för kollektivtrafikresandet.

## 9.6 Statsfinansiella konsekvenser

**Tabell 9.7 Statens samlade kostnader (budgetkonsekvenser)**

Samlade kostnader för att införa en digital infrastruktur för det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik samt utveckling av en nationell åtkomstpunkt för kollektivtrafikdata

	Innehåll	Kostnad År 2020	Kostnad År 2021	Kostnad År 2022	Kostnad År 2023–
Trafikverket	Kompensation*		50 mnkr	50 mnkr	0
	Förberedelse**	0,75 mnkr	3 mnkr	4,5 mnkr	0
	Löpande				3,75 mnkr
Transportstyrelsen	Förberedelse***	0,4 mnkr	3 mnkr	3 mnkr	
	Löpande tillsyn			1,5 mnkr	1,5 mnkr
Genomförande-kommittén	Förberedelse	2 mnkr	5 mnkr	5 mnkr	1 mnkr
<b>Totalt cirka</b>		<b>3 mkr</b>	<b>61 mkr</b>	<b>64 mkr</b>	<b>6 mkr</b>

\* Statlig kompensation för att införa en digital infrastruktur för det nationella biljettsystemet.

\*\* Utveckling av Nationell åtkomstpunkt för kollektivtrafikdata (medel tas från TrV:s medel i Nationell infrastrukturplan).

\*\*\*Utarbetande av föreskrifter.

## 9.7 Övriga konsekvenser

I detta avsnitt redovisar vi sammantaget analyser av utredningsförslagets gemensamma konsekvenser inom en rad områden. I analyserna bedöms den sammanlagda påverkan av en digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik, en nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter samt en konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter.

### 9.7.1 Påverkan på klimatet

Utredningens förslag syftar till att främja kollektivt resande, vilket antas ge mindre utsläpp av växthusgaser och därmed en positiv påverkan på klimatet jämfört med privatbilism. För varje förslag har vi gjort en bedömning av hur detta påverkar resenärer och det kollektiva resandet. Utredningens sammantagna bedömning är att förslagets konsekvenser på kort sikt sannolikt är begränsade. På längre sikt däremot kommer förslagen successivt att bidra till att fler resenärer väljer att resa kollektivt. Det beror främst på att förslagen förenklar för företaget att utveckla nya kollektivtrafikerbjudanden och för resenärer att utnyttja dessa erbjudanden. Utredningen anser att förslagen i och med detta kommer att få en positiv klimatpåverkan, även om det är svårt att uppskatta dess omfattning.

### 9.7.2 Påverkar de föreslagna insatserna brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet?

Ett IDF-baserat biljettsystem minskar stöldrisken av värdesaker, då tekniken möjliggör att de traditionella resekortet ersätts. Om resenärer väljer att exempelvis ha sin biljett i telefonen i stället för på ett separat resekort, minskar antalet värdesaker som skulle kunna bli stulna. Det blir också möjligt för resenärer att enkelt spärra sitt kort om det blir stulet eller tappas bort.

Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet påverkas också i och med de förändrade förutsättningar och beteenden som förslagen ger upphov till. Om förslagen exempelvis ökar resandet med kollektivtrafiken, skulle det kunna ha konsekvenser för antalet brott

som begås. Det brottsförebyggande arbetet skulle behöva utvecklas i takt med att integrerade mobilitetstjänster tar plats i kollektivtrafiken. Med nya sätt att resa kommer även nya utmaningar. Om dessa inte hanteras, skulle risken för brott kunna motverka nyttorna med förslagen ovan. I takt med att självkörande fordon blir mer vanligt skulle exempelvis frånvaron av en chaufför kunna påverka den upplevda tryggheten och därmed göra att vissa avstår från att resa med kollektivtrafikrelaterade tjänster.<sup>2</sup>

### 9.7.3 Konsekvenser för möjligheten att nå de jämställdhetspolitiska målen

Eftersom fler kvinnor än män reser kollektivt<sup>3</sup> bedömer vi att förslagen – som bidrar till att förbättra kollektivtrafiken för resenärer – kommer skapa fler nyttor för kvinnor och därmed främja ett mer jämställt samhälle. Exempelvis tar kvinnor generellt sett ett större ansvar för hanteringen av vård-, skol-, och omsorgsresor och förslagen möjliggör att kvinnor kan ta sig närmare sin destination.<sup>4</sup>

En större andel av de som växlar färdmedel mellan bil och kollektivtrafik är också kvinnor. Därför är det även sannolikt att fler kvinnor än män kommer att öka sitt resande med kollektivtrafiken eller kollektivtrafikrelaterade tjänster, som ett resultat av förslagen. Detta kommer leda till att nyttorna för kvinnor blir ännu större.

Möjligheten att nå de jämställdhetspolitiska målen beror även på hur jämställdhetsfrågorna kommer att hanteras i och med de förändrade förutsättningarna och beteenden som förslagen innebär. Det är dock svårt att förutsäga innan det går att se vilka effekter utredningens förslag får.

---

<sup>2</sup> Bland annat har Shaheen et al (2017) definierat brottslighet som en av barriärerna till integrering av delade mobilitetstjänster.

<sup>3</sup> Andelen män och kvinnor som nyttjar kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel är 24 respektive 30 procent (Svensk kollektivtrafik, Kollektivtrafikbarometern, 2018).

<sup>4</sup> Trafikanalys (2016), *Jämställdhetsanalys av trender inom transportsektorn*, [www.trafa.se/globalassets/pm/2016/pm-2016\\_16-jamstalldhetsanalys-av-trender-inom-transportsektorn.pdf](http://www.trafa.se/globalassets/pm/2016/pm-2016_16-jamstalldhetsanalys-av-trender-inom-transportsektorn.pdf) (hämtad 2020-02-25).

### 9.7.4 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Att förslagen bidrar till ökade möjligheter för innovation och integrering av fler mobilitetstjänster kan vara positivt för integrationsmålen. Detta gäller förslagen om ett nationellt biljettsystem samt ökade möjligheter för tredjepartsförsäljning. En lägre andel utrikesfödda har körkort och tillgång till bil jämfört med inrikesfödda. Utrikesfödda kvinnor har även i lägre utsträckning körkort och tillgång till bil än utrikesfödda män.<sup>5</sup> Om förslagen ökar tillgängligheten och möjligheten att ta sig från dörr till dörr skulle det alltså särskilt skapa nytta för utrikesfödda – och då framför allt utrikesfödda kvinnor.

Vi anser en konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter ska bidra till möjligheterna att uppnå det integrationspolitiska målet eller det transportpolitiska funktionsmålet som innebär att kulturell mångfald ska beaktas vid utformningen av transportsystemet. Förslaget att försäljningsplattformen ska finnas på relevanta språk är viktigt för att sänka trösklarna för så många som möjligt att resa kollektivt. Studier har visat att svårigheter att förstå trafikinformation och biljettsystem på svenska kan vara en orsak till att transportsystemet upplevs som komplicerat för utrikesfödda.<sup>6</sup> I Sverige finns det uppskattningsvis 270 000–410 000 som pratar något av minoritetsspråken.<sup>7</sup> Jämförelsevis invandrade 103 850 personer som är födda i utlandet till Sverige år 2019.<sup>8</sup>

### 9.7.5 Juridiska konsekvenser

Vi har inte funnit något som tyder på att författningsförslagen står i strid med EU:s kollektivtrafikförordning, regelverket om upphandling eller EU:s lagstiftning om passagerares rättigheter.

Vi bedömer att det kan finnas en risk att kraven på RKM gällande förslaget om ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik med

<sup>5</sup> C. Lewin, S. Gustafsson, J. Nyberg. 2006. *Utrikesföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö*, VTI rapport 546.

<sup>6</sup> C. Lewin, S. Gustafsson, J. Nyberg. 2006. *Utrikesföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö*, VTI rapport 546.

<sup>7</sup> ISOF 2019, *Sveriges nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk*. Stockholm: ISOF och Språkrådet.

<sup>8</sup> SCB *Invandring till Sverige*, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/) (hämtad 2020-02-20).

abonnemang och IDF, kan anses strida mot det kommunala självstyret, eftersom det tvingar RKM att ansluta sig till det nationella biljettsystemet och ta nödvändiga investeringar för detta. Vi anser emellertid att förslaget är avgörande för möjligheten att skapa ett gemensamt biljettsystem enligt de förutsättningar som anges i våra direktiv (se vidare avsnitt 9.7.5), och därmed anser vi att proportionalitetsprincipen är uppfylld.

Vidare bedömer vi att det kan finnas en risk att den statligt finansierade plattformen kan anses hämma konkurrensen på ett sådant sätt att den är oförenlig med konkurrenslagen. Det beror sannolikt på om den nationella plattformen drivs på marknadsmässiga grunder eller om den genom offentlig finansiering tränger undan gångbara privata alternativ.

#### **9.7.6 Påverkas det kommunala självstyret? Vad blir obligatoriskt som tidigare var frivilligt?**

Kommunal självstyrelse innebär att kommuner och regioner sköter lokala eller regionala frågor. De har stor handlingsfrihet och självstyrelsen utövas av beslutande församlingar, som utses genom allmänna val och företräder den lokala befolkningen. I grunden handlar det kommunala självstyret om rätten och möjligheten att ta ut skatt och fördela de inkomna medlen på välfärden på det sätt som kommunen och regionen finner bäst. Därför är prissättning av kollektivtrafikens produkter och subventioneringsgraden av kollektivtrafikens produktion i högsta grad en del av det kommunala självstyret.

Däremot är infrastruktur en annan sak. Regioner och kommuner har såväl nationell, regional som kommunal infrastruktur att hantera. Utredningens förslag handlar om nationell infrastruktur som även nyttjas lokalt och därför blir en gemensam angelägenhet för både regionerna och staten. Förslaget innebär att krav ställs på kommunerna avseende att ansluta sig till det nationella biljettsystemet. Utredningen bedömer att eftersom systemet inte ställer tvingande krav kopplat till affärsregler för kollektivtrafikens biljetter så är det legitimt att ställa krav på att regionerna ingår i systemet.

### 9.7.7 Hur påverkar förslagen regional utveckling?

Vi bedömer att vissa resenärsgupper kommer att öka sitt kollektivtrafikresande på grund av att det blir enklare att resa i andra regioner än sin hemregion. I dag är det cirka 465 000 personer per år som reser i andra regioner än sin hemregion.<sup>9</sup> Enkelheten för resenärer är framför allt kopplat till att resenärer endast behöver bli kund en gång för att sedan kunna resa i hela Sverige. En ökning av pendlandet mellan regioner kan på så sätt ha regionförstörande effekter. För resenärer som endast reser inom sin hemregion anses den regionala påverkan bli marginell. Denna grupp omfattar cirka 3,7 miljoner personer per år (exklusive de 4,5 miljoner personer som redan bor i en RKM som har eller planerar att införa IDF-baserat resande).<sup>10</sup>

### 9.7.8 Påverkar förslagen sysselsättningen?

Den övergripande slutsatsen är att förslagen har vissa positiva och direkta sysselsättningseffekter. Förslagen medför kostnadsökningar men möjliggör också innovation för nya tjänster, vilket medför positiva sysselsättningseffekter. När förslagen medför ytterligare aktiviteter krävs ytterligare arbete och ökad sysselsättning, vilket är fallet om RKM och staten behöver uppdatera tekniska system. Företag som utvecklar och uppdaterar mjukvara och företag som tillhandahåller hårdvara till läsare av IDF-baserade biljetter kommer att bidra till ökad sysselsättning, liksom företag som tillverkar och licensierar kort eller andra bärare av EMV kernel 5-chip. Den organisation som får i uppgift att skapa och upprätthålla det nationella biljettsystemet kommer också att bidra till ökad sysselsättning.

### 9.7.9 Fördelningsekonomiska effekter

Förslagen bedöms öka tillgängligheten till kollektivtrafiken för både höginkomsttagare och låginkomsttagare. Eftersom låginkomsttagare i större utsträckning än höginkomsttagare använder sig av kollektivtrafiken gynnas sannolikt denna grupp mer än höginkomsttagare vid resor utanför den egna regionen. De höginkomsttagare som reser med

---

<sup>9</sup> Ramboll, baserat på data från kollektivtrafikbarometern (2018) samt SCB:s befolkningsstatistik (2018).

<sup>10</sup> Ibid.



kollektivtrafik har på grund av sin högre inkomst en högre betalningsvilja för tid. Det gör att de får större nytta av förslagen ur ett tillgänglighetsperspektiv när resor genomförs inom den egna regionen, då förslagen i första hand gynnar de som kan växla färdmedel mellan bil och kollektivtrafik. Totalt bedöms dock låginkomsttagarna vara de stora vinnarna. Skillnaden mellan låg- och höginkomsttagare i städer bedöms bli mindre än på landsbygden, där förslagen troligtvis kommer att öka tillgängligheten till kollektivtrafiken genom innovation men inte i den grad att nyttan för låginkomsttagare blir större än för höginkomsttagare.



## 10 Författningskommentar

Genom de föreslagna ändringarna i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik införs ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken i Sverige. Detta nationella biljettsystem, som ska omfatta all kollektivtrafik i Sverige, syftar huvudsakligen till att främja kollektivt resande genom att underlätta resenärers köp av biljetter. Det nationella biljettsystemet ska möjliggöra köp av resor från kollektivtrafikföretag som är anslutna till det nationella biljettsystemet.

Utredningen har valt att hänföra bestämmelserna till olika kapitel beroende på om de innebär skyldigheter för regionala kollektivtrafikmyndigheter, eller även för övriga kollektivtrafikföretag.

För att underlätta förståelsen av de åtaganden som ett nationellt biljettsystem innebär för regionala kollektivtrafikmyndigheter föreslår utredningen att bestämmelserna som enbart stadgar skyldigheter för dessa hänförs till ett nytt kapitel, 3 a, som således riktar sig till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Rubriken till kapitel 3 a är *Ett nationellt biljettsystem*. I betänkandet definieras det gemensamma systemet för trafikantinformation (GTI) som en del av biljettsystemet. Juridiskt föreslås GTI hanteras åtskilt från övriga funktioner i det nationella biljettsystemet under rubriken *Ett gemensamt system för trafikantinformation och biljetter*. Det regleras i kapitel 4 eftersom det reglerar skyldigheter för alla kollektivtrafikföretag. Där regleras även den nationella försäljningskanalen. I kapitel 2, som bland annat anger vad de regionala trafikförsörjningsprogrammen ska innehålla, föreslår utredningen ett tillägg i form av en ny punkt.

Som en konsekvens av de föreslagna ändringarna i kollektivtrafiklagen föreslås även vissa ändringar i förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.

Här följer en förklaring av författningsförslagets innebörd.

## 10.1 Förslaget till lag om ändring av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

### 3 a kap. Ett nationellt biljettsystem

#### 1 §

*För att främja kollektivt resande och underlätta resenärers köp av resor i hela landet ska det finnas ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i Sverige. Det nationella biljettsystemet ska möjliggöra köp av resor från kollektivtrafikföretag som är anslutna till biljettsystemet.*

Paragrafen, som är ny, anger syftet med det nationella biljettsystemet, nämligen att främja kollektivt resande och underlätta resenärers biljettinköp i hela landet. I paragrafen anges också ett grundläggande krav på att det nationella biljettsystemet ska möjliggöra köp av resor från kollektivtrafikföretag som är anslutna till det nationella biljettsystemet. Delar som ingår i ett nationellt biljettsystem är bland annat:

1. en biljettväxel som lagrar biljettinformation,
2. en funktion som samordnar hantering av färdbevis mellan deltagande parter och villkor som stadgas för systemet samt
3. en funktion som utifrån de anslutna kollektivtrafikföretagens ingångna avtal reglerar skuldförhållandena mellan dessa.

#### 2 §

*Det nationella biljettsystemet ska tillhandahållas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för biljettsystemet.*

I paragrafen, som är ny, anges att det är den myndighet som regeringen bestämmer som ska tillhandahålla det nationella biljettsystemet. Myndigheten kan, enligt den förslagna 5 a § i förordningen om kollektivtrafik, välja att överlämna uppgiften till annan organisation, exempelvis ett branschbolag eller en intresseorganisation.

Den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter som rör de villkor som ska gälla för det nationella biljettsystemets centrala funktioner. Det handlar om funktioner avseende biljetthantering, färdbevis och ekonomisk avräkning.

Med ”villkor” menas främst tekniska sådana, till exempel krav avseende standarder. Däremot avses inte villkor koppade till biljettprodukter, såsom utbud, prisstruktur och subventioneringsgrad. Syftet med gemensamma tekniska villkor är att möjliggöra kommunikation mellan systemen hos de företag som ansluter sig till det nationella biljettsystemet. Vad som är lämplig utformning av den digitala infrastrukturen för det nationella biljettsystemet kan variera över tid.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska genom föreskrifter reglera hur färdbevis, identifikatorer av reserättigheter, ska hanteras. Den myndighet som regeringen bestämmer ska genom föreskrifter ange regler som motsvarar EMV kernel 5-standard.

Vad gäller regelverk för hur biljettprodukter ska hanteras i en biljettväxel ska den myndighet som regeringen bestämmer genom föreskrifter ange regler som motsvarar branschens egenutvecklade Biljett- och betalstandard och med hänsyn till internationella regelverk, till exempel TSD TAP.

Avseende regelverk för avräkning ska branschen utöka sin befintliga avräkningssamverkan.

### 3 §

*En regional kollektivtrafikmyndighet ska vara ansluten till det nationella biljettsystemet.*

I paragrafen, som är ny, stadgas att regionala kollektivtrafikmyndigheter ska vara anslutna till det nationella biljettsystemet. En anslutning till det nationella biljettsystemet innebär skyldighet att följa det regelverk som den ansvariga myndigheten beslutar för anslutning till systemet. För kollektivtrafikföretag som inte är regionala kollektivtrafikmyndigheter föreligger ingen skyldighet att ansluta sig till systemet, däremot en rättighet att göra det. Även vid en sådan frivillig anslutning uppkommer en skyldighet att följa angivna regelverk.

## 4 §

*En regional kollektivtrafikmyndighet ska ge tredje part möjlighet att utföra försäljning av den regionala kollektivtrafikmyndighetens produkter.*

*Sådan skyldighet föreligger inte i förhållande till tredje part beträffande vilken behörig myndighet prövar fråga om undantag i enskilt fall i enlighet med 7 § förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.*

I paragrafen, som är ny, anges att en regional kollektivtrafikmyndighet ska ge tredje part möjlighet att utföra försäljning av den regionala kollektivtrafikmyndighetens produkter. Med ”tredje part” avses en part som inte själv producerar tjänsten eller produkten, men som utför försäljning av produkten eller tjänsten. Med ”produkter” menas den regionala kollektivtrafikmyndighetens hela utbud av resor och biljetter.

Ansvarig myndighet föreslås genom bemyndigande i förordningen om kollektivtrafik 7 § ges rätt att utfärda föreskrifter inom detta område och ange vilka undantag som finns för bestämmelsen. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten kan även begära undantag för produkter som omfattas av bestämmelsen, men som inte anses relevanta för försäljning av en tredje part. I fall då regionala kollektivtrafikmyndigheter begär undantag ligger bevisbördan på den regionala kollektivtrafikmyndigheten, som måste kunna visa att produkten inte är relevant för försäljning av tredje part. Beslut om dispens från kravet på att lämna tredje part möjlighet att sälja produkter fattas av ansvarig myndighet.

Det åligger den regionala kollektivtrafikmyndigheten att verka för att det inte uppkommer diskriminering, vilket kan ske genom användande av standardavtal som anger vilka villkor som tredje part måste uppfylla och acceptera för att få rätt att bedriva försäljning.

I andra stycket görs ett undantag för de fall då Transportstyrelsen prövar en fråga om undantag i enskilt fall. Detta undantag syftar till att en regional kollektivtrafikmyndighet inte ska vara skyldig att låta berörd tredje man sälja biljetter under den tid som prövningen pågår.

## 5 §

*Personuppgifter får endast behandlas om det är nödvändigt för att bedriva det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ändamålet.*

I paragrafen, som är ny, anges att personuppgifter får endast behandlas om det är nödvändigt för att bedriva det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik. I andra stycket anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ändamålet.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

En laglig grund för behandlingen av personuppgifter är enligt artikel 6.1 e) i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § 1 i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen av personuppgifter kommer att ingå i den ansvariga myndighetens uppgifter att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik. Uppgiften, att tillhandahålla ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik, är av allmänt intresse. Skyldigheten grundar sig på de förslag till nya bestämmelser som utredningen lämnar i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Behandlingen sker därför vid utförande av uppgifter av allmänt intresse.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska den grund för behandlingen som avses i punkt 1 e fastställas i enlighet med a) unionsrätten, eller b) en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Av artikel 6.3 följer vidare följande. Syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestäm-

melser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning, bland annat: de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Den nya bestämmelsen syftar till att det nationella biljettsystem för kollektivtrafik ska möta de krav som ställs avseende dataskydd.

## Närmare om innehållet i regionala trafikförsörjningsprogram

### 2 kap.

#### 10 §

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,

2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,

3. *digitala åtgärder för att underlätta reseplanering och försäljning vad gäller offentlig och kommersiell trafik så att dessa kan komplettera varandra och utökas till att omfatta nya mobilitetstjänster,*

4. åtgärder för att skydda miljön,

5. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,

6. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, samt

7. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.



Paragrafen har ändrats på så sätt att en ny punkt 3 har införts. Numreringen av efterföljande punkter förskjuts. Enligt den nya punkten ska redovisningsplikten för regionala kollektivtrafikmyndigheter i trafikförsörjningsprogram utökas till att även omfatta vilka digitala åtgärder som vidtas för att underlätta reseplanering och försäljning av resor med offentlig och kommersiell kollektivtrafik. Avsikten är det ska ske på sådant sätt att trafiken kan komplettera varandra och även utökas till att omfatta nya mobilitetstjänster.

Med ”komplettera varandra” menas att regionala kollektivtrafikmyndigheter ska beskriva hur dessa arbetar för att anpassa eller samordna till exempel dataformat för att underlätta utveckling av nationella mobilitetstjänster. De kan också beskriva hur de genom egna digitala tjänster arbetar med att synliggöra andra resmöjligheter med kollektivtrafik än de som finns genom den egna trafiken. Det kan till exempel handla om andra mobilitetstjänster.

Med ”mobilitetstjänster” avses tjänster för persontransporter som kan definieras som kollektivtrafik genom att de utgår från delade resurser, antingen genom att resenärer reser tillsammans eller genom att de delar fordon. I förordning (EU) 2017/1926, i bilagan Datakategorier, finns en definition av så kallad behovsstyrd trafik, som i allt väsentligt innehåller det som utredningen syftar på. Det rör sig om skyttelbussar, skyttelfärjor, taxi, bildelning, bilpooler, hyrbilar, cykeldelning och hyrcyklar. Med ”nya” avses att åtgärderna inte förekom vid tidigare rapporteringar av trafikförsörjningsprogram.

Den nya bestämmelsen syftar till att främja en effektivare användning av redan existerande transportresurser.

## 12 a §

*De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska genom att uppfylla de åtaganden som anges i kapitel 3 a och 4 kap. 2 § samverka för att den regionala kollektivtrafiken ska vara väl fungerande mellan regioner och nationellt.*

I paragrafen, som är ny, görs en hänvisning till de åtaganden som föreslås gälla för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska samverka med varandra.

Vidare anges det övergripande syftet med att dessa åtaganden uppfylls, att den regionala kollektivtrafiken ska vara väl fungerande mellan regioner och nationellt. Skyldigheterna avser inte något trafikmässigt åtagande, utan syftar uteslutande till den digitala infrastruktur som är nödvändig för att syftet ska bli uppfyllt. Med ”...samverka för att den regionala kollektivtrafiken ska vara väl fungerande mellan regioner och nationellt” menas att det åligger regionala kollektivtrafikmyndigheter att delta i det nationella biljettsystemet för kollektivtrafik och samarbeta inom de områden som kräver samarbete för att biljettsystemet ska kunna fungera. Det handlar bland annat om att skapa gemensamma principer för dataformat, biljettprodukter och standardavtal för tredjepartsförsäljning. Utöver samverkan kring det nationella biljettsystemet för att uppfylla de åtagandena så ålägger bestämmelsen inte de regionala kollektivtrafikmyndigheterna några ytterligare uppgifter.

### **Gemensamt system för trafikantinformation och biljetter**

#### **4 kap.**

##### **2 §**

Ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud samt om sina produkter och priser till ett gemensamt system för trafikantinformation och biljetter.

*Den organisation som regeringen bestämmer ska upprätta en försäljningskanal för all kollektivtrafik i Sverige. Ett kollektivtrafikföretag ska lämna sina produkter till försäljning genom denna försäljningskanal. Ett kollektivtrafikföretag ska även från sin egen försäljningskanal på ett tydligt sätt hänvisa till denna försäljningskanal.*

Rubriken ovanför paragrafen ändras till ”Gemensamt system för trafikantinformation och biljetter”. Idag finns en skyldighet för kollektivtrafikföretag att lämna information avseende trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Det gäller information om till exempel hållplatser, linjer och turer. I paragrafens första stycke görs ett tillägg. Det gemensamma systemet för trafikantinformation utökas till att även omfatta information om biljetter,

genom att också information om produkter och priser ska lämnas. Det som menas med produkter är biljetter eller färdbevis för rättighet att använda persontransporttjänst. Det som avses med priser är biljetternas eller färdbevisens pris. Förslaget är i enlighet med förordning (EU) 2017/1926, servicenivå 2 och 3. Det rör bara information om produkter och priser, det vill säga inte försäljnings-API som möjliggör försäljning av produkterna. Information om produkter och priser kan till exempel användas i tjänster som möjliggör reseplanering.

Paragrafens andra stycke, som är nytt, innebär att den organisation som regeringen bestämmer ska upprätta en försäljningskanal för all kollektivtrafik i Sverige. En dylik försäljningskanal bör möjliggöra köp av samtliga kollektivtrafikföretags i resor Sverige. Försäljningskanalen ska vara konkurrensneutral och erbjuda lika villkor för kollektivtrafikföretag. För trafik där nettopris är brukligt vid återförsäljning ska sådant tillämpas. Försäljningskanalen bör vara anpassad för alla brukargrupper och ha en kundtjänst samt vara öppen för vidareutveckling till att på sikt även omfatta internationella biljetter.

I andra stycket stadgas också att kollektivtrafikföretag från sin egen försäljningskanal på ett tydligt sätt ska hänvisa till denna försäljningskanal. På detta sätt ska resenärer få tillgång till det fullständiga utbudet.

## **Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

## 10.2 Förslaget till förordning om ändring av förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik

### Trafikantinformation och biljettsystem

#### 4 §

Ett kollektivtrafikföretag ska lämna den information om sitt trafikutbud *samt om sina produkter och priser* som avses i 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik till

1. Transportstyrelsen, eller
2. det organ till vilket Transportstyrelsen med stöd av 5 § har överlämnat uppgiften att ta emot informationen.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna information enligt första stycket. Innan Transportstyrelsen meddelar sådana föreskrifter ska myndigheten höra Konkurrensverket.

Paragrafen ändras som en följd av den föreslagna ändringen i 4 kap. 2 § första stycket kollektivtrafiklagen. Skyldigheten för ett kollektivtrafikföretag att till Transportstyrelsen, eller det organ till vilket Transportstyrelsen har överlämnat ansvaret, lämna information om sitt trafikutbud utökas således till att även omfatta information om kollektivtrafikföretagets produkter och priser.

#### 4 a §

*Trafikverket ska tillhandahålla det biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.*

Paragrafen, som är ny, anger att det är Trafikverket som ska ansvara för att tillhandahålla det nationella biljettsystemet.

#### 5 a §

*Trafikverket får överlämna uppgiften att tillhandahålla det biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik till en enskild juridisk person.*

Paragrafen, som är ny, möjliggör för Trafikverket att överlämna uppgiften att tillhandahålla det nationella biljettsystemet till en enskild juridisk person.

### Undantag från anmälnings- och informationsskyldighet *m.m.*

#### 7 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från skyldighet som anges i 3 a kap. 4 § första stycket och 4 kap. 1, 2 eller 3 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Transportstyrelsen får även besluta om sådana undantag i enskilda fall. Ett beslut om undantag får förenas med villkor.

Paragrafen utökar Transportstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheter till att även omfatta skyldigheter enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 a kap. 4 § första stycket kollektivtrafiklagen. Således får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om undantag även från skyldigheten för en regional kollektivtrafikmyndighet att ge tredje part möjlighet att utföra försäljning av den regionala kollektivtrafikmyndighetens produkter. Rubriken närmast ovanför 7 § ändras för att bli mer rättvisande.

### Avgifter

#### 8 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter

1. för prövning av en ansökan om undantag enligt 7 § och för tillsyn enligt 5 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,
2. för insamling av information om trafikutbud, produkter och priser som avses i 4 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,
3. för tillhandahållande av biljettsystem som avses i 3 a kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och
4. enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1–4 kap. i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Genom paragrafens nya lydelse utökas Transportstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter. För ökad läsbarhet föreslås vidare en uppdelning i punkter. Punkterna 1 och 4 motsvarar vad som gällde enligt paragrafens tidigare lydelse. Punkt 2 innebär att Transportstyrelsen även får meddela föreskrifter om avgifter för insamling av information om trafikutbud, produkter och priser som avses i den föreslagna paragrafen 4 kap. 2 § kollektivtrafiklagen. Enligt punkt 3 får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om avgifter för tillhandahållande av biljettsystem i enlighet med det föreslagna nya kap. 3 a i kollektivtrafiklagen.

### **Ikraftträdande**

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

# Kommittédirektiv 2019:48

## **Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 augusti 2019

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras.

Syftet med utredningen är att ge regeringen beslutsunderlag för hur ett nationellt biljettsystem som omfattar all kollektivtrafik i landet kan införas.

Utredaren ska bl.a.

- Analysera vilka behov respektive hinder som finns kopplat till att köpa biljetter till kollektivtrafik i hela Sverige.
- Kartlägga och analysera befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet i Sverige avseende biljetter och färdbevis, inklusive eventuella tekniska och marknadsmässiga hinder för skapandet av ett konkurrensneutralt nationellt biljettsystem.
- Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Statistik som utredaren redovisar ska om möjligt vara könsuppdelad.
- Beskriva hur relevanta länder har organiserat nationella biljettsystem för kollektivtrafik.

- Beskriva det statliga åtagandets omfattning avseende lokal, regional, nationell och internationell kollektivtrafik.
- Definiera vilken trafik som bör omfattas av ett nationellt biljettsystem.
- Föreslå insatser och tidsplan för skapandet av ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet. Möjligheterna att integrera mobilitet som en tjänst ska särskilt belysas i förslaget.
- Lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren kan även föreslå standardisering eller harmonisering av vissa resevillkor, medan frågor som ligger inom det kommunala självstyret såsom reglering av affärsregler, biljettprodukter, prissättning eller subventioneringsgrad inte ingår i uppdraget. Avsikten är inte heller att utredaren ska föreslå en ny teknisk eller fysisk lösning. Ett nationellt biljettsystem bör utgå från befintliga standarder samt i möjligaste mån befintliga system som binds samman av ett övergripande, användarvänligt gränssnitt. Gränssnittet får inte innebära att framtida expansioner och tillägg av moduler, t.ex. för internationella köp av biljetter, försvåras.

Utredaren ska i uppdraget utgå från de transportpolitiska målen och principerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2020.

## **Uppdraget att analysera vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige**

### *Syfte*

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Riksdagen har vidare beslutat om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. För att nå målet behöver en större andel av persontransporterna utföras med energieffektiva



trafikslag. Det bör bli enklare att kombinera kollektivtrafikresor inom och mellan regioner samt med olika trafik och transportslag på ett sömlöst sätt. Det innebär att det behöver vara enkelt att söka och köpa biljetter på ett lättillgängligt sätt.

Regeringen bedömer att det är av särskild vikt att förenkla för sällanresenärer att köpa biljett i kollektivtrafiken. Sällanresenären kan vara en van vardagsresenär som har ett annat resmål eller en annan restidpunkt än vanligtvis. Antingen i den egna regionen eller i en annan region. Sällanresenären kan också vara en resenär som nästan aldrig reser kollektivt.

Syftet med utredningen är att ge regeringen beslutsunderlag för hur ett nationellt biljettsystem som omfattar all kollektivtrafik i landet kan skapas. Om möjligt ska det vara enkelt att med sin ordinarie tjänst köpa biljetter i andra delar av landet.

## Utgångspunkter

I dagsläget pågår mycket arbete både nationellt och på EU-nivå inom området som utredaren behöver förhålla sig till. En viktig utgångspunkt är det arbete som Samtrafiken utför i samverkan med branschen där de standarder som branschen gemensamt tagit fram, de så kallade Biljett och Betalstandarderna (BoB-standarderna) har en särställning. Samtrafiken arbetar också tillsammans med branschen för att bland annat skapa en ny infrastruktur för att samla in, bearbeta och distribuera trafikdata som öppna data för att underlätta för andra aktörer och tredjepartsförsäljare att tillhandahålla boknings- och försäljningstjänster. Utgångspunkten är att ett nationellt biljettsystem ska vara operatörsneutralt och möjliggöra för samtliga aktörer att delta på lika villkor.

Inom EU beslutades kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster. Syftet med förordningen är att stödja utvecklingen av trafikslagsövergripande resenärs- och informationsplaneringstjänster, särskilt tjänster som gör det möjligt för gränsöverskridande och interregionala resor inom EU. Förordningen innebär att all information som är kopplad till resor ska vara lättillgänglig för alla, både för resenärer

och för tredjepartsutvecklare, inom några år. I ett första skede, i december 2019, ska statistiska data för det så kallade TEN-nätet finnas tillgängliga och slutligen ska dynamiska data för hela kollektivtrafiken och vägnätet finnas tillgängliga i december 2023.

Kommissionen har även beslutat om ett nytt arbetsprogram för det så kallade ITS-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag, för perioden 2018–2022. I arbetsprogrammet finns området

Interoperabla biljett- och betallösningar inom EU. Kommissionen avser att analysera de tekniska, juridiska och kommersiella hinder och utmaningar som finns för bokning och försäljning av biljetter. Föreslagna lösningar för biljett- och betallösningar ska bland annat ha som syfte att stödja utvecklingen av mobilitetstjänster.

*Analysera behov respektive hinder för att åstadkomma ett enkelt resande med kollektivtrafik i hela Sverige.*

De flesta vardagsresenärer i kollektivtrafiken har god kännedom om både utbud och vilka typer av biljetter som finns för det lokala resandet i den egna regionen. Många regionala kollektivtrafikmyndigheter och kommersiella bolag har också väl utvecklade appar och webblösningar där det går att söka resor och köpa biljetter för den egna trafiken. Däremot har många resenärer mindre kännedom om möjligheterna att resa kollektivt i andra regioner samt över länsgränserna och de informationskanalerna är inte heller lika väl utvecklade.

I dag driver Samtrafiken en tjänst som kallas Resrobot ([www.resrobot.se](http://www.resrobot.se)) där det går att både hitta information och köpa biljett för en resa som omfattar både lokal- och interregional trafik med flera byten mellan trafikslag. Ett problem är dock att flertalet resenärer varken känner till eller använder sig av tjänsten.

Inom Samtrafiken pågår ett utvecklingsarbete som syftar till att underlätta försäljningen av lokala biljetter i andra län än det egna. Även kommersiella aktörer deltar i projektet.

Det finns även en nationell åtkomstpunkt som Trafikverket ansvarar för där de lagstadgade informationsmängderna finns eller kommer att finnas samlade men där det i dag inte är möjligt att köpa eller sälja biljetter.

Utredaren ska därför

- analysera tillgängliga data kring vad olika resenärer anser underlättar och hindrar deras resande och vilka behov och hinder som transportföretagen upplever för att nå resenärerna med sina produkter,
- analysera och föreslå lösningar som underlättar spridande av information om och försäljning av biljetter som utförs i andra regioner eller i andra bolag,
- analysera varför Resrobot inte fungerar som avsett dvs. varför Resrobot inte är väl känt för allmänheten och varför användandet är så begränsat i syfte att ta tillvara erfarenheter och utveckla en bättre fungerande och mer välkänd tjänst, samt
- analysera vad som krävs för att den nationella åtkomstpunkten och dess data ska finnas tillgängligt för tredjepartsförsäljning.

*Kartlägga befintliga och pågående insatser inom  
kollektivtrafikområdet avseende biljetter och färdbevis*

Det finns flera pågående biljettsamarbeten i Sverige. Nedan beskrivs några av dessa.

Det nationella biljettsamarbetet Resplus har funnits sedan 1993. Genom samarbetet får resenären hjälp hela vägen fram till resmålet även vid störningar och det går att beställa ledsagning till resan för de som behöver extra hjälp. Distributionen sker genom hundratals säljställen, över disk och via telefon av resebyråer och trafikföretag, i automater, hemsidor och appar där SJ AB:s kanaler är dominerande. De distribueras som personliga e-biljetter via sms eller e-post.

Norrlandsresan har funnits sedan 1992 och tillkom för att göra det enklare att resa över länsgränserna mellan de fyra länen i Norrland (Norrbottnens, Västerbottnens, Västernorrlands och Jämtlands län) som har gemensamma trafikavtal och samma betalsystem (FARA). Norrlandsresan är ett biljettsamarbete med en egen taxa som är kilometerbaserad. Ju längre man åker desto billigare blir priset per kilometer. Samma taxa gäller också för biljetter med Norrtåg. Norrlandsresan anpassar sina regler till länens egna regler, t.ex. synkroniseras prishöjningar så att det genomförs samtidigt i alla län.

Taxan omfattar både enkelbiljetter och periodbiljetter. Länen samarbetar genom det gemensamma projektet för nytt betalsystem som kommer att utvecklas enligt den så kallade BoB-standarderna som är en öppen biljett- och betalstandard utvecklad av Samtrafiken. I projektet ingår även Luleå lokaltrafik och Skellefteåbuss.

Sydtaxan är ett samarbete mellan länen i södra Sverige: Skåne (och vissa sträckor i Danmark), Blekinge, Hallands, Kronobergs, Kalmar och Jönköpings län. Samarbetet inleddes 2009 för att förenkla köp av biljetter vid resa i det gemensamma tågsystemet Öresundståg. Successivt utökades Sydtaxan till att omfatta övrig länsöverskridande trafik med alla bussar och tåg. Det är samma biljett-sortiment och resevillkor i samtliga deltagande län. Movingo lanserades i oktober 2017 och omfattar periodbiljetter (30, 90 och 365 dagar) och knyter ihop Mälardalen. Målgruppen är regionala pendlare och målet är att förenkla och få fler människor att resa i regionen. Movingo pendlarbiljett kan köpas på Movingos hemsida, i Movingo-appen eller i SJ AB:s app, på sj.se eller i SJ AB:s biljettautomater.

Utredaren ska därför

- kartlägga de pågående och planerade samarbetena som finns Sverige i dag, samt
- utreda hur ett nationellt biljettsystem kan ta tillvara på de befintliga biljettsamarbetena som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet.

### *Internationell utblick*

Frågan om biljettsystem och intermodalt resande står högt på agendan även internationellt och inom EU. Flera länder har lanserat nationella system i syfte att underlätta kollektivt resande med utgångspunkt från resenärens behov, i stället för den traditionella utgångspunkten som ofta har varit snävare och har inneburit att respektive transportföretag begränsat sig till att erbjuda en effektiv försäljning av egna produkter.

I Norge etablerades det statliga bolaget Entur AS under 2017 med syfte att skapa en nationell oberoende reseplanerare med möjlighet för biljettförsäljning avseende all tågtrafik. Entur AS ansvarar även för biljettsystemets infrastruktur samt tillhandahåller kundservice.

Finland har infört ett nationellt resekort som kan användas i flera olika kollektivtrafikområden för att underlätta det kollektiva resandet. Ägarens uppgifter lagras centralt på ett kort som sedan kan användas i hela landet oberoende av de resevillkor som gäller hos respektive kollektivtrafikmyndighet.

Utredaren ska därför

- redogöra för kommissionens arbete inom det nya arbetsprogrammet för ITS och det område som heter Interoperabla biljett- och betallösningar inom EU, samt annat relevant pågående EU-arbete, samt
- göra en kartläggning av hur relevanta länder har organiserat nationella biljettsystem för kollektivtrafik.

### *Beskriva det statliga åtagandet för kollektivtrafiken*

Lokal och regional kollektivtrafik är i huvudsak ett ansvar för kommuner och landsting i respektive län. De regionala kollektivtrafikmyndigheternas uppdrag sträcker sig i första hand till att försäkra sig om kollektivtrafikförsörjning inom det egna länet eller regionen, men får även avse länsöverskridande trafik som tillgodoser ett behov av arbetspendling eller annat vardagsresande. Ansvaret för länsöverskridande kollektivtrafik är dock inte helt definierat i dagens lagstiftning.

Kollektivtrafikföretag får fritt etablera kommersiell kollektivtrafik på väg, järnväg, spårväg, tunnelbana och vatten men kommersiell trafik bedrivs i första hand för interregionalt och långväga resande.

Statens uppgift kan beskrivas som möjliggörande och stödjande till kommunal sektor och kollektivtrafikföretag och skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Statens uppgift är i första hand att tillhandahålla övergripande transportinfrastruktur men även att följa kollektivtrafikens utveckling och främja utvecklingsarbete hos myndigheter, trafikhuvudmän och kollektivtrafikföretag som syftar till en bättre kollektivtrafikförsörjning för såväl kollektivtrafik som färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts.

Staten har ett ansvar för att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Dessutom hanterar staten trafikavtal som syftar till att skapa en bättre interregional tillgänglighet än vad som åstadkoms av kommersiellt lönsam kollektivtrafik

samt utvecklar och samordnar den interregionala kollektiva persontrafiken och kartlägger särskilt brister i denna trafik.

Staten utvecklar även metoder för samhällsplaneringen i syfte att förbättra förutsättningarna för kollektivtrafik, medfinansierar regionala kollektivtrafikanläggningar samt finansierar forskning om kollektivtrafik. I statens uppgifter ingår även att reglera och utöva tillsyn vad gäller fordon och anläggningar m.m., samt att producera statistik om kollektivtrafik och samhällsbetalda resor.

Det kan dock finnas behov av att staten tar ett större ansvar för att åstadkomma ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet. Analysen och förslagen ska ta hänsyn till det kommunala självstyret.

Utredaren ska därför

- beskriva statens roll för kollektivtrafiken i Sverige, samt
- analysera om och i så fall vilka behov som finns av statligt åtagande för att åstadkomma ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet och hur det i så fall bör hanteras.

#### *Avgränsning avseende vilken trafik som bör omfattas av ett nationellt biljettsystem*

För att kunna skapa ett nationellt biljettsystem behöver den kollektivtrafik som ska omfattas av systemet definieras. Definitionen bör klargöra dels vilken geografisk omfattning den kollektivtrafik som omfattas ska ha, dels vilka trafikslag och färdstätt som bör ingå.

Med ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige avses i första hand linjelagd kollektivtrafik inom Sverige som genomförs med de gängse färdstättarna spårväg, tunnelbana, färjor, lokala, regionala och interregionala tåg respektive bussar. En bredare definition skulle kunna omfatta särskilda persontransporter samt arbetspendling över nationsgränser. Som komplement till kollektivtrafiken finns även ytterligare färdstätt som låncyklar, elskoter och taxi som kan ansluta till en resa med ordinarie kollektivtrafik.

Utredaren ska därför

- föreslå avgränsningar kring vilka färdstätt och typ av trafik som bör ingå i ett nationellt biljettsystem, varvid utredaren ska beakta om systemet bör omfatta andra mobilitetstjänster och om biljetterna ska omfatta längre resor dörr till dörr i sin helhet.

*Redogöra för status när det gäller införandet av konceptet Mobilitet som en tjänst i Sverige*

Konceptet Mobilitet som en tjänst innebär att en resenär prenumererar på ett mobilitetspaket anpassat efter individens behov, där betalningen sker till ett ställe och samma biljettbärare i form av mobiltelefon, legitimation, betalkort eller annat resekort används överallt. Med en resenärprofil behöver inte resevillkoren harmoniseras utan en resenär kan resa på reducerat pris som pensionär i en region och resa på fullt pris i en annan.

En nationell färdplan för kombinerad mobilitet, som konceptet Mobilitet som en tjänst även kallas, har tagits fram som syftar till att stödja framväxten av kombinerad mobilitet och det finns en styrgrupp där Trafikverket, Statens energimyndighet, Verket för innovationssystem (Vinnova), Samtrafiken och Svensk Kollektivtrafik ingår. Det finns även ett flertal pilot- och demonstrationsprojekt på gång i storstadsområden, på landsbygden och i mindre tätorter.

Utredaren ska därför

- redogöra för status för de pågående insatserna inom Mobilitet som en tjänst i Sverige,
- göra en bedömning som inkluderar en aktörsanalys av behovet av ytterligare offentliga och privata insatser för att konceptet ska kunna genomföras i full skala,
- samråda med Trafikverket i det pågående uppdraget från den 21 mars 2019 om att genomföra informations- och kunskapsförhöjande åtgärder inom området Mobilitet som en tjänst.

### *Genomförande*

Utredningen syftar till att ge regeringen underlag för hur ett nationellt biljettsystem som omfattar all kollektivtrafik kan införas. I uppdraget ingår även att analysera behovet av ytterligare reglering samt att föreslå en hållbar finansieringsmodell för drift och förvaltning av det nationella biljettsystemet. Utgångspunkten för driften av det nationella biljettsystemet ska vara att det finansieras av de aktörer som erbjuder biljetter via det nationella biljettsystemet. Finansieringsmodellen och den tekniska plattformen bör vara konkurrensneutral och icke-diskriminerande och möjliggöra för såväl stora som små aktörer att erbjuda reseinformation och biljetter via systemet. Det nationella biljettsystemet ska möjliggöra en kostnadseffektiv kanal för information om reseutbud och försäljning av biljetter.

Det övergripande syftet bakom utredarens uppdrag är att förenkla kollektivt resande för att möjliggöra överflyttning av resor till kollektiva färdmedel med begränsad klimatpåverkan. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige är ett medel för att nå syftet.

Utredaren ska därför:

- föreslå insatser och en tidsplan för införandet av ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela landet som skapar förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan olika aktörer,
- föreslå hur drift och förvaltning av det nationella biljettsystemet bör organiseras,
- redogöra för en hållbar och kostnadseffektiv finansieringsmodell för uppbyggnaden och driften av systemet, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

I enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningens förslag beräknas och redovisas.

Utredaren ska i dialog med berörda aktörer analysera och bedöma förslagens konsekvenser för resenärer, regionala och kommunala



kollektivtrafikmyndigheter, kommersiella bolag samt statsfinansiella konsekvenser.

Det ska även säkerställas att författningsförslagen inte står i strid med EU:s kollektivtrafikförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70), konkurrenslagstiftning, upphandlingsregelverket och EU:s lagstiftning om passagerares rättigheter.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas.

Utredaren ska slutligen redogöra för eventuella effekter på sysselsättning, jämställdhet och miljö som författningsförslagen kan ha. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen, ska detta motiveras.

## **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska beakta och redogöra för den marknadspåverkan som författningsförslagen kan få för utförarna. I denna del ska samverkan med Konkurrensverket, Transportstyrelsen, branschförbund och berörda kommersiella aktörer ske.

Utredaren ska göra en bedömning av hur kvaliteten för resenärer påverkas av förslagen. Samråd ska i dessa delar ske med relevanta myndigheter och brukarorganisationer inkluderat Konsumentverket och organisationer för personer med funktionsnedsättning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2020.

(Infrastrukturdepartementet)



# Sammanställning av enkäter

Utredningen har bland annat kartlagt och analyserat befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet i Sverige avseende biljetter och färdbevis.

Som ett led i denna kartläggning har utredningen genomfört enkäter till olika grupper av mottagare, som baserar sig på direktivets utgångspunkter. Här följer enkäter som har gått ut till följande fyra kategorier.

1. Regionala kollektivtrafikmyndigheter
2. Trafikoperatörer av klassisk kollektivtrafik
3. Trafikoperatörer av annan trafik
4. Intressentorganisationer

## 1. Enkät till regionala kollektivtrafikmyndigheter

De som har fått denna enkät har företrätt regionala kollektivtrafikmyndigheter eller de kollektivtrafikföretag som är huvudmän för den regionala kollektivtrafiken.

### Biljett- och Betalstandarden

Ur direktivet

En viktig utgångspunkt är det arbete som Samtrafiken utför i samverkan med branschen där de standarder som branschen gemensamt tagit fram, de så kallade Biljett och Betalstandarderna (BoB-standarderna) har en särställning.

Frågor angående dagens ”smarta kort” (RFID) baserade biljettsystem.

1. Var i livscykeln är systemet (uppstart, ordinarie drift, utfasning)?
2. Vilket företag levererar systemet?
3. När är avtalstiden slut med leverantören?
4. Vad var ungefärlig investeringskostnad för mjukvara?
5. Vad var ungefärlig investeringskostnad för hårdvara (automater, ombord mm)?
6. Vad är ungefärlig driftkostnad för mjukvara (både interna och
7. Vad är ungefärlig driftkostnad för hårdvara (både interna och externa kostnader)?
8. Vem utför driften?

Frågor angående förra/nuvarande generationens mobilbiljetter som inte är i enlighet med BoB.

9. Har ni system för mobilbiljetter?
10. Vilket företag levererar systemet?
11. Vilket företag ansvarar för driften av systemet?
12. När går avtalstiden ut med leverantören?
13. Vilka betalningsmöjligheter har ni genom mobilen?
  - a) Kreditkort
  - b) Swish
  - c) Faktura
  - d) Företagskonto
  - e) Privatkonto
14. Vad var ungefärlig investeringskostnad för mjukvara?
15. Vad var ungefärlig investeringskostnad för hårdvara (t.ex. viseringsutrustning)?
16. Vad är ungefärlig driftkostnad\* för mjukvara (både interna och externa kostnader)?

17. Vad är ungefärlig driftkostnad\* för hårdvara (både interna och externa kostnader)?

18. Vad är de största upplevda problemen med detta system?

19. Vad är de största upplevda fördelarna med detta system?

Frågor angående nuvarande/framtidens mobilbiljetter som är baserade på BoB.

20. Har ni BoB-baserade tjänster i bruk?

21. Har ni BoB-baserade tjänster under utveckling?

22. Har ni BoB-baserade tjänster under planering?

23. Har ni upphandlat BoB-baserade system?

24. Kommer ni att upphandla eller utveckla egna BoB-baserade system?

Det första avsnittet handlar om efterlevnad av BoB-standardernas inre struktur beskriven på [bob.samtrafiken.se](http://bob.samtrafiken.se). Frågorna är ställda som om ni redan har ett system i bruk men om ni tänkt utveckla ett eller upphandla ett så svarar ni ifrån det ni har i planerna.

25. Har ni en *Price och Product Service* i enlighet med standarden?

26. Har ni en *Ticketing service* i enlighet med standarden?

27. Har ni en *Validation service* i enlighet med standarden?

28. Har ni ID-baserat resande i enlighet med standarden?

Det andra avsnittet handlar om visering.

29. Har ni BoB-biljetter i enlighet med standarden?

30. Har ni utrustning för optisk visering?

31. Har ni utrustning för NFC-visering?

32. Vilket identifieringsalternativ har ni för ID-baserat resande?

a) Kort

b) Kod

c) Chip

- d) Ansiktsgenkänning
- e) Annat
- f) Ingen plan för ID-baserat resande än

Det tredje avsnittet handlar om produkter som finns i systemet med BoB-biljettsystemet.

- 33. Har ni tids- och zon-biljetter (från 60 min till 365 dagar inom en viss zon)?
- 34. Har ni tids- och linje(stråk-)biljetter (viss linje under specifik tidsrymd)?
- 35. Har ni avgångsexklusiva biljetter (gäller endast på specifik avgång)?
- 36. Har ni platsexklusiva biljetter (gäller endast på specifik avgång och plats)?

Det fjärde avsnittet handlar om andras BoB-biljetter än inom er egen geografiska region.

- 37. Har ni länsöverskridande biljetter inom ert eget system? (exempel)
- 38. Har ni länsöverskridande biljetter där grannens BoB-system anropas?
- 39. Har ni resekedjor med kombinationer av egna och andras BoB-biljetter?

Det femte avsnittet handlar om försäljningen av BoB biljetter.

- 40. I vilka kanaler säljer ni själva BoB-biljetter?
  - a) Mobilapplikation
  - b) Webb
  - c) Annat
- 41. Har ni avräkningsfunktionalitet mellan egna biljetter och andras?
  - a) Beskriv hur den fungerar
- 42. Har ni tredjepartsförsäljning genom BoB-API (med någon avtalad specifik part)?

- a) Vilka produkter?
  - b) Vilka erfarenheter har det gett?
  - c) Vilken provision lämnar ni till tredje part?
43. Har ni planer för öppen tredjepartsförsäljning genom BoB-API (vem som helst får sälja efter givna kriterier)?
- a) Ja, – för att vi tror att det .....
    - i. Vilka produkter?
    - ii. Vilka erfarenheter har det gett?
    - iii. Vilken provision lämnar ni till tredje part?
  - b) Nej, – varför?

## Data

### Ur direktivet

Samtrafiken arbetar också tillsammans med branschen för att bland annat skapa en ny infrastruktur för att samla in, bearbeta och distribuera trafikdata som öppna data för att underlätta för andra aktörer och tredjepartsförsäljare att tillhandahålla boknings- och försäljningstjänster.

Frågor kopplade till branschens projekt Öppna Data som även Trafikverket delfinansierar.

44. Projektet pekar på en nationell harmonisering av data. Vårt data...

- a) Levereras redan på det harmoniserade sättet
- b) Levereras på det harmoniserade sättet från och med...
- c) Levereras inte på det harmoniserade sättet. Vi förlitar sig på en nationell anpassning av data hos Samtrafiken

45. Våra statistiska data levereras i formatet...

- a) NOPTIS
- b) NetEx
- c) Transportformatet
- d) Annat

46. Vår realtidsdata levereras i formatet...

- a) SIRI
- b) GTFS RT
- c) Annat

47. När står ni inför en större investering inom området datahantering för:

- a) Statiska data
- b) Realtidsdata
- c) Annan relaterade data

### **Samarbeten**

Ur direktivet

Kartlägga befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet avseende biljetter och färdbevis. Kartlägga de pågående och planerade samarbetena som finns i Sverige i dag, samt utreda hur ett nationellt biljettsystem kan ta tillvara på de befintliga biljettsamarbetena som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet.

### **Internationella samarbeten**

48. Vilka landsgränsöverskridande samarbeten har ni? Beskriv:

- a) Taxesamarbete
- b) Biljettsamarbete
- c) Viseringssamarbete
- d) Avräkningssamarbete
- e) Använder ni BoB-standarden i samarbetet? I så fall hur?

### **Nationella samarbeten**

Samtliga RKM samverkar genom Samtrafiken och är då med i Resplus-samarbetet, ett nationellt system för förköpta biljetter som kan delas upp i tre kategorier, långdistans kombinationsresor, förköpta enkelbiljetter och Resplus årskortstillägg.



*Långdistans kombinationsresor.* De vanligaste kombinationerna i Resplus är då en bokad fjärrtågsresa kombineras med en regional/lokal pendeltågsresa. Eftersom allas utbud går att kombinera med alla andras så finns det ett oändligt antal kombinationer med tåg, buss, spårvagn, tunnelbana och båt som drivs både i offentlig regi och privat.

49. Vilka är de tre främsta fördelarna ni finner i dagens Resplus system för långdistans kombinationsresor?

- a) Bäst
- b) Näst bäst
- c) Därefter

50. Vilka är de tre största nackdelarna ni finner i dagens Resplus system för långdistans kombinationsresor?

- a) Sämst
- b) Näst sämst
- c) Därefter

*Förköpta enkelbiljetter.* De vanligaste produkterna är biljetter inom pendeltågssystem som säljs i nationella kanaler som fjärrtågoperatörernas applikationer eller via resebyråer. Det går att sälja allt utbud med tåg, buss, spårvagn, tunnelbana och båt som förköpta enkelbiljetter.

51. Vilka är de tre främsta fördelarna ni finner i dagens Resplus system för förköpta enkelbiljetter?

- a) Bäst
- b) Näst bäst
- c) Därefter

52. Vilka är de tre största nackdelarna ni finner i dagens Resplus system för förköpta enkelbiljetter?

- d) Sämst
- e) Näst sämst
- f) Därefter

*Resplus årskortstillägg.* Tillägget som kostar konsumenten 16 000 kr/år berättigar till all offentlig kollektivtrafik med samma regler som länskort inom respektive län/region. SJ:s årskort + Resplus-tillägg är det vanligaste, men produkten har även kombinerats under ett pilotprojekt med Sunfleets poolbilsabonnemang. Avräkningen för Resplus årskortstillägg sker månatligen i samma relation som övrigt Resplus-resande (adderat med en särställning för SL). Kortet fungerar i SL:s biljettsystem och dess spärrar. I övriga landet gäller enbart okulär visering med en kontrollfunktion för kontrollanter.

Under pilotprojektet med Sunfleet behandlades även en annan fördelningsmodell som byggde på att den region (RKM) där kunden är skriven får all intäkt med giltighet i hela landet. En sådan fördelning borde bli rättvis i större skala.

53. Vilka är de tre främsta fördelarna ni finner i dagens Resplus årskortstillägg?

- g) Bäst
- h) Näst bäst
- i) Därefter

54. Vilka är de tre största nackdelarna ni finner i dagens Resplus årskortstillägg?

- j) Värst
- k) Näst
- l) Sen

55. Ser ni en möjlighet i att produkten kan säljas utan koppling till ett fjärrtågsårskort och därmed enbart fungera på all offentlig kollektivtrafik i Sverige?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Om nej. Vi kan ändra oss om följande kriterier var uppfyllda.
  - i. Kriterium 1
  - ii. Kriterium 2
  - iii. Kriterium 3

### Interregionala samarbeten

56. Vilka länsöverskridande samarbeten har ni? Beskriv eller hänvisa till webbsida:

- a) Taxesamarbete
- b) Biljettsamarbete
- c) Viseringssamarbete
- d) Avräkningssamarbete
- e) Använder ni BoB-standarden i samarbetet? I så fall hur?

### Regionala samarbeten

57. Vilka samarbeten inom länet har ni, t.ex. med kommersiell aktör eller med kommunal trafik? Beskriv eller hänvisa till webbsida.

- f) Taxesamarbete
- g) Biljettsamarbete
- h) Viseringssamarbete
- i) Avräkningssamarbete
- j) Använder ni BoB-standarden i samarbetet? I så fall hur?

### ResRobot

Ur direktivet

Utredaren ska analysera varför ResRobot inte fungerar som avsett, dvs. varför ResRobot inte är väl känt för allmänheten och varför användandet är så begränsat i syfte att ta tillvara erfarenheter och utveckla en bättre fungerande och mer välkänd tjänst.

ResRobot består av tre delar,

- En trafikinformationstjänst med en reseplanerare för all kollektivtrafik i Sverige (cirka 50 000 hållplatser)
- En operatörsneutral försäljningskanal med förköp av biljetter kopplat till samma bokningssystem som bl.a. fjärrtågsoperatörerna Snälltåget och SJ använder i dag (cirka 3 500 hållplatser)

– API som anropar reseplaneraren för att visas i tredjeparts-applikationer.

58. Använder ni er av ResRobots reseplanerare i era egna kanaler?

- a) Webb
- b) Mobilapplikation
- c) Annat (beskriv)

59. Använder ni er av ResRobots försäljningskanal i era egna kanaler?

- a) Webb
- b) Mobila applikation
- c) Annat (beskriv)

60. Använder ni er av ResRobots API i era egna tjänster?

- a) Webb
- b) Mobilapplikationer
- c) Annat (beskriv)

61. Varför tror ni att den nationella ResRobot-reseplaneraren inte är känd bland konsumenter?

62. Varför tror ni att den neutrala nationella ResRobot-försäljningskanalen inte är känd bland konsumenter?

## Nationellt biljettsystem

Ur direktivet

En särskild utredare ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras.

## Farhågor

Vilka är de främsta farhågorna ni har gentemot utredningen och dess syfte?

- a) Tekniska
- b) Ekonomiska

- c) Juridiska
- d) Organisatoriska
- e) Opinionsmässiga
- f) Annat

### **Förväntningar**

Regeringens förväntningar är att det nationella biljettsystemet ska underlätta en överflyttning till kollektiva transporter med mindre klimatpåverkan.

63. Vilka förväntningar har ni på utredningen och dess syfte?

- a) Tekniska
- b) Ekonomiska
- c) Juridiska
- d) Organisatoriska
- e) Opinionsmässiga
- f) Annat

### **Hinder**

Utredningen ska analysera vilka hinder som finns för att införa ett nationellt biljettsystem. Kopplat till de farhågor och förväntningar ni har, vilka hinder ser ni?

64. Vilka hinder ser ni för att införa ett nationellt biljettsystem?

- a) Tekniska
- b) Ekonomiska
- c) Juridiska
- d) Opinionsmässiga
- e) Annat

## Statligt åtagande

65. Vilket statligt åtagande i kollektivtrafiken i Sverige förväntar ni er som berör biljetter, försäljning, system eller annat för utredningen relevant?

## Mobility as a Service (MaaS)

Ur direktivet

Redogöra för status när det gäller införandet av konceptet Mobilitet som en tjänst i Sverige. Konceptet Mobilitet som en tjänst innebär att en resenär prenumererar på ett mobilitetspaket anpassat efter individens behov, där betalningen sker till ett ställe och samma biljettbärare i form av mobiltelefon, legitimation, betalkort eller annat resekort används överallt. Med en resenärsprofil behöver inte resevillkoren harmoniseras utan en resenär kan resa på reducerat pris som pensionär i en region och resa på fullt pris i en annan.

66. Har ni haft eller har ni pågående pilotprojekt eller försök inom MaaS?

- a) Vilka?
- b) Nej?

67. Vilka ytterligare aktörer ser ni som viktiga att få med i begreppet mobilitet och därmed relevanta för ett nationellt biljettsystem?

- a) Delad el-scooter (t.ex. VOI)
- b) Delad cykel (t.ex. Styr&Ställ)
- c) Delad el-moped (t.ex. Blinker)
- d) El-pod med förare (t.ex. Bzzt)
- e) Delad bil utan förare (poolbil, hyrbil, lånad privatbil etc.)
- f) Delad bil med förare (t.ex. taxi)
- g) Delad bil genom samåkning (t.ex. Skjutsgruppen)

## 2. Enkät till kollektivtrafikföretag

De som har fått denna enkät företräder kollektivtrafikföretag. Enkäten är densamma för de som kör upphandlad trafik, kommersiell trafik eller både och.

### Biljett- och Betalstandarden

Ur direktivet

En viktig utgångspunkt är det arbete som Samtrafiken utför i samverkan med branschen där de standarder som branschen gemensamt tagit fram, de så kallade Biljett- och Betalstandarderna (BoB-standarderna) har en särställning.

Frågor angående förra/nuvarande generationens mobilbiljetter som inte är i enlighet med BoB

1. Har ni system för mobilbiljetter?
2. Vilket företag levererar systemet?
3. Vilket företag ansvarar för driften av systemet?

Frågor angående nuvarande/framtidens mobilbiljetter som är baserade på BoB

4. Har ni BoB-baserade tjänster i bruk?
5. Har ni BoB-baserade tjänster under utveckling?
6. Har ni BoB-baserade tjänster under planering?
7. Har ni upphandlat BoB-baserade system?
8. Kommer ni att upphandla BoB-baserade system?

Det första avsnittet handlar om efterlevnad av BoB-standardernas inre struktur (moduler) beskriven på [bob.samtrafiken.se](http://bob.samtrafiken.se). Frågorna är ställda som om ni redan har ett system i bruk. Om ni har tänkt att utveckla eller upphandla ett system så svarar ni utifrån det ni har i planerna.

9. Har ni en *Price och Product Service* i enlighet med standarden?
10. Har ni en *Ticketing Service* i enlighet med standarden?

11. Har ni en *Validation Service* i enlighet med standarden?

12. Har ni ID baserat resande i enlighet med standarden?

Det andra avsnittet handlar om visering.

13. Har ni BoB-iljetter i enlighet med standarden?

14. Har ni utrustning för optisk visering?

15. Har ni utrustning för NFC visering?

16. Vilket identifieringsalternativ har ni för ID-baserat resande?

- a) Kort
- b) Kod
- c) Chip
- d) Ansiktsigenkänning
- e) Annat
- f) Ingen plan för ID baserat resande än

Det tredje avsnittet handlar om produkter som finns i BoB-biljettsystemet (i *Price and Product Service*).

17. Har ni tids- och zon-biljetter (från 60 min till 365 dagar inom en viss zon)?

18. Har ni tids- och linje(stråk-)biljetter (viss linje under specifik tidsrymd)?

19. Har ni avgångsexklusiva biljetter (gäller endast på specifik avgång)?

20. Har ni platsexklusiva biljetter (gäller endast på specifik avgång och plats)?

Det fjärde avsnittet handlar om andras BoB-biljetter än inom er egen geografiska region.

21. Har ni länsöverskridande biljetter inom ert eget system? (exempel)

22. Har ni länsöverskridande biljetter, där grannens BoB-system anropas?



23. Har ni resekedjor med kombinationer av egna och andras BoB-biljetter?

Det femte avsnittet handlar om försäljningen av BoB-biljetter.

24. I vilka kanaler säljer ni själva BoB-biljetter?

- a) Mobilapplikation
- b) Webb
- c) Annat

25. Har ni en avräkningsfunktion mellan egna biljetter och andras?

- a) Beskriv hur den fungerar

26. Har ni tredjepartsförsäljning genom BoB-API (med någon avtalad specifik part)?

- a) Vilka produkter?
- b) Vilka erfarenheter har det gett?

27. Har ni planer för öppen tredjepartsförsäljning genom BoB-API (vem som helst, efter givna kriterier)?

- a) Ja, – för att!
  - i. Vilka produkter?
  - ii. Vilka erfarenheter har det gett?
- b) Nej, – varför?

Om många av frågorna ovan inte är relevanta på grund av att ni inte har/planerat ett BoB-baserat system utan kanske har ett boknings-system i stället så följer här några andra frågor.

28. Kan ert bokningssystem kommunicera med andra boknings eller biljettsystem?

29. Har ni tredjepartsförsäljning genom ett API (med någon avtalad specifik part)?

30. Har ni öppen tredjepartsförsäljning (vem som helst får sälja, efter givna kriterier)?

## Data

### Ur direktivet

Samtrafiken arbetar också tillsammans med branschen för att bland annat skapa en ny infrastruktur för att samla in, bearbeta och distribuera trafikdata som öppna data för att underlätta för andra aktörer och tredjepartsförsäljare att tillhandahålla boknings- och försäljningstjänster.

Frågor kopplade till branschens projekt Öppna Data, som även Trafikverket delfinansierar.

31. Projektet pekar på en nationell harmonisering av data. Våra data...

- a) Levereras redan på det harmoniserade sättet
- b) Levereras på det harmoniserade sättet från och med...
- c) Levereras inte på det harmoniserade sättet utan vi förlitar oss på en nationell anpassning av data hos Samtrafiken

32. Våra statistiska data levereras i formatet...

- a) NOPTIS
- b) NetEx
- c) Transportformatet
- d) Annat

33. Våra realtidsdata levereras i formatet...

- a) NOPTIS-ROI
- b) SIRI
- c) GTFS RT
- d) Annat

34. När står ni inför en större investering i system för

- a) Statiska data
- b) Realtidsdata
- c) Annan relaterade data

## Samarbeten

### Ur direktivet

Kartlägga befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet avseende biljetter och färdbevis. Kartlägga de pågående och planerade samarbetena som finns i Sverige i dag, samt utreda hur ett nationellt biljettsystem kan ta tillvara på de befintliga biljettsamarbetena som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet.

## Internationella samarbeten

35. Vilka landsgränsöverskridande samarbeten har ni? Beskriv:

- a) Taxesamarbete
- b) Biljettsamarbete
- c) Viseringssamarbete
- d) Avräkningssamarbete
- e) Använder ni BoB-standarden i samarbetet? I så fall hur?

## Nationella samarbeten

Samtliga RKM och de flesta trafikföretagen i Sverige samverkar genom Samtrafiken och är då med i Resplussamarbetet. Resplus är ett nationellt system för förköpta biljetter som kan delas upp i tre kategorier, långdistans kombinationsresor, förköpta enkelbiljetter och Resplus årskortstillägg.

*Långdistans kombinationsresor.* De vanligaste kombinationerna i Resplus är då en bokad fjärrtågsresa kombinerar med en regional/lokal pendeltågsresa. Eftersom allas utbud går att kombineras med alla andras så finns det ett oändligt antal kombinationer med tåg, buss, spårvagn, tunnelbana och båt som körs både i offentlig regi och i privat regi.

36. Vilka är de tre främsta fördelarna ni finner i dagens Resplus-system för långdistans kombinationsresor?

- a) Bäst
- b) Näst bäst
- c) Därefter

37. Vilka är de tre största nackdelarna ni finner i dagens Resplus-system för långdistans kombinationsresor?

- a) Sämst
- b) Näst sämst
- c) Därefter

*Förköpta enkelbiljetter.* De vanligaste produkterna som säljs är biljetter inom pendeltågssystem som säljs i nationella kanaler som till exempel i fjärrtågoperatörernas mobilapplikationer eller via resebyråer. Det går att sälja allt utbud med tåg, buss, spårvagn, tunnelbana och båt som förköpta enkelbiljetter.

38. Vilka är de tre främsta fördelarna ni finner i dagens Resplus-system för förköpta enkelbiljetter?

- a) Bäst
- b) Näst bäst
- c) Därefter

39. Vilka är de tre största nackdelarna ni finner i dagens Resplus-system för förköpta enkelbiljetter?

- d) Sämst
- e) Näst sämst
- f) Därefter

*Resplus årskortstillägg.* Tillägget som kostar konsumenten 16 000 kr/år berättigar till all offentlig kollektivtrafik med samma regler som länskort inom respektive län/region. SJ:s årskort + Resplus-tillägg är den vanligaste kombinationen, men produkten har även kombinerats under ett pilotprojekt med Sunfleets poolbilsabonnemang. Avräkningen för Resplus årskortstillägg sker månatligen i samma relation som övrigt Resplus-resande (adderat med en särställning för SL). Kortet fungerar i SL:s biljettsystem och dess spärrar. I övriga landet gäller enbart okulär visering med en kontrollfunktion för kontrollanter.

40. Är ni intresserade av att vara en del av Resplus årskortprodukt?

- a) Ja, om vi får fullt betalt för vad vårt eget årskort kostar.

- b) Ja, om vi får fullt betalt för alla resor som görs med våra tjänster.
- c) Ja, om vi får rabatterat betalt för alla resor som görs med våra tjänster.
- d) Ja, om vi får en proportionell del av vad konsumenten betalar för kortet i relation till övrigt Resplus-resande (dagens modell för RKM).
- e) Ja, om vi får en proportionell del av vad konsumenten betalar för kortet i relation till min marknadsandel.
- f) Ja, om vi hittar någon annan rimlig ersättning.
- g) Nej, vi tror inte det ger tillräckligt betalt
- h) Nej, vi vill inte vara med i en samlad produkt som Resplus årskort.

### **Interregionala samarbeten**

41. Vilka länsöverskridande samarbeten har ni t.ex. med RKM? Beskriv eller hänvisa till webbsida.

- a) Taxesamarbete?
- b) Biljettsamarbete?
- c) Viseringssamarbete?
- d) Avräkningssamarbete?
- e) Använder ni BoB-standarden i samarbetet? I så fall hur?

### **Regionala samarbeten**

42. Vilka inomregionala samarbeten har ni, t.ex. med RKM? Beskriv eller hänvisa till webbsida:

- f) Taxesamarbete
- g) Biljettsamarbete
- h) Viseringssamarbete
- i) Avräkningssamarbete
- j) Använder ni BoB-standarden i samarbetet? I så fall hur?

## ResRobot

### Ur direktivet

Utredaren ska analysera varför ResRobot inte fungerar som avsett dvs. varför ResRobot inte är väl känt för allmänheten och varför användandet är så begränsat i syfte att ta tillvara erfarenheter och utveckla en bättre fungerande och mer välkänd tjänst.

ResRobot består av tre delar,

- En trafikinformationstjänst med en reseplanerare för all kollektivtrafik i Sverige (cirka 50 000 hållplatser)
- En operatörsneutral försäljningskanal med förköp av biljetter kopplat till samma bokningssystem som bland andra fjärrtågsoperatörerna Snälltåget och SJ använder i dag (cirka 3 500 hållplatser)
- API som anropar reseplaneraren för att visas i tredjeparts mobilapplikationer.

43. Använder ni er av ResRobots reseplanerare i era egna kanaler?

- a) Webb
- b) Mobilapplikationer
- c) Annat

44. Använder ni er av ResRobots försäljningskanal i era egna kanaler?

- a) WEB
- b) App
- c) Annat

45. Använder ni er av ResRobot-API i era egna tjänster?

- a) Webb
- b) Mobilapplikationer
- c) Annat

46. Varför tror ni att den nationella ResRobots reseplaneraren inte är känd bland konsumenter?

47. Varför tror ni att den neutrala nationella ResRobots försäljningskanalen inte är känd bland konsumenter?

## Nationellt biljettsystem

Ur direktivet

En särskild utredare ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras.

## Farhågor

Vilka är de främsta farhågorna ni har gentemot utredningen och dess syfte?

- a) Tekniska
- b) Ekonomiska
- c) Juridiska
- d) Organisatoriska
- e) Opinionsmässiga
- f) Annat

## Förväntningar

Regeringens förväntningar är att det nationella biljettsystemet ska underlätta en överflyttning till kollektiva transporter med mindre klimatpåverkan.

48. Vilka förväntningar har ni på utredningen och dess syfte?

- a) Tekniska
- b) Ekonomiska
- c) Juridiska
- d) Organisatoriska
- e) Opinionsmässiga
- f) Annat

## Hinder

Utredningen ska analysera vilka hinder som finns för att införa ett nationellt biljettsystem. Kopplat till de farhågor och förväntningar ni har, vilka hinder ser ni?

49. Vilka hinder ser ni för ett införande av ett nationellt biljettsystem?

- a) Tekniska
- b) Ekonomiska
- c) Juridiska
- d) Opinionsmässiga
- e) Annat

## Statligt åtagande

50. Vilket statligt åtagande i kollektivtrafiken i Sverige förväntar ni er som berör biljetter, försäljning, system eller annat för utredningen relevant?

## Mobility as a Service (MaaS)

Ur direktivet

Redogöra för status när det gäller införandet av konceptet Mobilitet som en tjänst i Sverige. Konceptet Mobilitet som en tjänst innebär att en resenär prenumererar på ett mobilitetspaket anpassat efter individens behov, där betalningen sker till ett ställe och samma biljettbärare i form av mobiltelefon, legitimation, betalkort eller annat resekort används överallt. Med en resenärsprofil behöver inte resevillkoren harmoniseras utan en resenär kan resa på reducerat pris som pensionär i en region och resa på fullt pris i en annan.

51. Har ni haft eller har ni pågående pilotprojekt eller försök inom MaaS?

- a) Vilka?
- b) Nej?

52. Vilka ytterligare aktörer ser ni som viktiga att få med i begreppet mobilitet och därmed relevanta för ett nationellt biljettsystem?

- a) Delad el-scooter (t.ex. VOI)



- b) Delad cykel (t.ex. Styr&Ställ)
- c) Delad el-moped (t.ex. Blinker)
- d) El pod med förare (t.ex. Bzzt)
- e) Delad bil utan förare (poolbil, hyrbil, lånad privatbil etc.)
- f) Delad bil med förare (t.ex. taxi)
- g) Delad bil genom samåkning (t.ex. Skjutsgruppen)

### 3. Enkät till företrädare för andra trafikslag

De som har fått denna enkät företräder trafikoperatör för andra transportslag.

Då utredningen har tagit sin utgångspunkt i den mer allmänt vedertagna definitionen av kollektivtrafik, finns det begrepp och definitioner som inte passar in för andra transportslag. I de fallen har de som besvarat enkäten fått tolka och kommentera frågorna utifrån förutsättningarna för varje transportslag och tjänst.

#### Övergripande syfte

Ur direktivet

Det övergripande syftet bakom utredarens uppdrag är att förenkla kollektivt resande för att möjliggöra överflyttning av resor till kollektiva färdmedel med begränsad klimatpåverkan.

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige är ett medel för att nå syftet.

Frågor angående kollektiva färdmedel med begränsad klimatpåverkan.

1. Definierar ni ert trafikslag och tjänst som en del av kollektivtrafiken/kollektiva färdmedel?
2. Ser ni er ert trafikslag och tjänst som ett komplement eller konkurrent till den mer traditionella kollektivtrafiken (bussar, tåg, spårvagn, tunnelbana, anropsstyrd trafik)?
3. Anser ni, och kan ni leda i bevis, att ert trafikslag och tjänst kan leda till begränsad klimatpåverkan?
4. Anser ni, och kan ni leda i bevis, att ert trafikslag och tjänst är ett komplement till mer traditionell kollektivtrafik?
5. Andra inspel relaterade till det övergripande syftet.

## Nationellt biljettsystem

### Ur direktivet

En särskild utredare ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras.

6. Anser ni att ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken skulle främja det övergripande syftet om minskad klimatpåverkan?
7. Anser ni att ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken skulle förbättra användarupplevelsen för era kunder?
8. Anser ni att det är av betydelse för det övergripande syftet med utredningen att ert trafikslag och tjänst är en del av och/eller kan integreras med ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik? Motivera varför:
9. Vilken typ av trafik anser ni bör ingå respektive avgränsas från ett nationellt biljettsystem? Motivera varför.
10. Vilka generella förväntningar har ni på utredningen och dess syfte?
  - a) Tekniska
  - b) Ekonomiska
  - c) Juridiska
  - d) Organisatoriska
  - e) Opinionsmässiga
  - f) Annat
11. Vilka är de främsta farhågorna ni har gentemot utredningen och dess syfte?
  - a) Tekniska
  - b) Ekonomiska
  - c) Juridiska
  - d) Organisatoriska
  - e) Opinionsmässiga

- f) Annat
12. Vilka hinder ser ni för ett införande av ett nationellt biljettsystem?
- a) Tekniska
  - b) Ekonomiska
  - c) Juridiska
  - d) Opinionsmässiga
  - e) Annat
13. Vilka behov finns det av ett statligt åtagande för kollektiva resor i Sverige som berör biljetter, försäljning, standarder, system eller annat som för utredningen är relevant?
14. Andra inspel relaterat till iden om ett nationellt biljettsystem?

## Samarbeten

### Ur direktivet

Kartlägga befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet avseende biljetter och färdbevis. Kartlägga de pågående och planerade samarbetena som finns i Sverige i dag, samt utreda hur ett nationellt biljettsystem kan ta tillvara på de befintliga biljettsamarbetena som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet.

## Nationella och internationella samarbeten

15. Vilka samarbeten har ni i dag med den traditionella kollektivtrafiken?
16. Vilka samarbeten har ni i dag med andra trafikslag?
17. Säljer ni era egna tjänster via tredje part?
18. Säljer ni andras trafikföretags tjänster i era kanaler?
19. Vilka är de främsta utmaningarna ni ser vad gäller försäljnings-samarbeten med offentliga och/eller privata aktörer?
20. Andra inspel relaterade till samarbeten?

## Tekniska förutsättningar

### Ur direktivet

En viktig utgångspunkt är det arbete som Samtrafiken utför i samverkan med branschen där de standarder som branschen gemensamt tagit fram, de så kallade Biljett och Betalstandarderna (BoB-standarderna) har en särställning.

En del av kartläggningen är att undersöka förutsättningar för andra transportslag som inryms i begreppet mobilitetstjänster.

21. I vilka kanaler säljer ni era egna tjänster i dag?

- a) Mobilapplikation
- b) Webb
- c) Telefon
- d) Butik
- e) Annat

22. Säljer ni era tjänster via egenutvecklad plattform?

23. Bygger er plattform på en internationell/global lösning och ser ni på grund av det några hinder eller möjligheter vad gäller att samarbeta i ett nationellt system i Sverige? Motivera.

24. Finns det standarder med betydelse för ert transportslag, som kan ha betydelse för att samarbeta i ett nationellt system i Sverige?

25. Känner ni till Biljett- och Betalstandarderna och ser ni potential i att denna standard i utvalda delar även fungerar för ert transportslag?

26. Andra inspel relaterade till tekniska förutsättningar?

## Data

### Ur direktivet:

Analysera tillgängliga data kring vad olika resenärer anser underlättar och hindrar deras resande och vilka behov och hinder som transportföretagen upplever för att nå resenärerna med sina produkter.

Samtrafiken arbetar också tillsammans med branschen för att bland annat skapa en ny infrastruktur för att samla in, bearbeta och distribuera trafikdata som öppna data för att underlätta för andra aktörer och tredjepartsförsäljare att tillhandahålla boknings- och försäljningstjänster.

Frågor kopplade till er syn på öppna data

27. Tillgängliggör ni information om era tjänster som öppen data, exempelvis via API?
  - a) Om Ja, vilken information tillhandahåller ni och på vilket sätt?
  - b) Om Nej, varför inte?
28. Anser ni det viktigt för utvecklingen av framtidens mobilitets-tjänster att både offentliga och privata aktörers data blir tillgängliga som öppna data för tredje part?
29. Ser ni att vissa typer av data saknas för att utveckla tjänster som underlättar för kunder?
30. Anser ni att en nationell åtkomstpunkt för både offentliga och privata aktörers data är relevant för att uppnå det övergripande syftet?
31. Kan ni tänka er att tillgängliggöra data via en nationell åtkomstpunkt?
32. Viken typ av data anser ni inte är aktuell att tillgängliggöra som öppna data via en nationell åtkomstpunkt?
33. Finns det standarder för data som är särskilt relevant för er?
34. Anser ni det viktigt för utvecklingen av framtidens mobilitets-tjänster att särskilda standarder för data definieras? Anser ni det bäst att denna standard definieras på frivillig basis eller av en relevant offentlig myndighet?
35. Andra inspel relaterade till data?

## Mobility as a Service (MaaS)

Ur direktivet

Redogöra för status när det gäller införandet av konceptet Mobilitet som en tjänst i Sverige. Konceptet Mobilitet som en tjänst innebär att en resenär prenumererar på ett mobilitetspaket anpassat efter individens behov, där betalningen sker till ett ställe och samma biljettbärare i form av mobiltelefon, legitimation, betalkort eller annat resekort används överallt. Med en resenärprofil behöver inte resevillkoren harmoniseras utan en resenär kan resa på reducerat pris som pensionär i en region och resa på fullt pris i en annan.

36. Har ni eller deltar ni i pågående pilotprojekt eller försök inom MaaS i Sverige eller internationellt?
- a) Ja, vilka?
- b) Nej?
37. Anser ni att Er organisation/tjänst skulle vinna på att försäljning enkelt skulle kunna integreras i andra aktörers tjänste-/produktutbud?
38. Ser ni konceptet MaaS som ett reellt alternativ att erbjuda via ert transportslag eller tjänst?
39. Ser ni några affärsmässiga- eller tekniska hinder att erbjuda ert transportslag eller tjänst via andra MaaS-aktörer?
40. Har ni själv ambitioner att bli en MaaS-aktör och/eller ta en roll i MaaS-ekosystemet?
41. Ser ni att konceptet MaaS potentiellt kan bidra till det övergripande syftet om minskad klimatpåverkan?
42. Ser ni det som mest framgångsrikt för det övergripande syftet om begränsad klimatpåverkan att offentliga aktörer eller privata aktörer erbjuder MaaS-konceptet till marknaden? Motivera.
43. Finns det behov av ytterligare offentliga och/eller privata insatser för att konceptet ska kunna genomföras i full skala? Ge exempel på vilka.
44. Andra inspel relaterat till MaaS?

## 4. Enkät till intresseorganisationer

De som har fått enkäten företräder intresseorganisationer.

### Övergripande syfte

Ur direktivet

Det övergripande syftet bakom utredarens uppdrag är att förenkla kollektivt resande för att möjliggöra överflyttning av resor till kollektiva färdmedel med begränsad klimatpåverkan.

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige är ett medel för att nå syftet.

Fråga angående det övergripande syftet.

1. Fritt inspel relaterat till det övergripande syftet.

### Nationellt biljettsystem

Ur direktivet

En särskild utredare ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras.

2. Anser ni att ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken skulle främja det övergripande syftet om minskad klimatpåverkan?
3. Anser ni att ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken skulle förbättra användarupplevelsen för resenärer?
4. Vilken typ av trafik anser ni bör ingå respektive avgränsas från ett nationellt biljettsystem? Motivera varför.
5. Vilka generella förväntningar har ni på utredningen och dess syfte?
  - a) Tekniska
  - b) Ekonomiska
  - c) Juridiska
  - d) Organisatoriska
  - e) Opinionsmässiga



- f) Annat
6. Vilka är de främsta farhågorna ni har gentemot utredningen och dess syfte?
- a) Tekniska
  - b) Ekonomiska
  - c) Juridiska
  - d) Organisatoriska
  - e) Opinionsmässiga
  - f) Annat
7. Vilka hinder ser ni för att införa ett nationellt biljettsystem?
- a) Tekniska
  - b) Ekonomiska
  - c) Juridiska
  - d) Opinionsmässiga
  - e) Annat
8. Vilka behov finns av statligt åtagande för kollektiva resor i Sverige som berör biljetter, försäljning, standarder, system eller annat som är relevant för utredningen?
9. Andra inspel relaterade till idén om ett nationellt biljettsystem?

## Samarbeten

### Ur direktivet

Kartlägga befintliga och pågående insatser inom kollektivtrafikområdet avseende biljetter och färdbevis. Kartlägga de pågående och planerade samarbetena som finns i Sverige i dag, samt utreda hur ett nationellt biljettsystem kan ta tillvara på de befintliga biljettsamarbetena som finns och samtidigt skapa ett enhetligt, harmoniserat system som fungerar i hela landet.

## Nationella och internationella samarbeten.

10. Vilka samarbeten anser ni att branschen borde ha gällande biljetter?
11. Andra inspel relaterade till samarbeten?

## Tekniska förutsättningar

### Ur direktivet

En viktig utgångspunkt är det arbete som Samtrafiken utför i samverkan med branschen där de standarder som branschen gemensamt tagit fram, de så kallade Biljett och Betalstandarderna (BoB-standarderna) har en särställning.

12. Vilka tekniska aspekter anser ni viktigast att utredningen beaktar?
13. Andra inspel relaterade till tekniska förutsättningar?

## Data

### Ur direktivet

Analysera tillgängliga data kring vad olika resenärer anser underlättar och hindrar deras resande och vilka behov och hinder som transportföretagen upplever för att nå resenärerna med sina produkter.

Samtrafiken arbetar också tillsammans med branschen för att bland annat skapa en ny infrastruktur för att samla in, bearbeta och distribuera trafikdata som öppna data för att underlätta för andra aktörer och tredjepartsförsäljare att tillhandahålla boknings- och försäljningstjänster.

### Frågor kopplade till er syn på öppna data:

14. Vilka data anser ni särskilt viktiga i ett nationellt biljettsystem (förutom tidtabeller, priser, produkter)?
15. Andra inspel relaterade till data?

## Mobility as a Service (MaaS)

### Ur direktivet

Redogöra för status när det gäller införandet av konceptet Mobilitet som en tjänst i Sverige. Konceptet Mobilitet som en tjänst innebär att en resenär prenumererar på ett mobilitetspaket anpassat efter individens behov, där betalningen sker till ett ställe och samma biljettbärare i form

av mobiltelefon, legitimation, betalkort eller annat resekort används överallt. Med en resenärprofil behöver inte resevillkoren harmoniseras utan en resenär kan resa på reducerat pris som pensionär i en region och resa på fullt pris i en annan.

16. Ser ni att konceptet MaaS potentiellt kan bidra till det övergripande syftet om minskad klimatpåverkan?
17. Är det mest framgångsrikt för det övergripande syftet om begränsad klimatpåverkan, om offentliga aktörer eller privata aktörer erbjuder MaaS-konceptet till marknaden? Motivera.
18. Finns det behov av ytterligare offentliga och/eller privata insatser för att konceptet ska kunna genomföras i full skala? Ge exempel på vilka.
19. Andra inspel relaterade till MaaS?

## 5. Enkät till allmänheten

Utredningen har med hjälp av ett konsultföretag även genomfört en enkät till ett slumpmässigt urval bland allmänheten. Denna enkät har besvarats av 1008 personer via webb.

**Är du:**

Man

Kvinna

Annat/Vill ej ange

Base

**Åldersgrupper:**

15–24

25–34

35–44

45–54

55–64

65–74

Base

**Jag bor i /på:**

Centralt i stor stad

I utkanten av stor stad

Stad

Mindre ort

Landsbygden

Base

**Använder du kollektivtrafik?**

Ja

Nej

Base

**Varför använder du inte kollektivtrafik?**


---

 Jag känner inte till hur det fungerar
 

---



---

 Jag tycker att det är obekvämt
 

---



---

 Jag tycker att det är för krångligt att ta reda på resmöjligheter och kombinationer
 

---



---

 Jag tycker att det är för krångligt att köpa biljetter
 

---



---

 Jag tycker att det är för dåligt turtäthet/utbud, det passar inte mina behov
 

---



---

 Jag vill inte resa med andra
 

---



---

 Det finns ingen kollektivtrafik där jag bor
 

---



---

 Annat:
 

---



---

 Base
 

---

**Om man skulle införa ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik, vilken trafik tycker du borde ingå då?**


---

 Lokal- och regional kollektivtrafik (spårväg, tunnelbana, färjor, tåg och bussar)
 

---



---

 Fjärrtåg
 

---



---

 Andra transporttjänster (t.ex. taxi, hyrbil, bilpool och el-skotrar)
 

---



---

 Flyg
 

---



---

 Vet ej
 

---



---

 Base
 

---

**Äger du, eller någon i ditt hushåll, en bil eller har förmånsbil via jobbet?**


---

 Ja
 

---



---

 Nej
 

---



---

 Base
 

---

**Vad skulle få dig att minska ditt resande med egen bil och i stället resa mer kollektivt eller med delade fordon (såsom bilpool, buss eller tåg)?**


---

 Om jag lätt kunde få tillgång till olika gemensamma transporttjänster/delade fordon som möter mina behov
 

---



---

 Om kostnaden för tillgången till gemensamma transporttjänster/delade fordon var lägre än kostnaden för min bil i dag
 

---



---

 Om jag uppmuntrades ekonomiskt att resa kollektivt t.ex. genom en peng från min arbetsgivare
 

---



---

 Nej, oavsett vad som erbjuds och till vilket pris kommer jag inte minska resandet i min egen bil
 

---



---

 Base
 

---

# Statens offentliga utredningar 2020

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.

# Statens offentliga utredningar 2020

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

### Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

### Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

### Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

### Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet  
Ingen övergödning. [10]

### Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

### Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]