

Kommittédirektiv

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 samhällsekonomiskt 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 statiska 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) 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 idag 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 (Norrbottens, Västerbottens, 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 biljettsortiment 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 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.

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 betallosningar 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 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.

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 kunskapshöjande 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 förslagets 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)