

Carl Björklund, trafikstrateg
0451-28 85 74
carl.bjorklund@skanetrafiken.se

Beslutsunderlag
2020-04-07

Trafikplikt för tågtrafik med System 3

1. Bakgrund

I Skåne finns samhällsfinansierad tågtrafik i två system; Öresundståg och Pågatåg. Pågatågen är lokaltåg som i huvudsak stannar vid alla stationer på de sträckor de trafikerar. Öresundstågen är det storregionala tågssystemet som drivs tillsammans med grannregionerna och trafikerar sex regioner i Sydsverige samt Själland i Danmark. Öresundstågstrafiken startade i samband med Öresundsbronns invigning år 2000 och trafiksystemet har successivt byggts ut. Öresundstågen är tågssystemet med korta restider på längre avstånd, som endast stannar i de större orterna. En stark strävan är att tågtrafiken ska vara så stabil över tiden att invånare och resenärer vågar anpassa sina val av boende- och arbetsort utifrån detta. Systemet är ett stomsystem med goda förbindelser med andra trafikslag inom kollektivtrafiken, både med anslutning till den övriga regionala kollektivtrafiken, som region- och stadsbussar, och till fjärrtågen. Den tågtrafik som bedrivs av Region Skåne genom Skånetrafiken samt Öresundståg AB uppfyller Naturskyddsföreningens krav för märkningen Bra Miljöval.

Ett mål för den skånska kollektivtrafiken är att den ska bidra till ett väl fungerande Skåne i vid mening genom att erbjuda en trafik som är anpassad till kunderna och deras resbehov och som bidrar till regional integration, ökad sysselsättning, ökad trafiksäkerhet, bättre miljö och en effektiv resursanvändning. Trafiken ska vara tillgänglig för alla kundgrupper och av hög kvalitet. En huvudstrategi i den skånska kollektivtrafiken är att växa i starka stråk. Det handlar om att använda tillgängliga resurser på ett effektivt sätt och växa där förutsättningarna för detta är bäst. Starka stråk kännetecknas av bra trafikutbud och stort resande. Här finns oftast också de bästa förutsättningarna till ytterligare förbättring av trafik, och ökad marknadsandel. Satsningar i starka stråk innebär en utveckling som leder till ytterligare integration av boende, arbete, utbildning, service och kultur inom hela eller delar av Skåne och därmed till ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt. De bidrar också till ökad trafiksäkerhet, bättre miljö och förbättrad framkomlighet för övrig trafik.

I de starka stråken har den snabba långväga trafiken, framför allt på järnväg, en särskild ställning. Regionaltågen är det snabbaste trafikslaget för regionala resor. De har god konkurrenskraft gentemot bilen och har under flera år varit den snabbast växande delen i kollektivtrafiken. Den regionala tågtrafiken är den mest storskaliga delen av kollektivtrafiken i Skåne. Den ger ökad räckvidd för dagliga resor och knyter Skånes olika delar till varandra och till angränsande regioner. Den har svarat mot ett starkt ökat behov av resor över såväl långa som korta avstånd i länet och har bidragit till en ökad geografisk integration i Skåne, Sydsverige och Greater Copenhagen.

Region Skåne konstaterar att nuvarande tågtrafik inte är tillräcklig för att möta efterfrågan på regionala tågresor eller för att möta de resandemål som Region Skåne har satt upp i såväl Strategi för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050 och det regionala trafikförsörjningsprogrammet. För att tillfredsställa kapacitetsbehovet på sträckorna Helsingborg – Malmö – Köpenhamn och på några års sikt (Älmhult -) Hässleholm – Malmö – Köpenhamn samt senare behovet av ökad kapacitet och en ökad tillgänglighet inom Greater Copenhagen på sträckan Ystad – Malmö – Köpenhamn behöver tågtrafiken förstärkas. Region Skåne har därför identifierat ett behov av ett tredje tågssystem som fyller behovet av en snabb regional tågtrafik med hög passagerarkapacitet som stannar i större orter och på viktiga större målpunkter, det vill säga med en stoppstruktur som är tätare än Öresundstågen men fortfarande utan att stanna på alla stationer. Detta tågssystem benämns tills vidare System 3.

För att Skånetrafiken, som är den förvaltning som har ansvaret att utföra Region Skånes kollektivtrafik, ska kunna slutföra en upphandling krävs enligt lag (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik att den regionala kollektivtrafikmyndigheten formaliserar denna avsikt genom att, innan avtal tecknas, besluta om allmän trafikplikt. Beslutet innefattar allmän trafikplikt för sträckor som beskrivs i avsnitt 2 nedan och som i nuläget trafikeras med Öresundståg.

2. Trafiksystemet

De trafik som Region Skåne identifierat behov av för System 3 är för närvarande dessa:

Helsingborg – Malmö - Köpenhamn

Tågtrafik med uppehåll vid Helsingborg C, Ramlösa, Landskrona, Kävlinge, Lund, Burlöv, Malmö C, Triangeln, Hyllie, Köpenhamns flygplats, Tårnby, Ørestad, København H, Nørreport och Østerport. Trafiken avses få ett utbud på två avgångar per timme i båda riktningar i högtrafik och ett tåg i timmen övrig tid, med öppettider ca 06-22 alla dagar.

(Älmhult) – Osby - Hässleholm – Malmö - Köpenhamn

Tågtrafik med uppehåll vid Älmhult, Osby, Hässleholm, Höör, Eslöv, Lund, Burlöv, Malmö C, Triangeln, Hyllie, Köpenhamns flygplats, Tårnby, Ørestad, København H, Nørreport och Østerport. Trafiken avses införas först ca 2-3 år efter att trafiken ovan etablerats och då få ett utbud på ett tåg i timmen med öppettider ca 06-22 alla dagar.

Ystad – Malmö - Köpenhamn

Tågtrafik med uppehåll vid Ystad, Skurup, Svedala, Malmö C, Triangeln, Hyllie, Köpenhamns flygplats, Tårnby, Ørestad, København H, Nørreport och Østerport. Behov av kapacitetstillskottet som trafiken innebär bedöms uppstå senare än sträckorna ovan och trafiken behöver då ett utbud på ett tåg i timmen under främst högtrafik, med öppettider 06-22 alla dagar.

3. Behov som tågtrafiken ska uppfylla

I det trafikförsörjningsprogram som beslutats av Kollektivtrafiknämnden och går upp för beslut i Regionfullmäktige i februari finns ställningstaganden som tydliggör vilka principer som ligger till grund för utvecklingen av kollektivtrafiken. Där står att: "Region Skåne ska

planera utifrån att alla satsningar på utökad kollektivtrafik görs utifrån ett långsiktigt perspektiv och med en ambition om varaktighet över tiden i utpekade stråk." Vidare står att " För att kunna planera sin vardag och verksamhet är medborgare/resenärer, kommuner och näringsliv beroende av att det finns stråk med ett tydligt åtagande om långsiktigt utbud. Långsiktigheten i dessa stråk är också viktig för att de investeringar som görs i kollektivtrafikens infrastruktur ska bli lönsamma. Samtidigt måste kollektivtrafiken anpassas och utvecklas i takt med att förutsättningar förändras. Denna balansgång kräver framförhållning, vilket i sin tur ställer krav på stor kunskap om dagens och framtidens resandemönster. Kontinuiteten är också viktig, då flera olika delar i kollektivtrafiken ofta matar passagerare till varandra och kopplas samman för omstigning vid knutpunkter. Om en del av denna helhet tas bort försvinner den matning som den delen ger till den övriga trafiken och vice versa. Resultatet kan bli försämrade förutsättningar för trafiksystemet i stort och därför är det alltid viktigt att analysera hur ändringar på en enskild linje påverkar andra delar av trafiksystemet." Dessutom framhålls att "God trafikekonomi skapas genom låga kostnader och stora intäkter, det vill säga en effektiv trafik med färdvägar som gynnar ökat utnyttjande, robust infrastruktur och hög framkomlighet. God trafikekonomi handlar om ett befolkningsunderlag som möjliggör bra beläggning i tåg och bussar, där både utbud och fordonens sittplatskapacitet anpassas till efterfrågan. Kollektivtrafiken ska fortsätta att utvecklas där efterfrågan är stor och potentialen finns att öka kollektivtrafikens marknadsandel. De tyngre stråkens goda självfinansieringsgrad skapar ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla och utveckla en god kollektivtrafik även i de mindre tätbefolkade delarna."

I TFP beskrivs också uttalat dilemmat kring kommersiell trafik: "Vad gäller långsiktigheten skapar nuvarande regelverk med korta in- och utträdestider för kommersiell trafik otydlighet genom att resenärerna kan försättas i en svår situation om trafiken upphör med kort varsel. Detta ska ses mot bakgrund av vikten av just långsiktighet i kollektivtrafikplaneringen, inte minst genom att kollektivtrafiken påverkar människors val av arbete, boende, utbildning och fritid. Region Skåne prioriterar därför en kontinuerlig samverkan med trafikoperatörerna för att gemensamt säkra långsiktigheten i kollektivtrafiken."

Kommersiella operatörer behöver inget formellt tillstånd från Skånetrafiken för att köra tågtrafik i Skåne. Kommersiell kollektivtrafik har fri etableringsrätt i Sverige. Företaget behöver bara söka tåglägen hos Trafikverket för den trafik de önskar köra och, om trafiken är regional, anmäla till Skånetrafiken och Samtrafiken (tidtabeller) senast 21 dagar innan trafikstart.

Det är det regionala trafikförsörjningsprogrammet (TFP) som styr vilken trafik som Region Skåne ska eftersträva i Skåne. Det finns inget som säger att den trafiken måste vara i offentlig regi, det kan mycket väl vara så att kommersiell trafik uppfyller eller överträffar de mål som är uppsatta i TFP. Om den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) bedömer att den kommersiella trafiken inte är tillräcklig för att uppnå de mål som har satts upp i TFP så kan den besluta om allmän trafikplikt. Allmän trafikplikt innebär att det fattas ett formellt beslut om att trafiken är av sådan vikt för samhället att det allmänna ska gå in och ta ansvar för trafiken. I Skåne är det Region Skåne som helhet som är RKM. Skånetrafiken är den förvaltning som hanterar besluten.

Beslut om allmän trafikplikt ska ses som ett verkställighetsbeslut av de intentioner som kommer till uttryck i trafikförsörjningsprogrammet. Begreppet allmän trafikplikt är en översättning från engelskans "Public Service Obligation". En direkt översättning kan vara "offentligt serviceåtagande", vilket innebär att Region Skåne genom att besluta om allmän trafikplikt också iklär sig ett ansvar att tillhandahålla den beslutade trafiken. För att en upphandling ska kunna genomföras fullt ut och resultera i avtalstecknande krävs enligt lag (2010:1065) om kollektivtrafik att den regionala kollektivtrafikmyndigheten formaliserar denna avsikt genom att besluta om allmän trafikplikt för aktuell trafik.

Att det finns intresse för kommersiell trafik på en sträcka, eller att det redan går kommersiell trafik på sträckan, är egentligen inte ett hinder för att besluta om allmän trafikplikt för sträckan. RKM kan bedöma att den kommersiella trafiken inte uppfyller målen i TFP och att det därmed behövs offentligt driven trafik. Ett exempel är tågtrafiken i Mälardalen, där flera RKM:er i länen runt Mälaren gick samman för att skapa offentligt driven storregional tågtrafik. Det fanns då redan kommersiell regionaltågstrafik, driven av SJ, som användes för arbetspendling i regionen men RKM:erna kom fram till att den inte mötte deras mål för utvecklingen av storregionen. Trafikplikt beslutades tillsammans, och fordon samt trafikering upphandlades. SJ AB överklagade trafikpliktsbeslutet, men förlorade i Förvaltningsdomstolen och Kammarrätten, och nekades prövningstillstånd i Högsta Förvaltningsdomstolen.

4. Beslut om allmän trafikplikt

Kollektivtrafik är en del av samhällsbyggandet som på många sätt påverkar människors val av arbete, boende, utbildning och fritid. Linjesträckningar och utbud blir därmed strukturbildande för den regionala utvecklingen. Det är därför angeläget att kollektivtrafiken präglas av långsiktighet och stabilitet.

I syfte att bl.a. belysa och diskutera uppdrags- och kontraktsfrågor i en kommande eventuell upphandling genomfördes 2019-12-11 ett samråd inför upphandling (SIU). Utöver nämnda SIU genomfördes enskilda möten med de intresserade företagen.

Under dessa samråd anmäldes inget intresse för att köra trafiken på kommersiell grund. Efter av anmälningstiden gått ut har dock ett företag anmält intresse att utföra trafiken Helsingborg – Malmö och Malmö – Köpenhamn på kommersiell grund. Detta företag har presenterat ett förslag på tågtrafik som bedrivs uppdelat på två sträckor, Helsingborg – Malmö och Malmö – Köpenhamn. Förvaltningen har haft möte med aktören och fått den tänkta trafiken presenterad för sig.

Bedömning

Det förslag till trafik som den kommersiella operatören har redovisat för Region Skåne är beskrivet i övergripande termer och det är därför svårt att bedöma utifrån kriterier som långsiktighet, realiserbarhet hur ett sådant trafikupplägg skulle avlasta den befintliga regionala tågtrafik som Region Skåne bedriver genom Skånetrafiken.

- Uppdelningen av trafiken i två ben (Helsingborg – Malmö respektive Malmö – Köpenhamn) innebär att genomgående resor förbi Malmö C inte blir möjliga. Bytet på Malmö C blir oattraktivt då det i det presenterade trafikupplägg innebär byte mellan Malmö C övre och undre. Företaget hänvisar här till Skånetrafiken och menar att de som önskar sådana resor kan resa med Öresundstågen.
- Företaget kommer att ha ett eget biljettsystem och har inte kunnat lämna någon indikation på vilka prisnivåer som planeras för deras biljetter, mer än att de inte avser att vara billigare än Skånetrafikens taxor. Det är oklart i vilken utsträckning anslutningsresor i Danmark kommer att vara möjliga på deras biljetter. De har begärt att Skånetrafiken utan ersättning ska acceptera deras biljetter i stadsbusstrafiken i de större städerna, något som Skånetrafiken inte bedömer som lagligt eftersom det innebär en finansiering av kommersiell trafik utan upphandling. Ett sådant erbjudande måste i sådana fall utsträckas till samtliga kommersiella trafikföretag som utför trafik i, till och från Skåne.
- Det hittills presenterade trafikupplägget kan inte bedömas som hållbart då företaget avser att köra mer trafik än vad som bedöms vara körbart i Trafikverkets kapacitetsstudie för T25. Uppdelningen i två "ben" innebär också att de tar kapacitet i banhallen på Malmö C, som redan i dag är fullbelagd i högtrafik. Vidare har företaget presenterat ett trafikupplägg som kräver mycket spårkapacitet vid Malmö C för växlingsrörelser. Region Skåne kan inte bestämma hur kommersiella aktörer lägger upp sin trafik och söker tåglägen hos Trafikverket, men den föreslagna trafiken kommer dels att få svårt att realiseras med nuvarande infrastruktur, dels riskera att få ändras eller mista tilldelade tåglägen om trafikupplägget stör annan trafik. Det föreslagna trafikkonceptet kan därför inte sägas uppfylla TFP:s strävan att planeringen ska utgå ifrån långsiktighet och varaktighet över tiden.
- Det är mycket svårt att avgöra om den presenterade trafiken ger Skånes invånare en varaktighet över tiden och tydligt åtagande om långsiktigt utbud som föreskrivs i TFP.
- Den presenterade trafikens bidrag till kollektivtrafiken i Skåne, och kapaciteten på sträckan är en avgörande fråga. TFP beskriver att kontinuiteten är viktig, då flera olika delar i kollektivtrafiken ofta matar till varandra och kopplas samman i knutpunkter, att försämringar kan uppstå i trafiksystemet i stort om en del plockas bort och att ändringar på en enskild linje ska analyseras utifrån hur de påverkar andra delar av trafiksystemet. Om System 3 inte införs och det nu aktuella kommersiella upplägget övertar dess tåglägen, kommer de resenärer som i dag har kombinationsresor med t.ex. regionbuss och tåg mellan Helsingborg och Malmö, eller mellan Landskrona och Köpenhamn, att få ett sämre turutbud om de inte ska tvingas köpa dubbla biljetter, eftersom Skånetrafikens biljetter kommer att gälla på färre tåg.

Rekommendation

Det finns inget som tyder på att tågtrafik i den omfattning och med de värden som föreskrivs i TFP skulle komma till stånd enbart genom kommersiella aktörers försorg, vare sig den som presenterat sig för Region Skåne eller någon annan. Mot den bakgrunden och med beaktande av den regionala tågtrafikens betydelse för Skåne, såväl för regionens utveckling i stort som för enskilda medborgares vardag, rekommenderas nämnden besluta om allmän trafikplikt för System 3. Därmed kan

Region Skåne i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet ta ansvar för trafiken och stå som garant för dess långsiktiga existens.

För att befintlig trafik och planerade utökningar ska kunna bedrivas i offentlig regi krävs att beslutet om allmän trafikplikt omfattar tågtrafik i de sträckningar som beskrivs ovan, inklusive löpande anpassningar av stoppstruktur och utbud.

Beslut om trafikplikt finns redan för de aktuella sträckorna och fattades inför upphandlingen av trafiken med Öresundståg och det avtal som löper 2020-2028. En tänkbar, men ej rättsligt fastslagen, tolkning av lagen är dock att nytt beslut om trafikplikt kan krävas om nytt avtal ska skrivas med ny entreprenör inom samma trafik som det tidigare beslutet avsåg. Det finns inga hinder i lagen mot att fatta flera överlappande beslut om trafikplikt som täcker samma trafik. För att klargöra Region Skånes intentioner med den regionala tågtrafiken och undanröja tveksamheter rekommenderas därför att ett särskilt beslut om trafikplikt fattas för just trafiken med System 3.

Beslutets omfattning

För att befintlig trafik och planerade utökningar ska kunna bedrivas i offentlig regi krävs att den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Skåne fattar beslut om allmän trafikplikt för alla berörda sträckor i Skåne. Trafikplikt föreslås även beslutas för sträckor in i angränsande län. Genom att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i angränsande län fattar trafikpliktsbeslut in i Skåne möjliggörs fortsatt trafik utan hinder till följd av länsgränser.

Beslutsförslag

Beslut om allmän trafikplikt fattas för följande sträckor.

Med start ca 2024:

- Nationsgränsen till Danmark - Malmö - Lund- Landskrona – Helsingborg

Med start under åren därefter:

- Nationsgränsen till Danmark - Malmö - Lund - Hässleholm - Älmhult
- Nationsgränsen till Danmark - Malmö - Ystad