

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik

Sammanfattning av Konkurrensverkets iakttagelser och förslag

Konkurrensverket har i sin tillsynsverksamhet observerat att förhållandena avseende försäljning av biljetter för resor med kommersiell persontågtrafik skapar barriärer för inträde och expansion. Konkurrensverket föreslår att regeringen låter utreda behovet och utformningen av en reglering gällande biljettförsäljning för kommersiell persontågtrafik. Syftet är att uppnå bättre förutsättningar för konkurrens genom att sänka inträdesbarriärerna på persontågmarknaden.

Konkurrensverkets utredning

I april och juni 2018 mottog Konkurrensverket klagomål från två kommersiella persontågoperatörer, MTR Express (Sweden) AB (MTR)¹ och Saga Rail AB (Saga Rail)². Företagen klagade på att SJ vägrat att förmedla/sälja deras biljetter genom sina onlinekanaler.³ MTR bedriver persontågtrafik på sträckan Stockholm–Göteborg, och Saga Rail har tidigare bedrivit persontågtrafik på sträckan Stockholm–Linköping.

Både MTR och Saga Rail uppger att det innebär en mycket stor konkurrensnackdel att inte medges försäljning av sina biljetter via SJ:s onlinekanaler. Saga Rail uppger att SJ:s vägran orsakade att de tvingades ställa in sin trafik redan efter några månaders verksamhet medan MTR uppger att bolaget gått med förlust sedan etableringen 2015 på grund av SJ:s vägran.

Konkurrensverkets utredning har rört frågan om SJ:s agerande utgör en överträdelse av reglerna om missbruk av en dominerande ställning i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) (KL) och artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eller om det är ett förfarande som kan

¹ Dnr 230/2018.

² Dnr 380/2018.

³ Med SJ:s onlinekanaler avses www.sj.se, mobil.sj.se och mobilapplikationen SJ.



förbjudas enligt bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § KL.

Utredningen visar att förhållandena vad gäller biljettbokning inom kommersiell persontågtrafik riskerar att minska konkurrenstrycket då de medför hinder för inträde och expansion och därmed höjda inträdesbarriärer. Konkurrensverket anser dock inte att ett ingripande med stöd av KL tillräckligt effektivt skulle lösa de observerade problemen. Skälen till detta utvecklas senare i denna skrivelse.

Konkurrensverket kommer inte att utreda klagomålen vidare. Nedan beskrivs de observationer som Konkurrensverket gjort i samband med utredningen som initierats av klagomålen och Konkurrensverkets förslag på möjliga åtgärder för att förbättra konkurrensförhållandena på den kommersiella persontrafikmarknaden.

Beskrivning av den svenska kommersiella persontågmarknaden

Persontågtrafiken och dess aktörer

Den första oktober 2010 öppnades marknaden för persontrafik på järnväg helt för konkurrens i Sverige. Detta var det sista steget i en omregleringsprocess som inleddes med att SJ:s monopol på chartertrafik och nattågtrafik togs bort 2007 följt av att konkurrens vid veckosluts- och helgtrafik möjliggjordes 2009. Målet med marknadsöppningen var att öka tågtrafikens attraktionskraft genom att skapa ett mer tillgängligt, effektivt och miljövänligt utbud. Marknadsöppningen skulle bidra till detta på två sätt: dels genom nya trafikförbindelser, dels genom att redan etablerad trafik konkurrensutsattes. Initialt var nya aktörer hämmade av att de inte hunnit ansöka om tåglägen i tågplanen för 2011, men från 2012 kunde marknadsöppningen få full effekt.⁴

Det finns cirka 15 tågoperatörer som bedriver persontågtrafik i Sverige, antingen kommersiellt eller genom upphandlad trafik.⁵ Med kommersiell persontågtrafik avses att ett företag bedriver persontågtrafik under ett eget varumärke och med egna tåg. Detta kan jämföras med upphandlad trafik, som är skattesubventionerad genom att regionala kollektivtrafikmyndigheter eller staten (genom Trafikverket) upphandlar trafiken och normalt även tillhandahåller tågen och ansvarar för underhållet av dem. Genom upphandling kan persontågtrafik som inte är kommersiellt gångbar men regional- och transportpolitiskt viktig bedrivas.⁶

I dagsläget är det SJ, A-Train AB, MTR Express, Tågakeriet i Bergslagen AB, Skandinaviska Jernbanor AB (Blå tåget) och Transdev AB (Snälltåget) som bedriver kommersiell persontågtrafik.⁷ Saga Rail, som inkommit med ett av

⁴ Se Transportstyrelsens hemsida: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/2010/Forst-i-Europa-med-helt-avreglerad-jamvagsmarknad-/>, Dnr 230/2018, ab 296.

⁵ Rapport från Transportstyrelsen, Transportmarknaden i siffror 2018, TSG 2018-5324, s. 38.

⁶ Prop. 1999/2000:78 s. 7.

⁷ Rapport från Transportstyrelsen, Transportmarknaden i siffror 2018, TSG 2018-5324, s. 38-40.

klagomålen till Konkurrensverket, har ställt in all sin tågtrafik. Detta beror enligt Saga Rail på att SJ nekat företaget tillträde till sina onlinekanaler.⁸

Inom den kommersiella persontågtrafiken i Sverige stod SJ för ca 80 procent av omsättningen under 2018 medan den näst största aktören A-Train, som driver Arlanda Express, stod för ca 12 procent. Övriga aktörer delade på resterande 8 procent.⁹

Eftersom de kommersiella tågoperatörerna erbjuder tågresor på enskilda sträckor verkar inte samtliga operatörer i direkt konkurrens med varandra. SJ är den i särklass största aktören även på de sträckor där övriga aktörer är verksamma. På sträckan Stockholm–Göteborg erbjuder Blå Tåget, MTR och SJ tågresor. På sträckan Stockholm–Malmö är Snälltåget och SJ verksamma.

På vissa sträckor där kommersiella aktörer är aktiva körs även regional (upphandlad) tågtrafik som kan utgöra ett konkurrenstryck på hela eller del av den sträcka som den kommersiella persontågtrafiken trafikerar. Beroende på en enskild sträckas egenskaper kan även andra trafikslag som buss, flyg och bil konkurrera med tågtrafiken.

Även om persontågmarknaden i teorin är helt öppen för kommersiell trafik, kan det i praktiken vara så att resenärsunderlaget är för litet för att det ska vara tillräckligt intressant för två eller fler persontågoperatörer att trafikera en viss sträcka. Det medför stora svårigheter för trafikoperatörer som vill träda in på marknaden och konkurrera med SJ på dessa sträckor.

Försäljningen av biljetter för resor med kommersiell persontågtrafik

En allt större andel av försäljningen av biljetter för resor med kommersiell persontågtrafik sker via digitala försäljningskanaler. I Konkurrensverkets utredning har det framkommit att försäljningen genom fysiska kanaler i dag sker i mycket begränsad utsträckning.

Den absoluta majoriteten av både SJ:s och övriga persontågoperatörers biljettförsäljning sker genom SJ:s digitala försäljningskanaler (med undantag för MTR och Saga Rail som nekas tillträde till dessa kanaler).¹⁰ SJ:s digitala försäljningskanaler utgörs av www.sj.se, mobil.sj.se och mobilapplikationen SJ. Dessa kallas med en gemensam beteckning SJ:s onlinekanaler. Att SJ:s onlinekanaler har betydligt större räckvidd än övriga operatörers försäljningskanaler har en naturlig förklaring i att SJ som före detta monopolist är den enskilt största persontågoperatören nationellt medan övriga persontågoperatörer endast är verksamma på enskilda sträckor. Konkurrensverkets utredning har visat att SJ:s onlinekanaler är

⁸ Dnr 380/2018, ab 2, p. 7.

⁹ Rapport från Transportstyrelsen, Transportmarknaden i siffror 2018, TSG 2018-5324, s. 40.

¹⁰ Dnr 230/2018, ab 2, MTR:s klagomål.

de i särklass viktigaste försäljningskanalerna för de aktörer som fått tillträde till dessa.

SJ:s hemsida lanserades 1997 och var, storleksmässigt, den viktigaste försäljningskanalen för SJ redan innan avregleringen. SJ uppskattar att merparten av SJ:s fjärrtågsresor såldes via sj.se vid avregleringen 2010. SJ:s onlinekanaler byggdes således upp och hade höga försäljningstal redan under monopoltiden. SJ tillhandahöll också andra trafikoperatörers biljetter redan före avregleringen.

Mot uttagande av en avgift, som betalas av biljettköparen, tillhandahåller SJ även i dag andra trafikoperatörers biljetter i sina onlinekanaler. De trafikoperatörer som har fått möjlighet att sälja sina biljetter via SJ:s onlinekanaler är bl.a. kommersiella tågoperatörer, regionala trafikoperatörer och vissa bussbolag. Exempel på kommersiella tågoperatörer som har fått möjlighet att sälja biljetter via SJ:s onlinekanaler är Transdev AB (Snälltåget), Skandinaviska Jernbanor AB (Blå Tåget) och Tågakeriet i Bergslagen AB (Tågab).

Varumärkeskännedom är en viktig konkurrensfaktor för att bygga lojalitet hos resenärerna och det är en faktor för att kunna konkurrera effektivt. SJ:s hemsida är utformad för att främst marknadsföra SJ:s produkter, bl.a. genom lojalitetsprogram och övriga erbjudanden. Övriga kommersiella tågoperatörers utbud exponeras och marknadsförs inte på samma sätt som SJ:s på SJ:s hemsida. På förstasidan av SJ:s hemsida marknadsför SJ bland annat sista minuten-biljetter och lågpriskalender. Där säljer SJ endast sina egna biljetter.

SJ upplåter endast sina försäljningskanaler för trafikoperatörer som SJ anser kompletterar och främjar SJ:s försäljning av egna biljetter. Om någon av de tågoperatörer vars biljetter säljs genom SJ:s onlinekanaler ändrar sitt utbud gör SJ en ny bedömning av om dennes biljetter fortsatt ska säljas via SJ:s onlinekanaler. SJ har således möjlighet att sluta ge tillträde till sina försäljningskanaler till tågoperatörer som ändrar sitt trafikutbud för att i större utsträckning konkurrera med SJ.

SJ har i sin utvärdering av MTR:s och Saga Rails verksamheter kommit fram till att dessa inte kompletterar eller driver SJ:s eget utbud varför de nekats att sälja sina biljetter via SJ:s onlinekanaler. MTR säljer sina biljetter för tågresor mellan Stockholm och Göteborg i huvudsak genom en egen hemsida och app. Även Saga Rail sålde merparten av sina biljetter genom egen hemsida.

Det finns således andra kanaler för persontågbokning än SJ:s onlinekanaler, såsom de övriga tågoperatörernas egna bokningssidor och fristående reseplanerartjänster. Det finns inga tekniska hinder att starta bokningssidor eller reseplanerartjänster. Det finns företag som tillhandahåller bokningssystem, vilka används av både tågoperatörer och resebyråer.

När omregleringen av persontågtrafiken genomfördes fanns det en ambition att underlätta framväxten av gemensamma biljettsystem. Samtrafiken i Sverige AB (Samtrafiken), som bildades redan 1993 med SJ som huvudägare, har av regeringen getts en samordnande och koordinerande roll för att skapa ett sammanhängande system för biljetter som kombinerar resor med flera operatörer, så kallade Resplusbiljetter. Successivt har SJ:s inflytande i organisationen minskat och Samtrafiken utgör numera en samverkan mellan 21 länstrafikbolag/förvaltningar samt drygt 30 kommersiella tåg- och bussbolag. Kollektivtrafikföretag är enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik skyldiga att lämna information om trafikutbud till ett gemensamt system för trafikinformation. Samtrafiken samlar in och sammanställer denna data på uppdrag av Transportstyrelsen. För att det ska vara möjligt för en operatör att tillhandahålla andra operatörers biljetter krävs dock avtal antingen genom Samtrafiken eller i vissa fall (vilket t.ex. är fallet med SJ) direkt med dessa andra trafikoperatörer. Lagen om kollektivtrafik kräver endast att information om trafikutbud delas, inte prisuppgifter och annat som krävs för att faktiskt kunna förmedla trafikoperatörens resor i en bokningskanal. Om en trafikoperatör i dag vill kunna erbjuda SJ:s resor i sina försäljningskanaler, måste operatören således ingå ett avtal med SJ om detta.

Det finns inte något krav på att delta i Samtrafiken och det är även upp till de samarbetande operatörerna att välja vilka av de övriga samarbetande operatörernas utbud de vill inkludera i sina försäljningskanaler. SJ har valt att i princip inkludera hela Samtrafikens utbud med undantag för MTR och tidigare verksamma Saga Rail i sina försäljningskanaler.¹¹

Genom Samtrafikens tjänster Resplus och Resrobot finns möjlighet att planera och boka en samlad resa med alla typer av kollektivtrafikresor. Eftersom Samtrafiken är utsedd att förvalta kollektivtrafikens riksdatabas förväntades Resrobot kunna fungera som branschens gemensamma nationella reseplanerare.¹² Resrobot består av en reseplanerartjänst som lanserades redan 2006 och en köpfunktion som lanserades 2015.

Resrobot visar och möjliggör försäljning av i stort sett samtliga kollektiva transportmedel, flyg undantaget. Andra exempel på reseplanerartjänster är Omio.se, Tågbokningen.se och Citycity.se. Tågbokningen.se har en reseplanerartjänst för tågtrafiken i Sverige och bedriver även försäljning av biljetter för längre resor utanför Sveriges gränser. Citycity.se bedriver försäljning av biljetter på bland annat sträckan Stockholm–Göteborg och på dess hemsida återfinns buss-, flyg- och tågoperatörers resor. SJ har dock valt att inte medge försäljning av sina biljetter via CityCitys hemsida.

De alternativ till SJ:s onlinekanaler som för närvarande finns på marknaden svarar för en mycket liten andel av biljettförsäljningen avseende kommersiell

¹¹ Genom Samtrafikens partneravtal SPA 8 togs skyldigheten att saluföra hela Resplusutbudet bort 2010. Detta gjordes på begäran av SJ. Dnr 230/2018, Dnr 230/2018, ab 295.

¹² Ds 2015:11 s. 50.

tågtrafik. Detta gäller även Samtrafikens Resrobot. Genom att teckna partneravtal med Samtrafiken ges trafikoperatörer möjlighet att sälja genom Resrobot. Många av kollektivtrafikföretagen är verksamma endast på enstaka tåglinjer eller regioner vilket minskar intresset av att investera i marknadsföring av en gemensam rikstäckande försäljningskanal. Inte heller SJ har något intresse av att marknadsföra Resrobot i egenskap av konkurrerande försäljningskanal. Försöket att introducera en operatörsneutral sida genom Resrobot.se har inte förändrat konsumentbeteendet nämnvärt. Dess försäljning är marginell.¹³

Medan övriga kommersiella persontågoperatörer trafikerar enstaka sträckor trafikerar SJ järnväg i en riksomfattande skala. SJ:s tågtrafik knyter samman det nationella tågtrafiksystemet, som i övrigt till stor del består av lokal och regional trafik, trafikerad av regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen om kollektivtrafik. SJ:s tågnätverk är därför viktigt att ha med i en försäljningskanal som ska fungera som en reseplanerartjänst.

Biljettförsäljning på den omreglerade persontågmarknaden – hur var det tänkt och hur blev det?

Förslag i samband med järnvägsmarknadens omreglering

I ett betänkande av en utredning inför järnvägsmarknadens avreglering, "Konkurrens på spåret"¹⁴, som hade till uppdrag att föreslå åtgärder som skapar förutsättningar för ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer på persontrafikmarknaden för järnväg, med utgångspunkt att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffades,¹⁵ diskuterades särskilt system för information och biljetter.¹⁶ Utredaren konstaterade att det är viktigt att resenärerna har tillgång till samordnade system för att på ett enkelt sätt få information om olika resmöjligheter samt för att kunna boka och köpa biljetter för hela resan, oavsett om det är en eller flera aktörer som utför transporttjänsten.

För att garantera konkurrensneutraliteten på den omreglerade järnvägsmarknaden menade utredaren att särskilda krav och villkor bör kunna ställas på aktörer med en särställning inom området.¹⁷

Regeringen konstaterade därefter i sin proposition "Konkurrens på spåret"¹⁸, där en stegvis öppning av marknaden för persontrafik på järnväg föreslogs, att resenären enkelt bör kunna få samlad information om all kollektiv trafik i landet och kunna jämföra olika resalternativ. Regeringen menade att till skillnad mot tidigare samverkan mellan aktörerna som skett på frivillig basis krävdes ett visst

¹³ Dnr 230/2018, ab 202, Tjänsteanteckning från möte med Samtrafiken.

¹⁴ Utredningen antog namnet Järnvägsutredningen 2 och överlämnade betänkandet Konkurrens på spåret (SOU 2008:92).

¹⁵ SOU 2008:92 s. 13 och 34.

¹⁶ SOU 2008:92 s. 169f.

¹⁷ SOU 2008:92 s. 191f.

¹⁸ Prop. 2008/09:176.

ökat statligt engagemang och att staten ställer krav på samverkan utifrån ett uttalat resenärsperspektiv. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att det krävdes en obligatorisk samverkan åtminstone om information till trafikanter. Regeringen konstaterade samtidigt att det också kunde bli aktuellt att kräva en obligatorisk samverkan vad gäller bokning, betalning och distribution av biljetter/färdhandlingar samt samordning av tidtabeller med mera.¹⁹

Regeringen uppmärksammade att SJ har haft och har en nyckelroll när det gäller bokning av genomgående biljetter eftersom det är SJ:s system för bokning som innehåller de centrala tekniska delarna för resesamverkan. Regeringen underströk då att det, på en omreglerad och konkurrensutsatt marknad, krävs system för information och bokning som fungerar på ett operatörsneutralt och robust sätt. Regeringen sade sig avse att återkomma till riksdagen i denna fråga.²⁰ Regeringen ansåg också att utvecklingen sannolikt skulle kräva ytterligare lagstiftning och andra åtgärder från regeringens sida "för att stimulera konkurrensen och förbättra för resenärer och samhället".²¹

Kvarstående konkurrensproblem efter omregleringen förknippade med biljettförsäljning

Regeringen beslutade i maj 2013 att utse en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av järnvägens organisation. Syftet med utredningen var att föreslå förbättringar av järnvägssystemets organisation för att möta framtidens krav på ett effektivt och hållbart transportsystem. I delbetänkandet "En enkel till framtiden?"²² identifierade utredaren bl.a. informations- och biljettsystem som ett viktigt förbättringsområde och rekommenderade att detta utreds ytterligare.

I delbetänkandet underströks betydelsen av, liksom utmaningen i, att säkra information och tillgång till genomgående biljetter på en marknad med många aktörer, som dessutom bedriver trafik i direkt konkurrens med varandra. Utredaren framhöll att Samtrafikens tjänster till stor del hade undanröjt de problem som förelåg när nya aktörer började träda in på tågmarknaden i början på 2000-talet. Det noterades vidare att enligt vissa uppgifter saknades intresse från SJ att sälja sina biljetter genom ett gemensamt biljettsystem, vilket har uppmärksammats som ett problem från såväl resenärsföreträdare som nya operatörer.²³ Utredaren ansåg att det kunde ses som besvärande att branschen inte lyckats etablera en gemensam informations- och försäljningskanal vid sidan av de enskilda systemen. I stället var SJ:s webbplats det närmaste man kan komma en sådan samlad kanal, men med de uppenbara restriktioner som följer av att SJ råder över dess utformning och funktionalitet.²⁴ Utredaren konstaterade att på SJ:s webbplats www.sj.se visades vid utredningens genomförande alla reserelationer

¹⁹ Prop. 2008/09:176 s. 22 och 23.

²⁰ Prop. 2008/09:176 s. 23.

²¹ Prop. 2008/09:176 s. 34.

²² SOU 2013:83.

²³ SOU 2013:83 s. 166 och 167.

²⁴ SOU 2013:83 s. 227 och 228.

som ingick i Samtrafikens samverkan, inklusive konkurrerande företags trafik (MTR och Saga Rail hade inte startat sin verksamhet då). Samtidigt underströk utredaren att det inte fanns garantier om detta för framtiden.

Diskuterade lösningar på kvarstående konkurrensproblem

Näringsdepartementet initierade i maj 2014 en intern utredning i syfte att undersöka om det bör bli obligatoriskt för kollektivtrafikföretag att tillhandahålla data som gör det möjligt att bygga system för information, bokning och biljettförsäljning av kollektivtrafikresor. Bakgrunden var att det ur ett resenärsperspektiv är viktigt vid kollektivtrafikresor att på ett enkelt sätt få en överskådlig bild av resealternativ, kunna jämföra tider och priser samt kunna boka och köpa biljetter för hela resan, även när den omfattar flera sträckor och/eller flera aktörers trafik.²⁵ Näringsdepartementets utredning redovisades i departementspromemorian "Res lätt med biljett".²⁶

Utredningen noterade att SJ:s webbplats www.sj.se var den i särklass mest kända försäljningssidan på internet för tågresor i Sverige.²⁷

Utredningen konstaterade att det inte var tillräckligt att kollektivtrafikföretagen var skyldiga att lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikinformation.²⁸ Därför föreslog utredningen att skyldigheten att tillgängliggöra information bör utökas till att även innefatta resevillkor, realtid och priser. Dessa skulle göras tillgängliga som öppna data via ett gemensamt system för trafikinformation. Med det gemensamma systemet för trafikinformation avsågs det system för gemensam trafikinformation som redan fanns och administrerades av Samtrafiken.²⁹

Förslaget att utvidga skyldigheten att tillgängliggöra information till att även omfatta resevillkor, realtid och priser bereds i Regeringskansliet.

Konkurrensverkets slutsatser – hur blev det?

Samtrafikens bokningssida Resrobot, som lanserades i januari 2015, utgör i teorin en neutral bokningskanal som omfattar alla de kommersiella persontåg-operatörerna men dess försäljning är marginell. I praktiken marknadsförs Resrobot inte alls då de företag som äger Samtrafiken saknar intresse av att marknadsföra denna i konkurrens med egna försäljningskanaler. Privata alternativ som CityCity och Omio har inte heller förmått utmana sj.se ännu.

²⁵ Ds 2015:11 s. 7.

²⁶ Ds 2005:11.

²⁷ Ds 2015:11 s. 85.

²⁸ Ds 2015:11 s. 101.

²⁹ Ds 2015:11 s. 102f.

SJ:s onlinekanaler fyller i dag funktionen av en för vissa trafikoperatörer gemensam, men inte neutral, bokningskanal. SJ:s hemsida är utformad för att främst marknadsföra SJ:s produkter.

SJ tar betalt för att tillhandahålla andra trafikoperatörers biljetter genom en avgift på operatörens biljettpris som konsumenten betalar.³⁰ SJ har således, genom den avgift konsumenterna får betala vid bokning av andra operatörers biljetter, inflytande över prisnivån på de biljetter som säljs genom dess kanaler. Även detta riskerar att medföra skillnader i konkurrensförutsättningarna mellan SJ och de trafikoperatörer som fått möjlighet att sälja sina biljetter genom SJ:s kanaler jämfört med vad som varit fallet om en operatörsneutral försäljningskanal använts.

Försäljningen av kommersiella persontågbiljetter online har ökat successivt år för år medan försäljningen genom fysiska försäljningskanaler har minskat. De kommersiella tågoperatörer, som Konkurrensverket inhämtat information från, som tillåts sälja sina biljetter genom SJ:s onlinekanaler säljer också den absoluta majoriteten av sina biljetter där.

Eftersom SJ även kan välja att ställa sig utanför andras försäljningskanaler har Konkurrensverket svårt att se hur en konkurrerande försäljningskanal till SJ:s onlinekanaler, under nuvarande omständigheter, skulle kunna växa fram. Eftersom SJ:s trafik är en så stor del av det svenska kommersiella tågnätet så är SJ:s utbud helt nödvändigt att ha med i en försäljningskanal som vill förse resenärer med mer än endast en mindre del av det kommersiella persontågutbudet.

Behovet av att finnas i SJ:s onlinekanaler riskerar att leda till oönskade effekter på marknaden då incitamenten för övriga aktörer att expandera eller öka sina investeringar minskar eftersom de i så fall riskerar att SJ utesluter dem från försäljning genom SJ:s onlinekanaler. Utöver detta riskerar försäljning via SJ:s onlinekanaler att åtminstone kortsiktigt hämma innovation och utveckling av konkurrerande företags hemsidor, då det blir mindre viktigt att utveckla och förbättra de egna försäljningskanalerna.

Nätverkseffekter i form av antalet möjliga anslutningsresor riskerar att låsa in kunder i SJ:s onlinekanaler, i och med att SJ:s resor utgör en så viktig del av utbudet och särskilt som SJ kan vägra att erbjuda sina resor på konkurrenters bokningssidor. En sådan situation kan utgöra en inträdesbarriär på marknaden för kommersiella persontågresor, på vilken SJ också är den största aktören. Konkurrenter som inte medges tillträde till SJ:s onlinekanaler kan vara tvungna att antingen acceptera högre utgifter för marknadsföring, eller erbjuda betydligt lägre priser, eller en kombination av dessa, om de vill erövra marknadsandelar.

³⁰ Dnr 230/2018, ab 28, SJ:s yttrande, p. 55.

Potentiella inträdare får därmed räkna med att det kan ta lång tid att uppnå lönsamhet.

Det saknas, enligt Konkurrensverkets bedömning, ännu nio år efter omregleringen, konkurrenskraftiga alternativ till SJ, med något undantag, på den nationella kommersiella tågmarknaden. Konkurrensverket kan konstatera att avsaknaden av försäljningskanaler som utgör konkurrenskraftiga alternativ till SJ:s onlinekanaler sannolikt höjer barriärerna för inträde och expansion på den kommersiella persontågmarknaden.

Konkurrensverkets slutsatser angående lämplig lösning

Bristande förutsättningar för framväxt av operatörsneutrala eller konkurrerande säljplattformar

Konkurrensverket har i sin utredning observerat att SJ fortfarande förfogar över den i särklass mest kända och använda säljkanalen för försäljning av persontågbiljetter och har möjlighet att exkludera konkurrenter från denna. Andra bokningsplattformar har marginell betydelse. En viktig fråga är då om det på sikt kan väntas uppstå framgångsrika bokningsplattformar för försäljning av biljetter för persontågtrafik som inte drivs av SJ.

Att ett framgångsrikt, marknadsdrivet och privat alternativ för försäljning av tågbiljetter i Sverige skulle kunna uppstå förefaller enligt Konkurrensverkets bedömning osannolikt. SJ har inte några incitament att delta i ett sådant, vilket givet SJ:s storlek på persontågmarknaden gör den hypotetiska plattformen mindre attraktiv för såväl resenärer som övriga aktörer. Av samma anledning förefaller det ännu mera osannolikt att SJ frivilligt skulle erbjuda sina resor på en konkurrents hemsida eller bokningssida.

Förutsättningarna för uppkomst av nya bokningsplattformar är enligt Konkurrensverkets bedömning olika på persontågmarknaden jämfört med exempelvis flygmarknaden. På flygmarknaden har det genom t.ex. Google Flights, flygresor.se m.fl. faktiskt utvecklats privata neutrala plattformar trots att marknaden initialt dominerades av statliga monopol (SAS/Linjeflyg i Sverige).

En väsentlig skillnad är dock att den europeiska/internationella flygmarknaden redan vid omregleringen var betydligt bättre integrerad – och därmed konkurren utsatt – än marknaden för tågresor, som åtminstone i Norden huvudsakligen är nationell. På en flygsträcka mellan två europeiska huvudstäder fanns det redan före omregleringen av flyget minst två alternativ (bolaget från land A och bolaget från land B) som konkurrerade med varandra och ingen av dessa hade en dominant bokningsplattform för kunderna i båda länderna. Under dessa omständigheter kunde specialiserade bokningsplattformar utvecklas på marknaden för internationella flygresor och senare även lägga till inrikesalternativ när dessa uppstod, utan risk för att SAS eller motsvarande skulle reagera genom att lämna plattformen. Liknande förutsättningar saknas på den



svenska kommersiella marknaden för persontågresor, som är betydligt mindre, huvudsakligen nationell, och som var betydligt mer koncentrerad vid omregleringen med SJ som huvudaktör.

En ytterligare faktor är att flygmarknaden omreglerades innan internetförsäljningen av biljetter (och därmed digitala bokningskanaler) över huvud taget kommit igång. SAS saknade således motsvarande fördel som SJ har av att ha en före omregleringen väletablerad digital försäljningskanal.

Slutsatsen är att det finns en risk att en önskvärd situation motsvarande den på marknaden för försäljning av flygbiljetter inte uppstår på den svenska marknaden för försäljning av tågbiljetter, åtminstone inte i närtid eller utan statligt ingripande.

Digitaliseringen och framväxten av digitala marknader

I samband med digitaliseringen och framväxten av digitala marknader har frågor som gäller plattformar eller förmedlingstjänster hamnat i blickfånget.

Konkurrensverket har de senaste åren publicerat två rapporter som var för sig behandlar sådana frågor, Konkurrens och tillväxt på digitala marknader och Konkurrensen i Sverige 2018.

Digitala plattformar kan bidra till ökad konkurrens till nytta för konsumenterna, men en populär plattform kan i kraft av dess så kallade nätverkseffekter även utnyttja sin ställning för att diskriminera mellan de anslutna företagen samt undvika konkurrens från andra digitala plattformar. Detta eftersom det i regel är mycket svårt för andra plattformar att etablera sig på marknaden när en plattform med starka nätverkseffekter redan har etablerats.

Konkurrensverkets utredning visar att SJ:s onlinekanaler har kännetecknen som är typiska för plattformar med starka nätverkseffekter.

Behov av statlig reglering

Konkurrensverket har i sin utredning funnit att förhållandena vad gäller biljettbokning inom kommersiell persontågtrafik riskerar att minska konkurrenstrycket för den kommersiella persontågtrafiken då de medför hinder för inträde och expansion och därmed höjda inträdesbarriärer. Konkurrensverket anser dock inte att ett åläggande med stöd av KL tillräckligt effektivt skulle lösa de observerade problemen.

Om Konkurrensverket, med stöd av 3 kap. 1 § KL, skulle ålägga SJ att låta vissa andra kommersiella tågtrafikoperatörer få möjlighet att sälja biljetter via SJ:s onlinekanaler, skulle ett sådant ingripande riskera att cementera den starka position som SJ:s icke operatörsneutrala försäljningskanaler har. Ett sådant ingripande hade riskerat att i otillräcklig grad undanröja SJ:s konkurrensfördelar. Konkurrensverket bedömer därför att ett sådant ingripande riskerar att vara otillräckligt för att uppnå välfungerande konkurrens.



Konkurrensverket gör samma bedömning i fråga om möjligheterna att lösa de observerade konkurrensproblemen genom en förbudstalan enligt den s.k. konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § KL. Inte heller ett förbud för SJ att vägra MTR och Saga Rail tillträde till SJ:s onlinekanaler skulle således enligt Konkurrensverkets bedömning vara tillräckligt för att uppnå välfungerande konkurrens.

Konkurrensverket har även kommit till slutsatsen att de identifierade konkurrensproblemen berör hela den svenska kommersiella persontågmarknaden och inte enbart de sträckor som berörs av MTR:s och Saga Rails klagomål.

Förhandsreglering kan vara ett effektivt verktyg vid en misstanke om signifikant och varaktig marknadsmakt uppströms (i det här fallet onlineförsäljning av biljetter) som har negativa effekter på konkurrensen nedströms (i det här fallet kommersiell persontågtrafik). Det finns olika typer av fysisk infrastruktur som är reglerad på det sättet, t.ex. eldistributionsnät, bredbandsnät och järnvägsnät. Konkurrensverkets bedömning är att SJ:s onlinekanaler kan bidra till att upprätthålla en signifikant och varaktig marknadsmakt för SJ uppströms, med negativa effekter på konkurrensen nedströms. Därför kan det vara motiverat med en förhandsreglering i biljettförsäljningsledet.

Det finns olika regulatoriska åtgärder som skulle kunna ge önskad effekt. Ett alternativ vore att skapa (eller upphandla) en konkurrensneutral bokningssida med större resurser än vad Resrobot har haft. Frågan uppstår då om SJ skulle få fortsätta att tillhandahålla andra operatörers biljetter. Alternativt skulle samtliga kollektivtrafikoperatörer kunna åläggas en skyldighet både att sälja alla övriga operatörers biljetter och att göra sina egna biljetter tillgängliga för försäljning i andras försäljningskanaler. Det skulle förbättra förutsättningarna för konkurrenskraftiga alternativ till SJ:s onlinekanaler att växa fram. En sådan decentraliserad lösning medför större risk för att försäljningskanaler premierar egna produkter och tjänster till nackdel för andras. Samtidigt medför en decentraliserad lösning fördelen av starkare incitament till innovation i försäljningsledet.

Åtgärder för att säkerställa framväxten av operatörsneutrala eller framgångsrika konkurrerande försäljningskanaler torde i första hand få effekt på konkurrensen på sträckor som kan bära två eller flera konkurrerande operatörer. På sträckor där så inte är fallet skulle förbättrad konkurrens kunna uppnås genom ett system med upphandlad trafik kombinerat med en skyldighet att saluföra andra operatörers anslutningsbiljetter enligt ovan.

Frågan om hur biljettförsäljning inom kommersiell persontågtrafik bäst utformas och regleras är komplex och behöver belysas ytterligare. Med anledning av de ovan beskrivna iakttagelserna och slutsatserna rekommenderar Konkurrensverket att regeringen initierar en översyn av nuvarande ordning och överväger behovet och utformningen av en reglering gällande biljettförsäljning för kommersiell persontågtrafik.

Rikard Jermsten

Maria Bernhardsson

Kopia till:

MTR Express (Sverige) AB

Saga Rail AB

SJ AB

Denna skrivelse publiceras på Konkurrensverkets webbplats.