

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

EU-kommissionens förslag till förordning om multimodal bokning och återkallande av förordning (EC) Nr 80/2009 (COM [2026] 231) och förordning om tågbiljetter¹ (COM [2026] 232)

L12026/01106

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Sammanfattning

- Kommissionens problembeskrivning överensstämmer i stora delar med vad Konkurrensverket 2019 påtalade i skrivelsen *Konkurrensförhållandena avseende biljetter för kommersiell persontågtrafik*.² Eftersom marknaden fortfarande i allt väsentligt ser likadan ut är Konkurrensverket på ett övergripande plan positivt till kommissionens initiativ även om myndigheten har synpunkter på vissa delar i förslagen.
- De två remitterade förslagen ingår i kommissionens biljettpaket där även ett förslag om tågpassagerares rättigheter COM(2026) 233 ingår. Det senare förslaget har remitterats separat av Justitiedepartementet. Konkurrensverket konstaterar att de tre förslagen hänger nära samman med varandra, särskilt förslaget om passagerarrättigheter och förslaget om tågbiljetthantering, varför det är viktigt att de hanteras samlat.

¹ I remissmissivet omnämnd förslaget som "Förordning om tågbiljetter" medan titeln i den svenska versionen av förslaget är "förordning om tågbiljetthanteringstjänster", Konkurrensverket kommer därför fortsättningsvis använda det begrepp som används i den svenska versionen av förslaget.

² Konkurrensverket, skrivelse den 4 juni 2019, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, dnr 230/2018 och 380/2018.



- När det gäller begreppsanvändningen ser Konkurrensverket att det kan finnas behov att se över en del av begreppen i de remitterade förslagen till förordningar. Det handlar framför allt om begrepp i de svenska versionerna, men det finns vissa begrepp i de engelska versionerna som också kan behöva ses över.
- **Specifikt avseende förslaget till förordning om multimodala boknings-system COM(2026) 231**
 - Konkurrensverket tillstyrker att CRS-förordningen³ upphävs och ersätts av en förordning som är trafikslagsneutral.
 - Konkurrensverket tillstyrker att förordningen föreslås att inte omfatta små MDMS⁴-leverantörer. Det är dock tveksamt om den valda utformningen av undantaget är den mest lämpliga då en digital plattform genom nätverkseffekter kan ha stor marknadsmakt samtidigt som den har få anställda. Även i förhållande till de tröskelvärden som används för att identifiera en oumbärlig leverantör kan den valda utformningen medföra oönskade tröskeleffekter.
 - Konkurrensverket tillstyrker att kommissionen ges mandat att genom delegerade akter höja tröskelvärdena för när B2C-leverantörer av MDMS anses ha en väsentlig marknadsnärvaro. Konkurrensverket anser där- emot inte att mandatet bör omfatta sänkningar av tröskelvärdet då det skulle medföra att kommissionen får mandat att självständigt öka för- ordningens tillämpningsområde.
 - Konkurrensverket är på ett övergripande plan positivt till bestämmel- serna om neutrala visnings- och rangordningskriterier i förslaget om multimodal bokning. Konkurrensverket kommenterar nedan särskilt förbudet att vilseleda köpare och förbud att basera rankning på faktorer kopplade till leverantörers identitet i artikel 7.4, bestämmelserna om rangordning och visning utifrån slutpris i artiklarna 7.5 och 7.6 samt bestämmelsen om betald visningsplats i artikel 7.11.
 - Konkurrensverket har inga invändningar mot utformningen av bestäm- melserna om nationella tillsynsorgan men konstaterar att en annan utformning skulle ge Sverige större möjligheter/frihet i utformningen av det nationella tillsynsuppdraget.
- **Specifikt avseende förslaget till förordning om tågbiljetthanteringstjänster COM(2026) 232**
 - Konkurrensverket tillstyrker införandet av en förordning om tågbiljett- hanteringstjänster och ser att det i stora delar korresponderar till de marknadsproblem som myndigheten lyfte i skrivelsen 2019. Det finns dock en risk att delar av utformningen medför att förordningen blir utdaterad om marknadsförhållandena förändras och det är biljetthanter-

³ Förordning (EC) Nr 80/2009 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 2299/89.

⁴ MDMS; multimodala digitala mobilitetstjänster (multimodal digital mobility services).



ingstjänsterna som, till exempel på grund av nätverkseffekter, får en starkare ställning i förhållande till järnvägsföretagen, särskilt små och nya järnvägsföretag, i avtalsförhållandet dem emellan.

- Konkurrentverket tillstyrker förslaget om en delningsskyldighet (artikel 4) men noterar några oklarheter. Såsom artikel 4.2 är utformad i förslaget är det inte klart om ett järnvägsföretag kan vägra att teckna ett kommersiellt avtal med en leverantör av en onlinebiljetthanteringstjänst som efterfrågar det, om denna inte erbjuder avtalsvillkor som är rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande eller om den ställer krav på prisparitetsklausuler. Det bör också tydliggöras att onlinebiljetthanteringstjänsten ska omfattas av skyldigheterna om neutrala visnings- och rangordningskriterier i artikel 7 i förordningen om multimodal bokning. Alternativt att det införs motsvarande bestämmelser i förordningen om tågbiljetthantering.
- Konkurrentverket konstaterar att det finns både för- och nackdelar med förslaget i artikel 5.2 att införa en skyldighet för en oundgänglig leverantör av onlinetjänst för tågbiljetter att teckna kommersiella avtal med andra järnvägsföretag om att visa, vidarelänka, återförsälja eller distribuera dennes järnvägsprodukter för persontrafik. Å ena sidan hindrar förslaget det etablerade järnvägsföretaget från att stänga ute konkurrenter från en viktig distributionskanal. Å andra sidan kan förslaget riskera att motverka syftet med delningsskyldigheten i artikel 4, det vill säga framväxten av operatörsneutrala försäljningskanaler.
- Konkurrentverket tillstyrker förslaget i artikel 5.4 att en oundgänglig leverantör av onlinetjänst för tågbiljetter ska vara skyldig att i sökresultat visa alla tillgängliga järnvägstjänster, inte enbart sina egna, i relevanta sökresultat. Bestämmelsen bör dock kompletteras med en skyldighet avseende neutral och icke-diskriminerande visning och ranking (jämför artikel 7 förordningen om multimodal bokning) samt att skyldigheten bör vara att både visa tillgängliga järnvägstjänster och vidarelänka dem till järnvägsföretagets egen försäljningskanal.
- Konkurrentverket konstaterar att när förordningen innehåller skyldigheter att teckna kommersiella avtal är det viktigt att det också finns bestämmelser om rättvisa och icke-diskriminerande avtalsvillkor. Konkurrentverket har dock invändningar mot delar av utformningen av förslaget till artikel 6.
- Konkurrentverket lyfter frågan om en oundgänglig onlinebiljetthanteringstjänst bör identifieras via dess koncerntillhörighet (artikel 5.1 och 7) eller om den bör identifieras utifrån andra variabler som är närmare kopplade till den tjänst dessa aktörer tillhandahåller, jämför väsentlig marknadsnärvaro i förslag 231.



Övergripande kommentarer

Kommissionens problembeskrivning överensstämmer i stora delar med vad Konkurrensverket 2019 påtalade i skrivelsen *Konkurrensförhållandena avseende biljetter för kommersiell persontågtrafik*.⁵ Konkurrensverket konstaterade i skrivelsen att förhållandena avseende försäljning av biljetter för resor med kommersiell persontågtrafik skapar barriärer för inträde och expansion. Konkurrensverket föreslog därför att regeringen skulle låta utreda behovet och utformningen av en reglering gällande biljettförsäljning för kommersiell persontågtrafik med syftet att uppnå bättre förutsättningar för konkurrens genom att sänka inträdesbarriärerna på persontågmarknaden.

Eftersom marknaden fortfarande i allt väsentligt ser likadan ut är Konkurrensverket på ett övergripande plan positivt till kommissionens initiativ även om myndigheten har synpunkter på vissa delar i förslagen.

De två förslagen som behandlas i detta yttrande ingår i ett paket med tre förslag från kommissionen där det tredje förslaget, COM(2026) 233, om tågpassagerares rättigheter har remitterats av Justitiedepartementet.⁶ Konkurrensverket konstaterar att förslaget om passagerarrättigheter är av vikt för att uppnå avsikten med de förslag som behandlas i denna remiss, det vill säga att få en bättre fungerande biljettmarknad och göra det möjligt att använda öppna bokningssystem för att köpa transeuropeiska resor från flera leverantörer utan att förlora rätten till ersättning eller kompensationsresor. För att uppnå syftet är därmed förslagen i de tre förordningarna beroende av varandra. Det gäller särskilt den föreslagna förordningen om tågbiljetthantering COM(2026) 232 och förslaget på ändringar i förordningen om tågpassagerares rättigheter COM(2026) 233. Därför är det viktigt att under förhandlingarna inte enbart titta på förordningarna var för sig utan även ha ett övergripande perspektiv så att ändringar som görs i något av förslagen inte medför negativa effekter på helheten.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat de engelska versionerna av förslagen till förordning om multimodal bokning och förordning om tågbiljetter. Då Konkurrensverkets yttrande skrivs på svenska används de begrepp som finns i de svenska versionerna av förslagen som publicerats på riksdagens webbplats⁷ ⁸ för att minska risken för missförstånd. När det gäller begrepps användningen ser Konkurrensverket att det kan finnas behov att se över en del av

⁵ Konkurrensverket, skrivelse den 4 juni 2019, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, dnr 230/2018 och 380/2018.

⁶ Justitiedepartementet, dnr Ju2024/00147, *Remiss av ny EU-förordning om rättigheter för resenärer vid resor med kombinerade trafikslag och nya regler om tillsyn av resenärrättigheter*. Konkurrensverkets dnr 487/2026.

⁷ EU-kommissionen, "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om multimodal bokning och om upphävande av förordning (EG) nr 80/2009 (EU-dokument COM(2026) 231)", *Sveriges Riksdag*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/eu-dokument/forslag-till-europaparlamentets-och-radets_heb6231/.

⁸ EU-kommissionen, "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tågbiljetthantering (EU-dokument COM(2026) 232)", *Sveriges Riksdag*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/eu-dokument/forslag-till-europaparlamentets-och-radets_heb6232/.



begreppen i de föreslagna förordningarna. Det handlar framför allt om begrepp i de svenska versionerna, men det finns delar av begreppsanvändningen i de engelska versionerna som också kan behöva ses över.

- En del begrepp i de svenska versionerna framstår som onödigt omständliga och kanske även svåra att använda i kommunikation för den myndighet som ska leva upp till språklagens krav på att använda ett enkelt och begripligt språk. Ett exempel på ett sådant begrepp är *onlinebiljetthanteringstjänst*.
- När det gäller de engelska begreppen kan det behöva ses över om de nu föreslagna förordningarna introducerar nya begrepp för aktörer eller företeeser som det redan finns etablerade begrepp för och som därmed riskerar att förvirra.
- Det framstår som oklart varför begrepp som återfinns i båda förslagen till förordningar definieras genom att definitionen skrivs ut i förslaget till förordning om multimodal bokning medan det i förslaget till tågbiljettförordning används hänvisningar till andra EU-regleringar. Det vore att föredra att använda samma metod i båda förordningarna. De blir också mer lättlästa om definitionerna skrivs ut i stället för att de hänvisas till.

Förslag 231 – Förordning om multimodal bokning och upphävande av CRS⁹-förordningen¹⁰

Konkurrensverket tillstyrker att CRS-förordningen upphävs och ersätts av en reglering som är trafikslagsneutral. Detta eftersom konkurrensneutrala bokningsplattformar för persontransporttjänster är av vikt för väl fungerande marknader för persontransporter. Om reglerna för bokningsplattformarna dessutom är trafikslagsneutrala medför det att förutsättningarna för konkurrens mellan olika trafikslag blir bättre och det blir enklare för en bokningsplattform inom ett trafikslag att utveckla sin verksamhet till att även omfatta andra trafikslag då kännedomen om regelverket redan finns. Konkurrensverket instämmer här i kommissionens målsättning att det kan bidra till en förbättrad funktion för biljettdistributionsmarknaden som helhet.

Tillämpningsområdet och tröskelvärden för väsentlig marknadsnärvaro

Konkurrensverket anser att det är bra att förordningen inte föreslås omfatta små MDMS¹¹-leverantörer. Detta för att göra det lättare att starta upp och träda in på marknaden. Frågan uppstår dock om EU-definitionen för medelstora företag är den bäst lämpade för att avgränsa förordningens tillämpningsområde. Ytterligare en fråga är om användningen av olika typer av tröskelvärden för att omfattas av

⁹ CRS; datoriserade bokningssystem (computerised reservation systems).

¹⁰ Förordning (EC) Nr 80/2009 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 2299/89.

¹¹ MDMS; multimodala digitala mobilitetstjänster (multimodal digital mobility services).



förordningen och för att vara en B2C MDMS-leverantör¹² med betydande marknadsnärvaro kan medföra negativa effekter och tröskeffekter som inte beaktats vid utformningen.

Enligt förslaget till artikel 2.3 används EU-definitionen av medelstora företag som tröskelvärde för vilka MDMS-leverantörer som omfattas av de skyldigheter som uppställs i förordningen. Det innebär att MDMS-leverantörer (såväl B2C och B2B¹³) inte omfattas av skyldigheterna i förordningen om företaget sysselsätter färre än 250 personer och har en årsomsättning som är högst 50 miljoner euro per år. Båda kriterierna ska vara uppfyllda samtidigt för att förordningen ska gälla i förhållande till en viss MDMS-leverantör.

Konkurrensverket vill i sammanhanget påtala att onlineplattformar med nätverkseffekter inte nödvändigtvis behöver ha många anställda för att ha en omfattande årsomsättning eller uppnå nätverkseffekter som ger dem en särställning på marknaden. Nyckeltal för omsättning i relation till antal anställda varierar stort mellan olika branscher beroende på hur arbetsintensiva branscherna är. Konkurrensverket är därför tveksamt till om ett tröskelvärde som bland annat baseras på antal anställda är det mest lämpliga för att avgränsa förordningens tillämpningsområde för att underlätta för små MDMS-leverantörer att starta upp och träda in på marknaden.

I bilaga 1 anges tröskelvärdena för när en B2C MDMS-leverantör anses vara en leverantör med betydande marknadsnärvaro i unionen (punkt 1) eller i en medlemsstat (punkt 2). Dessa omfattas av mer omfattande skyldigheter än andra B2C MDMS-leverantörer. Till skillnad från tröskelvärdet för att omfattas av förordningens skyldigheter så bygger tröskelvärdena i bilaga 1 på antal sålda transportprodukter per år och värdet av de sålda transportprodukterna per år. Här uppstår frågan om det inte är fullt möjligt (eller kanske till och med troligt) att ett techbolag med färre än 250 anställda kan driva en plattform som skulle uppfylla kriterierna för betydande marknadsnärvaro enligt bilaga 1 men ändå inte omfattas av förordningens skyldigheter enligt artikel 2.3.

Konkurrensverket anser därför att det är bra att förordningen inte är tänkt att omfatta små MDMS-leverantörer men att det finns goda skäl att se över utformningen av tröskelvärdet och därmed vilka små MDMS-leverantörer som inte ska omfattas. Den tröskeleffekt som uppstår på grund av att undantaget för små MDMS-leverantörer och tröskelvärdet för betydande marknadsnärvaro baseras på helt olika variabler framstår som oproportionerligt då ett företag med 249 anställda inte omfattas alls men om det rekryterar en anställd till så kan det vara en leverantör med betydande marknadsnärvaro.

¹² B2C MDMS-leverantörer; leverantörer av multimodala digitala mobilitetstjänster som erbjuder tjänster från företag till konsument (business to consumer).

¹³ B2B; företag till företag (business to business).



Delegerade akter (artikel 4.9 och artikel 16)

I förslaget ges kommissionen mandat att genom delegerade akter ändra tröskelvärdena för B2C-leverantörer av MDMS med väsentlig marknadsnärvaro. Tröskelvärdena finns i bilaga 1 och syftet med mandatet är att kommissionen ska kunna anpassa tröskelvärdena till förändringar på B2C MDMS-marknaden. Mandat att justera tröskelvärdena finns i många andra EU-regleringar, särskilt när de som i denna innehåller tröskelvärden i monetära termer. Konkurrensverket anser att det bör övervägas om bemyndigandet i artikel 4.9 för kommissionen att ändra tröskelvärdena bör begränsas så att kommissionen genom delegerade akter kan höja tröskelvärdena men inte sänka dem. Detta eftersom en höjning av tröskelvärdet, oavsett om den sker utifrån en anpassning till inflationen eller baserat på erfarenheter under tillämpningen av förordningen, inte utvidgar förordningens tillämpningsområde. De ändringarna innebär att förordningens tillämpningsområde är detsamma eller minskar. Att sänka tröskelvärdena innebär i stället att förordningens tillämpningsområde ökar, vilket enligt Konkurrensverkets mening skapar en oförutsägbar utveckling av förordningens tillämpningsområde.

Neutrala visnings- och rangordningskriterier (artikel 7)

Konkurrensverket är positivt till bestämmelser om neutrala visnings- och rangordningskriterier. Konkurrensverket kommenterar nedan några delar ur ett konkurrensperspektiv.

Förslaget till artikel 7.4 anger bland annat att visning och rankning av alternativ inte får baseras på faktorer direkt eller indirekt kopplade till transportoperatörens identitet – såvida inte konsumenten eller företagskunden uttryckligen krävt det. Konkurrensverket är positivt till den tydliga begränsningen för MDMS men också positivt till att kundsidan kan initiera en sådan sortering i visning och/eller rankning, det vill säga det måste baseras på ett aktivt val från kundsidan – inte från MDMS-leverantören. Detta för att en sådan funktion kan underlätta om en upphandlande organisation har en B2B MDMS som resebyråtjänst och ska använda till exempel ramavtalen som tecknats av statens inköpscentral. En sådan möjlighet är då viktig för den upphandlande organisationens efterlevnad av ramavtalet och upphandlingsrätten.

Konkurrensverket noterar också att det i artikel 7.4 även finns en skyldighet för MDMS-leverantörer att visa transportprodukter och kombinationer av transportprodukter på ett sätt som inte vilseleder användaren. Bestämmelsen är bra men kommer sannolikt vara svår att utöva tillsyn över utan vägledande riktlinjer då utrymmet för uppfinningsrikedom torde vara relativt stort även inom ramen för de begränsningar som anges i övrigt i artikel 7. Frågan uppstår också om skyldigheten i denna förordning är avsedd att motsvara förbudet mot vilseledande och



manipulerande i artikel 25¹⁴ DSA¹⁵, och om eventuella riktlinjer från kommissionen och praxis från domstolarna därmed kan användas som vägledning vid tolkning av denna skyldighet. Om avsikten är att det ska finnas en materiell skillnad är frågan vad den materiella skillnaden är tänkt att vara.

I förslaget till artikel 7.5 anges att "slutligt pris" är ett av de kriterier som kan användas för att rangordna transportprodukter när de presenteras. I artikel 7.6 anges dessutom att MDMS-leverantörer alltid ska ange slutpriser när de visar transportprodukter eller en kombination av transportprodukter. Konkurrensverket anser att det är positivt att förordningen är tydlig om att det är slutpriset som ska användas vid rangordning och visning samt att det är viktigt att formuleringarna inte ändras till begreppet "pris". Att slutpriset är centralt för rangordningen är nämligen viktigt både ur ett konkurrensperspektiv, och för att åstadkomma tydlighet för den konsument eller företagskund som använder tjänsten. Konkurrensverket inledde 2020 ett konkurrenstillsynsärende som rörde en situation där onlineresebyråer förhindrades att på metasöksidor ange det slutliga priset om det efter rabatter understeg det pris flygbolaget tillgängliggjort biljetten till.¹⁶ Konkurrensverket konstaterade i beslutet som avslutade utredningen 2023 att "en begränsning av onlineresebyråernas möjligheter att marknadsföra priser under en nivå som fastställts av leverantören kan vara en överträdelse som till sin art har ett konkurrensbegränsande syfte då det i sig undanröjer incitamenten för återförsäljaren att sätta lägre priser och undanröjer en viktig parameter för priskonkurrens mellan återförsäljare"¹⁷.

Förslaget till artikel 7.11 tillåter att B2C MDMS tar betalt av transportoperatörer för framstående visning av denne, det vill säga betald reklamplats, men sådan betald placering ska inte vara ett av standardkriterierna för rangordning och ska endast vara tillgänglig på begäran av slutanvändaren. Konkurrensverket konstaterar att visning och rankning är centrala konkurrensparametrar för att uppnå resultat på meriter och inte utifrån andra för användaren irrelevanta grunder, vilket också är bra ur ett konsumentperspektiv. Konkurrensverket uppfattar att avsikten med förslaget är att i viss mån hindra plattformsförfall genom vinstmaximering på användarens bekostnad och att risken för att vissa (särskilt mindre eller nya) transportoperatörer trängs undan på ett otillbörligt sätt. Konkurrensverket kan dock inte värdera hur stora potentiella problem som det utrymme att använda betald reklamplats som kvarstår enligt förslaget eventuellt kan medföra.

¹⁴ "Leverantörer av onlineplattformar får inte utforma, organisera eller driva sina onlinegränssnitt på ett sätt som vilseleder eller manipulerar tjänstemottagare eller på ett sätt som på annat vis väsentligt snedvrider eller försämrar tjänstemottagarnas förmåga att fatta fria och välgrundade beslut."

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

¹⁶ Konkurrensverket, dnr 111/2020, Finnair Oy.

¹⁷ Konkurrensverket, *Beslut om att godta åtagande; Konkurrensbegränsande samarbete – flygbranschen*, 2023-07-07, dnr 111/2020, s. 34 punkt 161.



Delning av data med kollektivtrafikmyndigheter (artikel 10)

Konkurrensverket har inga invändningar mot bestämmelserna om att MDMS är skyldiga att på begäran av en kollektivtrafikmyndighet dela uppgifter om passagerarvolymen för varje trafikslag med denna mot en ersättning för skäliga kostnader.

Genomförande och tillsyn av efterlevnaden (kapitel 4)

Konkurrensverket konstaterar att till skillnad från CRS-förordningen, där kommissionen har hela tillsynsansvaret, så kommer uppgifterna delas mellan kommissionen och ett nationellt tillsynsorgan.

Förslaget till förordning innebär att medlemsstaterna ska utse ett nationellt tillsynsorgan som ska ansvara för att förordningen efterlevs nationellt. Det är också tillsynsorganet som ska fatta beslut om att "utse" en B2C MDMS-leverantör till en leverantör med väsentlig marknadsnärvaro i medlemsstaten när aktören når upp till de tröskelvärden som anges i bilagan till förordningen. Samtidigt är det kommissionen som har tillsyn över förordningen på unionsnivå och fattar beslut om en B2C MDMS-leverantör har en väsentlig marknadsnärvaro på unionsnivå. Kommissionen har också kvar de uppgifter angående MDMS-leverantörer från tredje land som i dag finns i CRS-förordningen. Tillsynsorganen ska även samarbeta i ett nätverk tillsammans med kommissionen.

Utifrån ett svenskt perspektiv är det inte givet vilken myndighet som skulle kunna komma att få uppdraget att vara tillsynsorgan, då ämnesområdet berör flera myndigheters ansvarsområden. Det kan därför finnas skäl att verka för en viss flexibilitet kring denna bestämmelse. En väg skulle kunna vara att skapa en öppning för ett delat tillsynsansvar, liknande det som i dag tillämpas gällande exempelvis tågpassagerarförordningen och kollektivtrafikförordningen. En annan väg skulle kunna vara att låta utformningen möjliggöra att en myndighet får en sammanhållande roll och pekas ut att delta i nätverket, men att uppgifter nationellt sköts av olika myndigheter.

Förslag 232 – Förordning om tågbiljetter

Konkurrensverket är på ett övergripande plan positivt till förslaget. Konkurrensverket instämmer i kommissionens bedömning att ett effektivt biljettsystem är en förutsättning för en fungerande marknad för persontrafik på järnväg – men det är inte den enda. Kommissionens problembeskrivning ligger i linje med de problem Konkurrensverket påtalade i skrivelsen *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik* där det konstaterades att SJ:s onlinekanaler har kännetecken som är typiska för onlineplattformar med starka nätverks-effekter.¹⁸

¹⁸ Jfr Konkurrensverket, skrivelse den 4 juni 2019, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, dnr 230/2018 och 380/2018.



Med det sagt kan också konstateras att förslaget till förordning syftar till att åtgärda de nuvarande, specifika problem som kommissionen belyser i motiv och syfte med förslaget – nämligen strukturella brister inom tågbiljetthanteringen och att de etablerade järnvägsföretagens onlinekanaler i alltför hög grad har blivit grindvakter till marknaden¹⁹. Om däremot styrkeförhållandena ändras så det är onlineplattformen som är den starkare parten kan delar av förordningen bli utdaterad. Det gäller framför allt förordningens ansvarsfördelning mellan järnvägsföretag och onlineplattformar, se artikel 6, men även definitionen av en oumbärlig leverantör av onlinebiljetthanteringstjänst, se artikel 7. Styrkeförhållandena kan väntas förändras snabbast i relationen mellan å ena sidan mindre eller nya järnvägsföretag som vill gå in på marknaden och å andra sidan leverantörer av onlinebiljetthanteringstjänster som lyckas dra fördel av nätverkseffekter.

Delningsskyldighet (artikel 4)

Delningsskyldigheten innebär att en leverantör av järnvägstjänster är skyldig att ingå ett avtal med en leverantör av onlinebiljetthanteringstjänster om denne efterfrågar det för att visa, vidarelänka, återförsälja eller distribuera de järnvägstjänster som leverantören erbjuder på marknaden.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget. I skrivelsen 2019 föreslog Konkurrensverket att samtliga kollektivtrafikoperatörer skulle åläggas en skyldighet att göra sina egna biljetter tillgängliga för försäljning i andras försäljningskanaler. Konkurrensverket konstaterade då att en sådan lösning skulle kunna förbättra förutsättningarna för framväxt av konkurrenskraftiga alternativ till SJ:s onlinekanaler. Den analysen är fortfarande aktuell.

Eftersom bestämmelsen innebär en skyldighet för järnvägsföretag att ingå ett kommersiellt avtal är det av vikt att det finns bestämmelser om rättvisa och icke-diskriminerande villkor för att säkerställa att skyldigheten inte används på ett otillbörligt sätt. I artikel 4.2 anges att skyldigheten inte gäller om leverantören av onlinebiljetthanteringstjänsten vägrar att uppfylla de krav som föreskrivs av järnvägsföretaget enligt artikel 6.2.

Såsom artikel 4.2 är utformad i förslaget är det inte klart om ett järnvägsföretag kan vägra att teckna ett kommersiellt avtal med en leverantör av en onlinebiljetthanteringstjänst som efterfrågar det, om denna inte erbjuder avtalsvillkor som är rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande. Ett järnvägsföretag bör inte heller vara skyldigt att teckna ett sådant avtal om leverantören av onlinebiljetthanteringstjänsten inkluderar oskäliga villkor eller exklusivitetsklausuler som, avsiktligt eller på annat sätt, skulle hindra järnvägsföretaget att ingå avtal med andra leverantörer av onlinekanaler för tågbiljetter eller ställer som villkor att järnvägsföretaget inte kan använda andra egna försäljningskanaler. Även prisparitetsklausuler kan vara problematiska – oavsett om det är ett järnvägsföretag eller en

¹⁹ EU-kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tågbiljetthantering*, (EU-dokument COM[2026] 232), avsnitt 1 Bakgrund till förslaget – Motiv och syfte med förslaget, svenska versionen s 1–3.



leverantör av onlinebiljetthanteringstjänster som har marknadsställningen att kräva det av motparten i avtalsförhållandet. Detta för att en onlinetjänst som blir populär inte ska kunna undvika konkurrens från andra digitala plattformar eller försäljningskanaler.

Det bör även göras ett tillägg, här eller någon annanstans i förordningen, att onlinebiljetthanteringstjänsten omfattas av skyldigheterna om neutrala visnings- och rangordningskriterier i artikel 7 förordningen om multimodal bokning. Alternativt att det införs motsvarande bestämmelser i förordningen om tågbiljetter. Detta för att en onlinebiljetthanteringstjänst som blir populär inte ska kunna nyttja sin ställning för att diskriminera mellan de anslutna företagen.

Värdskyldighet (artikel 5)

Definitionen av en oundgänglig leverantör av en onlinebiljetthanteringstjänst (*online ticketing service*) i förslaget till artikel 5.1 kommenteras nedan under artikel 7.

Värdskyldighet innebär att en oundgänglig leverantör av en onlinebiljetthanteringstjänst måste

- på begäran av ett annat järnvägsföretag ingå ett avtal för att visa, vidare-länka, återförsälja eller distribuera dennes järnvägsprodukter för persontrafik som bedrivs i eller har sitt ursprung i den medlemsstat där järnvägsföretaget har en betydande marknadsnärvaro (artikel 5.2)
- visa och i relevanta sökresultat inkludera alla tillgängliga järnvägstjänster som drivs eller har sin ursprungs- eller bestämmelseort i den medlemsstat där järnvägsföretaget har en betydande marknadsnärvaro (artikel 5.4). Detta gäller oavsett om ett annat järnvägsföretag begärt det eller inte och bygger på uppgifter som redan ska finnas i en nationell databas som är tillgänglig för alla.

Konkurrensverket anser att det är bra att förslaget om en värdskyldighet är avgränsat till att endast omfatta oundgängliga leverantörer av onlinebiljetthanteringstjänster. Om det omfattat samtliga onlinebiljetthanteringstjänster skulle det medföra en oproportionerligt hög inträdeströskel till såväl marknaden att bedriva persontrafik på järnväg som till marknaderna för biljettförsäljnings- och boknings-tjänster.

Konkurrensverket ser att det finns fördelar, men också vissa risker, med förslaget i artikel 5.2 att införa en skyldighet för en oundgänglig leverantör av onlinetjänst för tågbiljetter att teckna kommersiella avtal med andra järnvägsföretag om att visa, vidarelänka, återförsälja eller distribuera dennes järnvägsprodukter för persontrafik.



Förslaget avser att åtgärda de ageranden som kommissionen identifierat, varigenom etablerade järnvägsföretag kan agera grindvakter genom att välja vilka andra aktörer de släpper in i sina onlineförsäljningskanaler och vilka de inte släpper in. Fördelen med förslaget är att ett etablerat järnvägsföretag som driver en onlineförsäljningskanal med en stark ställning inte ges utrymme att välja vilka konkurrerande järnvägsföretag de vill släppa in i sin distributionskanal. Bestämmelsen blir enbart tillämplig i en situation där ett annat järnvägsföretag vill nyttja onlineförsäljningskanalen men det etablerade järnvägsföretaget väljer att neka. Detta motsvarar den konkurrensproblematik som förelåg och var grunden för Konkurrensverkets skrivelse 2019²⁰.

Det finns dock en viss risk att bestämmelsen kan bidra till att cementera den starka position som de icke operatörsneutrala onlinetjänsterna för tågbiljetter redan har. Detta skulle kunna göra det svårare för nya operatörsneutrala tredjepartsaktörer att etablera sig på marknaden för försäljning av tågbiljetter. Detta var ett viktigt övervägande när Konkurrensverket i sin skrivelse 2019 föreslog inrättandet av en operatörsneutral biljettbokningstjänst, i stället för att SJ skulle åläggas att ta in andra järnvägsföretags biljetter i sin onlineförsäljningskanal.

Samtidigt innebär emellertid den nu föreslagna delningsskyldigheten i artikel 4 att ett etablerat järnvägsföretag inte längre kan vägra att göra sina egna biljetter tillgängliga hos andra onlinebiljetthanteringstjänster. Detta minskar risken för att det etablerade järnvägsföretagets egna onlineförsäljningskanals ställning cementeras ytterligare av förslaget i artikel 5.2.

Beroende på hur prissättningen fungerar vid återförsäljning och distribution av biljetter online, det vill säga på vilket sätt och med vilken framförhållning som den oundgängliga onlineförsäljningskanalen får prisuppgifter för de biljetter de återförsäljer eller förmedlar, kan det finnas en risk att järnvägsföretaget med betydande marknadsnärvaro får del av strategisk affärsinformation om konkurrenternas framtida priser på ett sätt som möjliggör (eller i alla fall förenklar) för dem att använda den informationen vid prissättningen av sina egna produkter. Förordningen ställer visserligen krav på att leverantören av onlinebiljetthanteringstjänsten, när så är relevant, ska säkerställa skydd och lämplig hantering av känsliga kommersiella uppgifter. Begreppsanvändningen ger bilden av att järnvägsföretaget och den vertikalt integrerade leverantören av onlinebiljetthanteringstjänsten är två olika organisatoriska enheter. Det är inte givet att situationen är sådan när de är vertikalt integrerade och förslaget till förordning innehåller inte något krav på organisatorisk separering av de två. Leverantören av onlinebiljetthanteringstjänsten är därmed i detta avseende samma enhet som järnvägsföretaget. Det är därmed inte heller osannolikt att onlinebiljetthanteringstjänsten finns i samma del av organisationen som de kommersiella besluten tas om till exempel prisstrategier eller hur algoritmen för dynamisk prissättning ska se ut och vilka

²⁰ Konkurrensverket, skrivelse den 4 juni 2019, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, dnr 230/2018 och 380/2018, s 12.



underlag den ska basera prissättningen på. Detta kan vara ett större eller mindre bekymmer beroende på hur prissättningen faktiskt går till, och med hur lång framförhållning onlinebiljetthanteringstjänsterna får tillgång till konkurrenters faktiska prisdata.

Konkurrensverket konstaterar att kommissionens avsikt att främja framväxten av kommersiella konkurrensneutrala tredjepartsplattformar är bra. Konkurrensverket bedömde 2019²¹ 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. Denna omständighet har hittills inte förändrats, även om den nu föreslagna delningsskyldigheten i förslagets artikel 4 kan bidra till att underlätta tredjepartsplattformars inträde på marknaden för tågbiljetter framgent. Konkurrensverket lyfte i skrivelsen *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik* även ett alternativ att genom upphandling eller offentlig regi upprätta en neutral tredjepartsplattform som får reglerad tillgång till samtliga operatörers biljetter, utan att operatörerna får tillgång till varandras affärsinformation om biljetter och priser.²² Det kan med fördel övervägas om det i förordningen ska finnas ett utrymme för sådana lösningar om det visar sig att några kommersiella konkurrensneutrala tredjepartsplattformar inte växer fram.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget i artikel 5.4 att en oundgänglig leverantör av onlinetjänst för tågbiljetter ska vara skyldig att i sökresultat visa alla tillgängliga järnvägstjänster, inte enbart sina egna, i relevanta sökresultat. Bestämmelsen bör dock kompletteras med en skyldighet avseende neutral och icke-diskriminerande visning och rankning (jämför artikel 7 förordningen om multimodal bokning) samt att skyldigheten bör vara att både visa och vidarelänka tillgängliga järnvägstjänster till järnvägsföretagets egen försäljningskanal.

Rättvisa och icke-diskriminerande villkor (artikel 6)

Artikel 6 i förslaget är utformad utifrån att det är järnvägsföretaget som är den starkare parten och leverantören av onlinetjänst för tågbiljetter som är den svagare i förhandlingssituationen om det kommersiella avtalet. Det stämmer i dagsläget när det gäller i förhållande till de etablerade järnvägsföretagen med betydande marknadsnärvaro. I förhållande till mindre och nya järnvägsföretag som vill komma in på marknaden är det inte säkert att styrkeförhållandet i avtalsförhållandet ser likadant ut. Särskilt inte om en operatörsneutral onlinetjänst blir stor och populär.

²¹ Konkurrensverket, skrivelse den 4 juni 2019, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, dnr 230/2018 och 380/2018, s 11.

²² Ibid, s 12.



Digitala plattformar kan bidra till ökad konkurrens till nytta för konsumenterna, men en populär plattform kan i kraft av dess så kallade nätverkseffekter även nyttja sin ställning för att diskriminera mellan de anslutna företagen samt undvika konkurrens från andra digitala plattformar. Eftersom syftet med delningsskyldigheten är att främja framväxten av operatörsoberoende leverantörer av onlinebiljetthanteringstjänster bör det övervägas om förordningen också ska ta höjd för att sådana kan växa fram och att de kan utvecklas till digitala plattformar med en stark ställning, åtminstone i förhållande till mindre och nya järnvägsföretag. Att järnvägsföretaget har en skyldighet och därmed ansvaret för att avtalsvillkoren ska vara rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande kan vara svårt att uppfylla i situationer där järnvägsföretaget är den svagare parten i avtalsförhållandet.

Ett alternativ är att artikel 6, i relevanta delar, föreskriver en dubbelriktad reglering när det gäller rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor. Detta för att inte riskera att avtalsskyldigheten i artikel 4 medför nya inträdeshinder för små och nya järnvägsföretag som vill träda in på marknaden. Fördelen med en dubbelriktad skyldighet är att om styrkeförhållandena förändras så blir inte förordningen daterad. Nackdelen är att förordningen tyngs med ytterligare reglering som rör en oviss framtid då det inte går att veta om det kommer växa fram nya plattformar som får en sådan marknadsmakt.

Artikel 6.2 (a) anger att järnvägsföretaget har rätt till data som rör förfrågningar och transaktioner som äger rum hos onlinebiljetthanteringstjänsten, och av artikel 4.2 framgår det att delningsskyldigheten inte gäller om onlinebiljetthanteringstjänsten inte går med på att dela dessa data med järnvägsföretaget. Konkurrensverket konstaterar att bestämmelsen är rimlig i förhållande till data som avser det aktuella järnvägsföretaget. Däremot är det viktigt att onlinebiljetthanteringstjänsten inte delar data till järnvägsföretagen om deras konkurrenter. Det bör därför tydliggöras i förordningen att det är data om förfrågningar och transaktioner som rör det enskilda järnvägsföretaget som avses. Dessutom bör övervägas om det någonstans bör införas ett krav på leverantörer av onlinebiljetthanteringstjänster som ingår avtal enligt artikel 4.1 att, när så är relevant, säkerställa skydd och lämplig hantering av kommersiella uppgifter. Inte minst för att tydliggöra att rätten att ställa krav på tillgång till data inte öppnar möjligheter till datadelning som kan skada konkurrensen.

Det bör även övervägas om regleringen om rättvisa och icke-diskriminerande villkor bör ta in delar av vad som sägs i förordningen om multimodal bokning om exklusivitetsklausuler eller klausuler som hindrar järnvägsföretaget att använda andra försäljningskanaler. Även prisparitetsklausuler kan vara problematiska oavsett om det är ett järnvägsföretag med betydande marknadsnärvaro som kräver det av leverantören av onlinebiljetthanteringstjänster eller tvärtom.



Järnvägsföretag med betydande marknadsnärvaro (artikel 7)

Enligt förslaget till artikel 5.1 är en oumbärlig leverantör av onlinebiljetthanteringstjänster vertikalt integrerad med ett järnvägsföretag med betydande marknadsnärvaro i medlemsstaten. Artikel 7 i förslaget är därmed central för att bestämma vilka leverantörer av onlinebiljetthanteringstjänster som ska anses vara oumbärliga i en medlemsstat och därmed omfattas av värdskyldigheten. Ett järnvägsföretag ska anses ha betydande marknadsnärvaro i en medlemsstat om det tillhandahåller minst 50 procent av det totala antalet persontrafiktjänster i personkilometer på järnväg.

Inledningsvis konstaterar Konkurrensverket att ett beslut om ett företag har en betydande marknadsnärvaro enligt artikel 7 i denna förordning inte är en konkurrensrättslig bedömning av huruvida ett järnvägsföretag har en dominerande ställning enligt konkurrensreglerna.

Konkurrensverket ser två svagheter när det gäller denna lösning att identifiera onlinebiljetthanteringstjänster som har en stark ställning på marknaden för försäljning av tågbiljetter genom dennes koncern tillhörighet i stället för ställningen på marknaden för tågbiljettförsäljning;

1. Måttet 50 procent av det totala antalet personkilometer på järnväg framstår som mycket tydligt och enkelt att mäta. Men det finns en risk att det kan få olika effekt i olika medlemsstater beroende på hur trafiken organiseras och hur till exempel upphandlad trafik räknas. I en medlemsstat där en stor del av det totala tjänsteutbudet är upphandlad trafik kan det medföra att den största delen av antalet personkilometrar fördelas på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Det kan få till följd att ett etablerat järnvägsföretag, vars onlinebiljetthanteringstjänst har en mycket stark ställning på marknaden för försäljning av biljetter, inte är ett järnvägsföretag med betydande marknadsnärvaro enligt definitionen i denna artikel. Därmed blir inte heller järnvägsföretagets onlinebiljetthanteringstjänst en oumbärlig sådan trots att den har en mycket stark ställning på den marknaden.
2. Denna definition utgår dessutom från de inledande premisserna som förordningen vilar på – det vill säga att de etablerade järnvägsföretagens onlinekanaler i alltför hög grad har blivit grindvakter till marknaden. Som Konkurrensverket lyfte i inledningen om förslag 232 kan onlinekanaler utvecklas genom nätverkseffekter och få en stark ställning på marknaden för försäljning av biljetter, särskilt i förhållande till små och nya järnvägsföretag som vill komma in på marknaden. Om det växer fram oberoende onlinekanaler kan de inte utses till en oumbärlig leverantör även om de skulle få en mycket stark ställning på marknaden för onlinebiljetthanteringstjänster.



För att hantera båda dessa svagheter i den föreslagna definitionen av en ounderbärlig leverantör av biljetthanteringstjänster bör det övervägas att koppla definitionen av en ounderbärlig leverantör av onlinebiljetthanteringstjänster till variabler som avser själva onlinebiljetthanteringstjänsten i stället för att gå omvägen och via ett vertikalt integrerat järnvägsföretag. Jämför med bilaga 1 till förslag 231 för att bestämma om en bokningsplattform har väsentlig marknadsnärvaro där variablerna antal sålda persontransportprodukter per år och värdet av de sålda persontransportprodukterna per år används.

Konkurrensverket noterar för övrigt att det enbart är kommissionen som kan fatta beslut om ett järnvägsföretag har en betydande marknadsnärvaro i en medlemsstat och dess onlinebiljetthanteringstjänst därmed är en sådan ounderbärlig leverantör som omfattas av de särskilda bestämmelserna. Konkurrensverket tillstyrker att det är kommissionen som fattar beslut om förutsättningarna för att en leverantör av onlinebiljetthanteringstjänster ska anses vara ounderbärlig i ett medlemsland – oavsett om det sker via den nu föreslagna definitionen av järnvägsföretag med betydande marknadsnärvaro på järnvägsmarknaden i en viss medlemsstat eller om det sker via andra variabler.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Marie Östman. Föredragande har varit rådet Karin Morild.