

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik (SOU 2020:25)

I2020/01315/TM

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

Sammanfattning

Konkurrensverket är i huvudsak positivt till utredningens förslag och anser att de övergripande vägvalen är rimliga. Konkurrensverket tillstyrker förslaget att ett nationellt biljettsystem ska vara ett statligt ansvar. Konkurrensverket har inga synpunkter på den tidsplan och de uppdrag för genomförandet som föreslås lämnas till Trafikverket, Transportstyrelsen och Konsumentverket. Konkurrensverket har inte heller några synpunkter på förslaget att utreda behovet av en statlig organisation med ansvar för digital infrastruktur inom mobilitet.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att det ska inrättas en konkurrensneutral försäljningskanal för all kollektivtrafik. Verket finner det dock otillfredsställande att frågan om huvudmannskapet för en sådan verksamhet föreslås behandlas av ytterligare en utredning. Konkurrensverket anser att den fortsatta beredningen av frågan om en konkurrensneutral försäljningskanal bör ske så skyndsamt som möjligt och på ett sätt som inte ytterligare försenar en lösning av problemet.

Konkurrensverket avstyrker att den konkurrensneutrala försäljningskanalen ska få ett vidare uppdrag för mobilitetstjänster än kollektivtrafik enligt definitionen i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (kollektivtrafiklagen).

Konkurrensverket tillstyrker att det nuvarande kravet, i kollektivtrafiklagen, avseende vilken information som kollektivtrafikföretag ska lämna till den nationella åtkomstpunkten (NÅP) för kollektivtrafikdata vidgas till att även inkludera biljettinformation och realtidsinformation.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM:erna) ska vara skyldiga att öppna för tredjepartsförsäljning av sina biljetter genom öppna API¹.

Konkurrensverket konstaterar att en branschöverenskommelse bland de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM:erna) angående förutsättningarna för tredjepartsförsäljning kan vara behövligt för att möjliggöra tredjepartsförsäljning av dessa biljetter. Konkurrensverket vill dock påtala att en sådan branschöverenskommelse och eventuella standardavtal inte får vara konstruerade på ett sätt som strider mot konkurrenslagens (2008:579) förbud mot samarbeten som begränsar konkurrensen.

Det ligger inte inom Konkurrensverkets uppdrag att avgöra vilket alternativ bland olika tekniska lösningar och standarder som är lämpligast för en digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem. Konkurrensverket konstaterar dock att ur perspektivet av små och medelstora företags möjligheter att etablera sig är det viktigt att det vid val av teknisk lösning och standarder inte enbart tas hänsyn till RKM:ernas förutsättningar utan att hänsyn även tas för att mindre kollektivtrafikföretag ska ha en reell möjlighet att ansluta sig till den digitala infrastrukturen om de vill.

Konkurrensverket har inga invändningar mot utredningens rekommendationer till landets RKM:er.

En konkurrensneutral försäljningskanal

Konkurrensverket tillstyrker utredningens förslag att det ska inrättas en konkurrensneutral kanal för reseplanering och försäljning av all kollektivtrafik i hela Sverige där alla kollektivtrafikföretag kan delta i ett nationellt biljettsystem på lika villkor.

I Konkurrensverkets utredningar angående biljettförsäljningen för kommersiell persontågtrafik var det verkets bedömning att de konkurrensproblem som identifierats i de aktuella ärendena skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna, t.ex. genom reglering av hur tågbiljetter säljs.² Konkurrensverket påtalade i en skrivelse till Infrastrukturdepartementet³ att verket i utredningarna kommit fram till att förhållandena avseende försäljning av biljetter för resor med kommersiell persontågtrafik medför hinder för inträde och expansion och därmed höjda inträdesbarriärer. Därför föreslog Konkurrensverket i skrivelsen att regeringen borde låta utreda behovet och

¹ Application Programming Interface

² Konkurrensverket beslut 2019-06-04, *Påstått konkurrensproblem – tillträde till sj.se m.m.*, dnr 230/2018 och 380/2018.

³ Konkurrensverkets skrivelse 2019-06-04 till Infrastrukturdepartementet, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, dnr 230/2018 och 380/2018.

utformningen av en reglering för att uppnå bättre förutsättningar för konkurrens genom att sänka inträdesbarriärerna på persontågmarknaden.

Konkurrensverket konstaterar därmed att utredningens förslag om en konkurrensneutral försäljningskanal är ett steg i rätt riktning. Men eftersom förhållandena avseende biljettförsäljningen är ett reellt problem i dag finner Konkurrensverket det otillfredsställande att utredningen inte fullt ut utrett frågan utan istället skjuter upp en så avgörande delfråga som hur denna ska organiseras, vem som ska ha huvudmannskapet för verksamheten, till en ny utredning.

Konkurrensverket instämmer i bedömningen att det ska vara ett statligt ansvar att det finns en konkurrensneutral försäljningskanal men då utredningen inte löst frågan om huvudmannskapet behövs ytterligare överväganden om detta. Konkurrensverket instämmer dock i bedömningen att huvudmannskapet inte bör läggas på Samtrafiken då de, som utredningen konstaterar, utgörs av kommersiella kollektivtrafikföretag vilka kan ha intressekonflikter när det gäller att skapa en nationell konkurrensneutral försäljningskanal.

Även om det inte framgick i Konkurrensverkets skrivelse instämmer verket i utredningens bedömning att ett ägardirektiv till SJ AB inte är ett lämpligt medel för att lösa grundproblemet. Däremot kan ägardirektiv övervägas till dess en konkurrensneutral försäljningskanal inrättats.

Konkurrensverket är av uppfattningen att den fortsatta beredningen av frågan om en konkurrensneutral försäljningskanal bör ske så skyndsamt som möjligt och på ett sätt som inte försenar en lösning av de nuvarande konkurrensproblemen ytterligare. Det är viktigt för kollektivtrafikmarknadens funktion att frågan får en snar lösning.

Ett bredare uppdrag än kollektivtrafik enligt definitionen i kollektivtrafiklagen?

Konkurrensverket tillstyrker att den konkurrensneutrala försäljningskanalen inte avgränsas till persontågtrafik utan omfattar alla trafikslag inom kollektivtrafiklagens definition av kollektivtrafik. Däremot avstyrker verket ett bredare uppdragsområde för denna försäljningskanal.

Utredningen öppnar i betänkandet för att den konkurrensneutrala försäljningskanalen kan ha ett bredare uppdrag än kollektivtrafik enligt den definition som finns i kollektivtrafiklagen och därmed kunna öppna för försäljning av andra mobilitetstjänster. Att försäljningskanalen omfattar kollektivtrafik enligt kollektivtrafiklagen ger en definierad och tydlig avgränsning kring vilka aktörers produkter som kan och ska finnas där då RKM:er och kommersiella kollektivtrafikföretag måste tillgängliggöra sina produkter till försäljningskanalen. Ett bredare uppdrag kan skapa en rad oklarheter kring exempelvis vilka aktörer som ska släppas in i försäljningskanalen, vilka förutsättningar som gäller för tillträde och vem som ska besluta om vilka som ska släppas in respektive inte släppas in.

Konkurrensverket ser en risk att ett bredare uppdrag kan försena skapandet av en konkurrensneutral försäljningskanal ytterligare samtidigt som det kan skapa en ny insider/outsider-problematik när försäljningskanalens spelrum inte är tydligt definierat.

Tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikens biljetter och en branschöverenskommelse bland RKM:erna om förutsättningarna för tredjepartsförsäljning

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att RKM:er ska tillgängliggöra sina biljetter för tredjepartsförsäljning via öppna API. Utredningens bedömning att en viss samordning av RKM:ernas avtalsvillkor m.m. behövs för att göra det möjligt framstår som rimliga. Likaså att det finns ett behov av en branschöverenskommelse bland RKM:erna angående förutsättningarna för tredjepartsförsäljning.

Konkurrensverket vill i sammanhanget påtala att en sådan branschöverenskommelse bland RKM:erna och ett framtagande av standardavtal för förhållandet mellan tredjepartsföretag och en RKM inte får vara konstruerat på ett sätt som leder till prissamordning, innebär att förutsättningarna för en effektiv konkurrens mellan de olika tredjepartsföretagen hindras eller försämras eller på andra sätt strider mot konkurrenslagens (2008:579) förbud mot samarbeten som begränsar konkurrensen. I ett uppdrag till Konsumentverket att leda framtagandet av en sådan branschöverenskommelse bör framgå att hänsyn ska tas till vikten av att konkurrensen i det vertikala avtalsförhållandet inte onödigtvis begränsas.

Konkurrensverket konstaterar att Svensk Kollektivtrafik har både RKM:er och länstrafikbolag som medlemmar. I framtagandet av en branschöverenskommelse bör endast RKM:erna delta även om framtagandet sker inom branschföreningen. Dock bör erfarenheter och kunskap från andra kollektivtrafikföretag på lämpligt sätt tillvaratas i arbetet.

RKM:erna konkurrerar inte med varandra eftersom de har geografiskt avgränsade uppdragsområden. Därav finns ingen risk att en sådan branschöverenskommelse kan påverka den horisontella konkurrensen dem emellan. För kommersiella kollektivtrafikföretag (liksom för länstrafikföretag som även bedriver kommersiell verksamhet) är situationen en annan. Därmed kan en spridning av RKM:ernas branschöverenskommelse och standardavtal till de kommersiella kollektivtrafikföretagen och länstrafikföretagen vara betydligt mer tveksam.

En digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem

Konkurrensverket har inga synpunkter på förslagen som avser de tekniska vägvalen för den digitala infrastrukturen för ett nationellt biljettsystem. Det ligger inte inom Konkurrensverkets uppdrag att avgöra vilken teknisk lösning eller vilken standard som är lämpligast. I betänkandet förs resonemang om RKM:ernas förutsättningar då de kommer att vara skyldiga att anpassa sig till den standard

och de tekniska lösningar som väljs. Verket vill dock påtala att i och med att kommersiella kollektivtrafikföretag enligt författningsförslaget ska ha möjlighet att ansluta sig till den digitala infrastrukturen bör även hänsyn till dem vägas in så att den möjligheten inte riskerar att blir enbart teoretisk för mindre företag.

Rekommendationer till landets RKM:er

Konkurrensverket har inga invändningar mot utredningens rekommendationer. Rekommendationerna är dock, av samma skäl som för utredningens förslag om en branschöverenskommelse, inte fullt ut överförbara på de kommersiella kollektivtrafikföretagen. En del av rekommendationerna om att harmonisera affärs- och taxeregler samt ta fram gemensamma produkter skulle kunna strida mot konkurrenslagens förbud mot samarbeten som begränsar konkurrensen.

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

Rikard Jermsten

Karin Morild