

YTTRANDE

2020-10-16

Infrastrukturdepartementet

Yttrande angående utredningen "Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik" SOU 2020:25

Sammanfattning:

Vi förespråkar de alternativ som utredningen föreslår i kap 8.4.3 sid 327-328, dvs. att staten ger ägardirektiv till SJ att öppna sina online-kanaler för alla aktörer och att sedan sj.se/onlinekanaler bolagiseras och skiljs från SJ.

Vi menar också att utredningens förslag i denna del bör utredas separat och genomföras skyndsamt.

Inledning

Vårt yttrande avser i första hand frågan om marknadssituationen för försäljningskanaler av fjärrtågsbiljetter som behandlas i kapitel 8.4.

De resenärer som kan antas dra störst nytta av ett gemensamt biljettsystem är de som reser mellan de olika regionala kollekttrafiksystemen. Frågan om en konkurrensneutral försäljningskanal för fjärrtågen blir därför central fråga för utredningens övergripande syfte.

SJs digitala försäljningskanaler är en kvarvarande rest av SJs monopol, trots att det är tio år sedan järnvägstrafiken avreglerades. Alla reformer inom kollektivtrafiken, som t.ex. biljettsystem, bör genomföras med stor uppmärksamhet på SJs kvardröjande dominerande ställning.

Tåg och klimatomställningen

Ökat tågresande är en viktig del av klimatomställningen. Järnvägsmonopolet avskaffades för tio år sedan. Vill man uppnå de lägre priser och ökade utbud som avsågs, räcker det inte med att avreglera utan alla konkurrenshinder måste tas bort.

I Januariavtalet mellan regeringen, Liberalerna och Centerpartiet handlar två av de 73 punkterna om att underlätta tågresande. Bland annat ska regeringen agera för att *"göra det enklare att boka utlandsresa med tåg"*¹, och Trafikverket ska ges i uppdrag att upphandla nattåg med avgångar till flera europeiska städer².

I den klimatpolitiska handlingsplanen som presenterades i december 2019 behandlades det nationella biljettsystemet för all kollektivtrafik i Sverige.

¹ Punkt 28.

² Ibid.

Avreglering av fjärrtågstrafiken

Fjärrtågstrafiken avreglerades 2010 genom en ändring i järnvägslagen så att andra tågaktörer än SJ fick "organisera trafik på svenska järnvägsnät". SJs ställning som helt dominerande aktör på fjärrtågsmarknaden har inte förändrats sedan avregleringen när de behållit cirka 95 procent marknadsandel.

MTRX (tidigare MTR Express) driver sedan 2015 tågtrafik mellan Stockholm och Göteborg. Denna till marknadsandelar räknat mycket begränsade verksamhet visar dock att avreglering och konkurrens medför positiva fördelar för konsumenterna:

- Kapaciteten på linjen har ökat med ca 25 % och antalet resenärer närmare 30% (före Covid-19)
- En studie vid KTH visar att MTRX inträde på marknaden medförde en lägre prisbild där SJs priser sjönk med ca 13% och MTRX priser var ytterligare 25% lägre jämfört med SJs priser före MTRX inträde.
- MTRX har blivit bästa tågbolag i Svenskt KvalitetsIndex fem år i rad. SJ får lägre betyg än alla andra operatörer, men SJs fokus på service och kundnöjdhet har ökat sedan MTRX inträde som konkurrent på marknaden efter avregleringen.
- Ett ökat fokus på punktlighet där MTRX tre år i rad varit punktligare än samtliga tåg- och flygbolag på sträckan Stockholm-Göteborg

Distribution av fjärrtågsbiljetter

En stor del av försäljningen av resor sker digitalt. Konsumenterna vänder sig till en eller flera plattformar som listar tillgängliga alternativ enligt önskade parametrar. Detta är välutvecklat inom flygresor och hotellbokningar.

Nästan all försäljning av fjärrtågsbiljetter sker idag digitalt. Av den försäljningen sker ca 98% via SJ Online/sj.se. Flyget avreglerades långt innan internet fick ett genombrott som försäljningskanal, varför det också skapades flera fristående konkurrerande onlineplattformar. Fjärrtågstrafiken avreglerades däremot efter digitaliseringen och SJ Online kunde byggas upp baserat på 150 års monopolställning för SJ. SJ Online erbjuder det mesta av järnvägs- och kollektivtrafik i landet, med några få undantag, däribland MTRX.

MTRX har nekats tillträde till SJ Online och MTRX har därför vid två tillfällen framfört klagomål till Konkurrensverket. Som en konsekvens tillskrev Konkurrensverket regeringen i juni 2019³:

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 persontågsmarknaden.

Konkurrensverket behandlade också frågan i sitt yttrande över remissen 4:e järnvägspaketet (KKV 480/2019):

³ Konkurrensverkets skrivelse till Infrastrukturdepartementet, 4 juni 2019, KKV Dnr 230/2018 och 380/2018

Enligt nya bestämmelser i SERA-direktivet får medlemsstaterna begära att järnvägsföretag som bedriver inrikes persontrafik ska delta i ett gemensamt informationssystem och integrerat biljettsystem för tillhandahållande av biljetter, direktbiljetter och genomförande av bokningar eller ge behöriga myndigheter befogenhet att upprätta ett sådant system. Konkurrensverket noterar att det i promemorian saknas förslag i enlighet med SERA-direktivets möjligheter till att inrätta gemensamma informations- och biljettsystem.

Ett antal statliga utredningar liksom tidigare propositioner har uppmärksammat ett möjligt behov av gemensamma biljett- och bokningssystem. Konkurrensverket har också nyligen framhållit att tillträde till biljettsystem är ett problem vid nytillträde på marknaden för kommersiell persontågtrafik. I en skrivelse till Infrastrukturdepartementet har verket redogjort för sin syn på dessa problem med utgångspunkt av hanteringen av två klagomålsärenden. Två kommersiella järnvägsoperatörer, MTR Express (Sweden) AB och Saga Rail AB klagade på att SJ inte tillät dem att distribuera och sälja sina biljetter via SJ:s försäljningskanaler online. Konkurrensverkets utredning visade bland annat att den absoluta majoriteten järnvägsbiljetter i Sverige säljs via SJ:s försäljningskanaler online samt att SJ endast upplåter sina försäljningskanaler för trafikoperatörer som SJ anser kompletterar och främjar SJ:s försäljning av egna biljetter.

Konkurrensverket konstaterade att förhållandena vad gäller biljettbokning inom persontågtrafik riskerar att minska konkurrenstrycket för den kommersiella persontågtrafiken då de medför hinder för inträde och expansion och därmed höjda inträdesbarriärer. Då Konkurrensverket inte ansåg att ett åläggande med stöd av konkurrenslagen tillräckligt effektivt skulle lösa de observerade problemen föreslogs i stället i skrivelsen till regeringen att en statlig utredning skulle tillsättas i syfte att identifiera lämpliga åtgärder.

Enligt vad Konkurrensverket uppfattat kommer denna fråga att behandlas inom ramen för den nyligen tillsatta utredningen om ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafik.

Ovanstående beskrivs också i utredningen sid 318 ff.

Alldeles nyligen har även EU-kommissionen uppmärksammat den ej fungerande konkurrensen på den svenska fjärrtågsmarknaden. I ett färskt beslut angående en ansökan från SJ om undantag från reglerna om offentlig upphandling har kommissionen nekat sådant undantag med hänvisning till att den svenska marknaden för kommersiell järnvägstrafik inte är tillräckligt konkurrensutsatt.⁴

Internationell utblick

EU

Inom EU pågår lagstiftningsarbete med att säkerställa att järnvägsföretagen öppnar sina bokningssystem för andra aktörer, liksom införande av regler för att möjliggöra och förenkla för resenärer att boka sammanhängande resor med olika operatörer. Inom ramen för detta arbete har bland annat Europaparlamentet uppmärksammat problemen med att de tidigare monopolisterna, antingen vägrar att ge nya aktörer tillgång till nödvändiga distributionsplattformar (som SJ gentemot MTR Express), eller själva inte ger nya aktörer tillgång till deras biljettinformation så att de kan skapa nya distributionsplattformar.

⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/1193 den 2 juli 2020, EUT L 262/18

Det kan noteras att Europaparlamentet redan i november 2018 röstade för ändringar i EU-kommissionens förslag till ny förordning om rättigheter för tågpassagerare och uttalade följande:

Järnvägsföretagen ska tillhandahålla researrangörer, biljettutfärdare och andra järnvägsföretag som säljer trafik tjänster för deras räkning icke-diskriminerande tillgång till bokningssystem via programmeringsgränssnitt, så att de kan ingå transportavtal, utfärda biljetter och direktbiljetter och göra bokningar på ett sådant sätt att de erbjuder den mest optimala och kostnadseffektiva resan, även gränsöverskridande.⁵

I december 2019 publicerade EU Kommissionen sitt initiativ om the "Green Deal", som är EU:s strategi för att helt få bort växthusgaser till 2050. I denna giv ingår flera initiativ inom infrastruktur och innovation för att bland annat stärka järnvägens konkurrenskraft och öka tågresandet. Järnvägssektorn har självt identifierat flera åtgärder som skulle förbättra marknadstillträdet och stimulera till ökat tågresande inom ramen för the Green Deal.⁶

Branschorganisationen ALLRAIL har exempelvis framhållit för Kommissionen att en viktig åtgärd för att klara målen i Green Deal är att det finns en absolut skyldighet för alla statliga järnvägsbolag (som SJ) att inkludera alla leverantörer av järnvägstransporttjänster på sina digitala portaler och genom deras försäljningskanaler. Därutöver bör alla järnvägsbolag öppna alla sina tidtabeller, prisinformation och bokningsalternativ för alla privata försäljningsplattformar, vilket gör det möjligt för de mindre privata operatörerna att antingen sälja alla erbjudanden själva eller skapa möjligheter för kunder att jämföra alla tågerbjudanden via andra digitala plattformar.

Lagstiftningsarbetet fortgår och inom EU Kommissionen arbetar såväl Generaldirektoratet för Transport (DG Move) som Konkurrens (DG Comp) med dessa frågor.

Norge

I samband med avregleringen av fjärrtågstrafiken i Norge har den norska staten skapat en fristående onlinekanal för biljettförsäljning av samtlig kollektivtrafik i Norge. Försäljningen sker nu i ett nytt statligt bolag, Entur, med villkor som inte är diskriminerande.⁷ Samtidigt har det ursprungliga statliga tågbolaget bytt namn. Denna lösning har tagits fram efter att Sveriges problem med konkurrensneutralitet har studerats. Den nya biljettförsäljningsföretaget har fått i uppgift att bygga kännedom kring sidan hos allmänheten, och tilldelats en budget i enlighet med detta mål.^{8,9}

Finland

Även Finland ska genomföra en avreglering av fjärrtågsmarknaden innan 2024, och det finns en förväntan om att de ska använda samma tillvägagångssätt som i Norge. Målet är konkurrens på lika villkor och att den nuvarande monopolisten ska delas upp i flera olika statliga bolag.¹⁰ Redan sommaren 2018 införde Finland lagregler om öppen data genom antagande av ändringar i lagen om transportservice. Genom dessa nya regler ska öppen data göras tillgänglig för att möjliggöra sammanfogandet av biljetter för alla sorts transportmedel. Målet är att skapa en transparent och icke-diskriminerande distribution av tågbiljetter. Man vill göra det lättare att erbjuda resekedjor och kombinerade tjänster, vilket innebär att konsumenterna kan utnyttja en viss tjänsteleverantörs serie-

⁵ P8_TA (2018)0462 Rättigheter och skyldigheter för tågresenärer ***I Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 15 november 2018 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (omarbetning) (COM(2017)0548 – C8-0324/2017 – 2017/0237(COD)), Ändring 70 avseende artikel 10a, punkt 2.

⁶ The European Green Deal, Communication from the Commission, Brussels, 11.12.2019 COM (2019) 640 final

⁷ entur.org

⁸ Entur.org

⁹ Enturs uppgifter och ansvar presenteras översiktligt här: <http://www.entur.org/hvem-er-vi-for/togoperatorer/>

¹⁰ Avregleringen i Finland beskrivs översiktligt här:

<http://www.lvm.fi/sv/-/persontrafiken.pa-jarnvagarna-oppnas-for-konkurrens-949431>

eller periodbiljetter, övriga rabatter eller stamkundsförmåner även om de köper en annan leverantörs tjänster. Detta ger konsumenterna större valfrihet och breddar utbudet på transporttjänster då de kan dra nytta av rabatter och andra förmåner. Tack vare möjligheten att använda tjänster på någon annans vägnar blir det lättare att bygga billiga resekedjor, anser den finska regeringen.¹¹

Danmark

I Danmark finns det en ambition att införa en integrerad biljettjänst som också erbjuder privata alternativ. Dessutom finns en vilja att skapa förutsättningar för tredjehandslösningar.¹²

Tyskland

Bundeskartellamt, Tysklands konkurrensverk, genomförde redan 2016 en utredning mot Deutsche Bahn angående dess ovilja att upplåta sina försäljningskanaler åt andra aktörer. Deutsche Bahn ålades att vidta åtgärder för att underlätta försäljning av konkurrenters biljetter. I samband med detta uttalade Bundeskartellamt att "Competition in the rail sector depends on competition in sales, i.e. beginning with the sale of rail tickets."¹³

Bundeskartellamt inledde också i slutet av november 2019 ett administrativt förfarande mot Deutsche Bahn angående bolagets agerande vid försäljning genom olika digitala kanaler. Då uttalade sig chefen för Bundeskartellamt, Andreas Mundt, och framförde: *"Innovative, modern mobility concepts and the online sale of travel tickets naturally also rely on rail travel. Digital platforms via which travellers can book all means of transport to their destination from a single source will therefore be an important market in the future. These providers rely on Deutsche Bahn AG for information. According to the information currently available, mobility platforms do not, for example, receive real-time information about departures and delays. Deutsche Bahn AG is also said to set out extensive requirements for online marketing and granting rebates. We are following up these allegations and will examine whether Deutsche Bahn AG is unlawfully restricting the visibility and attractiveness of mobility platforms for consumers."*

Det är således liknande frågor som behandlas i Tyskland och i övriga nordiska länder som måste lösas i Sverige.

Utredningens resonemang och förslag

Vi delar utredningens bedömning att det krävs mycket stora ekonomiska insatser för att etablera en ny digital försäljningskanal parallellt med SJ Online. Troligen betydligt mer än de 150 mnkr/årigen som utredaren bedömer, och som utredaren konstaterar, till liten nytta eftersom tjänsten redan finns och drivs av ett statligt bolag.

Utredning föreslår på sid 327-328 två alternativ, som MTRX anser bör vara två på varandra följande steg:

- I ett första steg bör staten som ägare ge direktiv till SJ att öppna sina online-kanaler för alla operatörer. Det är en enkel åtgärd, som inte kräver närmare teknisk utveckling, eftersom det i praktiken är så att vissa operatörer (t ex MTRX) just nu filtreras bort. Det utbud SJ säljer hämtas

¹¹ <https://www.lvm.fi/sv/-/lagen-om-transportservice-tacker-hela-transportsystemet-971123>

¹² https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/tru/bilag/120/index.htm?utm_campaign=unspecified&utm_content=unspecified&utm_medium=email&utm_source=apsis-anp-3

¹³ Se pressmeddelande på engelska 24 maj 2016:

www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2016/24_05_2016_DB_Fahrkarten.html

från samma databas där MTRX resor finns men nu filtreras bort och inte visas för resenärer som söker resealternativ.

Eftersom det rent tekniskt handlar om att filtrera bort MTRX och några andra operatörer, är detta inte avhängigt nuvarande eller kommande biljettsystem hos SJ.

De farhågor som utredningen med referens till Konkurrensverket ser i att SJ skulle kunna gynna sin egen produktion i sökalgoritmerna anser MTRX inte är tillräckligt allvarliga för att inte överväga denna åtgärd som ett första steg. För det första överväger fördelarna från MTRX perspektiv. För det andra skulle ett otillbörligt utnyttjande av sökalgoritmer vara ett brott mot konkurrenslagstiftningen, vilket rimligen borde avhålla SJ från ett sådant förfarande.

- I ett andra steg bör SJs online kanaler bolagiseras till ett fristående bolag, ägt av staten och så länge det är relevant, bibehållet varumärke sj.se, helt i enlighet med utredarens förslag. Vi anser att den utredning som föreslås på sid 328 bör startas skyndsamt.

MTRX menar att dessa frågor, särskilt att öppna SJs online kanaler för alla operatörer, bör genomföras skyndsamt och inte fördröjas av eventuellt utdragna förhandlingar mellan de regionala kollektivtrafik myndigheterna om den delen av det gemensamma biljettsystemet.

SJ online-kanaler – monopol eller konkurrens?

SJ hävdar i debatten att deras onlinekanaler är ett konkurrensmedel och det är naturligt att vissa konkurrerande operatörer utestängs. Konkurrensverket och utredningen har redan konstaterat motsatsen, men det kan finnas anledning att påpeka följande för bedömningen:

SJ etablerade sj.se/SJ Online flera år innan beslutet om avreglering av järnvägstrafiken 2010. SJ hade alltså ett antal år på sig att bygga varumärkeskännedom i en miljö där man hade monopol på fjärrtågstrafik. Att boka en tågresor var liktydigt med att boka en resa med SJ. SJs kanaler har alltså byggt upp av ett helägt statligt bolag med monopol på sin verksamhet.



Mats Johannesson

VD MTRX (MTR Express Sweden AB)