

**Internationella tågbiljetter – Rapport
en framväxande marknad 2020:7**

**Internationella tågbiljetter – Rapport
en framväxande marknad 2020:7**

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 20

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2020-04-28

Förord

Trafikanalys har fått i uppdrag av regeringen att analysera marknaden för bokning och försäljning av internationella tågbiljetter nu och i framtiden. I uppdraget ingår att titta närmare på möjligheterna att boka biljetter för utlandsresa med tåg samt att bedöma vilka initiativ staten kan ta för att branschaktörerna ska underlätta för kunderna att boka utlandsresor med tåg.

I rapporten *Internationella tågbiljetter – en framväxande marknad (2020:7)* konstaterar Trafikanalys att marknaden för internationella tågbiljetter håller på att utvecklas av marknadens egna aktörer. Möjligheterna för resenärer att boka och köpa biljetter för internationella tågresor är relativt långt komna. Men det finns monopolsituationer och dominans från stora järnvägsföretag som ger strukturella problem och som marknaden inte kan förväntas lösa. En fortsatt och stark reglering är därför nödvändig för att underlätta för en framväxande marknad och det är angeläget att Sverige driver frågan om konkurrensneutralitet på EU-marknaden. Vidare är EU:s konkurrensbestämmelser ett viktigt verktyg för att säkra möjligheter till nyetablering på marknaden.

I rapporten föreslås bland annat att Konsumentverket får i uppdrag att utöka sin information om internationella tågresor i en riktad kampanj till konsumenter. I syfte att följa utvecklingen föreslås också en förnyad uppföljning av marknadssituationen inom förslagsvis två år.

Rapporten har tagits fram av Pia Bergdahl (projektledare) och Backa Fredrik Brandt.

Stockholm i april 2020

Mattias Viklund

Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	7
Summary.....	11
1 Inledning.....	15
1.1 Uppdraget	15
1.2 Utgångspunkter och avgränsningar	15
1.3 Tidigare och parallella utredningar.....	17
1.4 Internationell tågtrafik på persontrafikmarknaden	17
1.5 Sammanfattningsvis.....	23
2 Marknaden för bokning och försäljning av internationella tågbiljetter	25
2.1 Försäljningsmarknaden – grundförutsättningar.....	25
2.2 Aktörer på försäljningsmarknaden	30
2.3 Flygmodellen.....	34
2.4 Sammanfattningsvis.....	37
3 Boka tågbiljetter i praktiken	41
3.1 Hur provbokningen gick till	41
3.2 Resultat av provbokningarna	43
3.3 Sammanfattningsvis.....	47
4 Regler och regelutveckling	49
4.1 Internationell reglering och EU-reglering	49
4.2 EU:s konkurrensreglering.....	55
4.3 Nationell konkurrenslagstillämpning	56
4.4 Reglering av informations- och bokningssystem i Finland	59
4.5 Sammanfattningsvis.....	60
5 Marknaden nu och i framtiden	63
5.1 Det är lättare att hitta och boka biljetter än vi trodde	63
5.2 Marknaden är liten och incitamenten att satsa är begränsade	64
5.3 Marknaden är dock på gång	65
5.4 Viktigt att säkra lika konkurrensvillkor	67
5.5 Sammanfattningsvis.....	69
6 Marknadsstimulerande åtgärder	71
6.1 Åtgärder som finns och är på gång.....	72

6.2	Nationella åtgärder.....	75
6.3	Övriga åtgärder	76
6.4	Sammanfattande bedömning och förslag	78
Källor		81
Bilaga 1 Regeringsuppdraget.....		85
Definitioner		87

Sammanfattning

I denna rapport redovisas resultatet av Trafikanalys regeringsuppdrag att analysera marknaden för internationella tågbiljetter och möjligheterna att boka och köpa utlandsresa med tåg. I uppdraget ingår att bedöma vilka initiativ staten kan ta för att branschaktörerna ska underlätta dessa möjligheter för kunderna. I arbetet med uppdraget har vi varit i kontakt med ett stort antal marknadsaktörer, organisationer samt berörda myndigheter under hösten och vintern 2019 och 2020. Vår analys utgår från detta underlag, men den därefter och nu (april 2020) pågående coronapandemin ökar osäkerheten om framtiden. Vår bild och en utgångspunkt för denna redovisning är att förhållandena på sikt kommer att återgå till det som gällde innan pandemin.

Bokning och försäljning av internationella tågresor sker än så länge främst av järnvägsföretag som säljer egna och andras biljetter men en växande skara aktörer håller på att etableras. Tillväxten är kanske mest påtaglig bland tredjepartsleverantörer, men även vissa järnvägsföretag har vidtagit åtgärder för att underlätta försäljningen av internationella tågbiljetter.

Det finns en variation i utbud och pris mellan olika bokningssidor. Bokningssidor online finns hos såväl järnvägsföretag som deras återförsäljare, ofta i form av tredjepartsleverantörer, som erbjuder reseplanering, bokning och försäljning av internationella biljetter online, men som inte själva bedriver trafik. Den viktigaste förklaringen till variationerna är att avtalen mellan järnvägsföretagen och återförsäljarna skiljer sig åt. Avtalen kanske inte omfattar de mest förmånliga priserna och det kan även finnas begränsningar till vilka destinationer som en bokningssida får sälja biljetter. Tredjepartsleverantörer pekar på att det kan vara svårt att överhuvudtaget få till stånd ett försäljningsavtal med ett järnvägsföretag.

Marknaden för internationellt tågresande är liten och incitamenten att satsa är begränsade

Det kan konstateras att det finns en rad faktorer som minskar incitamenten för etablerade järnvägsföretag att expandera verksamheten och sälja resor och biljetter över gräns utanför den egna hemmamarknaden.

De tidigare formella monopolen som fanns på den icke-liberaliserade järnvägsmarknaden dröjer kvar i faktiska monopol. I stor utsträckning är det också tidigare nationella järnvägsföretag i andra länder som främst tar upp konkurrensen med de nationella monopolen efter det att marknaden har börjat öppnas för konkurrens. Vidare gäller att det alltfjämt finns stora tekniska hinder för att köra tåg över gräns. Redan från start har järnvägsmarknaden byggts och utvecklats för inhemsk trafik, inte minst av beredskapsskäl. Det gör att marknaden är typiskt lokal eller nationell och att gränsöverskridande trafik endast sker på marginalen, även om mycket tyder på att det finns en större efterfrågan på internationella resor på kortare avstånd. Vidare är utbudet av internationella linjer tämligen begränsat även om en nyetablering av exempelvis nattågslinjer skett under senare år.

För att en mer fungerande och användarvänlig marknad för internationella tågbiljetter ska kunna utvecklas krävs att järnvägsföretag öppnar sina försäljningssystem och tecknar avtal med andra järnvägsföretag och med återförsäljare. Detta ökar möjligheterna för resenärer att boka och köpa biljetter på ett och samma ställe.

Försäljningsmarknaden är dock på gång

Som en slutsats av vårt arbete kan vi konstatera att marknaden är stadd i utveckling. Järnvägsföretagen har ökat sin affär och börjar sälja internationella biljetter för egen och för andras del. Nya nattåtsrelationer i Europa har etablerats och uppdraget till Trafikverket att utreda förutsättningar för svenska upphandlade nattåg till kontinenten kan ge ytterligare linjer. Detta bidrar till att minska restiden och göra det lättare att resa längre ut i Europa.

Innovativa tredjepartsleverantörer och andra marknadsinitiativ

Vidare har ett flertal tredjepartsleverantörer, företag inom återförsäljarledet, etablerat sig med nya innovativa lösningar med en större mångfald av alternativ enligt olika resenärers preferenser. Sådana konkurrerande reseerbjudanden kan ge större fokus på utvecklad kvalitet i produkter, såsom möjlighet att hantera och styra bytestider och välja produkt efter resenärens preferenser. Denna utveckling kan förväntas öka, även om det ännu främst är järnvägsföretagen som står för den huvudsakliga biljettförsäljningen. Vi menar att sådana tredjepartsleverantörer har en viktig roll på den framtida marknaden. Fler och nya företag ökar konkurrensen och bidrar till ökad jämvikt på marknaden. Innovationsgraden hos traditionella järnvägsföretag har ofta varit låg. De nya företagen bidrar till utveckling av nya innovativa produkter, ofta med fokus på att göra bokningsprocessen enklare för konsumenten.

Vi har också uppmärksammat nya marknadsinitiativ från järnvägsföretagen som bland annat innebär en ökad trygghet för tågresenärer på långa sträckor i flera etapper och med många byten. Tredjepartsförsäljare visar också på nya affärsmöjligheter genom att kombinera och sätta samman erbjudanden av resor och service baserat på flera järnvägsföretags transporter.

Det är lättare att boka än vi trodde men det skulle kunna bli både bättre och tryggare

Vi finner också att möjligheterna för resenärer att boka och köpa biljetter för internationella tågresor är långt komna. De provbokningar vi har gjort till 20 stora destinationer i Europa visar att det redan i dag är fullt möjligt att boka internationella tågbiljetter från Sverige. Det är både enklare än förväntat och till priser som framstår som konkurrenskraftiga mot exempelvis motsvarande resor med flyg. Framväxten av en gradvis IT-mognad hos konsumenterna kommer sannolikt också ha betydelse för hur svårt eller enkelt konsumenterna uppfattar möjligheterna att boka utlandsresor med tåg. Vi menar dock att det finns en tydlig förbättringspotential ur ett konsumentperspektiv. Såväl transparens som enkelhet vid bokningar skulle kunna bli bättre och risken vid störningar under resan, som nu i hög grad faller på resenären, skulle behöva minska.

Stora järnvägsföretag dominerar och det finns kommersiella hinder

Men även om järnvägsföretag väljer att teckna avtal med andra framkommer att det inte är självklart att de avtal och de villkor de erbjuder är anpassade eller tillräckliga för att återförsäljare ska kunna etablera konkurrenskraftiga försäljningstjänster. Det kan handla om villkor som påverkar möjligheten att erbjuda flexibla och anpassade lösningar och konkurrenskraftiga priser eller som driver upp kostnader i verksamheten. Tekniken är inte ett hinder men försäljningsavtal till lika villkor är avgörande. Det är därför viktigt att bevaka att lika villkor råder på marknaden.

Det finns även en rad andra faktorer som kan göra det svårt för återförsäljare, kanske särskilt i form av tredjepartsleverantörer, att utveckla sin verksamhet. Denna tredjepartsmarknad är ännu så länge av liten omfattning. Även om vi hittat ett flertal intresserade företag finns idag endast en handfull som har etablerat sig. Till skillnad från järnvägsföretag med egen

försäljning krävs att också dessa kan bygga upp direktkontakt med kund, till grund för att kunna utforma sina erbjudanden.

Vår utredning visar att kvardröjande monopol på järnvägsmarknaden och dominans från stora järnvägsföretag ger upphov till strukturella problem som boknings- och försäljningsmarknaden inte på egen hand kan förväntas lösa fullt ut. Det är därför mycket angeläget att Sverige driver frågan om konkurrensneutralitet på marknaden på EU-nivå för att försäkra sig om så starka regler som möjligt som kan underlätta en framväxande marknad.

Marknadsstimulerande åtgärder

I rapportens sista kapitel presenterar vi åtgärder som syftar till att komma till rätta med identifierade problem. I några fall är det åtgärder som kan vara motiverade för staten att vidta. I andra fall bedömer vi att det främst är genom fortsatt EU-reglering inklusive tillämpning av EU:s konkurrensbestämmelser i kombination med marknadens egen utveckling och initiativ som lösningen står att finna.

EU-reglering

EU bedriver ett mångårigt arbete när det gäller att utveckla, digitalisera och harmonisera marknaden för resetjänster (multimodala reseinformationstjänster). Bland annat har unionen infört regler till grund för harmoniserade standarder och teknik för en gemensam digital infrastruktur. När det gäller informations- och direkt-biljettsystem ska EU-kommissionen inom ett par år lämna en rapport över utvecklingen och vid behov föreslå lagstiftning. Till detta arbete hör också den viktiga frågan om tydligare och mer skärpta passagerarrättigheter för järnvägsresenärer i EU.

Vi föreslår att Sverige genom regeringen fortsatt arbetar för att driva på detta arbete i riktning mot att marknaden ska präglas av konkurrensneutrala villkor mellan marknadsaktörer och en stark ställning för resenärer.

EU:s konkurrensbestämmelser

Ytterligare en garant för att upprätthålla konkurrensneutrala villkor på marknaden är EU:s konkurrensbestämmelser, implementerade i nationell konkurrenslag i medlemsstaterna. En rad beslut fattade av nationella konkurrensmyndigheter tyder på att konkurrensbestämmelserna är och fortsatt kan vara ett effektivt verktyg mot att dominerande aktörer missbrukar sin ställning för att hindra nyetablering av särskilt tredjepartsförsäljning. Även detta bidrar till att stimulera utvecklingen. Den rättspraxis som följer av konkurrensvårdande myndigheters beslut och domstolars avgöranden är viktiga för att klargöra tillämpningen av EU:s konkurrensbestämmelser. Vi utgår från att Konkurrensverket håller fortsatt uppmärksamhet på frågan inom ramen för sin uppgift att följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde.

Uppdrag till Konsumentverket att ge oberoende information till resenärer

Vi föreslår att regeringen ger Konsumentverket i uppdrag att utöka sin informationstjänst samt att genomföra en kampanj riktad till tågresenärer.

Utredning om ensade momssatser

Idag betalar tågoperatörer den lägre momssats som gäller för personbefordran även för den del av verksamheten som utgör försäljningstjänster, medan återförsäljare och tredjepartsföretag betalar den högre normalmomsen för motsvarande verksamhet. Den momsskillnad som föreligger för försäljningstjänster riskerar att snedvrider konkurrensen till förmån för de

järnvägsföretag som bedriver egen biljettförsäljning. Det kan finnas anledning att närmare analysera om gränsdragningen mellan "kollektivtrafikmomsen" och normalmomsen inom detta område kan utformas så att sådan snedvridning motverkas.

Uppdrag till Trafikanalys att göra ny uppföljning

Vi bedömer att marknaden är på gång att utvecklas men staten behöver fortsätta att följa utvecklingen för att försäkra sig om att den går åt rätt håll. Vi föreslår därför att Trafikanalys får i uppdrag att om förslagsvis två år göra en ny uppföljning av marknadssituationen. I uppdraget bör då ingå att på nytt bedöma behovet av eventuella åtgärder.

Summary

This report presents the results of the Transport analysis government assignment to analyse the market for international train tickets and the means available for booking and purchasing rail travel abroad. The assignment includes considering what initiatives the state could take to induce industry actors to facilitate these means for customers. In our work on the assignment on this task, we have been in contact with a large number of market actors, organisations and relevant authorities during the fall and winter of 2019/2020. Our analysis is based on this basis, but the subsequent and ongoing (as of April 2020) corona virus pandemic has increased uncertainty about the future. Our picture, and a starting point for this report, is that the conditions will return to those that prevailed before the pandemic in the long term.

Bookings and sales of international train trips are still handled primarily by railway undertakings that sell their own tickets and tickets from other railway undertakings, although a growing number of sales companies, are emerging on the market. This growth is perhaps most notable among third-party suppliers not operating the service themselves, although also some railway undertakings have taken steps to facilitate the sales of international train tickets.

Offerings and prices vary from one booking site to another. Both railway companies and resellers normally have booking sites that offer trip planning, online bookings and sales of international tickets. The most important explanation for these variations is that the agreements between the railway companies and the resellers differ. Such agreements may not mandate the most advantageous prices, and there may also be restrictions in terms of the destinations for which a booking site can sell tickets. Third-party suppliers and other resellers note that it can be difficult even to establish a sales agreement with a railway undertaking.

The market for international train travel is small, and the incentives for investment are limited

There are evidently many factors that limit the incentives for established railway undertakings to expand such operations and sell trips and tickets across borders and outside of their domestic markets.

The former formal monopolies that existed in the non-liberalised railway market are still present as de facto monopolies. It is largely also the former national railway undertakings in other countries that are taking up the competition with the national monopolies as the market has started to open up to competition. In addition, there are still major technical obstacles to running trains across borders. The railway market was built and developed for domestic service right from the start, not least for reasons having to do with emergency preparedness. As a result, the market is typically local or national, with transborder service available only at the margins, although there is probably a larger demand for shorter-distance international trips. In addition, the offering in terms of international lines is limited, although new night train lines have been established in recent years.

Railway undertakings will have to open up their sales systems and sign agreements with other railway undertakings and with resellers if it is to be possible for a more efficient and user-friendly market for international train tickets to develop. This will expand the opportunities available to travellers to book and purchase tickets at a single site.

The sales market is on the move

However, we can conclude that the market is developing. The railway undertakings have expanded their business and have begun to sell international tickets, both their own and on behalf of others. New night train relations in Europe have been established and the government task of the Swedish Transport Administration to investigate the conditions for Swedish procured night trains to the continent can provide further lines. This helps reduce travel time and makes it easier to travel further out in Europe.

Innovative third-party suppliers and other market initiatives

In addition, numerous third-party suppliers have established themselves with new and innovative solutions that offer a greater diversity of choices based on the preferences of different travellers. Such competing travel offerings can generate greater focus on more advanced quality in products, such as the option of managing and determining transfer times and choosing products based on the traveller's preferences. This trend may be expected to grow, although it is still mainly the railway undertakings that account for the main ticket sales. We believe that such third-party suppliers have an important role to play in the future market. More new companies increase competition and contribute to greater equality in the market. The level of innovation among traditional railway undertakings has often been low. The new companies are contributing to the development of new and innovative products, often with a focus on simplifying the booking process for the consumer.

We have also taken note of new market initiatives on the part of the railway undertakings that offer greater assurance for rail passengers taking extended trips involving multiple legs and numerous transfers. Third-party sellers are also pointing to new business opportunities by combining and consolidating travel and service offerings based on the use of transport service from multiple railway undertakings.

It is easier to book than we had thought, but it could be both better and safer

We also find that the options available to travellers to book and purchase tickets for international train trips have come a long way. The test bookings we made to 20 major destinations in Europe show that it is already fully possible to book international train tickets from Sweden. It is easier than we had expected, and at prices that appear to be competitive with, for example, those of air travel. The gradual emergence of IT maturity among consumers is probably also significant in terms of how difficult or easy consumers find the available tools for booking foreign train travel. However, we believe that there is clear potential for improvement from a consumer perspective. Bookings could be simpler and more transparent, and the risk connected to disruptions in the service, to which travellers are currently so exposed to, needs to be lowered.

Large railway undertakings dominate, and there are commercial obstacles

Although railway undertakings are choosing to sign agreements with resellers, it is not obvious that these agreements and the conditions they offer are suitable or enough to enable resellers to establish competitive sales services. This can have to do with conditions that affect the offering of flexible and customised solutions and competitive prices, or conditions that drive up costs within the enterprise. The technology is not an obstacle, but sales agreements on equal terms are decisive, making it important to monitor to ensure a level playing field in the market.

Many other factors may make it difficult for resellers, and perhaps particularly those in the form of third-party suppliers, to grow their businesses. The third-party market is still small in scope. Although we found numerous interested companies, to date only a handful have

established themselves. In contrast to railway undertakings with their own sales, they also need to build up direct contacts with customers to serve as the basis for designing their offerings.

Our study shows that lingering monopolies in the railway market and the dominance of large railway undertakings are giving rise to structural problems that the booking and sales market cannot be expected to fully resolve on its own. There is consequently an urgent need for Sweden to push forward the issue of competitive neutrality in the market at the EU level to ensure the strictest possible rules, to facilitate a growing market.

Measures to stimulate the market

In the final chapter of the report we present measures intended to address the identified problems. In some cases, the Swedish state may be justified in implementing them. In other cases, we consider that it is primarily through continued EU regulation that the solutions will be found, including the application of the EU's competition rules combined with the market's own evolution and initiatives.

EU regulation

The EU is engaged in a multi-year effort to develop, digitalise, and harmonise the market for travel information services. Among other measures, the EU has introduced rules to serve as the basis for harmonising standards and technology for a common digital infrastructure. Regarding information and through-ticket systems, the EU Commission shall, within a few years, submit a report on developments and, if necessary, propose legislation. This work also includes the important issue of clearer and more stringent passenger rights for rail passengers in the EU.

We propose that Sweden through the Government continue to work on pushing this work towards the market being characterized by competition-neutral conditions between market participants and a strong position for travellers.

EU competition rules

Another guarantor for maintaining competitive market conditions is the EU competition rules, implemented in national competition law in the Member States. Decisions made by national competition authorities suggest that the competition rules are and can continue to be an effective tool against dominant players abusing their position in order to prevent the start-up of third-party sales. This also helps to stimulate development. The case law that follows from the decisions of the competition authorities and the decisions of the courts is important to clarify the application of EU competition rules. We assume that the Swedish Competition Authority will continue to pay attention to the issue within the framework of its *task* of following developments in its area of responsibility.

Assignment to the Swedish Consumer Agency to provide independent information to travellers

We propose that the Government assigns the Consumer Agency to expand its information service and to carry out a campaign aimed at train passengers.

Investigation on uniform VAT rates

Ticketing service from railway undertakings is currently subject to the lower VAT-rate that applies for public transport services, whilst resellers pay the higher normal VAT-rate for their services. There is consequently a risk that the different VAT-rates for equivalent services delivered from different types of companies will distort competition, favouring railway

undertakings selling tickets. There may be reason to analyse more closely whether the boundary between public transport VAT and normal VAT in this area can be designed to counteract such distortion.

Transport Analysis assignment to do new follow-up

We believe that the market is developing, but that the state needs to continue to monitor the development to make sure it is going in the right direction. We therefore propose that Transport Analysis be commissioned to do a new follow-up of the market situation in a proposed two years. The assignment should include re-assessing the need for any measures.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag med en nulägesanalys gällande möjligheterna att boka biljetter för utlandsresa med tåg, samt att bedöma vilka initiativ staten kan ta för att branschaktörerna ska underlätta för kunderna att boka utlandsresor med tåg.

I uppdraget ingår att,

- a) ur ett konsumentperspektiv belysa marknaden för bokning av utlandsresa med tåg med ett nulägesperspektiv samt en framåtblickande analys,
- b) beskriva de olika faktorer som påverkar uppkomsten av väl fungerande marknadslösningar för bokning av utländska tågbiljetter,
- c) belysa regelutvecklingen inom EU på området,
- d) belysa marknadens utveckling inom området, samt
- e) bedöma vilka initiativ som staten kan ta för att branschaktörerna ska underlätta för kunderna att boka utlandsresor med tåg.

Med biljetter för utlandsresa med tåg avses i detta sammanhang *att boka resa med start inom Sverige och slutdestination utomlands, inklusive returesor.*

I uppdraget ingår att bedöma möjliga initiativ på nationell nivå. Förslagen ska skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan olika typer av aktörer.

I uppdraget ingår även att lämna ett underlag för bedömningen av de åtgärder som EU kan komma att vidta inom ramen för en EU-rättslig reglering av internationella tågbiljetter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2020.¹ Se uppdraget i bilaga 1.

1.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Enligt uppdraget ska vi analysera möjligheter att boka utlandsresa med tåg. Utöver att beskriva marknaden för bokning av internationella, landsgränsöverskridande tågresor kan huvudfrågan i uppdraget sammanfattas i följande: *Vilka hinder finns för att det i större utsträckning än i dag ska gå att enkelt boka och köpa internationella tågresor och på vilket sätt kan staten genom åtgärder bidra till en sådan utveckling?*

I vårt arbete har vi varit i kontakt med och intervjuat en rad olika svenska och utländska aktörer, organisationer med intresse av eller med verksamhet på marknaden för bokning och försäljning av internationella tågbiljetter. Det gäller såväl järnvägsföretag med egen försäljning

¹ Regeringen (2020): Uppdrag att analysera marknaden för internationella tågbiljetter, I/2019/02071/TM, Stockholm.

som återförsäljare och tredjepartsleverantörer i form av fysiska eller webbaserade resebyråer som utvecklar och säljer resetjänster online. Vi har också intervjuat teknikutvecklare och distributörer av data och försäljningssystem till grund för försäljningen. Vidare har vi varit i kontakt med en rad myndigheter som berörs av vårt uppdrag såsom Konkurrensverket, Konsumentverket och Trafikverket.

Marknadsanalysen omfattar inte effekter av coronakrisen

Uppdraget har genomförts under hösten 2019 fram till och med april 2020. Våra intervjuer och annat underlag för arbetet har huvudsakligen samlats in före den tid då Coronaviruset spreds och kom att utvecklas till en pandemi. Vår analys av marknaden och dess utveckling omfattar således inte eventuella långsiktiga effekter av den i skrivande stund ännu pågående coronapandemin. Försäljningsmarknaden liksom marknaden för långväga tågresande förutsätts i huvudsak återgå till den situation som tidigare rådde.

Vårt arbete utgår därutöver från följande utgångspunkter och avgränsningar.

En konkurrensneutral marknadslösning

Uppdraget utgår från att staten skapar förutsättningar för marknadsutveckling men där detta sker genom att branschen gör nödvändiga åtgärder. För utvecklingen av en fungerande och effektiv marknad krävs att eventuella åtgärder och ingrepp kan ske utan att äventyra konkurrensneutraliteten på marknaden. Marknaden ska vara öppen, teknikneutral och med hänsyn tagen till såväl små som stora företags möjligheter att verka. Branschaktörer ska kunna etablera sig fritt och ges utrymme för att kunna formulera olika erbjudanden och alternativ i enlighet med kunders olika preferenser.

För att internationell tågbokning på marknadens villkor ska vara möjlig krävs att järnvägsföretag inklusive återförsäljare kommer överens om att samarbeta, och att det finns lönsamhet för båda parter i en sådan affär. Det krävs ett avtal med ett järnvägsföretag för att någon annan ska få sälja företagets biljetter.

En åtgärd som staten skulle kunna göra för att styra marknadens utbud är att subventionera företag som idag inte, i brist på lönsamhet, har slutit avtal med andra om sådan försäljning. Detta förutsätter att staten är beredd att tillskjuta medel, men skulle sannolikt också kräva att aktuella tåglinjer förklaras vara utan kommersiella möjligheter för att istället utpekas och omfattas av regler om allmän trafikplikt. Men därigenom har man också frångått marknadslösningen. Eftersom detta inte ingår i vårt uppdrag kommer vi därför inte att närmare undersöka denna möjlighet.

Underlätta för kunderna

I uppdraget ingår att identifiera och bedöma statliga initiativ som underlättar för kunderna att boka utlandsresor med tåg. Vi kan konstatera att det idag redan finns alternativ för att boka biljetter och kravet om att göra det enklare kan tolkas på olika sätt och uppfyllas i olika grad. I syfte att bedöma dagens möjligheter använder vi en analysmodell där begreppet enkelhet översätts i ett antal kriterier. Modellen beskrivs närmare i kapitel 5 där vi presenterar resultatet av de provbokningar av möjligheterna att boka och köpa tågbiljett till destinationer utanför Sverige som vi har genomfört med modellen som utgångspunkt.

Fokus på sällanresenärer och resenärer med bestämd ankomsttid

Vidare konstaterar vi att möjligheten att i förväg boka och köpa biljetter med specifika av- och ankomsttider inklusive byten i första hand är av vikt för resenärer med ett särskilt slutmål eller med särskilda begränsningar i tid för resan. Till exempel kan affärs- och tjänsteresenärer ha

mindre tidsmarginaler och därför större krav på att kunna bestämma ankomsttidpunkt och veta att de kan resa åter i viss tid än fritidsresenärer. Vidare gäller att sällanresenärer har mindre möjlighet att sätta sig in i även komplicerade bokningsprocedurer än de som reser mer regelbundet. Sällanresenärer har därför sannolikt också större krav på tillgänglig och användarvänlig reseplanering och bokning. De allra flesta som reser med tåg till andra länder, utom möjligen resor till de närmaste grannländerna, är också sannolikt sällanresenärer. Mot denna bakgrund fokuserar vi främst på sällanresenärer och resor med en bestämd ankomsttid.

Fokus på onlinetjänster

Även om det fortfarande idag går att boka och köpa biljetter av traditionella resebyråer, genom telefon, e-post eller besök, talar den digitala utvecklingen för att det är onlinetjänster som kommer att vara huvudalternativ i framtiden även när det gäller bokning och köp av tågbiljetter. Vi kommer därför att lägga ett särskilt fokus på sådana marknadslösningar.

1.3 Tidigare och parallella utredningar

Res lätt med biljett

I departementspromemorian "Res lätt med biljett" (Ds 2015:11) föreslogs att kollektivtrafikföretagens information om dess trafik skulle omfatta uppgifter om tidtabeller, resevillkor, realtid och vissa priser. Vidare föreslog promemorian att informationen skulle lämnas och göras tillgänglig i alla befintliga format och språkversioner i ett öppet och maskinläsbart format samt att en gemensam portal för enkel åtkomst till informationen borde inrättas.

Inget av förslagen i departementspromemorian har genomförts.

Utredning om nationellt biljettsystem

I augusti 2019 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras. Förslaget om ett nationellt biljettsystem bör i möjligaste mån utgå från befintliga standarder och befintliga gränssnitt som binds samman av ett övergripande gränssnitt. Gränssnittet får inte innebära att framtida expansioner och tillägg av moduler, till exempel för internationella köp av biljetter, försvåras. Syftet med utredningen är att ge regeringen beslutsunderlag för hur ett nationellt biljettsystem som omfattar all kollektivtrafik i landet kan införas. Uppdraget ska, liksom vårt arbete, redovisas senast den 30 april 2020 (Dir. 2019:48).

1.4 Internationell tågtrafik på persontrafikmarknaden

Från nationella monopol till en alltmer liberaliserad marknad

Järnvägsmarknaden har växt fram och byggts upp som en nationell marknad och persontrafik har huvudsakligen bedrivits inom landets gränser. Gränsöverskridande trafik bedrevs på den reglerade marknaden i ett system med befordringsskyldighet där järnvägsnätet var indelat i

utpekade linjer och respektive järnvägsföretag/järnvägsförvaltning hade en skyldighet att svara för att det fanns möjlighet att resa med tåg mellan huvudstäderna. Befordrings-skyldigheten reglerades i artikel 4 CIV, Bihang A till det internationella järnvägsfördraget COTIF.² 1991 inleddes en stegvis avreglering av järnvägsmarknaden i EU i syfte att stimulera till en marknadsmässig utveckling av gemenskapens järnvägar. Järnvägstrafiken skulle bli mer kommersiellt bärkraftig och behovet av statliga subventioner i trafiken skulle minska.³ Befordringsskyldigheten ansågs inte förenlig med en öppen och konkurrensutsatt marknad och i senare versioner av CIV (CIV 1999) finns skyldigheten inte med.

Av- eller snarare omregleringen har skett genom en rad olika rättsakter indelade i så kallade järnvägs paket (1-4). Enligt regleringen i det första järnvägs paketet skulle, i syfte att öppna marknaden på lika villkor för marknadens aktörer, utövandet av järnvägstrafiken skiljas från ägande och drift av infrastrukturen. Genom teknisk harmonisering av infrastruktur och utrustning skulle järnvägsföretag ges möjlighet att operera och erbjuda internationella trafiklösningar över hela EU:s järnvägsnät. Marknaden för internationella persontransporter på järnväg öppnades för konkurrens den 1 januari 2010 i det tredje järnvägs paketet.⁴

Omregleringen pågår fortfarande och vi är nu framme vid det fjärde järnvägs paketet som även omfattar avreglering och marknadsöppning av den nationella järnvägstrafiken. Enligt direktivet om en gemensam europeisk järnvägs marknad (Single European Railway Area, SERA EG/34/2012) ska de artiklar som stadgar att marknaden för inrikes persontrafik på järnväg ska vara öppen för konkurrens tillämpas från och med den 1 januari 2019 inför den tågplan som inleddes den 14 december 2020. Unionens marknad för persontrafik ska därefter vara öppen under fri konkurrens.

I många europeiska länder har det efter liberaliseringens start skett viktiga regleringsförändringar, både av nationella skäl och påkallade av EU. Järnvägsmarknaden har med andra ord gått från en verksamhet som bedrevs i monopol i statliga järnvägsförvaltningar till en alltmer liberaliserad marknad, om än i praktiken genomförd i olika utsträckning i länderna. Även om järnvägsmarknaden ännu inte kan sägas vara en helt avreglerad och öppen marknad har såväl marknaden som förutsättningarna för marknadens utveckling påverkats i hög grad under den stegvisa liberaliseringen.

Sverige räknas i sammanhanget som ett av pionjrländerna på området. I Storbritannien genomfördes inom loppet av några få år på 1990-talet en total privatisering av hela järnvägssektorn, medan de flesta andra länder i Europa har valt att gå mer försiktigt fram. Tyskland har valt att öppna upp nätet för konkurrens på spåren, men har behållit en holdingbolagsstruktur med infrastrukturföretaget och trafikföretaget som en del av samma koncern. I Storbritannien har den vertikala och horisontella uppdelningen drivits ungefär lika långt som i Sverige, men det statliga ägandet har reducerats kraftigt. Infrastrukturförhållaren Network Rail är ett privaträttsligt företag (men med stort statligt inflytande) som även hanterar en del av spårunderhållet i egen regi. I Schweiz har kapacitetsfördelningsfunktionen brutits ut

² Artikel 4 CIV 1980, Bihang A Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV), Fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF). COTIF, som ursprungligen kom till 1970-talet, innehåller olika bihang (appendix) som reglerar olika områden. Det internationella regelverket bygger i stor utsträckning på att varje stat hade en nationellt sammanhållen, "monolitisk" järnvägsorganisation och att internationella transporter utfördes i samarbete mellan sådana järnvägsorganisationer. Källa: Järnvägs-utredningen (2004): En samlad järnvägs lagstiftning, SOU 2004:92, Stockholm.

³ Europeiska unionens råd (2020): Rådets direktiv av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, 91/440/EEG, Bryssel. Senare omarbetat i SERA-direktivet: Europaparlamentets och Europeiska unionens råd (2012): Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 november 2012, 2012/34/EU, Bryssel.

⁴ Europeiska unionens råd (2007): Artikel 10 i rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007.

från infrastrukturhållaren som en helt separat funktion i syfte att garantera icke-diskriminering när järnvägssystemet i övrigt är starkt vertikalt integrerat. Att ha en infrastrukturförvaltare som både hanterar järnvägar och vägar är en modell som bara Sverige och Finland tillämpar i Europa.⁵

McKinsey (2019)⁶ har tittat på hur den europeiska järnvägsmarknaden har utvecklats under den stegvisa liberaliseringen sedan 1990-talet. Vid sidan av Sverige (som inte omfattas av analysen) pekas länder som Tyskland och UK ut som först med att liberalisera sina marknader, åtföljda av Italien och Österrike. Trots detta uppvisar väldigt få länder någon större grad av dynamisk och fungerande konkurrens. I rapporten konstateras därför att det inte verkar finnas något klart samband mellan de genomförda liberaliseringsinitiativen och graden av konkurrens på marknaden. Detta indikerar att avregleringsåtgärder visserligen är nödvändiga men inte tillräckliga för att skapa en fungerande konkurrensmarknad. Rapporten drar också slutsatsen att det krävs såväl ett politiskt stöd som ett tillräckligt stort marknadsunderlag för att kunna etablera ny trafik på attraktiva och potentiellt lönsamma fjärrdistansrutter "point-to-point" (höghastighetslinjer), vilket har varit fallet i Italien (Trenitalia har 74 procent av marknaden för långväga persontrafik för tåg) och i Österrike (ÖBB med 80 procent av marknaden för långväga persontrafik för tåg).

Inom EU i övrigt domineras persontrafikmarknaden i stort sett till 100 procent alltjämt av de nationella järnvägsföretag som tidigare hade monopol på sin trafik inom landet. Det är också dessa som alltjämt huvudsakligen kör den internationella gränsöverskridande trafiken in i närliggande länder.

Gränsöverskridande samarbeten i internationell tågtrafik

Den tidigare befordringsskyldigheten mellan länder har som nämnts tagits bort. Idag finns istället frivilliga samarbeten, ofta bilaterala, för att möjliggöra smidigt resande över nationsgräns. I det följande beskrivs kort några sådana.

EuroCity (EC) är en tågkategori för landsgränsöverskridande tågtrafik i Europa. Till skillnad från tåg i den lägre kategorin InterCity (IC) håller EC-tågen en högre kvalitet mätt i 20 olika kategorier när det gäller komfort, hastighet, måltidsservice och renlighet. Varje EC-tåg körs/opereras av mer än ett järnvägsföretag i EU eller Schweiz, enligt multilaterala samarbetsavtal och hela EC-tågnätet länkar samman viktiga städer inom Europa. EuroCity-konceptet ersatte den tidigare tågkategorin Trans Europ Express (TEE) för trafik över landsgränser i Europa. TEE hade dock färre avgångar, oftast bara en per dag, och erbjöd endast resor i första klass.⁷

EuroCity-tågnätet startade i slutet av 1980-talet på initiativ av järnvägsförvaltningar i EU och i Norge, Sverige, Österrike och Schweiz. Nätet har därefter växt gradvis, från 64 linjer (services) år 1987 till 76 linjer år 1990. År 1991 bestod EuroCity-nätet av totalt 102 tåglinjer med EC-tåg som dock huvudsakligen trafikerade Västra Europa. Berlinmurens fall liksom utvecklingen efter konflikter på Balkan och i centrala och östra Europa öppnade dock för expansion av nätet vidare österut med länder som Ungern, Polen, Tjeckien och Slovakien med flera. År 1993 inleddes en gradvis minskning av EC-tågnätet i västra Europa. När höghastighetsnäten byggdes och linjer öppnades i Frankrike, Italien, Spanien, Tyskland och Benelux-länderna ersattes de EuroCity-klassade tågen med de nya snabbtågen som ofta

⁵ Utredningen om järnvägens organisation (2013): En enkel till framtiden? SOU 2013:83, Stockholm.

⁶ McKinsey & Company (2019): *The Liberalization of the EU passenger rail market; Growth Opportunities and new competition*, London.

⁷ Haas, H-D., Eschlbeck, D. (2006): *Internationale Wirtschaft: Rahmenbedingungen, Akteure, räumliche Prozesse [International Business: Environment, Actors, Spatial Processes] (in German)*, München.

körde under egna namn på respektive linje såsom Thalys, Eurostar och TGV. I centrala och östra Europa introducerades samtidigt flera linjer och under en 25-årsperiod kom det centrala EC-nätet att alltmer flytta österut.⁸

Höghastighetståg i Europa

Exempel på höghastighetståg i Europa

Idag är det främst höghastighetståg på långdistanslinjer som har expanderat och som dominerar i den internationella tågtrafiken i Europa. De drivs i ofta samägda företag eller i samarbete mellan nationella järnvägsföretag (joint ventures).

- **ICE** – Deutsche Bahns (DB) höghastighetståg som länkar Köpenhamn via Hamburg vidare till större städer i Tyskland, samt Paris, Bryssel, Amsterdam, Wien och flera städer i Schweiz.
- **Eurostar** – länkar London via kanaltunneln med storstäder i Nederländerna, Belgien och Frankrike. Företaget drivs i samarbete mellan franska statens tågföretag SNCF och belgiska statens tågföretag SNCB.
- **TGV** – SNCF:s nationella trafik med höghastighetståg.
- **TGV (Lyria)** – SNCF:s och schweiziska statens tågföretag SBB:s samägda TGV-trafik mellan Frankrike och Schweiz.
- **Thalys** – SNCF:s, SNCB och DB:s samägda TGV-trafik som länkar Bryssel med Paris, Amsterdam och Köln.
- **OUIGO** – SNCF:s inrikes budgettrafik.
- **IZY** – Thalys budgetförbindelse Bryssel-Paris.
- **Ave** – Renfes spanska trafik, med förgrening till Paris i samarbete med SNCF.
- **Frecciarossa** – Trenitalias trafik mellan större italienska städer.

Kartan nedan ger en övergripande bild av nätet av höghastighetslinjer i Europa år 2019, beskrivet i de färgade linjerna medan de grå visar övriga tåglinjer. Som framgår tolkas begreppet "höghastighet" här tämligen brett och nätet omfattar såväl riktigt snabba linjer med tåg upp till 320 kilometer/timme som tåg som går i tämligen moderat hastighet, ner till 200 km/timme.

I en mer strikt tolkning är det dock främst linjer som tillåter hastigheter över 300 km/h, dvs. de lila och röda linjerna, som normalt (i vardagligt tal) brukas ses som höghastighetslinjer.

⁸ Wikipedia (2019): Eurocity, <https://en.wikipedia.org/wiki/EuroCity>, (hämtad 2020-04-22).

High Speed Lines in Europe, 2019



Figur 1.1. Högastighetslinjer i Europa 2019.

Källa: Wikipedia (2020): High-speed rail in Europe, https://en.wikipedia.org/wiki/High-speed_rail_in_Europe#/media/File:High_Speed_Railroad_Map_of_Europe.svg (hämtad 2020-04-21).

Operatörer med nattågstrafik i Europa⁹

Den dominerande aktören på nattågstrafik i Europa är österrikiska ÖBB (Österreichische Bundesbahnen). När Tyskland lade ned sin nattågstrafik tog ÖBB över de tyska vagnarna och kör vidare vissa linjer som tidigare kördes av DB. ÖBB har också utökat med fler

⁹ Trafikverket (2020): Nattågstrafik i Europa, TRV 2020:035, Borlänge.

destinationer, i kombinationer mellan ÖBB:s tidigare destinationer och de tyska. Exempel är Hamburg–Wien, Hamburg–Zürich och München–Rom.

I västra Europa finns därutöver fyra operatörer som kör regelbunden nattågstrafik.

- Franska SNCF kör nattåg från Paris till Toulouse.
- Thello kör nattåg från Paris till Venedig via Dijon.
- Spanska Renfe kör nattåg från Irun på spansk-franska gränsen, till Lissabon där det i Salamanca kopplas ihop med vagnar från Madrid. Renfe kör även nattåg från Barcelona till Coruna i nordvästra Spanien.
- Scot Rail kör flera linjer Skottland–England.



Figur 1.2. Nattåg västra Europa 2020.

Källa: Dan Olofsson, SJAB, 2019-10-16. Hämtad ur Trafikverkets rapport Nattågstrafik till Europa, Delrapport 2020:035, 2020-01-15.

Efterfrågan på internationella tågresor

Resandet på svensk järnväg har vuxit kraftigt under senare år, under de senaste 20 åren har det nästan fördubblats.¹⁰ Mellan 2017 och 2018 ökade antalet resor inom landet med sju procent. Det är dock de regionala resorna som dominerar och det är också här som resandet har ökat. Eftersom det långväga resandet har legat tämligen stabilt har dess andel av det totala resandet inom landet samtidigt minskat avsevärt. En mindre del (fem procent) av alla resor på järnväg 2018 var internationella resor. De internationella resorna minskade i antal mellan 2017 och 2018, från 12 till 11 miljoner. Sedan 2008 har dessa resor varierat mellan 11 och 13 miljoner. Till internationella räknas alla resor mellan Sverige och ett annat land, vilket innebär att siffran även omfattar till exempel pendlingsresor över Öresund. Dessa kanske inte givetvis hör till den internationella tågtrafik som åsyftas i vårt uppdrag.

¹⁰ Trafikanalys (2018): Bantrafik 2018, statistik 2019:17, Stockholm.

Enligt uppgifter från Eurostat för åren 2010 till 2018 uppgår trafiken till och från femton länder till andra länder i Europa till en årlig andel på mellan 1,0 och 1,2 procent. Detta räknat som en andel av den totala persontrafiken med järnväg i de femton länderna räknat i antal resor.¹¹ I genomsnitt för de nio åren blir andelen 1,1 procent. Med en beräkning som utgår från andelen internationella resor i respektive land blir den årliga andelen något högre; från 1,6 till 1,9 procent. Genomsnittet räknat per land utifrån denna beräkning är 1,7 procent. Andelen internationell trafik räknat i antal resor varierar dock mellan länderna. Av de länder som ingår i beräkningen har Sverige, Danmark och Slovakien de högsta andelarna på mellan fyra och sex procent. Däremot ses inga större variationer mellan de nio åren som ingår i beräkningen.¹²

Den internationella tågtrafikens andel av hela persontrafikmarknaden i Europa är sannolikt ännu lägre. I en underlagsrapport till Trafikverkets uppdrag om nattågstrafik har andelen, mätt som antal resor med tåg, bil, buss och flyg mellan Sverige och länderna i Europa 2018, uppskattats till totalt sett i storleksordningen mindre än en procent. Andelen varierar dock med avstånden där kortare avstånd ger en högre marknadsandel. Från exempelvis Mälardalen till norra Tyskland uppskattas tågets marknadsandel till tre procent, medan den för samma resmål kan uppgå till så mycket som åtta procent om resan startar i Skåne.¹³

Det är inte helt lätt att finna uppgifter om i synnerhet den internationella tågmarknadens storlek och uppgifterna vi redovisar här innehåller en del osäkerheter. Våra uppgifter visar dock på att järnvägsresandet i Sverige har ökat under senare år, även om det främst gäller för den regionala trafiken. Vidare att andelen resor i internationell tågtrafik i Sverige tycks ligga högre än i många andra länder i Europa. Senare års ökande och uttryckta intresse för att resa med tåg, bland annat som en effekt av en ökad miljömedvetenhet och debatten om "flygskam" är dock svår att utläsa i nu tillgänglig statistik.

1.5 Sammanfattningsvis

Järnvägsmarknaden i Europa (inom EU) har utvecklats från nationella monopol i statliga tågförvaltningar med befordringsplikt mellan länder och huvudstäder till en alltmer öppen och konkurrensutsatt marknad. Utvecklingen har skett genom en stegvis av- eller omreglering där den internationella persontrafiken öppnades för konkurrens den 1 januari 2010. Även på de nationella marknaderna börjar marknadsöppningen märkas då några länder tillåter nyetablering av konkurrerande järnvägsföretag.

Enligt EU:s regler är det dock först från december 2020 som det sista steget tas i och med att också den nationella persontrafiken då öppnas för konkurrens inom EU. Men trots avvecklingen av de legala monopolen har de nationella järnvägsföretagen i många medlemsstater ofta behållit sin dominerande ställning på marknaden i kraft av sitt nuvarande eller tidigare monopol.

¹¹ Eurostat saknar fullständiga uppgifter från samtliga länder i Europa och uppgiften är baserad på uppgifter från Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Sverige, UK, Norge och Schweiz för åren 2010 till 2018. Statistiken ska tolkas med försiktighet och det finns risk för överskattning till följd av dubbelräkning av resor.

¹² Eurostat (2020): Transport database, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database> (hämtad 2020-04-02).

¹³ Trafikverket (2020): Underlagsrapport till Nattågstrafik till Europa. Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten, TRV 2020:036, Stockholm.

I dagens marknadssituation är det främst Sverige (och UK) som sticker ut med ett flertal företag på marknaden, såväl i den kommersiella trafiken som i den upphandlade. Men en begynnande konkurrens inom andra länder såsom i Tyskland och Italien har också börjat märkas. Det finns dock samtidigt länder med tågmarknader där den nationella operatören alltjämt är tämligen ensam, om än inte nödvändigtvis genom ett formellt monopol men ofta i praktiken ett faktiskt monopol.

Storleken på den europeiska marknaden för internationell persontrafik med tåg är inte lätt att beräkna. Statistiken är inte komplett och innehåller osäkerheter. Enligt Trafikanalys statistik sker cirka 5 procent av tågresaandet i Sverige över gräns till andra länder. En beräkning baserad på 15 länder visar på en andel på en till två procent av den totala marknaden. Andelen varierar dock i olika länder och för Sverige, som ligger högt bland de länder som ingår i beräkningen, uppskattas den ligga mellan fyra och sex procent. Enligt en rapport från Trafikverket uppskattas tågets marknadsandel som andel av den totala långväga persontrafiken i Europa understiga en procent.

2 Marknaden för bokning och försäljning av internationella tågbiljetter

2.1 Försäljningsmarknaden – grundförutsättningar

Rätt till försäljning av biljetter

En tågbiljett är ett färdbevis som möjliggör resande med tåg. Försäljare av tågbiljetter är järnvägsföretag som säljer egna och/eller andra järnvägsföretags biljetter, samt tredjeparts-leverantörer såsom fysiska och digitala resebyråer. Bokning och försäljning sker elektroniskt via webbplatser och appar, i biljettautomater samt genom personlig service i resebutiker och per telefon.

En förutsättning för försäljning av andra än egna biljetter är att säljaren har ingått ett återförsäljar- eller licensavtal med järnvägsföretaget som tillhandahåller den personbefordran som försäljningen avser, eller med annan återförsäljare som har rätt att i sin tur teckna tredjepartsavtal. Avtalet kan ge rätt till direktförsäljning av i avtalet definierat utbud via bokningstjänsten, varvid bokningstjänsten agerar biljettutfärdare. Alternativt kan bokningstjänsten länka köparen vidare till försäljningstjänsten hörande till det järnvägsföretag som tillhandahåller den personbefordran som försäljningen avser, för genomförande av försäljningen. Det sistnämnda brukar benämnas metasökmotor.

Trafikdata

Reseplanering, bokning och köp av biljett för tågresa utgår från information om trafikutbudet. Enligt EU:s regelverk ska samtliga järnvägsföretag lämna och upprätthålla aktuell information om sitt trafikutbud till en nationell trafikdatabas. Informationen presenteras i en mer eller mindre utvecklad reseplaneringstjänst som en del av en bokningstjänst, eller som en separat reseplaneringstjänst utan bokningsmöjligheter.

En bokningstjänst som tillhandahålls av annan än järnvägsföretaget självt förutsätter, till skillnad från reseplaneringstjänsten, även tillgång till järnvägsföretagets priser. Det är avtalat mellan järnvägsföretagen och återförsäljaren som reglerar vilken del av det totala utbudet (trafik + priser) återförsäljaren har tillgång till för sin verksamhet. Vissa återförsäljare får bara tillgång till normalpriser och inte tillgång till kampanjpriser. Vissa återförsäljare kan enbart sälja internationella biljetter enligt en särskild utrikestaxa som i princip bygger på resans längd. Dessa priser uppdateras endast en gång per år till skillnad från järnvägsföretagen som kan uppdatera sina priser oftare och erbjuda bättre priser. SJ och ett begränsat antal europeiska järnvägsföretag har dynamisk prissättning utifrån efterfrågan. Det faktum att olika försäljningskanaler erbjuder olika kombinationer av sammanhållna resor och priser återspeglar bland annat vilket utbud som ingår i deras avtal. I princip gäller avtalsfrihet vad gäller återförsäljaravtalens villkor – se vidare kapitel 4.

Det faktum att utbudet på till exempel en bokningssida online kan ändras markant från en dag till en annan kan återspegla operatörernas s.k. bokningshorisont. Trafikutbudet tillgängliggörs av järnvägsföretagen med varierande framförhållning – alltifrån någon månad upp till ett halvår.

Kort om tekniken

En förutsättning för en utomstående leverantör att kunna hämta trafikdata är att det finns ett Application Programming Interface (API) som är en regeluppsättning för hur viss programvara kan kommunicera med en annan programvara. I princip består regeluppsättningen av en uppsättning funktionsanrop som under ordnade former ger tillgång till vissa funktioner. Ett API är inte ett separat program utan en kontaktyta mellan olika program och finns många gånger implementerat i programvaran. Genom att använda API:er går det att få tillgång till olika järnvägsföretags produktutbud utan krav på att alla använder ett gemensamt system.

Global Distribution System (GDS) är ett distributionssystem som konsoliderar data från flera källor och konstruerar API:er som kan användas av återförsäljare av järnvägsbiljetter. GDS-distributörer som exempelvis Amadeus och Silverrail har som affärsidé att skapa API:er som ger åtkomst till data om tågavgångar och priser som ligger samlat i olika databaser.

EU arbetar på flera fronter för att vitalisera järnvägsmarknaden. Tidigare har nämnts de olika järnvägs paketen som syftade till att omreglera järnvägsmarknaden och öppna upp den för konkurrens. Men det finns även åtgärder kopplade till själva biljettbokningen såsom att biljettutfärdare ska använda sig av ett datoriserat informations- och bokningssystem, Computerised Information and Reservation System for Rail Transport (CIRSRT). Järnvägsföretagen ska anpassa sitt CIRSRT i enlighet med de krav som anges i EU:s Tekniska Specifikationer om Driftskompatibilitet (TSD). Där anges att CIRSRT ska innehålla följande information om persontrafiken: scheman och tidtabeller för persontrafiken, platstillgång, biljettpris och särskilda villkor, hur personer med nedsatt rörlighet kan utnyttja tågen, olika möjligheter att göra bokningar eller utfärda biljetter och i vilken utsträckning vissa eller samtliga av dessa möjligheter är tillgängliga för användarna (se vidare kapitel 4).¹⁴

Sammantaget är vår bedömning att det rent tekniskt inte är särskilt komplicerat att få till stånd en fungerande "kommunikationslinje" från databas till konsument. Det finns dessutom, som nämnts, flera aktörer på marknaden som arbetar med att ta fram sådana lösningar. Mer tidsödande och komplicerat tycks det vara att träffa överenskommelser med järnvägsföretag för att få tillstånd att sälja deras biljetter.

Reseplaneringstjänsten

Reseplaneringstjänster online bygger på sammankoppling och presentation av sökbar trafik- och tidtabellsinformation direkt från olika operatörer och/eller öppna databaser, och kan kombineras med realtidsinformation om trafikstörningar m.m. Reseplaneringstjänster online erbjuds av järnvägsföretagen själva och i ökande omfattning av tredjeparts resetjänstföretag (med eller utan bokningstjänst).

Då det svenska utbudet av direktbiljetter till destinationer utanför Sverige är mycket begränsat kan reseplaneringstjänsten vara ett verktyg för att utforska det utländska trafikutbudet. Resenärerna kan därefter själva kombinera reseetapper med olika järnvägsföretag till en sammanhängande resplan.

¹⁴ Näringsdepartementet (2015): Res lätt med biljett, Ds 2015:11, Stockholm.

Reseplaneringstjänsten kan vara knuten till en bokningstjänst. Reseplaneringstjänster erbjuds också av traditionella resebyråer och det finns exempel på tidigare av SJ ägda resebutiker som har specialiserat sig på att erbjuda reseplanering samt bokning och försäljning av biljetter vid utlandsresor med tåg.

Bokningstjänsten

Med bokningstjänsten avses här bokning och försäljning av biljetter för tågresa från Sverige till destinationer i Europa. Försäljare av bokningstjänsten är järnvägsföretag som säljer egna och andra järnvägsföretags biljetter, samt tredjepartsleverantörer såsom fysiska och digitala resebyråer/webbplatser.

Biljetten, färdbeviset, kan tillhandahållas som e-biljett för uppvisande eller utskrift, sms-biljett, eller fysisk biljett för uthämtning vid utlämningsställe, automat eller utskick. Den innehåller rese- och bokningsinformation som avgångs-, bytes- och destinationsorter och tider, transportör(er), tågslag, platsreservation och pris. Biljetten representerar ett transportavtal mellan resenären och järnvägsföretaget. Det järnvägsföretag med vilken ett transportavtal sluts, benämns transportör.

Om resans samtliga etapper trafikeras av ett och samma järnvägsföretag utfärdas vanligtvis en *direktbiljett*¹⁵ som representerar ett transportavtal under vilket lagreglerade villkor tillämpas för hela resan. Om resan omfattar etapper som trafikeras av olika järnvägsföretag finns exempel på avtal mellan berörda järnvägsföretag som möjliggör utställande av direktbiljett för hela resan med enhetliga resevillkor. Vanligare är dock att säljaren endast kan erbjuda en *sammanhållen biljett* som omfattar alla etapper av resan, men som bygger på separata transportavtal för respektive etapp, alternativt en biljett för respektive etapp eller transportör. Men även om en resa bestående av flera etapper bokas och köps med en transaktion, omfattar en sammanhållen biljett flera transportavtal. En sammanhållen biljett innebär således inte att enhetliga resevillkor tillämpas för hela resan. I nästa stycke beskrivs kort hur detta kommer att påverka internationella tågresor som utförs i flera etapper (För en närmare beskrivning se kapitel 4 Reglering).

Passagerarrättigheter vid internationella tågresor

En för resenären viktig fråga vid köp av gränsöverskridande tågresa omfattande flera transportörer, är ansvar och rättigheter vid övergång mellan etapperna. Vad händer till exempel när resenären missar en anslutning på grund av föregående etapps försening?

EU-reglering och den internationella järnvägskonventionen (COTIF/CIV) reglerar passagerarens rättigheter inom ramen för ett transportavtal – inte övergången mellan två eller flera avtal. Det finns med andra ord ingen tvingande reglering som skyddar resenären vid trafikstörningar med konsekvenser för efterföljande reseetapper som sker under ett annat transportavtal med annan transportör. Dock föreligger förslag om viss skärpning av EU-reglering i detta hänseende. Reglering av passagerares rättigheter och skyldigheter beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

Frågan om hur en resa som sker i flera etapper och med flera transportörer ska vara garanterad att, även om störningar uppstår, nå sin slutdestination som tänkt ligger idag främst och i första hand hos järnvägsföretagen. Det finns några exempel på bransch-

¹⁵ Med "direktbiljett" ("*through ticket*") menas en biljett som representerar ett transportavtal som har ingåtts för att genomföra på varandra följande järnvägstjänster av ett eller flera järnvägsföretag (EU:s tågpassagerarförordning (1371/2007) artikel 3).

överenskommelser i detta syfte. Detta har vi kallat "kom-fram-garanti", som dock inte ska förväxlas med de mer omfattande rättigheter som följer med det EU-reglerade transportörsansvaret.

Railteam Alliance är en kommersiell sammanslutning av järnvägsföretag som opererar höghastighetståg (Eurostar, Thalys och de nationella järnvägsbolagen SNCF, DB, SNCB, NS, SBB och ÖBB) som överenskommit att passagerare vid försening av en etapp har rätt till ledig plats på senare anslutningståg – *Hop On The Next Available Train* (HOTNAT). Detta gäller oavsett vilket järnvägsföretag inom sammanslutningen som opererar respektive etapp, men endast för övergångar mellan höghastighetståg, och vid de stationer där övergången skulle ske enligt bokningen.¹⁶

Agreement on Journey Continuation (AJC) är en överenskommelse om tillämpning av CIV vad gäller missad anknytning, även för övergång mellan transportörer. AJC är en kommersiell överenskommelse och kan inte betraktas som en passagerarrättighet. Överenskommelsen innebär att resenären får ett särskilt intyg av tågpersonalen om tåget drabbas av en försening. I mån av plats ger intyget rätt att kliva på nästa tåg för att komma vidare på resan mot slutdestinationen. AJC ska inte betraktas som en kom-fram-garanti då den endast gäller i mån av plats och därmed inte säkerställer att resenären omhändertas och når slutdestinationen enligt transportavtalet utan ytterligare kostnader. Enligt uppgift på den oberoende informationsportalen www.maninseat61.com undertecknades vid starten 2017 överenskommelsen av ett femtontal av de stora järnvägsföretagen i Europa; DB (Tyskland), SNCF (Frankrike), ÖBB (Österrike), Trenitalia (Italien), Renfe (Spanien), SBB och BLS (Schweiz), CD (Tjeckien), SNCB (Belgien), NS (Nederländerna), CFL (Luxembourg), DSB (Danmark), SZ (Slovenien), ZSSK (Slovakien).¹⁷ Samarbetet har därefter utvecklats och inkluderar nu bland annat även SJ.¹⁸

Prissättning

Ur ett konsumentperspektiv finns det åtminstone två komponenter av betydelse för det slutgiltiga priset för en resa som köps av en återförsäljare, försäljarens utbud resp. försäljarens påslag. Vilket utbud tredjepartleverantörerna får tillgång till påverkar även deras konkurrenskraft gentemot järnvägsföretagens försäljning av egna biljetter.

Försäljarens utbud: de stora prisskillnader som kan noteras mellan järnvägsföretagens egna säljkanaler och återförsäljare, samt återförsäljare emellan – förklaras ofta med tillgång till olika utbud. Exempelvis kan återförsäljare ha tillgång till en 'normalprislista' för en given sträcka, emedan järnvägsföretagets egen säljkanal även har tillgång till dynamiska och rabatterade priser.

Försäljarens påslag: utöver bokningstjänstens eventuella kommission för försäljningen av en resa – dvs. den andel av biljettpriset som tillfaller försäljaren enligt återförsäljaravtal – tillkommer vanligtvis en bokningsavgift.

Sammantaget har kunden, i brist på en direktbiljett från start till mål, att ta ställning till för- och nackdelar såsom pris, trygghet och enkelhet avseende bokning, betalning, biljettleverans, med att köpa en fleretappsresa i form av en sammanhållen biljett från en återförsäljare, alternativt köpa olika etapper separat från olika järnvägsföretag.

¹⁶Railteam (2020): Railteam services, www.railteam.eu/en/for-your-journey/railteam-services/ (hämtad 2020-04-10).

¹⁷The Man in Seat 61 (2020): Agreement on Journey Continuation, www.seat61.com/Europe-train-travel.htm#AJC, (hämtad 2020-04-21).

¹⁸Muntlig uppgift från SJ.

Moms

När det gäller försäljarens påslag kan det vara på sin plats att uppmärksamma att det för närvarande är sex procent moms på inrikes persontransporttjänster (personbefordran) och 25 procent moms på förmedlingstjänster (försäljnings- eller bokningsavgifter som tas ut av annan än järnvägsföretaget själv). Majoriteten av de tågbiljetter som försäljs genom online-tjänster köps av privatpersoner som inte kan dra av moms, vilket gör att den blir en direkt kostnad för resenären.

Storleken på momsuttaget vid persontransporter har i flera fall varit uppe för prövning i domstol. I en ansökan om förhandsbesked från en skatterättsnämnd till Regeringsrätten gällde frågan om ett företag ska anses tillhandahålla tjänster avseende personbefordran (tågresa) eller endast bokningstjänster.¹⁹ Ansökan avsåg dels det fallet att en tågresa utförs både av bolaget självt och av en annan tågoperatör (fråga 1), dels det fallet att tågresan i sin helhet utförs av en annan tågoperatör (fråga 2). Skatterättsnämnden hade tidigare funnit att bokningsavgift avseende tågresa som utfördes av annan operatör skulle behandlas som ersättning för en separat tjänst och att mervärdesskatt skulle utgå med 25 procent. Enligt nämnden var bokningsavgiften ersättning för en självständig tjänst av administrativ karaktär vilken inte ingick som ett underordnat led i någon av bolaget i eget namn förmedlad eller uppköpt persontransport. Regeringsrätten konstaterade att bolaget i både fråga 1 och fråga 2 tillhandahåller tjänster avseende personbefordran. Avgörande för bedömningen var om det är företaget, eller den tågoperatör som utför tågresorna, som är resenärens avtalspart vid förvärvet av tågresorna. Regeringsrätten prövade dock inte frågan om vilken skattesats som skulle gälla, utan målet återförvisades till nämnden för förnyad prövning från utgångspunkten att företaget tillhandahåller tjänster avseende personbefordran.

Kammarrätten har därefter prövat frågan om vilken momssats som ska gälla i tre olika fall avseende resebyråers försäljning av tåg- respektive flygresor.²⁰ Kammarrättens tolkning av bestämmelserna är att om den huvudsakliga produkten avser en persontransport och den säljs i egen regi så är det sex procent moms på hela transaktionen. Kammarrätten menar att resebyråer förmedlar tjänster i andra leverantörers namn och för deras räkning. Betalningen från kunderna till resebyråerna bedömdes därmed vara en betalning för servicetjänster avseende administration och persontransport. Det innebär att om SJ-online säljer en SJ-resa är det sex procent moms på hela priset för resan. Om däremot en tredjepartslieferantör, säljer samma resa är momsuttaget sex procent på biljettpriset och 25 procent på förmedlingsavgiften, den senare motsvarande tredjepartslieferantörens ersättning.

Skilnaderna i momssats utgör en konkurrensnackdel för återförsäljare och tredjepartslieferantörer gentemot järnvägsföretagen och försvårar därmed i någon utsträckning framväxten av en mångfald av försäljningskanaler.

¹⁹ RÅ not 106.

²⁰ EY (2013): 25 procent moms på bokningsavgift, persontransport- och bokningstjänst, <https://skattenatet.ey.se/2013/02/20/25-procent-moms-pa-bokningsavgift-persontransport-och-hotelltjanst/>, (hämtad 2020-04-07). Kammarrätten (KRNS) 2013-01-14 mål nr. 6249—6253-11, KRNS 2013-01-14, mål nr. 6254—6258-11, KRNS 2013-01-14 mål nr. 6259—6263-11.

2.2 Aktörer på försäljningsmarknaden

Utvecklingen av datatillgång och digitala verktyg har gett förutsättningar för utveckling av reseplanerings- och bokningstjänster online, på lokal, regional, nationell och internationell nivå, både inom segmenten business-to-business och business-to-consumer.

Exempel på business-to-business aktörer är Silverrail Technologies (tidigare SJ-ägda Linkon) som tillhandahåller digitala system för att tillgängliggöra järnvägsföretagens utbud till distributörer, samt också distribution av nämnda utbud till återförsäljare via Silverrails boknings- och avräkningssystem. Flera svenska återförsäljares bokningstjänst bygger på Silverrails utbud.

Ett annat exempel är Amadeus – en stor aktör inom bokningssystem och distributionsmarknaden på flygmarknaden – som även etablerats på tågtrafikmarknaden som systemleverantör av bokningsrelaterade tjänster, inklusive bokning av internationella tågbiljetter.

Svenska järnvägsföretags utbud av gränsöverskridande tågbiljetter

SJ:s utbud begränsas till Danmark – Öresundsregionen och Norge – Oslo, Trondheim, Narvik. Bokning och försäljning sker online och via egna resebutiker i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Övriga järnvägsföretag som erbjuder bokning och köp av internationella tågbiljetter från Sverige är Öresundståg och Snälltåget.

Öresundståg bedriver regiontrafik på uppdrag av regionala kollektivtrafikhuvudmän (RKM) och i samverkan med DSB mellan södra Sverige och Själland i Danmark.

Snälltågets utlandsutbud begränsas till säsongstrafik (Påsk, Valborg, Kristi himmelsfärd och sommaren) med nattåg Malmö-Berlin. För sommaren 2020 har bolaget planer för dagliga avgångar, men är för närvarande inställt åtminstone fram till och med 31 maj 2020.²¹

Europeiska järnvägsföretags utbud av gränsöverskridande tågbiljetter

De nationella järnvägsföretagen i Europa erbjuder bokning och köp av biljetter på deras webbplatser (Tabell 2.1). Flertalet, om än inte alla, har gränsöverskridande resor i sitt utbud.

²¹ Snälltåget (2020): Nattåget till Berlin och kontinenten, www.snalltaget.se/destinationer/kontinenten, (hämtad 2020-04-07).

Tabell 2.1. Exempel på länkar till nationella järnvägsbolagsportaler i Europa.

Danmark	www.dsb.dk		Luxembourg	www.cfl.lu
Tyskland	bahn.com		Schweiz	sbb.ch
Belgien	b-rail.be		Italien	trenitalia.it
Nederländerna	ns.nl		Kroatien	hzpp.hr/en
UK	nationalrail.co.uk		Spanien	renfe.es
Frankrike	en.oui.sncf		Portugal	cp.pt
Polen	plk-sa.pl		Ryssland	rzd.ru
Bulgarien	bdz.bg		Danmark	dsb.dk
Finland	vr.fi		Grekland	trainose.gr
Lettland	ldz.lv		Litauen	traukiniobilietas.lt
Norge	vy.no		Rumänien	cfrcalatori.ro
Polen	www.intercity.pl		Österrike	oebb.at
Tjeckien	cd.cz		Ungern	mavcsoport.hu
Slovakien	szssk.sk		Slovenien	slo-zeleznice.si
Bosnien – H.	zfbh.ba		Estland	elron.ee
Irland	irishrail.ie		Luxemburg	cfl.lu
Serbien	srbvoz.rs			

Om man ser till utbudet av utlandsförbindelser från svenska städer med sammanhållen biljett utmärker sig tyska Deutsche Bahn (DB) med sitt stora utbud. Det stora utbudet förklaras bland annat av att DB själva kör flera direkta tåg till ett antal större centraleuropeiska städer, men också att det går att bli omdirigerad till en ”*Multi Carrier Platform*” från bahn.de som tillgängliggör det samlade utbudet från följande järnvägsföretag,

- DB (Deutsche Bahn),
- ÖBB (Österreichische Bundesbahnen),
- SNCF (Société Nationale des Chemins de fer Français),
- Thalys,
- Eurostar,
- Trenitalia, och
- SBB (Schweizerische Bundesbahnen).

I vissa fall är det möjligt att erhålla direktbiljetter, annars erbjuds sammanhållen biljett där varje biljett motsvarar ett järnvägsföretags delsträcka.²²

Online boknings- och försäljningstjänster

Vidare har ett antal fristående online boknings- och försäljningstjänster för nationella och internationella tågresor inom Europa etablerats med utgångspunkt i avtal med ett eller flera järnvägsföretag. Dessa fristående online-tjänster benämns vidare tredjepartsbokningssidor.

²² Enligt mejl från Vittorio Carta på DB.

Genom att sammankoppla trafikdata och utbud från olika järnvägsföretag syftar tjänsten till att identifiera och erbjuda de snabbaste, billigaste och mest bekväma direktförbindelserna eller etappkombinationerna i en sammansatt tågresor med flera järnvägsföretag. Fokus kan vara tågresor endast, alternativt multimodala dörr-till-dörr lösningar.

Det är särskilt vid planering och bokning av internationella tågresor med destinationer bortom de stora järnvägsföretagens egna trafiksamarbetsnät som tredjepartsbokningssidor kan erbjuda unika lösningar på en reseförfrågan.

Vidare profilerar sig tredjepartsbokningssidor med kundfokus snarare än med lojalitet till järnvägsföretag, och med utökad funktionalitet vad gäller enkelhet, betalningssätt, valuta, samt rese- och destinationsinformation.

Vad gäller passagerarrättigheter informerar tredjepartsbokningssidor mer eller mindre tydligt att köpet är en förmedling av ett eller flera transportavtal med aktuella transportörer, och tjänsten hänvisar till respektive transportörs resevillkor. Samtidigt profilerar vissa tredjepartsbokningssidor sin verksamhet med en aktiv service/personlig kundtjänst avseende resenärens relation till transportören vid förekomst av trafikstörningar och andra reserelaterade problem.

Sammantaget bygger tredjepartsleverantörens konkurrenskraft på följande.

- Bokningssidans användargränssnitt – funktionalitet och användarvänlighet, köpvillkor, support-funktion m.m.
- Återförsäljaravtal med järnvägsföretag som bestämmer tredjepartsleverantörens utbud. Hur många järnvägsföretag som är anslutna till tredjepartsleverantören. Vilken geografisk täckning avtalet medger, vilka tågtyper som ingår och vilka typer av biljetter (exempelvis rabatterade och dynamiskt prissatta).
- Återförsäljaravtalens intäkts- och kostnadsstruktur gällande exempelvis provision.

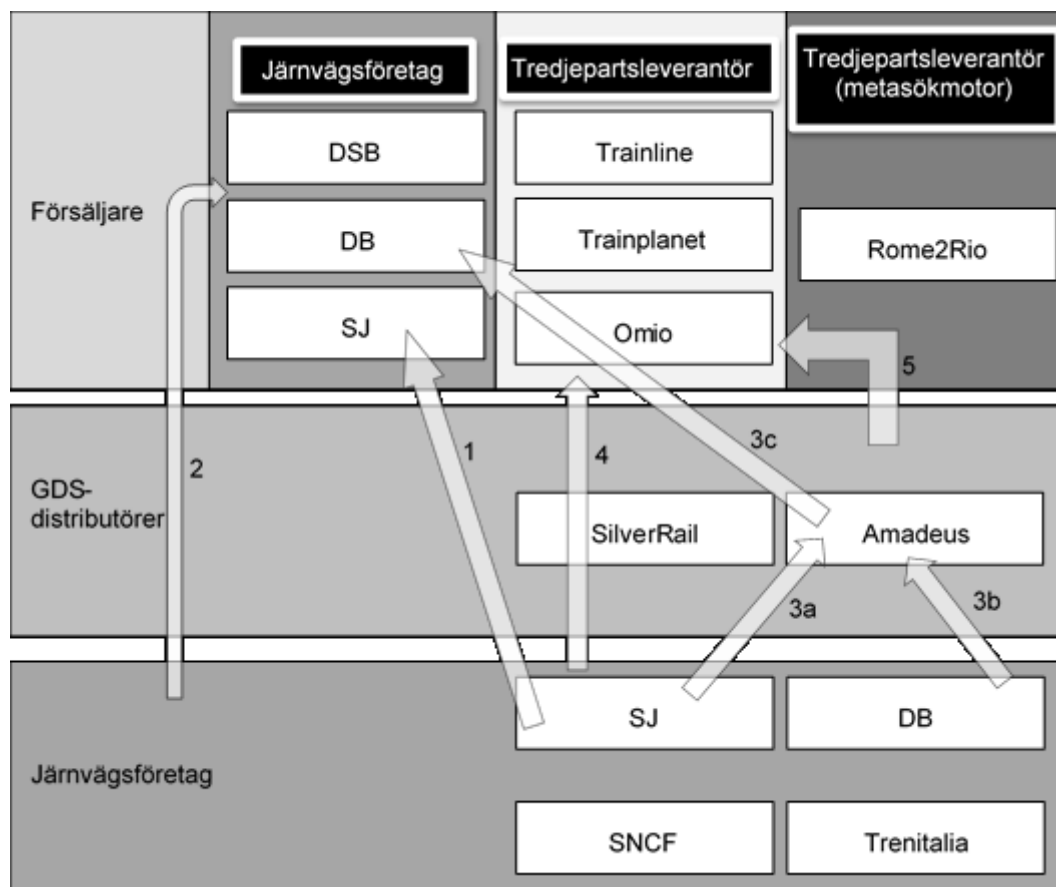
Nedan listas ett antal exempel på tredjepartsleverantörer. Många erbjuder tågtransporter hela vägen från Sverige, men några har anknytningar enbart från Köpenhamn.

- Trainplanet – en svensk tjänst lanserad 2019 som utmärks av att den länkar ihop det svenska tågtrafiknätet med flertalet europeiska länder. Hämtar sitt utbud både från GDS-distributörer och genom avtal direkt med järnvägsföretag.
- Trainline – en bokningstjänst för tåg- och bussresor i Europa. Direktbokning är möjlig från Stockholm/Göteborg/Malmö, samt ett antal orter i Sydsverige, till ett stort antal destinationer i Europa.
- OMIO – multimodal (tåg, buss, flyg) bokningstjänst med möjliga direktbokningar från Stockholm/Göteborg/Malmö, samt ett antal orter i Sydsverige, till ett stort antal destinationer i Europa.
- Rome2Rio – global, multimodal metasökmotor utan anslutningar från Sverige med tåg, men väl från Köpenhamn.
- Only train – inga anknytningar från Sverige, men väl från Köpenhamn.
- Save a Train – inga anknytningar från Sverige, men väl från Köpenhamn.
- Railtic – en svensk sida som erbjuder tågresor i Europa. Saknar dock avtal med SJ för närvarande, vilket betyder att man måste boka anslutning med SJ via andra kanaler. Kan däremot erbjuda resor med andra aktörer i Sverige som MTRX och Öresundståg.

- ACP Rail – försäljare av Interrail tågpass, inga resor med start i Sverige.
- Rail Europe – webbsidan erbjuder inga förbindelser från Sverige, men väl från Köpenhamn.

Sammantaget finns det två vägar för att boka biljetter online för utrikes resande: direkt via järnvägsföretaget eller via någon tredjepartsleverantör (Figur 2.1). En viktig grundförutsättning är naturligtvis att det finns järnvägsföretag som kör internationella persontåg. Av föregående kapitel framgick att internationell tågtrafik är en relativt liten verksamhet.

I regel säljer järnvägsföretagen sina egna resor (pil 1) och i vissa fall kan de även erbjuda andra tåg företags resor (pil 2). För att kunna sälja andra järnvägsföretags resor förekommer ibland samarbete med GDS-distributörer, inte minst för att lösa de tekniska svårigheterna med att kombinera skilda företags system (pilar 3a,3b,3c). Till järnvägsföretagen sällar sig numera således en växande skara tredjepartsleverantörer som erbjuder internationella tågresor online. Deras utbud bygger ofta på en kombination av avtal direkt med järnvägsföretag (pil 4) och med GDS-distributörer (pil 5). Det finns även metasökmotorer som inte säljer biljetter själva, utan söker efter andra försäljares erbjudanden dit biljettköparna dirigeras.



Figur 2.1. Olika distributionskanaler för tågbiljetter.

Fysiska resebyråer

Det finns ett fåtal fysiska resebyråer med tågresor som profilering – exempelvis Centralens Resebutik i Kalmar och Resebutiken i Kristinehamn – och som erbjuder tågbokning för Europaresor, men inte online. Förfrågan sker via besök, e-post eller telefon.

Övriga aktörer

Bland övriga aktörer av intresse i detta sammanhang kan nämnas informationsportalen www.seat61.com, ett privat initiativ till information om tågresande över hela världen. Enligt uppgift uppdateras webbplatsen kontinuerligt med relevanta länkar, men saknar boknings- och försäljningsfunktion. Även SJ länkar till denna informationsportal på sidan om utlandsresor.

2.3 Flygmodellen

Att boka flygbiljetter anses vara en förebild för hur enkelt ett bokningsförfarande kan göras. I detta kapitel beskrivs framväxten av ett bokningssystem för flyg för att kunna göra jämförelser med motsvarande utveckling för tågbokning. USA var många gånger pionjärer, men européerna var snabba att hänga på i utvecklingen.

Flyget är mer internationellt än tåget av tradition

I slutet av 1950-talet var både inrikes- och utrikesmarknaden för flyg hårt reglerad över hela världen. Marknadstillträdet byggde, och bygger delvis fortfarande, på ett system med statliga bilaterala luftfartsavtal, vilket innebär att det är upp till enskilda länder att sinsemellan avtala om utbudet av trafik mellan sig. Att flyga var dyrt och exklusivt. Även om regleringen var hämmande för volymtillväxten fanns i regel åtminstone två flygbolag som flög mellan två länder. Kännetecknande för flyget är dess internationella karaktär som manifesteras i internationella överenskommelser och trafik över nationsgränser.

En viktig marknadsförändring inträffade i slutet av 1970-talet när USA omreglerade flyget för att öka konkurrensen på luftfartsmarknaden. Liknande steg togs senare i Sverige med omregleringen av inrikesflyget 1992.²³ EU:s inre luftfartsmarknad har liberaliserats kontinuerligt under 1990-talet, och utvecklingen på marknaden tog ordentlig fart runt 2003/2004. Det blev möjligt för nya aktörer att äntra marknaden och flygbolagen kunde fritt prissätta sina produkter.²⁴

Järnvägen har däremot präglats av ett fokus på den egna nationella marknaden. I avsaknad av internationell standard har även infrastrukturen genom olika nationella standarder försvårat internationella järnvägstransporter. Internationella tågresor har därför alltid varit en relativt liten företeelse. Järnvägsmarknaden för persontransporter har som konstaterats tidigare i rapporten dominerats av de nationella monopolerna som prioriterat den egna hemmamarknaden. Även om detta är den dominerande bilden är det viktigt att lyfta fram att det alltid funnits ett visst utbud av internationella linjer. Ända fram till 1994 gick det nattåg mellan Stockholm/Oslo och Hamburg året runt.²⁵

²³ Bergman, M. (1996): Avregleringen av inrikesflyget, *Konkurrensverkets rapportserie 1996:1*, Stockholm.

²⁴ Trafikanalys (2016): Inför en flygstrategi; ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4, Stockholm.

²⁵ Trafikverket (2020): Underlagsrapport till Nattågstrafik till Europa; kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten, TRV 2020:36, Stockholm.

Förenklade bokningssystem ger konkurrensfördel

Även om flyget tidigt satsade på internationella ruttor har det inte alltid varit snabbt och enkelt att boka. På tidigt 1950-tal kunde det ta upp till en timme att boka en resa. Med ett växande antal passagerare blev den manuella hanteringen ohållbar och datorstödda bokningssystem såg dagens ljus för första gången i USA i slutet av 1950-talet. American Airlines och IBM utvecklade SABRE (Semi Automated Business Research Environment) som blev det första datoriserade bokningssystemet för flyg. I mitten av 1960-talet kunde SABRE utföra över 7 000 bokningar på en timme. Enkla bokningsrutiner blev ett trumfkort i konkurrensen mellan flygbolagen som utvecklar egna datorstödda bokningssystem. I början av 1970-talet hade alla större nordamerikanska och ett fåtal europeiska flygbolag utvecklat egna sådana system.²⁶

För att genomföra en flygbokning behövde resebyråerna ringa till en agent för flygbolaget för att boka en plats. Detta skulle komma att förändras när resebyråerna började använda sig av de datoriserade bokningssystemen. Flygbolag erbjöd resebyråerna bokningsterminal, mjukvara, utbildning och avtal om att sälja flygbolagens biljetter mot provision. Underhåll av terminalerna betalades av resebyråerna vilket krävde ett visst antal sålda biljetter för att affären skulle gå ihop. Avsaknaden av en gemensam datoriserad bokningsplattform medförde att resebyråerna knöts hårt till att enbart sälja biljetter från ett flygbolag.

GDS gör det möjligt att boka resor med flera flygbolag

I slutet av 1970-talet började ett antal flygbolag samarbeta om gemensamma datoriserade bokningssystem. De deltagande flygbolagen betalade en kommission för att delta i det gemensamma systemet. Det är nu termen GDS (Global Distribution System) används för första gången och under 1980-talet växer distributionsmodellen baserat på GDS fram.

Utvecklingen i Europa har i mångt och mycket följt den amerikanska med åtminstone två system för datorstödda bokningssystem under 1960-talet: SASCO (SAS) och CORDA (KLM). En viktig händelse var att Amadeus GDS sjösattes 1987 som ett samarbete mellan SAS, Lufthansa, Air France och Iberia. Amadeus innebar global räckvidd och stordriftsfördelar men lät ändå flygbolagen behålla sina egna biljettkontor som var kopplade till ett centralt datorsystem. Amadeus innebar väsentligt lägre kostnader för resebyråerna.²⁷ Samma år kom Galileo GDS som grundades av nio europeiska flygbolag inkluderande British Airways, KLM och Lingus. Några år senare formerades ytterligare ett GDS som opererade på delar av de amerikanska, asiatiska och europeiska marknaderna. Runt millennieskiftet hade de olika aktörerna konsoliderat sin verksamhet och de två återstående aktörerna Amadeus och Sabre blev fristående företag genom att flygbolagens ägande i bolagen avslutades.

Bokning online

I GDS "barndom" går eller ringer merparten av flygresenärerna till en resebyrå för att boka flyg. Fördelen för resebyråerna är att de inte behöver ha flera datorterminaler för att få åtkomst till flera flygbolag. Med internets utbredning skulle dock detta förhållande komma att ändras med online-resebyråernas ankomst i slutet av 1990-talet. Utvecklingen fick en extra skjuts av att de första elektroniska biljetterna kom i mitten av 1990-talet. Nu behövdes inte längre något särskilt papper för att skriva ut biljetter och bokningsprocessen blev både enklare och billigare.

²⁶ Altexsoft (2019): History of flight booking: CRSs. GDS distribution, travel agencies and online reservations, www.altexsoft.com/blog/travel/history-of-flight-booking-crss-gds-distribution-travel-agencies-and-online-reservations/, (Hämtad 2020-02-12).

²⁷ SAS (2017): Amadeus; Bokningsplattformen för flygbiljetter, <https://scandinaviantraveler.com/se/flyg/amadeus-bokningsplattformen-for-flygbiljetter> (Hämtad 2020-02-25).

Flera olika typer av aktörer engagerade sig i utvecklingen av online-bokning. SABRE grundade den allra första online-resebyrån (Travelocity) där konsumenterna själva kunde boka och betala direkt via webbplatsen. Både flygbolag och it-företag skulle följa efter och lansera resebyråer på nätet som utnyttjade GDS för att erbjuda ett stort utbud av flygbiljetter. Det blev allt svårare för flygbolagen att styra konsumenterna mot sina egna webbsidor i takt med framväxten av online-resebyråer. Med de smarta telefonerna skapades en ytterligare försäljningskanal. Förbättrade lösningar för betalning gör att det är både enklare och tryggare att boka online än tidigare.

Vid sidan av flygbokningssidorna, både tredjeparts och flygbolagens egna, finns det även webbplatser som fungerar som metasökmotorer för billiga flygbiljetter. Det går inte att boka några resor på dessa sidor utan kunden skickas vidare till exempelvis en resebyrå eller ett flygbolags webbplats.

Utvecklingen på den nätbaserade flygbokningsmarknaden har varit dynamisk i bemärkelsen att olika företag har startats upp och förändrats genom uppköp. Även om enskilda företag kommer och går tycks det som om de tre giganterna (Amadeus, SABRE, Travelport) på GDS-marknaden består.

Numera finns även en lång rad aktörer som erbjuder online-bokning för tågresor. Fortfarande finns det emellertid krav på pappersbiljett i ett antal europeiska länder, vilket utgör ett hinder för bokning och distribution online av internationella resor genom dessa länder.

Avtal om att sälja varandras biljetter

En förutsättning för bokningsplattformarnas uppkomst var att olika flygbolag gick samman för att kunna erbjuda ett stort antal bokningsbara destinationer från skilda flygbolag. Ur ett kundperspektiv innebär samarbetet att de ingående flygbolagen tar ansvar för varandras passagerare vid förseningar och inställda flyg. I regel finns det någon form av informationsdisk dit kunden kan vända sig och få hjälp av representanter från någon av de i samarbetet ingående flygbolagen.

"Interlining" är flygspråk för ett frivilligt avtal mellan flygbolag som gör det möjligt att sälja varandras biljetter. Avtalen kan skilja sig åt med avseende på hur omfattande de är, men de innehåller åtminstone uppgifter om hur intäkter ska fördelas mellan olika bolag som ansvarar för olika delar av en flygresä. Därtill beskrivs vilka biljettkategorier och hur många biljetter som ska vara öppna till försäljning av andra bolag. Vissa avtal kan även omfatta exempelvis kundlojalitetsprogram och Codeshare (förklaras nedan).²⁸ IATA²⁹ och dess medlemmar har genom resolutioner definierat hur ett interlineavtal ska se ut. Även om många bolag står bakom denna MITA-överenskommelse (Multilateral Interline Traffic Agreement) behövs bilaterala avtal mellan flygbolag för att sälja varandras biljetter. Flygbolagen har därför själva behållit möjligheten att bestämma vem som får sälja deras biljetter.

Andra samarbetsformer

Utöver interline-avtal av olika omfattning finns det även andra typer av samarbeten som påverkar inte minst hur passagerare tas om hand vid förseningar och inställda flyg. Ägande, allianser och codeshare är de vanligaste samarbetsformerna inom flyget. En bevekelsegrund för samarbete är att kunden får tillgång till ett större nät av möjliga destinationer som inte är

²⁸ Hammoud, G.A., Tawfik, H.F. och Fahmy, R.S. (2018): Development of Airlines Distribution Capabilities, *Journal of Tourism and Hospitality Management*, vol. 6 s. 66-80.

²⁹ International Air Transport Association (IATA) grundades i Havanna 1945. Omkring 290 flygbolag från 120 länder är idag medlemmar. IATA:s uppdrag är att representera, leda och tjäna flygbranschen.

begränsat till ett enskilt flygbolags utbud. Ett codeshare-avtal innebär att ett eller flera bolag kommer överens om att andra flygbolag ges möjlighet att boka in resande med eget flight-nummer på en flygning som utförs av ett annat bolag. Ur resenärens synvinkel innebär det att det är möjligt att resa med olika flygbolag med samma biljettkombination utställd av ett bolag oavsett om bolaget är operatör eller inte (ungefär som ett interline-avtal). Ägande och allianser utgör ett mer djupgående samarbete som kan inbegripa samordning av tidtabeller, samarbete kring marknadsföring, gemensamma lojalitetsprogram etc.

Det börjar växa fram liknande samarbetsformer på tågmarknaden där tåg företag köper in sig i andra tåg företag. Railteam är en alliansliknande konstruktion mellan flera företag som kör höghastighetståg. Det finns även exempel på samarbete kring att kunna erbjuda internationella resor.

Nytt distributionsformat

I början av 2012 tog IATA initiativ till ett nytt program, New Distribution Capability (NDC), som syftar till att avhjälpa begränsningar i nuvarande distributionssystem. Tanken är att NDC ska kunna förse resebyråer, både fysiska och online, med samma information som kan fås via flygbolagens webbsidor. Det kan handla om olika tillval och bonusprogram. Men också ge flygbolagen möjlighet att differentiera sitt produkt- och serviceutbud mot olika konsumentkategorier baserat på exempelvis resandehistorik. Exakt hur ett införande av NDC skulle påverka flygbolagens kostnader, GDS-distributörers framtid och konsumenternas upplevelse är omtvistat.³⁰ För denna genomgång av flygbokningsmarknadens utveckling är det tillräckligt att konstatera att NDC kan bidra till att förbättra bokningsmöjligheterna för flyget ytterligare.

2.4 Sammanfattningsvis

Det är en växande skara aktörer som säljer internationella tågbiljetter. Tillväxten är kanske mest påtaglig bland tredjepartsleverantörer, men även vissa järnvägsföretag har vidtagit åtgärder för att underlätta försäljningen av internationella tågbiljetter genom att koppla ihop sina utbud till gemensamma försäljningsplattformar.

Bokningssidor som har sitt ursprung utanför Sverige kan också vara användbara vid bokning av utrikes tågresor, även om det ibland inte är möjligt att boka en resa hela vägen från Sverige. Språkkunskaper i åtminstone engelska är dock en förutsättning.

Det finns tekniska svårigheter med att skapa en sammanhållen resa utifrån flera järnvägsföretags utbud. Det gäller exempelvis skillnader mellan olika typer av biljettupplägg där vissa företag inkluderar platsbokning för samtliga biljetter och andra erbjuder en kombination av färd- och platsbiljetter. Vår bild är att det går att finna tekniska lösningar om järnvägsföretagen ser att det finns en marknad som gör mödan värd.

Det finns en variation i utbud och pris mellan olika bokningssidor. Den viktigaste förklaringen är att avtalen mellan järnvägsföretagen och olika bokningssidor skiljer sig åt. Avtalen kanske inte omfattar de mest förmånliga priserna och det kan även finnas begränsningar till vilka destinationer som en bokningssida får sälja biljetter. Tredjepartleverantörer pekar på att det kan vara svårt att överhuvudtaget få till stånd ett försäljningsavtal med ett järnvägsföretag. En högre momssats på bokningstjänster från tredjepartsföretag och andra återförsäljare än vad

³⁰ Ziegler, Y., Troester, J. och Sazali, A.M. (2017): Impact of the new distribution capability (NDC) standard on future airline distribution; a critical analysis, *Journal of air transport studies*, Vol. 8 s. 104-133.

som gäller om resan köps direkt från järnvägsföretag försämrar i någon utsträckning tredjepartleverantörernas konkurrensmöjligheter gentemot järnvägsföretagen. Motsvarande skillnad i momsuttag gäller även för övriga inrikes persontransporter som förmedlas av annan än transportören själv, exempelvis flygresor.

Det finns tydliga marknadsmässiga skillnader mellan flyg och tåg där den förstnämnda är mer internationellt orienterad. I Sverige har tillväxten inom flyget främst skett på utrikesmarknaden åtminstone sedan 1990-talet.³¹ Tågresandet i Sverige har också ökat, men då främst på inrikeslinjer. Dessa marknadsmässiga skillnader innebär att beröringspunkterna mellan bokning av internationella biljetter med tåg och flyg inte är så många som man i förstone kan tro. Även om en tillväxt i det internationella resandet med tåg kunde skönjas under fjolåret kommer inrikesmarknaden sannolikt att förbli den viktigaste. Det utesluter dock inte att det internationella tågresorna kan bli mer kommersiellt intressanta.

Tjänster för flygbokning har utvecklats uteslutande av marknadens aktörer. Det har varit en lång resa från de första datorstödda bokningssystemen på 1950-talet till dagens online-baserade utbud som började ta form i slutet av 1990-talet. Under resans gång har olika samarbetsformer varit betydelsefulla, vilket bland annat inkluderar IATA:s arbete med standardisering och flygbolagens samarbete kring GDS-distribution. De GDS-baserade distributionsformerna från 1980-talet som varit så framgångsrika är idag ifrågasatta av vissa aktörer, främst flygbolag, som anser att de är för dyra och använder en gammalmodig teknik. Arbete pågår inom flygbranschen genom IATA:s försorg att ta fram en ny standard för distribution. Viktigt att notera är att arbetet med att utveckla distributionen alltså är något som sker av marknadens aktörer, helt utan statlig eller överstatlig inblandning. Finns någon motsvarande branschorganisation på tågsidan som skulle kunna fylla motsvarande funktion? En möjlig kandidat skulle kunna vara internationella järnvägsunionen UIC, även om denna i dagsläget främst består av stora järnvägsföretag.

När flera funktioner "flyttar ut på nätet" innebär det att kraven på kundernas datormognad växer. Här finns en risk för att vissa grupper halkar efter om det samtidigt inte finns alternativa bokningskanaler. Det gäller i princip nationella tågresor på samma sätt som internationella resor. Det kan dock behövas en längre tillvänjningstid för kunder att lära sig olika knep för att boka effektiva internationella tågresor, då dessa resor normalt görs mer sällan än nationella resor. En utrikes tågresa är dessutom många gånger mer komplex med flera byten än motsvarande resa med flyg, vilket kan ställa större krav på kunskap hos kunderna. Resebyråer kan därför fortfarande ha en viktig roll för att stödja grupper i samhället som inte kan eller vill boka online.

En insikt från flygbokningsmarknadens framväxt är att samarbete via interlining-avtal ger flygbolagen möjlighet att behålla delar av sitt "eget utbud" att profilera sig med. Slutresultatet av en sådan frivillig överenskommelse tycks vara att flygbolagen är relativt generösa med att dela med sig av sitt utbud till tredjepartsleverantörer och andra flygbolag. Att däremot med reglering tvinga företag att öppna upp sitt utbud riskerar att trigga protektionistiska reflexer hos företag. Längre fram i rapporten kommer exempel ges på hur järnvägsföretag visserligen har öppnat upp sitt utbud till försäljning genom andra kanaler, men under så ofördelaktiga villkor att järnvägsföretaget i praktiken behållit sitt monopol på försäljning.

Det finns flera exempel på hur transportörerna på frivillig basis samarbetar för att erbjuda kundservice när problem med förseningar och missade anslutningar uppkommer. Järnvägsföretagen som ingår i AJC (Agreement on Journey Continuation) erbjuder

³¹ Trafikanalys (2019): Flygplatser i fokus, *PM 2019:6*, Stockholm.

exempelvis kunder att resa vidare med nästa tåg, och genom flygbolagens samarbeten erbjuds kunderna hjälp på plats när något går fel. Nivån på denna service skiljer sig åt mellan olika järnvägsföretag och flygbolag.

Statens och EU:s största insats på flygmarknaden har varit att driva på omregleringen av luftfartsmarknaden. Det har bidragit till ökad konkurrens och större volym på resandet, inte minst efter lågkostnadsbolagens entré. Omregleringen av flyget var visserligen ingen förutsättning för att bokningsmarknaden skulle utvecklas till vad den är idag. Däremot har volymtillväxten på utrikesmarknaden sannolikt givit utvecklingen av online-tjänster en extra skjuts även om tillgängligheten genom datorer och mobiltelefoner varit mer avgörande.

Våra kontakter med marknadsaktörer tyder på att vi också på tågbokningsmarknaden kan få en utveckling mot olika marknadssegment: en "budgetmarknad" där kunder gör jobbet själv och bokar etapp för etapp till lägsta möjliga pris, en "komfortmarknad" där man söker den bekvämaste avgången med garanterad framkomlighet till priset av en dyrare biljett.

Därtill finns även en nisch för fysiska resebyråer med specialistkompetens för konsumenter som är beredda att betala ytterligare lite extra. Ett annat alternativ är att järnvägsmarknaden utvecklas som flygmarknaden med framväxt av utpräglade lågkostnadsbolag som inte erbjuder kom-fram-garanti eller annan service, och fullservicebolag som erbjuder bättre skydd vid förseningar.

3 Boka tågbiljetter i praktiken

I vårt uppdrag ingår att bedöma möjligheter att göra det enklare för kunderna att boka och köpa internationella tågbiljetter. Därför behöver vi få en uppfattning om hur enkelt eller krångligt det är i nuläget. Vi anlät Academic Work för att genomföra en praktisk undersökning av vilka möjligheter som finns och hur det går till att boka tågbiljetter från Sverige till andra länder i Europa. Undersökningen genomfördes under det sista kvartalet 2020, innan coronaviruset begränsade allt resande.

3.1 Hur provbokningen gick till

Våra två testpiloter fick i uppdrag att boka enkelresor online från Malmö till 20 städer i Europa (Figur 3.1), vilket betyder att testpiloterna bokade 10 städer vardera. Urvalet av städer gjordes på basis av att det är destinationer med viss geografisk spridning och med ett någorlunda stort trafikunderlag. En annan urvalsgrund var att det skulle vara möjligt att finna förbindelser som understiger två dygn. Med provbokning avses här att testpiloterna ska genomföra varje steg i en bokning med undantag av själva betalningen.

Inför provbokningarna kallades testpiloterna till ett möte där vi gick igenom deras uppgift och gav dem lite hjälp och ledning. Vi berättade att olika tågbolag ofta erbjuder möjlighet att boka online och att SJ pekar på ett antal sidor som kan vara till nytta vid tågresor utomlands. Därtill pekade vi på sidan *The Man in Seat Sixty-One* (www.seat61.com) som ger en stor mängd tips som underlättar vid bokning av tågresor. Vi gav också rådet att "surfa på nätet" för att bekanta sig med olika tågbokningssidor innan de påbörjade provbokningen.

Testpiloterna följde en Excelmall där de skulle fylla i följande uppgifter för respektive resmål,

- typ av bokningssida (järnvägsföretag eller tredjepartsleverantör),
- möjlighet att boka sammanhållen biljett,
- pris,
- avgångsfrekvens (daglig, vardagar, lördagar etc.),
- tillgång till kundtjänst,
- tillgång till kom-fram-garanti,
- restid och
- resrutt.



Figur 3.1. Utvalda destinationer.

För respektive resmål redovisade testpiloten flera reseförslag köpta genom olika typer av bokningssidor (järnvägsföretag eller tredjepartsleverantör) eller kombinationer av bokningssidor. I några fall kan de olika reseförslagen även innefatta olika resrutter. För varje reseförslag redovisades uppgifterna i enlighet med Excelmallen.

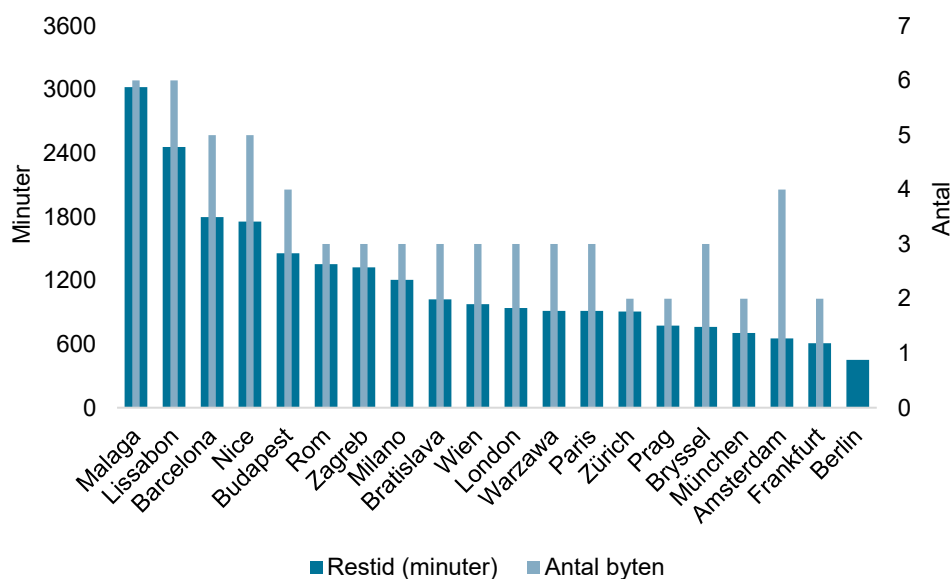
När provbokningarna var genomförda genomfördes intervjuer av testpiloterna. Intervjuerna syftade till att fördjupa förståelsen för hur de upplevt bokningssituationen. Intervjuerna kom att i stor utsträckning handla om tidsåtgång för att boka biljetterna, transparens gällande resenärers rättigheter och inlärningskurvan för tågbokning.

Undersökningens utformning innebär att det inte går att uttala sig generellt om hur enkelt och svårt det är att boka internationella tågresor. Utformningen har sina begränsningar både i form av antalet destinationer och genom att det enbart är två testpiloter som provbokat. Det kan också noteras att våra testpiloter saknade tidigare erfarenhet av att boka tåg utomlands i större omfattning. Däremot hade de tillräcklig datorvana för att detta inte skulle upplevas som ett hinder i sökningarna. Vidare är undersökningen begränsad till bokning online. Med dessa förbehåll ger undersökningen ändå förståelse för hur enkelt eller svårt det är att boka tågresor till utlandet.

3.2 Resultat av provbokningarna

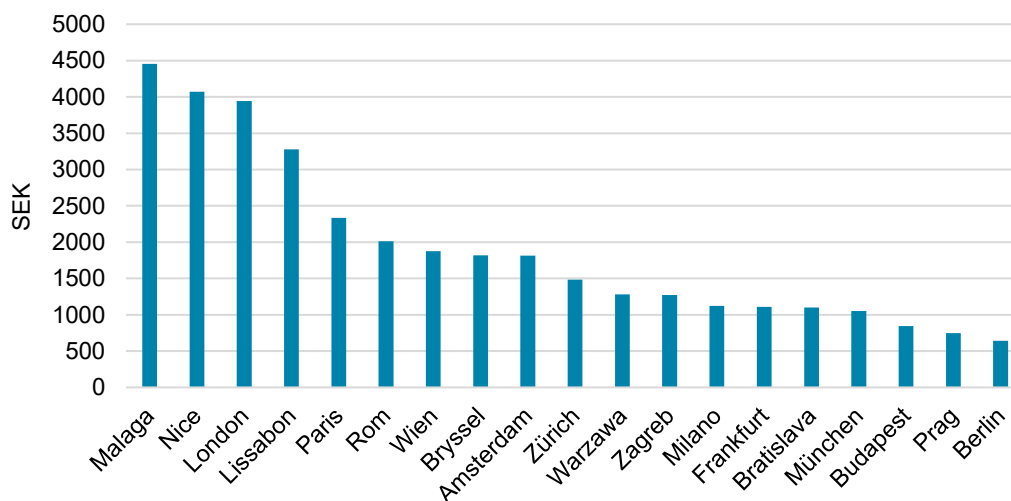
Låt oss inledningsvis konstatera att det har varit möjligt att hitta resor att boka till samtliga destinationer. Med några enstaka undantag har det varit enklare att boka resorna än vi föreställde oss.

Föga förvånande kan vi konstatera att restiderna på de undersökta rutterna blir långa, i synnerhet om man betänker att resorna har Malmö som utgångspunkt. Restid från Stockholm erhålls genom att addera 4,5 timmar till den redovisade tiden. Bland destinationerna i vårt urval uppvisar Berlin den kortaste restiden med 7 timmar och 30 minuter med en förbindelse som enbart går delar av året (Figur 3.2). Restiden till destinationer söder om Alperna överstiger 20 timmar. I regel krävs åtminstone ett par tågbyten för att nå de utvalda destinationerna. Restiden i de redovisade bokningarna omfattar också tid för byten, men någon särskild hänsyn till behov av längre bytestider har inte gjorts. Redovisade restider kan därför vara underskattade och representerar snarare minsta möjliga restid än vad som kan vara praktiskt möjligt eller bekvämt för resenären. Som förväntat kräver destinationerna längst bort flest byten, men på tre byten är det möjligt att komma så långt bort som till Rom eller Zagreb.



Figur 3.2. Snabbast restid och antal byten mellan Malmö och de utvalda destinationerna.
Källa: Undersökning genomförd av Academic Work.

I Figur 3.3 framgår biljettpriset för de olika destinationerna. Testpiloternas strävan har varit att boka ombokningsbara biljetter, men i några fall har det varit svårt för dem att med säkerhet fastställa vilken biljettyp som bokats och i några fall saknades denna möjlighet. Biljettpriserna tycks i flera fall vara lägre än vi hade väntat oss och hyfsat konkurrenskraftiga gentemot flyget. Ett undantag är priset för en tågresa till London som är betydligt högre än flygets som pressats av hård konkurrens.



Figur 3.3. Pris för enkelbiljett på de utvalda destinationerna.
Källa: Undersökning genomförd av Academic Work.

De genomförda provbokningarna visar att det är möjligt att boka tågresor till samtliga utvalda destinationer online. Tidsåtgången för varje enskild bokning varierar i spannet från ett fåtal minuter upp till tre timmar. I detta finns en geografisk dimension i att destinationer långt borta ofta var svårare att boka än destinationer i norra Europa. Lissabon, Malaga och Nice tog överlägset längst tid att boka. Att boka resor till Tyskland är bara några knapptryckningar bort.

För de genomförda bokningarna har testpiloterna inte på något systematiskt sätt försökt att sålla bort reseupplägg som av olika skäl ter sig som problematiska. Det kan exempelvis gälla byten mitt i natten eller orimligt korta bytestider på icke tidigare besökta stationer.

Testpiloternas mening är att det skulle behövas ganska mycket "handpåläggning" för att sålla bort sådana problematiska upplägg. Vissa bokningssidor har visserligen funktioner där det går att filtrera bort korta bytestider eller byten som kräver förflyttning till annan station. Problemet är att det kan vara svårt och tidsödande att finna denna funktion. Återstår då att själv identifiera vilka rutter som innebär byten i natten eller andra svårigheter och välja bort dessa alternativ. Den typen av problematik finns för flertalet destinationer i denna undersökning.

Det saknas möjlighet att boka en direktbiljett om resan involverar mer än ett järnvägsföretag. Med undantag av resor till Lissabon, Malaga och Nice var det däremot möjligt att boka en sammanhållen biljett. Utmärkande för de två förstnämnda är att de är de två mest avlägsna destinationerna i undersökningen, vilket kan vara en bidragande faktor. För att boka dessa resor var det nödvändigt att dela upp bokningen i flera etapper. Utan kunskap om vilka bolag som trafikerar de internationella linjerna och kännedom om de viktiga knutpunkterna i järnvägssystemet riskerar en sådan bokning att bli tidsödande.

Ur denna undersökning går det inte att utläsa något tydligt mönster huruvida det är mer ekonomiskt fördelaktigt att köpa biljett via järnvägsföretaget än från tredjepartsleverantörer. Testpiloterna pekar på att det kan vara svårt att jämföra priser mellan olika bokningssajter då det i vissa fall inte är tydligt vilken typ av biljett som bokningen gäller och vilka villkor som gäller angående exempelvis ombokning. Detta är givetvis problematiskt då den bristande transparensen medför att kunden inte vet vilka villkor som är kopplade till biljetten.

Utifrån denna undersökning går det därför inte att uttala sig om huruvida tredjepartsaktörers bokningssidor generellt är dyrare än bokningar direkt via järnvägsföretagens bokningssidor.

Testpiloterna har under sina provbokningar inte stött på något som kan liknas vid kom-fram-garanti. Med en sådan garanti avses hjälp på plats vid exempelvis en missad anslutning på grund av att ett tåg blivit försenat utan ytterligare kostnad för resenären. Det är en hjälp som motsvarar den som i regel kan fås vid flygbolagens servicedisk vid förseningar. Det kan exempelvis handla om hjälp att boka om biljetter till ett senare tåg eller att resenären får åka taxi en sträcka. I en enklare form kan garantin utgöras av en rättighet att stiga på nästa tåg.

Enligt testpiloterna framgår av bokningssidorna att resenärer har rätt till ersättning om tågen är försenade över ett visst tidsspann. Ofta med en hänvisning till EU- eller internationell reglering om passagerarrättigheter. Då resor sätts ihop på egen hand med flera järnvägsföretag är det ottydligt beskrivet vad som gäller.

Vår bedömning av EU:s reglering är att passagerarrättigheterna i detta fall enbart gäller sträcka för sträcka såvida något annat inte är tydligt angivet vid tågbokningen.

Vad kan förbättras?

Regeringsuppdragets frågeställning om enkelhet kan specificeras i mera konkreta mål och ambitioner: att det inte ska vara svårt att finna inköpsställen (hög transparens om var alternativen finns), inte krångligt (inte behöva kontakta många bokningskanaler och köpa många olika delbiljetter, det tar inte orimligt lång tid att hitta och boka), inte riskfyllt (biljettförsäljaren garanterar och tar ansvar för hela sträckan), inte oproportionellt/orimligt dyrt. Därtill bör det finnas en viss omfattning på antalet destinationer.

Kriterier som dessa har vi använt som utgångspunkt för den analysmodell vi använder för att tolka resultatet av provbokningarna. I vår analysmodell utgår vi från ett antal områden som vi bedömer är särskilt intressanta utifrån ett konsumentperspektiv (Tabell 3.1. Analysmodell: Hur marknadsmogen är produkten för bokning av internationella tågbiljetter?).

Tabell 3.1. Analysmodell: Hur marknadsmogen är produkten för bokning av internationella tågbiljetter?

<i>Transparens</i> (ex. biljettyp, villkor, var biljetterna finns)	<i>Enkelhet/krånglighet</i> (ex. byten, bytestider)	<i>Risk</i> (kom-fram-garanti)	<i>Kostnad</i> (tid, pris)
Enkelt att hitta försäljningsställen, men svårt att få överblick och göra jämförelser. Kan förbättras gällande villkor. Tydligare om bokning sker direkt hos järnvägsföretaget som utför trafiken.	Hyfsat enkelt att få ihop kortare resor som understiger ett dygn. Mer tidsödande insatser kan dock krävas för att undvika förbindelser med byten mitt i natten och erhålla rimliga bytestider. Längre resor är krångliga att boka om möjlighet till sammanhållen biljett saknas. Kunskap om var de viktiga bytespunkterna i järnvägs-systemet finns underlättar väsentligt om kombinationer av flera bokningssidor behövs för att få ihop en resa.	Förbättringspotential. Saknas garantier för att komma fram och att man blir hjälpt på plats. Möjlighet att boka direktbiljett som involverar flera järnvägsföretag med ett utpekat (reglerat) resenärsansvar saknas.	Långa restider. Nattåg krävs sannolikt för rimliga förbindelser för resor i tjänsten. Priset överkomligt för flertalet destinationer.

Källa: Undersökning genomförd av Academic Work.

Ett område är *Transparens* som handlar om att det inte ska vara svårt att hitta försäljningsställen, men också tydlighet gällande vilken typ av biljett och därtill kopplade villkor som ingår i bokningen. Detta område har stor förbättringspotential. Det är visserligen inte svårt att finna försäljningsställen, men det är svårt att få överblick och jämföra utbudet. Våra testpiloter vittnar om att det i regel är större tydlighet om bokningen sker direkt från ett och samma järnvägsföretag. Särskilt otydligt om vad som gäller är det om flera järnvägsföretag är involverade i resan, vilket torde vara vanligast vid längre internationella tågresor.

Hur *enkelt eller krångligt* det är att göra tågbokningar beror på destinationsvalet. Resor till Tyskland och dess närhet är som regel enkla att boka via DB:s webbplats och bokningar via tredjepartsleverantörer fungerar oftast utan problem. Resor som överstiger ett dygn ställer större krav på kunskap för att kunna dela upp resan i olika etapper som bokas via olika bokningssidor. Vi kan notera att flera bokningssidor ger tips på rutten och bytespunkter till vanligt förekommande resmål. Den typen av information kan vara ett sätt för tredjepartsleverantörer att locka potentiella resenärer till sin sida. Funktioner för att enkelt kunna anpassa bytestider och undvika byten vid oönskade tidpunkter kan förbättras, även om vi är medvetna om att vissa bokningssidor erbjuder sådana funktioner.

Risk är ett annat område med betydande förbättringspotential. Någon kom-fram-garanti lämnas inte och det tycks vara svårt att få hjälp på plats vid exempelvis förseningar. Våra testpiloter kunde inte heller finna någon information om att det exempelvis är tillåtet att hoppa på nästa tåg i händelse av missad anslutning. Flera av sträckorna som testpiloterna bokar omfattas av *Agreement on Journey Continuation* (AJC) som i mån av plats ger just den möjligheten. Tydlig information om detta vid bokningstillfället skulle sannolikt bidra till ökad trygghet för passagerarna.

Passagerarnas rättigheter skulle stärkas betydligt om det vore möjligt att boka direktbiljetter som involverar flera järnvägsföretag, eller på annat sätt ge kom-fram-garanti som försäkrar resenären om att komma fram till destinationen utan merkostnad. Sådana garantier kommer inte utan en kostnad som ytterst kommer att betalas av resenärerna i form av ökade biljettpriser. Vi har ingen kunskap om hur betalningsviljan ser ut för olika former av kom-fram-garantier.

När det gäller *kostnad* är vårt intryck att biljettpriserna från provbokningarna kan vara konkurrenskraftiga i en jämförelse med flyg för flertalet destinationer. Biljettpriserna till London förefaller däremot höga i jämförelse med flyget. London är en destination dit många bolag flyger och konkurrensen är därmed hård vilket pressar flygpriserna. I konkurrensytan mot flyget handlar det för tågets del inte om att alltid vara billigare. Tåget kan motivera ett något högre pris med att det exempelvis både är miljövänligt och bekvämt att arbeta under resan.

De långa restiderna begränsar de internationella tågresornas användbarhet för tjänstesenärer såvida det inte finns nattågsförbindelser med lämpliga avgångs- och ankomsttider. För personer som reser på fritiden kan naturligtvis resandet i sig vara en viktig del av upplevelsen.

3.3 Sammanfattningsvis

Undersökningen visar att det är fullt möjligt att boka internationella tågbiljetter från Sverige. Samtliga destinationer i undersökningen gick att boka på nätet. Resor till exempelvis Tyskland kan bokas mycket snabbt på några minuter, men längre resor till exempelvis Spanien och Portugal tog flera timmar i anspråk. De längre resorna behövde delas upp i etapper för att bli bokningsbara. Med den upparbetade kunskap testpiloterna byggde upp under arbetet skulle även dessa bokningar gå snabbare. I de flesta fall var det möjligt att boka hela resan via en tredjepartsbokningssida eller direkt från järnvägsföretagens webbplatser.

Att få till bekväma resor genom att undvika byten mitt i natten och få till lagom långa bytestider ställer större krav på kunskap och tid. En del bokningssidor har funktioner där det går att filtrera bort korta bytestider eller byten som kräver förflyttning till annan station. Det kan dock vara svårt och tidsödande att finna denna funktion. Då återstår att själv identifiera vilka rutter som innebär byten i natten eller andra svårigheter och välja bort dessa alternativ.

Transparensen behöver förbättras för att tydliggöra vilka villkor som är kopplade till de biljetter som bokas. Särskilt otydligt om vad som gäller är det om flera järnvägsföretag är involverade i resan, vilket torde vara vanligt vid längre internationella tågresor. Det är i regel inte svårt att hitta till tågbokningssidor, men det kan däremot vara svårt att få överblick och jämföra olika alternativ till följd av bristande transparens gällande villkor för olika biljettyper.

Vi kan konstatera att *Risk* är ett område med betydande förbättringspotential. Det lämnas ingen kom-fram-garanti och vilken hjälp som kan fås på plats vid förseningar är osäker. Våra testpiloter kunde inte heller finna någon information om att det exempelvis är tillåtet att hoppa på nästa tåg i händelse av missad anslutning. En slutsats är att passagerarnas rättigheter skulle stärkas om det vore möjligt att boka direktbiljetter som involverar flera järnvägsföretag, eller på annat sätt ge kom-fram-garanti som försäkrar resenären om att komma fram till destinationen utan merkostnad. Om risken minskar skulle produkten bli mer attraktiv för resenärer som premierar trygghet.

Sådana garantier kommer inte utan en kostnad som ytterst kommer att betalas av resenärerna i form av ökade biljettpriser. Ett möjligt scenario är att vi får en utveckling mot olika marknadssegment där konsumenter som önskar ökad trygghet kommer att få betala extra för detta.

Biljettpriserna är oftast inte avskräckande höga i jämförelse med andra transportalternativ. Ett undantag är priset för en tågresan till London som är betydligt högre än flygets som pressats av hård konkurrens.

I denna undersökning har det exempelvis inte varit möjligt att göra prisjämförelser mellan biljetter bokade direkt från järnvägsföretagens webbplatser och tredjepartsleverantörer beroende på att biljettvillkoren är oklara. De långa restiderna kan däremot vara ett problem för tjänsteresenärer såvida det inte går att lösa med nattåg. För fritidsresenären är de långa restiderna ett mindre problem då tågresan kan ses som en del av reseupplevelsen.

4 Regler och regelutveckling

I kapitlet redovisas internationell och EU-reglering som har betydelse för marknaden för bokning och köp av internationella tågbiljetter. Som ett underlag för redogörelsen har Trafikanalys låtit advokatfirman Oebergs gå igenom relevant lagstiftning på området och göra en översiktlig bedömning av regelverket och av vilka EU-rättsliga initiativ som kan komma att vidtas för att utveckla marknaden för bokning av internationella tågbiljetter.³²

För närvarande pågår arbetet med att genomföra EU:s policy i syfte att skapa gemensamma digitala system mellan medlemsstaterna för gemensamma informations- och bokningssystem. I ett första steg rör regleringen nationellt resande men ger grund även för utveckling av det internationella resandet.

EU-reglering har där så är aktuellt införts i svensk lag. I lagen (2010:165) om kollektivtrafik regleras närmare krav på att kollektivtrafikföretag i Sverige ska lämna information om sin trafik till ett gemensamt informationssystem. Transportstyrelsen som är tillsynsmyndighet har föreskrivit att informationen, som avser linjer, hållplatser och tidtabeller, ska lämnas elektroniskt till Samtrafiken Sverige AB.

Informationsskyldigheten är dock begränsad till statiska data. Det finns alltså inga krav på realtidsdata, prisuppgifter eller andra uppgifter som krävs för att möjliggöra bokning. Det finns heller inget krav på järnvägsföretag och andra kollektivtrafikföretag som bedriver persontrafik att ingå i ett gemensamt biljettsystem. En utredning har, som nämnts, arbetat parallellt med detta uppdrag på ett förslag om hur ett gemensamt nationellt biljettsystem kan utformas.

Vi beskriver också kort den finska lagen om transportservice, vilken är den enda nationella lagstiftning vi ha kunnat finna som reglerar krav på att järnvägsföretag inte bara ska tillgängliggöra information utan också öppna sina försäljningssystem för tredjeparts-leverantörer och andra som vill sälja andras biljetter.

I kapitlet redogörs också för relevant rättspraxis inom konkurrensområdet. Vi gör också en översiktlig bedömning av regelverket och av vilka EU-rättsliga initiativ som kan komma att vidtas för att utveckla marknaden för bokning av internationella tågbiljetter.

4.1 Internationell reglering och EU-reglering

Järnvägspaketen och SERA-direktivet

Av *artikel* 90 och 91 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF), följer bland annat att Europaparlamentet och rådet ska fastställa gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier i syfte att uppnå FEUF:s och fördraget om Europeiska Unionens mål. Med stöd av dessa artiklar och dess motsvarighet i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (artikel 71) har EU bland annat beslutat om ett antal direktiv på järnvägsområdet i syfte att

³² Advokatfirman Oebergs (2019): Rättsutredning rörande lagstiftning som reglerar bokning av internationella tågbiljetter, PM sammanställt på uppdrag av Trafikanalys, *Utr 2019/45*, Stockholm.

öppna medlemsstaternas respektive järnvägsmarknader. Det har skett i omgångar, populärt kallat järnvägspaket, senast genom det fjärde järnvägspaketet.

I det fjärde järnvägspaketet ingår bland annat en ändring av direktiv 2012/34, det s.k. SERA-direktivet (*Single European Railway Area*).³³ Enligt den nya artikeln 13a i SERA-direktivet, i lydelsen enligt ändringsdirektivet, 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. Medlemsstaten kan även ge befogenhet till behöriga myndigheter att ta fram ett sådant system. Syftet med att ta fram ett sådant system är att säkerställa konkurrensneutralitet och icke-diskriminering mellan järnvägsföretag. Systemet ska förvaltas av en offentlig eller privat juridisk person eller en sammanslutning av alla järnvägsföretag som bedriver persontrafik. Sverige har valt att inte införa detta krav i svensk lagstiftning. Även i internpromemorian om genomförandet av fjärde järnvägspaketet görs bedömningen att ett sådant krav inte ska införas i Sverige (se nedan).

Av artikel 13a.2 i SERA-direktivet framgår att EU-kommissionen ska övervaka utvecklingen av informations- och direkt-biljettsystem samt till utgången av 2022 lämna en rapport och vid behov föreslå lagstiftning.

Svensk implementering av fjärde järnvägspaketet

Inför det svenska genomförandet av det fjärde järnvägspaketet har Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet, presenterat ett antal lagförslag, att träda i kraft den 16 juni 2020.³⁴ Vad avser den nya artikel 13a i SERA-direktivet och möjligheten att reglera gemensamma informations- och biljettsystem sägs följande i promemorian (s. 490 ff).

"När lagen om kollektivtrafik tillkom 2009/2010 uttalade regeringen att det i första hand är kollektivtrafikbranschens ansvar att utveckla gemensamma standarder för betalsystem. Regeringen skulle samtidigt noga följa utvecklingen inom området för att vid behov återkomma med förslag till lagstiftning om krav på gemensamma betalsystem. Även inom ramen för det så kallade ITS-direktivet pågår arbete för att säkerställa trafikslagsövergripande resenärs- och informationsplaneringstjänster bl.a. med den delegerade förordningen om reseinformationstjänster som kräver att alla persontransportaktörer ska tillgängliggöra sina data i en nationell åtkomstpunkt. Sammantaget görs bedömningen att inom ramen för införlivandet av ändringarna av direktiv 2012/34/EU vidtas inga ytterligare åtgärder avseende gemensamma informations- och biljett-system."

TSD TAP³⁵

Kommissionen har den 5 maj 2011 antagit en TSD TAP – kommissionens förordning (EU) nr. 454/2011 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet "Telematikapplikationer för persontrafik" i det transeuropeiska järnvägssystemet – ändrad senast den 16 maj 2019.

Syftet med TSD TAP är att fastställa förfaranden och gränssnitt mellan alla typer av aktörer för att tillhandahålla information och biljetter för resenärer via allmänt tillgängliga tekniska lösningar. TSD TAP är tillämplig på applikationer som ingår i servicen till passagerarna, bland

³³ Europaparlamentets och Europeiska unionens råd (2016): Direktiv av den 14 december om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen; 2016/2370/EU, Bryssel.

³⁴ Infrastrukturdepartementet (2019): *Fjärde järnvägspaketet*, Promemoria 2019-07-22, Stockholm.

³⁵ TSD TAP; Tekniska Specifikationer för Driftskompatibilitet avseende delsystemet Telematikapplikationer för persontrafik.

annat system som ger information till resande före och under resan, biljettbokningssystem, betalningssystem, bagagehantering och anslutningssamordning mellan tåg och med andra transportsätt. Av TSD TAP framgår att kraven ska införas i tre faser. Enligt den översiktsplan ("masterplan") som den europeiska järnvägsbyrån, ERA, har publicerat för TSD TAP ska den vara helt införd före år 2021.

Den internationella järnvägskonventionen och enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (COTIF/CIV)³⁶

Villkoren för passagerares rättigheter och skyldigheter vid internationella transporter av passagerare på järnväg regleras och styrs av enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV – Appendix A till COTIF), samt i EU:s tågpassagerarförordning (mer om denna nedan). Detta under förutsättning att villkoren är överenskomna och baseras på ett kontraktsförhållande (mellan järnvägsföretaget och resenären). Kontraktsförhållandet bekräftas i en biljett, antingen som en pappersbiljett eller i en e-biljett. En biljett motsvarar ett kontrakt/ett transportavtal. För att flera biljetter ska utgöra ett transportavtal, och så klargörs i avtalsvillkoren, ska de ha köpts och distribuerats tillsammans i en och samma transaktion (en ficka, häftats ihop, korsreferens, ett totalbelopp, elektroniskt länkade).³⁷ I CIV kap. 9 anges vilken rätt resenären har gentemot transportören om störningar och förseningar uppstår under resan för att antingen få assistans och kunna fullfölja resan eller för att få ersättning eller kompensation i efterhand.

Tågpassagerarförordningen

Europaparlamentet och rådet har med stöd i artikel 71 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen antagit förordningen (EG) nr. 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer ("Tågpassagerarförordningen"). I förordningen hänvisas till villkoren enligt CIV (se ovan).

Tågpassagerarförordningen, som är direkt tillämplig i alla medlemsstater, reglerar till största delen järnvägsföretagens skadeståndsansvar mot resenärer i nationell och internationell trafik inom unionen, resenärernas rätt till information och till ersättning och ombokning vid förseningar, rättigheter för personer med funktionshinder etc. Förordningen är i huvudsak en civilrättslig reglering som reglerar förhållandet mellan parterna i ett transportavtal, dvs. järnvägsföretag och resenär. Det innebär att om järnvägsföretagen inte följer reglerna så måste resenären söka sin rätt genom att väcka talan i civil domstol (eller vända sig till ARN). Förordningen innehåller dock också viss offentligrättslig reglering för att bland annat underlätta bokning av biljetter genom reglering till grund för införandet av ett datoriserat bokningssystem för järnvägstransporter.

Bokning definieras i Tågpassagerarförordningen som ett tillstånd ("authorisation") på papper eller i elektronisk form som berättigar till transport enligt i förväg bekräftade och personligt utformade transportarrangemang.

³⁶ Fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF), Bihang A Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV - Convention Internationale pour le transport des Voyageurs). CIV syftar till att införa enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg. CIV är en del av den internationella järnvägskonventionen COTIF, som tagits fram av den mellanstatliga järnvägsorganisationen OTIF, med ca 50 medlemsstater i Europa, Afrika och Asien (Mellanöstern). För att nå detta mål arbetar OTIF nära andra organisationer såsom Internationella järnvägskommittén, CIT, FN:s UNECE, Europeiska järnvägsbyrån ERA samt Europeiska kommissionen.

³⁷ CIV 3.3–3.5.

Järnvägsföretag och biljettutfärdare (återförsäljare av järnvägstransporter) ska enligt Tågpassagerarförordningen erbjuda biljetter, "direktbiljetter" och bokningar när sådana finns att tillgå (artikel 9.1). Med "direktbiljett" ("*through ticket*") menas en biljett som representerar ett transportavtal som har ingåtts för att genomföra på varandra följande järnvägstjänster av ett eller flera järnvägsföretag (artikel 3 p. 11).

I Tågpassagerarförordningens artikel 10 anges att järnvägsföretag och biljettutfärdare – för att lämna information och utfärda biljetter enligt förordningen – ska använda ett datoriserat informations- och bokningssystem, benämnt CIRSRT (*Computerised Information and Reservation System for Rail Transport*). Detta system ska enligt artikel 3.14 innehålla följande.

- a) Scheman och tidtabeller för persontrafiken.
- b) Platstillgången på persontåg.
- c) Biljettpriser och särskilda villkor.
- d) Hur tågen kan utnyttjas av personer med nedsatt rörlighet.
- e) Olika möjligheter att göra bokningar eller utfärda biljetter eller direktbiljetter, i den utsträckning vissa av eller samtliga dessa möjligheter är tillgängliga för användarna.

I artikel 10 i Tågpassagerarförordningen anges vidare att Europeiska kommissionen ("kommissionen") på förslag från europeiska järnvägsbyrån ("ERA") ska anta en TSD TAP (se ovan) som ska göra det möjligt att lämna den information som anges i en bilaga till Tågpassagerarförordningen, bl.a. tidtabeller och villkor för den snabbaste respektive billigaste resan (och t.ex. tillgång på platser för rökare och icke-rökare...). Vidare ska järnvägsföretagen anpassa sitt CIRSRT till nämnda TSD enligt den tidsplan som anges där.

Kommande ändringar av tågpassagerarförordningen

Kommissionen har i september 2017 lämnat ett förslag till omarbetning och ändring av Tågpassagerarförordningen.

Kommissionen föreslår bland annat ändringar av artikel 9 (som numreras om till artikel 10), som innebär att järnvägsföretagen och biljettutfärdare ska göra sitt yttersta för att erbjuda direktbiljetter, inbegripet resor över gränser och med flera järnvägsföretag.

Europaparlamentet har i sin resolution över förslaget den 15 november 2018 föreslagit skärpningar av den nya artikel 10, som innebär att reglerna ska bli mer tvingande. Bland annat föreslås att järnvägsföretag ska erbjuda direktbiljetter, dvs. utan tillägget om "att när så är möjligt". Vidare föreslås en ny artikel 10a enligt följande.

"Artikel 10a

Tillhandahållande av reseinformation via programmeringsgränssnitt

1. Järnvägsföretag ska ge icke-diskriminerande tillgång till all reseinformation, inklusive operativ information om tidtabeller och tariffer i realtid, enligt vad som avses i artikel 9, via programmeringsgränssnitt (API).
2. Järnvägsföretagen ska tillhandahålla researrangörer, biljettutfärdare och andra järnvägsföretag som säljer trafiktjänster 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.
3. Järnvägsföretagen ska säkerställa att de tekniska specifikationerna för programmeringsgränssnitten är väl dokumenterade och öppet tillgängliga utan kostnad.

Gränssnitten ska använda öppna standarder, allmänt använda protokoll och maskinläsbara format så att de är driftskompatibla.

4. Järnvägsföretagen ska se till att alla ändringar av de tekniska specifikationerna för deras programmeringsgränssnitt görs tillgängliga, förutom i nödsituationer, för researrangörer och biljettutfärdare i förväg, så snart som möjligt och inte mindre än tre månader innan en ändring genomförs. Nödsituationer ska dokumenteras och dokumentationen ska på begäran göras tillgänglig för de behöriga myndigheterna.

5. Järnvägsföretagen ska säkerställa att tillgång till programmeringsgränssnitten ges på icke-diskriminerande villkor, med likvärdig tillgänglighet och funktion, inklusive support, tillgång till all dokumentation och alla standarder, protokoll och format. Researrangörer och biljettutfärdare får inte missgynnas i förhållande till järnvägsföretagen själva.

6. Programmeringsgränssnitten ska införas i enlighet med kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017.³⁸

På Transportrådets möte den 2 december 2019 behandlades förslaget om omarbetning av Tågpassagerarförordningen. Rådet har i en gemensam ståndpunkt enats om förslaget med vissa tillägg och ändringar. Bland annat föreslår rådet ändringar i parlamentets förslag om skärpta krav om direktbiljetter (i ett tillägg till artikel 10a) som återigen tonar ner de föreslagna skärpningarna. Från att järnvägsföretag och biljettutfärdare "ska erbjuda direktbiljetter" till "ska vidta alla rimliga åtgärder för att erbjuda", det senare i synnerhet för flera biljetter som utfärdats av ett enda järnvägsföretag. Flera biljetter köpta vid ett och samma tillfälle från samma järnvägsföretag ska dock alltid enligt rådet utgöra en direktbiljett där, om inget annat anges, järnvägsföretaget är ansvarigt om resenären missar en eller flera anslutningar. En möjlighet att få ersättning till 50 procent för missade anslutningar införs för resor som resenären på eget initiativ har satt ihop med flera biljetter, och det faller på biljettutfärdare eller researrangörer att hantera sådana ärenden. Detta gäller dock inte om resenären informeras i förväg, på biljetten eller annanstans, om att biljetterna utgör separata transportavtal. Man lyfter också fram och föreslår att järnvägsföretag ska samarbeta för att i största möjliga utsträckning kunna erbjuda sådana direktbiljetter.³⁹

Enligt rådet innebär förändringarna att passagerarnas rättigheter stärks samt att de uppmuntrar järnvägsföretagen att tillhandahålla fler och bättre tjänster. Man lyfter bland annat fram att informationen om resenärernas rättigheter förbättras och att en sammanfattning av rättigheterna bör anges på biljetten. Av biljetten ska också framgå om det är en direktbiljett eller inte. En force majeure-klausul för järnvägstjänster införs som gör villkoren mer lika andra transportsätt. Den klargör bland annat att järnvägsföretagen är ersättningsansvariga vid strejk bland järnvägspersonal, men inte för förseningar eller inställd trafik till följd av händelser som de inte hade kunnat undvika, till exempel extrema väderförhållanden, naturkatastrofer eller personer på spåret.⁴⁰

I kommissionens förslag stryks vidare artikel 10 om CIRSRT och om att järnvägsföretagen ska anpassa sitt CIRSRT till de krav som anges i en kommande TSD TAP. I stället hänvisas i ingresspunkt 10 till att mer detaljerade krav på tillhandhållandet av reseinformation anges i den beslutade TSD TAP.

³⁸ Dvs. förordningen om multimodala reseinformationstjänster.

³⁹ Europeiska unionens råd (2019): Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer - Allmän riktlinje, 2017/0237(COD) Bryssel.

⁴⁰ Europeiska rådet (2019): Tågresenärers rättigheter: rådet enas om en ståndpunkt om uppdaterade regler, Pressmeddelande 2.12.2019, Bryssel.

För närvarande pågår förhandlingar mellan Rådet och Europaparlamentet om villkoren i den slutliga texten. En rapport till Europaparlamentet från de pågående förhandlingarna lämnades den 19 februari 2020.⁴¹

Den reviderade förordningen ska börja tillämpas två år efter ikraftträdandet.⁴²

ITS-direktivet

"ITS" är ett samlande begrepp för intelligenta transportsystem. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag ("ITS-direktivet") omfattar åtgärder inom ett antal prioriterade områden, bland annat optimal användning av väg-, trafik- och resedata. Systemen är avsedda att stödja trafikanterna genom att förse dem med aktuell och korrekt information om trafiken. Genom att få tillgång till sådan information kan en trafikant lättare hitta ett effektivt sätt att genomföra sin resa. ITS kan bland annat användas för att ge tillgång till uppdaterad trafikinformation inte bara inför resan utan även fortlöpande under denna.

De prioriterade områdena innefattar i sin tur så kallade prioriterade åtgärder inom vilka kommissionen ges rätt att anta specifikationer i form av delegerade akter. Bland annat har kommissionen rätt att anta specifikationer avseende tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster och tillhandahållande av EU-omfattande realtids-trafikinformationstjänster.

Som komplettering till ITS-direktivet beslutade kommissionen i maj 2017 om en delegerad förordning (EU) 2017/1926 om multimodala reseinformationstjänster. Den innebär att all information kopplad till resor med alla möjliga färdssätt ska vara lättillgänglig för alla, både resenärer och tredjepartsutvecklare. Syftet med förordningen är att stödja utvecklingen av trafikslagsövergripande resenärs- och informationsplaneringstjänster, särskilt tjänster som gör det möjligt för gränsöverskridande och interregionala resor inom EU.

Svensk implementering av ITS

Enligt lagen (2013:315) och förordningen (2016:383) om intelligenta transportsystem vid vägtransporter ska Trafikverket svara för den nationella åtkomstpunkt för rese- och trafikdata som ska finnas enligt den delegerade förordningen om multimodala reseinformationstjänster. Transportstyrelsen ska enligt samma svenska förordning bedöma om kraven i EU:s förordning på tillgänglighet, utbyte och vidareutnyttjande av rese- och trafikdata följs av myndigheter, transportföretag och leverantörer av reseinformationstjänster. Transportstyrelsen ska även rapportera till kommissionen om åtgärder, framsteg och resultat enligt förordningen.

⁴¹ Europaparlamentet (2020) Draft agenda onsdag 19 februari, Utskott för transport och turism, [www.emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/agenda/202002/TRAN?meeting=TRAN-2020-0219_1P&session=02-19-09-00&item=ITRAN\(2020\)0219_1PEN-1&lang=EN](http://www.emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/agenda/202002/TRAN?meeting=TRAN-2020-0219_1P&session=02-19-09-00&item=ITRAN(2020)0219_1PEN-1&lang=EN) (hämtad 2020-04-19).

⁴² Europaparlamentet (2020): Legislative train schedule; recast of the regulation on rail passengers' rights and obligations, [www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-services-including-transport/file-rail-passengers-rights-and-obligations-\(recast\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-services-including-transport/file-rail-passengers-rights-and-obligations-(recast)) (hämtad 2020-04-21).

4.2 EU:s konkurrensreglering

EU:s konkurrensbestämmelser enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), vilka utgör grund för nationell konkurrenslagstiftning i medlemsstaterna, innehåller två centrala bestämmelser; förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten och förbud för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsstyrka.

Utgångspunkten för den första bestämmelsen är att informationsutbyten som syftar eller leder till snedvriden konkurrens genom att inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs är förbjudna enligt artikel 101.1 i FEUF. Enligt artikel 101.3 finns det dock situationer då artikel 101.1 inte ska anses tillämplig. Det kan röra sig bland annat om att informationsutbytet främjar teknisk och ekonomisk utveckling och att denna utveckling kommer konsumenterna till godo. Detta gäller dock inte om något av följande är uppfyllt; a) informationsutbytet ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål eller b) informationsutbytet ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

Kommissionen har i ett meddelande utfärdat riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 ("Riktlinjerna").⁴³ Kapitel 2 i Riktlinjerna innehåller allmänna principer för hur informationsutbyte mellan konkurrenter ska utvärderas från konkurrensrättslig synpunkt. Informationsutbyte kan ske i varierade former, t.ex. kan information delas direkt mellan konkurrenter eller indirekt, genom att en branschorganisation förmedlar information till och mellan konkurrenter. Enligt Riktlinjernas p. 57–58 kan informationsutbyte mellan företag ha både positiva och negativa konsekvenser för marknaden. Avgörande för informationsutbytets konsekvenser på marknaden är bland annat informationens innehåll och hur pass konkurrensutsatt ifrågasatt marknad är. Informationsutbyte behöver inte per automatik medföra konkurrensrättsliga problem.

I p. 106 i Riktlinjerna ges ett exempel på att en turistbyrå och bussbolagen i ett land sprider information om aktuella priser på biljett på en webbplats som är fritt tillgänglig för allmänheten och där det inte är fråga om planerade priser utan aktuella priser på nuvarande och framtida tjänster. I analysen av exemplet sägs att detta inte har till syfte att begränsa konkurrensen (till skillnad från ett annat exempel, där endast medlemsföretag fick tillgång till informationen och där informationen gällde planerade priser). Det sägs därför vara mindre sannolikt att detta är till för att samordna priserna, men varnas för att informationsutbytet kan vara en mekanism för att övervaka avvikelser från en samverkan. I den mån detta skulle ge konkurrensbegränsande effekter är det dock, enligt kommissionen, sannolikt att effektivitetsvinsterna kommer konsumenterna till godo i sådan utsträckning att de konkurrensbegränsande effekterna uppvägs, varför villkoren i artikel 101.3 sannolikt skulle vara uppfyllda.

Mot bakgrund av att järnvägsföretagen i direktiv och förordningar åläggs att lämna ifrån sig information så att den kan tillgängliggöras för resenärer, torde frågan om otillåtet horisontellt samarbete inte vara ett hinder för järnvägsföretagen att samarbeta om information.

Det är däremot frågan om missbruk av dominerande ställning (artikel 102 i FEUF) som kan komma att aktualiseras, genom att ett företag med sådan ställning vägrar att leverera information eller på annat sätt nekar konkurrenter tillträde till tjänster på ett sätt som snedvrider konkurrensen. Enligt EU-domstolens praxis är det dock endast i vissa fall som exempelvis en leveransvägran kan bedömas utgöra missbruk av en dominerande ställning. I

⁴³ Europeiska Kommissionen (2011): Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, 2011/C 11/01, Bryssel.

ett vägledande fall⁴⁴, rörande leveransvägran från ett järnvägsföretag till ett annat, har domstolen satt upp tre kriterier ("Bronnerkriterierna"): 1) vägran är av beskaffenhet att eliminera all konkurrens på den relevanta marknaden, 2) vägran är inte objektivt berättigad och 3) tjänsten är oundgänglig för den som efterfrågar den.

4.3 Nationell konkurrenslagstillämpning

Under senare år och i takt med att järnvägsmarknaden har blivit allt mer öppen och utvecklats med fler aktörer som söker konkurrens med redan etablerade järnvägsföretag har frågan om missbruk av dominerande ställning varit föremål för beslut från nationella konkurrensmyndigheter. Här återges beslut från den svenska, franska respektive tyska konkurrensmyndigheten.

I det första fallet fann det svenska Konkurrensverket inte grund för att pröva frågan vidare. I övriga fall, och särskilt där frågan gäller förhållandet mellan järnvägsföretag och tredjepartsförsäljare, har myndigheterna funnit grund för klagomålen.

Konkurrensverket om MTR/SJ

Frågan om missbruk av dominerande ställning har behandlats av Konkurrensverket i ett beslut från 4 juni 2019.⁴⁵ MTR Express (Sweden) AB och Saga Rail AB hade anmält SJ AB:s agerande (leveransvägran) – att inte medge försäljning av klagandebolagens biljetter i sina digitala försäljningskanaler – som ett missbruk av dominerande ställning och något som dessutom borde förbjudas enligt bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

I sitt beslut redogjorde Konkurrensverket för Bronnerkriterierna som, enligt ovan nämnda dom, bör vara uppfyllda för att en leveransvägran ska anses utgöra missbruk av en dominerande ställning och företaget därmed ska kunna åläggas leveransplikt. I ärendet berörs förhållandet mellan två aktörer inom samma marknadsled, dvs. mellan två järnvägsföretag. Verket valde emellertid att inte pröva frågan och att därmed inte göra någon slutlig bedömning av om SJ:s vägran att medge tillträde till sina online-kanaler var ett enligt lagen förbjudet missbruk av dominerande ställning. Som skäl för detta angavs att Konkurrensverket har ett ansvar för att använda sina resurser så effektivt som möjligt och att ett ingripande med stöd av konkurrenslagen inte var den mest effektiva åtgärden i ärendet.

Ett ingripande med stöd av konkurrenslagen skulle dock enligt verket oavsett detta inte i tillräcklig grad lösa problemen med hinder för inträde och expansion på marknaden. Påvisade konkurrensproblem skulle enligt verket kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt och verket har i en skrivelse till regeringen beskrivit observerade problem och föreslagit att en utredning i syfte att rätta till problemen genomförs.⁴⁶

⁴⁴ Mål C-7/97 Bronner v. Mediaprint, EU:C:1998:569.

⁴⁵ Konkurrensverket (2019): Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell tågtrafik, Skrivelse, Dnr 230/2018, 380/2018, Stockholm.

⁴⁶ Verket föreslår till exempel reglering, men har på direkt fråga inte kunnat utveckla hur denna reglering närmare skulle se ut. Verket föreslår istället att behov och utformning av en sådan reglering utreds närmare (Konkurrensverkets skrivelse samt möte med Konkurrensverket i november 2019).

Autorité de la Concurrence om SNCF/Karavel-Promovacances, Lastminute and Switch (2009, 2014)

Den franska konkurrensmyndigheten prövade år 2009 ett klagomål från tre online-baserade återförsäljare om att SNCF hade vägrat dem möjlighet att erbjuda samma biljett-erbjudanden som SNCF själva erbjöd på sina egna bokningssidor voyages-sncf.com respektive den med Expedia samägda bokningssidan Agence Voyages-sncf.com.

Myndigheten fann att SNCF:s vägran att ge återförsäljarna nödvändig teknisk tillgång för att kunna marknadsföra erbjudanden om till exempel sista minuten-biljetter, rabatterade TGV-biljetter eller "print ticket" funktioner, var konkurrensbegränsande för SNCF:s konkurrenter på biljettförsäljningsmarknaden. Genom att vägra konkurrenterna samma villkor som gällde för egna online-baserade försäljare hade SNCF, i strid med lagen, missbrukat sin dominerande ställning. Myndigheten beslöt därför att bötfälla SNCF med 5 miljoner euro.

Myndigheten konstaterade också att SNCF:s datoriserade bokningssystem utgjorde en väsentlig anläggning (essential facility) för biljettåterförsäljare och att utan tillgång till denna fanns ingen möjlighet till etablering på försäljningsmarknaden. Detta som en direkt följd av att SNCF hade ett formellt monopol på järnvägsmarknaden för persontrafik vid tiden för beslutet.⁴⁷ Myndigheten förbjöd därför SNCF att mot vite tillämpa olika försäljningsvillkor för andra än vad som gällde för egna försäljare.

Till följd av beslutet gjorde SNCF en rad preliminära åtaganden för att jämställa villkoren för SNCF:s konkurrenter med den egna försäljningen och så att resenärerna ska kunna köpa samma biljetter och erbjudanden, oavsett vilken försäljningskanal de vänder sig till. SNCF avgav också en försäkran om att även i en framtida teknisk utveckling, där till exempel pappersbiljetten inte längre finns, ge sina online-baserade återförsäljare samma villkor som i den egna försäljningsverksamheten.⁴⁸

Den franska konkurrensmyndigheten har därefter i en fortsatt utredning genomfört ett s.k. marknadstest där företag aktiva på reseförsäljningsmarknaden (AS Voyages)⁴⁹ har fått yttra sig. Utredningen har resulterat i ett beslut från myndigheten med en rad bindande åtaganden för SNCF.

Dessa förpliktar SNCF att behandla sina online-baserade dotterbolag (bl.a. Agence Voyages-sncf.com) och konkurrerande företag på försäljningsmarknaden på samma sätt.⁵⁰ I ett pressmeddelande⁵¹ skriver den franska konkurrensmyndigheten:

"De åtaganden som gjorts av SNCF förenklar och klargör systemet för distribution av tågbiljetter. Resebyråer och andra återförsäljare kommer nu att vara föremål för motsvarande villkor som Agence Voyage-sncf.com, särskilt när det gäller fakturering, ersättning och tillgång till information.

⁴⁷ I december 2009 avreglerades den internationella persontrafikmarknaden inom EU och från januari 2010 förlorade SNCF sin ensamrätt på denna del av marknaden.

⁴⁸ Conseil de la Concurrence (2009): Décision n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en oeuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne, www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments/09d06.pdf, (hämtad 2020-04-21).

⁴⁹ AS Voyages definieras här brett som företag i resebranschen som distribuerar och säljer biljetter och andra resetjänster för annans räkning.

⁵⁰ Autorité de la Concurrence (2014): Décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la distribution de billets de train, www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments/14d11.pdf (hämtad 2020-04-21).

⁵¹ Autorité de la Concurrence (2014): Vente de Billets de Train/Sale of Train Tickets, www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/2-octobre-2014-vente-de-billets-de-train, (hämtad 2020-04-21).

Dessa åtaganden gör det möjligt för resebyråer att differentiera sina tjänster - eftersom priset på tågbiljetter är reglerade - genom att erbjuda resenärer diversifierade och omfattande erbjudanden (innovativa bokningswebbplatser, biljetter som kombinerar alla typer av transporter, etc.)”.

Bundeskartellamt om DB:s villkor för biljettsamarbete

Den tyska konkurrensmyndigheten Bundeskartellamt (BKA) har i ett beslut från 2016⁵² behandlat Deutsche Bahn AG:s (DB) förfarande med kopplade villkor i samband med biljettsamarbete. Enligt den tyska järnvägslagen (General Railway Act, AEG) ska järnvägsföretag samarbeta om taxor för transitresor. I samband med fullföljandet av denna lagreglerade plikt ställde DB även bindande krav om ett långtgående samarbete med andra persontrafikföretag, tillika konkurrenter, om gemensam biljettförsäljning även i övrigt. På viktiga punkter skilde sig villkoren åt mellan DB å ena sidan och dess parter å den andra. Till exempel utgick en lägre ersättning för försäljning av DB:s biljetter än vad DB fick för motsvarande försäljning av andras biljetter. Vidare kunde med några få undantag konkurrenter inte sälja biljetter till DB:s interregionala resor samtidigt som de var tvungna att acceptera DB:s interregionala biljetter på sina lokala tåg.

I sitt beslut uttryckte BKA farhågor om att DB genom förfarandet kunde ha gjort sig skyldig till missbruk av sin dominerande ställning. Till följd av beslutet erbjöd DB en rad bindande åtaganden för att undanröja farhågorna om dominansmissbruk som BKA accepterade. Bland annat åtog sig DB att ta bort kopplingen mellan det lagstiftade biljettsamarbetet och biljettsamarbetet i övrigt, liksom att lika och ömsesidiga villkor för såväl tillgång till försäljningskanaler och för försäljningsersättning skulle gälla för alla inblandade parter.

Många järnvägsföretag anser dock att procentsatserna för försäljningsersättningen på 8,5 procent som föreskrivs i åtagandena är för höga. Dessa utgår från på DB:s kostnader för försäljningen med möjligheter till justeringar över en treårsperiod. Enligt en bedömning från den tyska Monopolkommissionen⁵³, finns en risk att DB har lägre incitament att effektivisera och sänka sina försäljningskostnader, eftersom eventuella ökade kostnader kan kompenseras av intäkter från försäljningsprovision.

Även om BKA:s beslut inkluderade online-försäljning som en del av den relevanta marknaden, var DB inte skyldig att göra några specifika åtaganden för online-försäljning. Detta sannolikt som en följd av ett svagt intresse från de klagande järnvägsföretagen, men också därför att konkurrensen om online-försäljning inte var så utvecklad vid tiden för beslutet. Enligt den tyska Monopolkommissionen kan också bristen på sådana ge upphov till konkurrensproblem, särskilt i ett framtida perspektiv, och rekommenderar därför en särskild utredning av frågan.⁵⁴

⁵² Bundeskartellamt (2016): Bundeskartellamt declares commitments offered by Deutsche Bahn AG in the sale of rail passenger tickets binding under Section 32b GWB, B 9-136/13, Bonn.

⁵³ Den tyska Monopolkommissionen är ett oberoende rådgivande organ, närmast att likna vid en revisionsmyndighet, instiftat av den tyska federala regeringen för att följa upp utvecklingen på konkurrensområdet. Kommissionen vars ändamål och syfte är inskrivna i den tyska konkurrenslagen utfärdar årliga expertrapporter om marknader och företagskoncentration och särskilt för nätbaserade industrier såsom järnväg-, telekom-, post- och elmarknaden.

⁵⁴ Monopolkommission (2019): SektorgutachtenBahn; Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Bonn, p. 235, 255.

KA om DB:s mobilitetsplattform (2019)

I ett pressmeddelande⁵⁵ från november 2019 meddelade KA att man öppnat en ny utredning avseende påstått konkurrensbegränsande beteende från DB. Ärendet gäller DB:s försäljning av biljetter via så kallade mobilitetsplattformar, dvs. bokningssiter som tillhandahålls av online-baserade återförsäljare. KA skriver i pressmeddelandet:

"Innovativa online-baserade mobilitetstjänster utgår i hög grad från resande med järnväg. Digitala plattformar via vilka resenärer på ett enda ställe kan boka alla former av transporter till önskad slutdestination kommer att vara en viktig marknad i framtiden. Dessa leverantörer är beroende av information från DB. Enligt nu tillgängliga uppgifter får mobilitetsplattformar till exempel inte tillgång till realtidsinformation om avgångar och förseningar. DB sägs också ställa långtgående krav beträffande marknadsföring online och erbjudanden om rabatter. Vi avser att följa upp dessa anklagelser och kommer att utreda om DB:s förfarande begränsar plattformarnas synlighet och attraktivitet för konsumenterna i strid mot lagen. På mobilitetsplattformar, antingen online eller via appar, kan resenärer söka efter reseinformation, jämföra transportalternativ och boka biljetter. På vissa mobilitetsplattformar finns till och med möjlighet att organisera och boka en komplett resa med flera olika transportsätt."

En fråga i fokus för undersökningen är om DB kan ha begränsat mobilitetsplattformarnas möjlighet att annonsera i appar, sökmotorer och i sociala nätverk. KA tittar också efter om DB kan ha ställt krav som hindrar plattformarna att ge rabatt på DB-biljetter. Ytterligare ett syfte med undersökningen är att klargöra i vilken grad mobilitetsplattformar behöver tillgång till realtidsdata avseende avgångstider och uppgifter om förseningar för att kunna erbjuda nya biljettjänster såsom sammanhållna intermodala resor från start till mål.

4.4 Reglering av informations- och bokningssystem i Finland⁵⁶

Lagstiftning om den finska trafikmarknaden, såväl gods- som persontrafik, har samlats i lagen om transportservice med huvudsakligt ikraftträdande 2018. Den omfattar tjänsteleverantörer med verksamhetsställe i Finland och leverantörer av transporttjänster som trafikerar en tjänst med start- eller slutpunkt i Finland eller som går via Finland. Lagen gäller yrkesmässiga transporttjänster samt förmedlingstjänster, dvs. förmedling av transporter mot ersättning. Det centrala målet för lagen är att åstadkomma kundorienterade trafiktjänster genom att öppna för nya affärsmodeller och skapa förutsättningar för en digitalisering av trafiken.⁵⁷

Beträffande persontrafiktjänster innehåller lagen bland annat bestämmelser som ställer krav på tjänsteleverantörernas information om sitt utbud samt hur informationen och informations-systemen ska bli kompatibla. Väsentliga och aktuella uppgifter såsom om rutter, hållplatser, tidtabeller och priser ska vara tillgängliga i maskinläsbar form och kunna användas fritt genom

⁵⁵ Bundeskartellamt (2019): Proceeding against Deutsche Bahn AG - Bundeskartellamt examines possible anticompetitive impediment of mobility platforms, www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/28_11_2019_DB_Mobilitaet.html, (hämtad 2020-04-21).

⁵⁶ Lag (24.5.2017/320) om transportservice, se särskilt Avd. IV, 2 kap 154-155 §§. www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2017/20170320?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=transport%202017%2A#O4L1P150

⁵⁷ Kommunikationsministeriet (2017): Lagen om transportservice möjliggör bra och flexibla trafiktjänster, Pressmeddelande 24 maj 2017, Helsingfors.

ett öppet gränssnitt. Den som tillhandahåller transporttjänster eller förmedlingstjänster eller svarar för biljett och avgiftssystem ska ge dem som tillhandahåller mobilitets- och kombinationstjänster⁵⁸ tillträde till det försäljningsgränssnitt som används för biljett- och försäljningssystemet (§155).

Tillträdet ska ges på villkor som åtminstone möjliggör,

- köp av enkelbiljetter till normalpris samt
- bokning av resor för prissättning och betalning i efterhand.

Kravet om att ge tillträde till försäljningsgränssnitt gäller dock inte för leverantörer där det inte är skäligt eller tekniskt ändamålsenligt till följd av att företaget är litet eller har ett begränsat geografiskt verksamhetsområde (§155). Användning av elektroniska mobilitetstjänster på någon annans vägnar och för biljetter som innehåller exempelvis rabatter eller andra specialvillkor får begränsas genom krav på licens eller tillstånd. (§156)

Finska transport- och kommunikationsverket Traficom övervakar att bestämmelserna följs och ingriper vid behov. Under våren 2019 har två tillsynsärenden gällt lagenligheten hos väg- och spårtrafikaktörers gränssnitt för åtkomst av den väsentliga informationen. I det ena ålades ett bussföretag att lätta på sitt förbud för tredjepartsleverantörer att lämna ut tidtabellsinformation. I det andra tvingades Helsingforsregionens kollektivtrafikmyndighet HRT att bredda sina identifieringsmetoder för tredjepartstjänster. Det finska statligt ägda järnvägsföretaget VR har dock ännu inte infört ett gränssnitt enligt lagens krav eftersom man håller på att lägga om sina försäljningskanaler och -system. VR är dock ålagda att rapportera om tidplanen och Traficom följer hur arbetet utvecklas.⁵⁹

Lagen har emellertid inte funnits särskilt länge och uppföljningar av erfarenheter finns ännu inte. Det är därför för tidigt att uttala sig om och i vilken mån lagen kommer att påverka den finska persontransportmarknaden. Kraven i den finska lagen är dock av tämligen begränsad omfattning och bedöms ge små förutsättningar för de som vill sätta samman konkurrenskraftiga erbjudanden och sälja för annans räkning.

4.5 Sammanfattningsvis

Det kan konstateras att skyldigheten att lämna uppgifter som möjliggör bokning av internationella tågbiljetter är tämligen reglerad på EU-nivå, även om regleringen hittills inte medfört att bokning av tågbiljetter kan göras på samma enkla och tillgängliga vis som till exempel gäller för flygbiljetter. En utveckling i denna riktning är dock på gång och rätts-tillämpning har gjort det omvitnat lättare för särskilt tredjepartsleverantörer att få tillgång till information och system nödvändiga för att utveckla bokning och försäljning. I vilken takt det fortsatta genomförandet av bestämmelserna kommer att driva utvecklingen återstår att se.

⁵⁸ Mobilitetstjänster är offentliga och privata trafik tjänster samt förmedlings- och informationstjänster samt andra stödtjänster i omedelbar anslutning till dessa. Kombinations tjänster är skapande av resekedjor och andra tjänstehelheter mot ersättning genom kombination av olika tjänsteleverantörers mobilitetstjänster, dock inte paketresor och sammanlänkade researrangemang som hör till tillämpningsområdet för lagen om kombinerade resetjänster (1 kap 2 §).

⁵⁹ E-post från Martin Johansson, Transport- och kommunikationsverket, se även Transport- och Kommunikationsverket (2019): Transportmarknadens förändring och tillväxt kräver öppenhet och utlämnande av uppgifter, www.traficom.fi/sv/aktuellt/transportmarknadens-forandring-och-tillvaxt-kraver-oppenhet-och-utlamnande-av-uppgifter (hämtad 2020-04-22).

EU:s policy och planer för att skapa gemensamma digitala system för mellan medlemsstaterna gemensamma informations- och bokningssystem är ännu inte genomförda. I ett första steg handlar frågan främst om annat än tågtrafik och rör i huvudsak utvecklingen av nationellt resande. ITS-direktivet är än så länge främst ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet. Förordningen om multimodala system, som innebär att all information kopplad till resor ska vara lättillgängliga för alla, både för resenärer och tredjepartsutvecklare i syfte att stödja utveckling av trafikslagsövergripande resenärs- och informationsplaneringstjänster, rör i huvudsak kollektiva resor inom ett land. Men även om det återstår arbete innan regelverket för digitala plattformar inom EU kan uppvisa några konkreta resultat, kommer detta att ligga till grund för utveckling även för det internationella resandet med tåg.

Vad det arbete som pågår med ändringar av Tågpassagerarförordningen kommer att resultera i är svårt att förutse. De skärpningar mot en tvingande karaktär som föreslås av parlamentet har i senare behandling av ändringsförslagen tonats ner, men det är i dagsläget oklart hur de slutliga skrivningarna kommer att se ut.

Europeiska unionens konkurrensrättsliga reglering lägger sannolikt inte hinder i vägen för vilka uppgifter om priser och andra uppgifter som kan delas med andra operatörer och återförsäljare. Skyldigheten att dela reseinformation i en nationell åtkomstpunkt är också särskilt reglerad genom EU-bestämmelser till grund för det pågående arbetet med uppbyggnad digitala informationssystem. Däremot förefaller förbudet mot missbruk av en dominerande ställning vara ett viktigt verktyg för att hejda konkurrenssnedvridningar och konkurrensbegränsande beteenden på marknaden. Aktuell rättspraxis visar att domanter som har kontroll över digitala försäljningskanaler kan tvingas att låta konkurrenter inom återförsäljarledet att använda dem. Av kontakter med branschaktörer framgår att beslutet har gett en viktig signal och underlättat i möjligheterna att få försäljningsavtal på lika villkor för alla.

I Sverige har än så länge frågan om ingripanden med hjälp av konkurrenslagen i syfte att undanröja konkurrensbegränsningar i förhållandet mellan järnvägsföretag och tredjepartsförsäljare inte varit aktuell. I det ovan redovisade fallet, där frågan gäller förhållandet mellan två järnvägsföretag, har Konkurrensverket dragit slutsatsen att ett sådant ingripande inte skulle lösa problemen. Mot bakgrund av att fallet gäller den svenska järnvägsmarknaden förordar verket istället, och som det får förstås, reglering på den svenska marknaden.

5 Marknaden nu och i framtiden

I detta kapitel diskuterar vi hur marknaden fungerar och uppmärksammar möjligheter och hinder för dess utveckling i framtiden. Som nämnts inledningsvis har vårt arbete bedrivits huvudsakligen långt före utbrottet av det coronavirus som kom att utvecklas till en pandemi bara några månader innan färdigställandet av denna rapport. Analysen och de slutsatser vi drar utgår därför från läget före krisen.

Inom ramen för vårt arbete har vi haft kontakter med järnvägsföretag, försäljningsföretag och andra marknadsaktörer som på olika sätt är verksamma eller står i begrepp att etablera sig på bokningsmarknaden och vi redogör för synpunkter och kommentarer från dessa.⁶⁰ Vi resonerar också om marknaden och dess tillstånd med utgångspunkt i några aktuella studier.

5.1 Det är lättare att hitta och boka biljetter än vi trodde

Vår utredning och det praktiska experimentet med att boka tågresor till olika destinationer i Europa visar att det både finns fler möjligheter och att det är lättare att finna internationella tågresor än vad vi väntat. Dessutom ofta till förhållandevis rimliga priser, till exempel i jämförelse med flyget. Men även om det inte kan sägas finnas oöverstigliga hinder att hitta resor för den som vill och kan lägga tid på detta menar vi att det bör och kan bli både tydligare och enklare att boka tågresor till utlandet. För att det ska bli mer attraktivt behöver resenären också avlastas åtminstone en del av risken i samband med eventuella störningar på vägen. Idag finns ingen som erbjuder en sammanhållen biljett som omfattar flera etapper med olika järnvägsföretag och som ger kom-fram-garanti till slutdestinationen. Det är med andra ord inte möjligt att få tag på en biljett som tar resenären i en sömlös resa från dörr till dörr till slutdestinationen i ett annat land i Europa.

Varför funkar det inte lika bra som i flyget?

Vi har jämfört biljettbokning av flygresor, vilket ofta framhålls som ett exempel för järnvägen att ta efter. För att boka flygresor finns en lång rad olika alternativ att välja emellan. Tänk om det vore lika enkelt att boka tågresor utomlands som att boka flyg, är en vanligt förekommande önskan. Vår beskrivning av framväxten av bokningsmarknaden för flyg visar på en avgörande skillnad mellan konkurrenssituationen på tåg- respektive flygmarknaden. Där tågmarknaden har präglats av nationella monopol som primärt värnat sin hemmamarknad har flyget varit mer internationellt orienterat med flera aktörer som bidrar till konkurrens. Tågets tillväxt har i första hand skett inom inrikestrafiken, medan utrikestrafiken drivit flygets tillväxt. Det är en viktig bakgrund till att möjligheten att boka utrikes tågresor inte är lika utvecklad som för flyget.

⁶⁰ Minnesanteckningar från intervjuer med järnvägsföretag, återförsäljare, systemleverantörer m.fl. aktörer på bokningsmarknaden.

5.2 Marknaden är liten och incitamenten att satsa är begränsade

Vi kan inledningsvis konstatera att marknaden för internationella tågresor sedan länge har varit och alltjämt är av tämligen liten omfattning. Endast någon procent av persontrafiken med järnväg sker över gräns, även om andelen sannolikt varierar med avstånden och är högre för kortare resor än för resor på längre avstånd. Incitamenten är därför sannolikt begränsade för åtminstone etablerade järnvägsföretag att vilja satsa på denna del av marknaden. Järnvägsföretag vi har varit i kontakt med framhåller också att utveckling av den internationella tågtrafiken är förknippad med kostnader. I de satsningar man ändå gör är man mån om att fortsatt bygga sitt varumärke och bibehålla kontakt med kunderna. Mot den bakgrunden är det inte givet att man vill släppa försäljningen vidare, varken till andra järnvägsföretag eller till andra återförsäljare.

Tågresor från Sverige och ut i Europa förutsätter i de flesta fall att det finns en fungerande nattågstrafik, i synnerhet över längre sträckor. Även om vissa resenärer kan vara villiga att göra hotellövernattningar på vägen gör det resandet både enklare och mer attraktivt om delar av sträckan kan göras under natten och helst under bekväma former.

Att bedriva nattågstrafik har dock av de flesta järnvägsföretag bedömts som mindre lönsamt och aktörer som DB och SJ har på senare år övergivit nattågstrafiken av kommersiella skäl. I en marknadsanalys från Trafikverket⁶¹ har bland annat ett bristande marknadsunderlag och vacklande intresse från järnvägsföretagen att dela marknadsrisken lyfts som viktiga för att nattåg till kontinenten ska kunna bli en lönsam affär.

Stora järnvägsföretag dominerar

Marknaden för persontrafik med järnväg har som nämnts utgått från att företag som utför transporterna också är de som säljer reseprodukterna och idag dominerar järnvägsföretagen som försäljare på boknings- och biljettmarknaden. Särskilt de stora tidigare järnvägsmonopolisterna har betydande konkurrensfördelar – de äger infrastrukturen i form av försäljningssystem och upparbetade kunddata som ger viktig information om kunderna och deras preferenser. De äger också det inarbetade varumärket där en försäljningskanal som www.sj.se får sägas vara ett viktigt försteg framför företag som genom kostsam marknadsföring måste bygga nya eller mindre kända varumärken.

Att marknaden utvecklas med fler internationella resealternativ är bra för konsumenten. Likaså är det bra för konsumenterna att järnvägsföretagen kan gå samman om utveckling av nya kostsamma försäljningssystem anpassade för internationell bokning och försäljning. Men att denna utveckling av försäljningsmarknaden huvudsakligen involverar järnvägsföretag, ofta i form av tidigare monopol, riskerar att cementera marknadsstrukturen och utvecklingen mot nya och mer konsumentvänliga tjänster.

I en rapport från Monopolkommissionen⁶², en oberoende expertmyndighet under den tyska regeringen, uppmärksammas också att DB:s starka marknadsposition, såväl nationellt som i gränsöverskridande trafik, utgör ett särskilt konkurrensproblem för försäljningsmarknaden.

⁶¹ Trafikverket (2020): Nattågstrafik till Europa, *Rapport 2020:035*, Borlänge.

Trafikverket (2020): Underlagsrapport till Nattågstrafik i Europa; kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten *Rapport 2020:036*, Borlänge.

⁶² Monopolkommission (2019): *Sektorgutachten Bahn; Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene*, Bonn.

Företagets, för kunderna attraktiva, bokningssidor som DB Navigator och bahn.de, ger företaget makt och möjligheter att ge den egna försäljningen företräde framför konkurrenternas.

Hindren är främst kommersiella

Grimaldi (2019)⁶³ har analyserat hinder och utmaningar som står i vägen för utvecklingen av integrerade biljettsystem och för andra tjänster som skulle öka möjligheterna att boka och köpa biljetter för resa mellan länderna i Europa. Av frågor ställda i en enkät till marknadsintressenter inom EU framgår att – i en jämförelse mellan tekniska, kommersiella och legala hinder – de vanligaste hindren är de kommersiella. Här nämns till exempel att järnvägsföretag använder olika försäljningsmodeller och att det finns en ovilja att ge tillgång till data om sitt utbud. Av svaren kan också skönjas att incitamenten brister och att det finns ett uttalat ointresse från transportföretag att samarbeta och teckna avtal om återförsäljning av biljetter. En orsak är att efterfrågan är svag, i synnerhet när det gäller internationella tågresor.

Även legala faktorer framhålls i viss mån som ett hinder, såsom att fragmentiserad lagstiftning i olika medlemsstater bygger murar och etableringströsklar. De tekniska hindren är däremot av mindre betydelse enligt Grimaldis undersökning. Teknologiska barriärer finns visserligen men då som ett resultat av att företagen av kommersiella skäl har valt olika tekniska lösningar för sina försäljningssystem. Även av våra intervjuer framgår att marknadsaktörer från olika läger inte ser tekniken som ett avgörande hinder för att det ska vara möjligt att få åtkomst till data till grund för utveckling av försäljningsmarknaden.

Men även om det finns en rad hinder, av kanske främst kommersiell och legal natur, som begränsar incitamenten så visar enligt Grimaldi undersökningen på att det finns ett klart intresse från marknadsaktörer för att satsa på internationell biljettförsäljning på den framväxande marknaden.

5.3 Marknaden är dock på gång

En utveckling av försäljningsmarknaden (marknaden för planering, bokning och försäljning av internationella tågbiljetter) är dock, trots dessa hinder, under utveckling och flera järnvägsföretag har börjat öppna för försäljning över gräns. Gränsöverskridande försäljningssystem utgörs främst av att två eller flera järnvägsföretag avtalar med varandra om att sälja egna och andras biljetter via sina boknings- och försäljningssystem. Inte sällan finns internationell försäljning också inom vissa allianssamarbeten, exempelvis inom nyetablerade höghastighets-tåglinjer.

Återförsäljning har hittills huvudsakligen skett genom traditionella resebyråer och fysiska resebutiker. Men parallellt sker nu också framväxten av en online-baserad återförsäljningsmarknad bestående av större och mindre tredjepartsleverantörer som utan att själva köra tåg erbjuder bokning och biljetter för mer eller mindre europaomfattande tågresor.

Parallellt med utvecklingen av försäljningsmarknaden bidrar också förändringar på järnvägsmarknaden, såsom ett ökat utbud av nattågsförbindelser, till att skapa ökade förutsättningar för att resa, och resa bekvämt, i internationell trafik. Bland annat har det österrikiska järnvägsföretaget ÖBB:s övertagande av tidigare tyska nattåg och etablering av nya

⁶³ Grimaldi Studio Legale, Valdani Vicary & Associati and Wavestone (2020): *Remaining challenges for EU-wide integrated ticketing and payment systems*. Final report, Rapport beställd av Europeiska kommissionen, Bryssel.

nattågslinjer påtagligt ökat möjligheterna till internationella resor längre ut i Europa. Den svenska regeringens uppdrag till Trafikverket att utreda förutsättningar för att upphandla nattågstrafik ökar vidare möjligheterna att resa med tåg från Sverige till kontinenten. Uppdraget är en viktig politisk signal och kan ge grund för fortsatt utveckling också av kommersiell nattågstrafik.

Nya marknadsinitiativ

Ett sätt att underlätta för konsumenter och göra det mer attraktivt att boka internationella tågresor är att resenären får information om vad som händer och kan göras om tåg blir försenade eller annat oförutsett inträffar under resan. Som tidigare nämnts är resenärens rättigheter EU-reglerat genom det avtal, i form av en biljett, som ingåtts mellan resenär och transportör. Om resan sker i en etapp med en biljett utfärdad av en och samma transportör är denne ansvarig om resenären missar en anslutning. Ett gemensamt transportörsansvar gäller också under vissa förutsättningar om flera transportörer i samarbete väljer att utfärda en så kallad direktbiljett enligt tågpassagerarförordningens bestämmelser. Detta gäller dock inte om resenären informeras i förväg, på biljetten eller annanstans, om att biljetterna utgör separata transportavtal. I övriga fall är det resenären själv som ansvarar och bär eventuella merkostnader för störningar och avbrott i resan. En försäkrans om att resenären kan få hjälp och vägledning att komma vidare vid störningar även om resan utförs av flera transportörer skulle vara ett viktigt steg för att undanröja denna risk. Pågående ändringar av tågpassagerarförordningen innehåller visserligen förslag om skärpta bestämmelser kring direktbiljetter men det är i dagsläget oklart om och i vilken grad förslagen kommer att genomföras.

Järnvägsföretagen har som nämnts tagit initiativ till en egen lösning i form av ett kommersiellt branschsamarbete som hjälper och underlättar för resenärer att komma vidare utan merkostnader om störningar uppstår under resan. Det kallas AJC och innebär att resenären kan ta nästa tåg som körs av annat järnvägsföretag inom samarbetet för att komma vidare på resan mot slutdestinationen. AJC ska inte förväxlas med de passagerarrättigheter som följer med ett direktbiljettavtal, men ger garanti om att, i mån av plats, resan kommer att kunna fullföljas utan merkostnader för resenären (se vidare 2.1).

Några av de tredjepartsleverantörer som vi intervjuat har också planer på att, mot en kostnad, kunna erbjuda separata försäkringar att teckna för resenärer för att minska risk och kostnader i samband med försenade tåg. Liksom när det gäller köp av flygresor och andra resor kan vidare en utveckling förutses där det kommer att bli möjligt att via olika typer av tilläggsförsäkringar i förväg teckna sig för och försäkra mot oförutsedda händelser under resan. Även om försäkringen, i mer eller mindre stor utsträckning, innebär ett påslag i pris för resan, kan den bidra till att göra resandet mindre riskfyllt och därmed mer attraktivt.

Tredjepartsleverantörer med nya erbjudanden är en viktig utvecklingspotential

En utveckling är på gång där affären att saluföra reseplanering och bokningstjänster lockar till etablering av nya typer av företag. Utöver möjligheten att vända sig direkt till respektive järnvägsföretag och boka och köpa biljetter växer som nämnts också fram en marknad för tredjepartsförsäljning. Ett antal, främst online-baserade, återförsäljare har etablerats eller är på väg att göra så. Dessa företag kan inte självklart priskonkurrera genom att erbjuda lägre biljettpriser utan tvingas tänka nytt när det gäller service och resekombinationer. Det förefaller också finnas utrymme för nya och mer utvecklade produkter och servicetänk till följd av andra

prioriteringar eller rent av bristande utvecklingsförmåga från järnvägsföretagen själva. En förutsättning för deras etablering är att järnvägsföretag är villiga att teckna avtal med dessa företag.

Innovationsgraden hos de traditionella järnvägsföretagen på försäljningsmarknaden har varit förhållandevis låg. En fortsatt ökad etablering av tredjepartsleverantörer kan förväntas öka konkurrensen på marknaden och bidra till innovation. För framtiden och särskilt ur ett längre perspektiv är tillväxt av de nya företagen därför viktig, såväl ur ett konsumentperspektiv som ett konkurrensperspektiv. Sådana aktörer kan bidra till ett bättre jämviktsförhållande och öka balansen på marknaden i förhållande till stora redan etablerade järnvägsföretag. Ur ett konsumentperspektiv är det viktigt med en tjänsteutveckling. Där har tredjepartsleverantörerna en viktig roll i att erbjuda tjänster som kan sy samman långa och etappvisa internationella tågresor. För att de ska bli attraktiva måste de både vara enkla att boka, bekväma att göra och vara säkra att genomföra från punkt till punkt. När det gäller att förenkla bokningen är det främst återförsäljare som har tänkt, och tänkt nytt.

5.4 Viktigt att säkra lika konkurrensvillkor

Vi har tidigare konstaterat att tekniken inte är ett hinder för att kunna etablera försäljningsverksamhet för annans räkning. Däremot är försäljningsavtal med företag som utför järnvägs trafik helt avgörande såväl för tredjepartsleverantörer som för att den internationella bokningsmarknaden ska kunna utvecklas. Men även om nya försäljningsavtal har tecknats utformas dessa inte nödvändigtvis på ett sätt som gör att tredjepartsförsäljarna kan konkurrera med järnvägsföretagens erbjudanden.

Begränsad tillgång till produktutbud och otillräckliga villkor i avtal

I våra kontakter med branschföreträdare har nämnts en rad exempel på förekomsten konkurrensbegränsningar i avtal och att det återstår att få till avtal på lika, icke-diskriminerande och kommersiellt hållbara villkor. Endast då ges förutsättningar för tredjepartsförsäljare att konkurrera med främst järnvägsföretag men även med andra redan etablerade distributörer. Som nämnts är det alltså järnvägsföretagen som genom att tillåta försäljning och teckna avtal om återförsäljning avgör om och på vilka villkor andra (andra järnvägsföretag eller tredjepartsförsäljare) ska kunna sälja internationella tågresor.

För tredjepartsleverantörerna är försäljningsavtal helt avgörande för att kunna etablera sig. I våra kontakter med marknadsaktörer framgår dock att även om avtalsparter erbjuds att teckna avtal, erbjuds de inte alltid lika avtalsvillkor som ges till järnvägsföretagets egen försäljning. Asymmetriska avtalsvillkor som inte ger försäljningsföretagen samma möjligheter som järnvägsföretagen att sätta samman boknings- och biljetterbjudanden riskerar att hindra marknadsutvecklingen till de senares fördel. Det kan till exempel handla om följande.

- Begränsad tillgång till järnvägsföretags utbud. Exempelvis får återförsäljaren endast tillgång till statiska data och tidtabellsinformation, inte uppdaterad reseinformation med tidtabeller i realtid. Vanligt är också att återförsäljaren endast får sälja biljetter till normalpriser medan järnvägsföretag förbehåller de rabatterade erbjudandena till sin egen försäljningskanal. Den begränsade tillgången till utbudet gör det svårt för återförsäljare att sätta samman egna produkter, exempelvis genom att kombinera utbudet från olika järnvägsföretag.

- För korta avtal, eller avtal som kan sägas upp i förtid på osaklig grund, gör det mer riskfyllt för tredjepartsförsäljare att investera i utveckling av teknik och system.
- Ersättningsnivåer som endast gynnar den ena parten och är för låga för att verksamheten hos tredjepartsförsäljaren ska kunna bli lönsam. Branschen förespråkar istället en ersättning bestående av en lägre baskommission kombinerad med en bonus vid viss försäljningsvolym samt för tillkommande utökad service/tjänster gentemot kund. Vidare föreslås möjlighet till bruttoersättning av järnvägsföretaget som inkluderar återbetalning av biljetter till kund. Detta bland annat mot bakgrund av att behovet av personal för att bemanna en kundtjänst hos tredjepartsförsäljaren för kontakt, service samt återbetalning av biljetter till resenärer som egentligen ska handhas av järnvägsföretagen exempelvis har visat sig ta mer resurser än väntat.
- Ingen rätt att sälja till alla kundgrupper, till exempel inte till kunder på järnvägsföretagets hemmamarknad.
- Ingen rätt att använda järnvägsföretagets varumärke.

Det är mot denna bakgrund viktigt att stort fokus läggs på att bevaka att villkoren blir lika. För en sådan utveckling talar de avgöranden som fattats av de franska och tyska konkurrensmyndigheterna. Det franska fallet som ledde till att SNCF förbjöds att gynna egen försäljning och diskriminera konkurrerande försäljningsföretag har enligt kontakter med marknadsföreträdare ökat möjligheterna att få till stånd bra återförsäljaravtal. Därmed har deras möjligheter att kunna sätta samman diversifierade erbjudanden om nya bokningstjänster till kund också ökat.

Den tidigare nämnda rapporten från den tyska Monopolkommissionen⁶⁴ uppmärksammar emellertid att det, trots aktuella domar baserade på EU:s konkurrensbestämmelser, finns kvarstående konkurrensproblem som inte får ignoreras. Dessa har också förstärkts genom ökande online-försäljning. Bland dessa nämns att DB fortsatt kan ha en förhållandevis hög försäljningsprovision och att det i princip står DB fritt att låta sina egna erbjudanden synas på bokningsplattformen före konkurrerande försäljningsföretags erbjudanden. Det finns också exempel på att DB har ingått avtal med tredjepartsförsäljare som reglerar hur olika produkter ska presenteras på ett sätt som är starkt till förmån för DB:s egna produkter. Tredjepartsförsäljarna har heller inte tillgång till reseinformation med mera i realtid och den avtalade provisionen verkar i hög grad vara satt för att gynna DB:s egen försäljning.

Den tyska konkurrensmyndigheten har dock i ett nyligt startat ärende uppmärksammat dessa förhållanden och det återstår att se hur denna fråga kommer att landa. I takt med ökad uppmärksamhet och en mer utvecklad rättspraxis förväntas också rättsläget bli allt mer vägledande.

⁶⁴ Monopolkommission (2019): *7th Sector Report on German railway markets. Quality and Competition on the Railway*, Bonn.

5.5 Sammanfattningsvis

Det kan konstateras att det finns en rad faktorer som minskar incitamenten för etablerade järnvägsföretag att expandera verksamheten och sälja resor och biljetter över gräns utanför den egna hemmamarknaden. De tidigare formella monopolen som fanns på den icke-liberaliserade järnvägsmarknaden dröjer kvar i faktiska monopol. I stor utsträckning är det också tidigare nationella järnvägsföretag i andra länder som främst tar upp konkurrensen med de nationella monopolen efter det att marknaden har börjat öppnas för konkurrens.

Vidare gäller att det alltså finns stora tekniska hinder för att köra tåg över gräns. Redan från start har järnvägsmarknaden byggts och utvecklats för inhemsk trafik, inte minst av beredskaps-skäl. Det gör att marknaden är typiskt lokal eller nationell och att gräns-överskridande trafik endast sker på marginalen, även om mycket tyder på att det finns en större efterfrågan på internationella resor på kortare avstånd.

Utbudet av internationella linjer är än så länge tämligen begränsat och de nattågsförbindelser som är en förutsättning för rimligt bekväma resor från Sverige ut i Europa förekommer än så länge endast i begränsad omfattning. En nyetablering av nattågslinjer har dock skett under senare år och det initiativ till upphandlad nattågstrafik som den svenska regeringen har tagit ger förutsättningar för en utökning av trafiken.

För att en mer fungerande och användarvänlig marknad för internationella tågbiljetter ska kunna utvecklas krävs att järnvägsföretag öppnar sina försäljningssystem och tecknar avtal med andra järnvägsföretag och med återförsäljare. Detta ökar möjligheter för resenärer att boka och köpa biljetter på ett och samma ställe.

Vi konstaterar dock att utvecklingen av marknaden är på gång och vi har uppmärksammat nya marknadsinitiativ från järnvägsföretagen som bland annat innebär en ökad trygghet för tågresenärer på långa sträckor i flera etapper och med många byten.

Tredjepartsförsäljare visar också på nya affärsmöjligheter genom att kombinera och sätta samman erbjudanden av resor och service baserat på flera järnvägsföretags transporter. Järnvägsföretags intresse av kundnära relationer och behov av kontroll över sitt utbud uppges i våra intervjuer med marknadsaktörer dock vara ett hinder för att järnvägsföretag ska vara intresserade av att låta andra tillgängliggöra och sälja deras biljetter.

Men även om järnvägsföretag väljer att teckna avtal med andra har det av vår undersökning framkommit att det inte är självklart att de avtal och de villkor de erbjuder är anpassade eller tillräckliga för att återförsäljare ska kunna etablera konkurrenskraftiga försäljningstjänster. Det kan handla om villkor som påverkar möjligheten att erbjuda flexibla och anpassade lösningar och konkurrenskraftiga priser eller som driver upp kostnader i verksamheten. Tekniken är inte ett hinder men försäljningsavtal till lika villkor är avgörande. Det är därför viktigt att bevaka att lika villkor råder på marknaden.

Det finns även en rad andra faktorer som kan göra det svårt för återförsäljare att utveckla sin verksamhet. Det gäller särskilt den form av företag som satsar på att erbjuda reseplanering, bokning och försäljning av internationella biljetter online, men som inte själva bedriver trafik. Denna tredjepartsmarknad är ännu så länge av liten omfattning. Även om vi har hittat ett flertal intresserade företag finns idag endast en handfull som har etablerat sig. Till skillnad från järnvägsföretag med egen försäljning krävs att också dessa kan bygga upp direktkontakt med kund, till grund för att kunna utforma sina erbjudanden.

Vi menar att sådana tredjepartsleverantörer har en viktig roll på den framtida marknaden. Fler och nya företag ökar konkurrensen och bidrar till ökad jämvikt på marknaden. Innovationsgraden hos traditionella järnvägsföretag har ofta varit låg. De nya företagen bidrar till utveckling av nya innovativa produkter, ofta med fokus på att göra bokningsprocessen enklare för konsumenten.

6 Marknadsstimulerande åtgärder

Som framgått är marknaden stadd i utveckling och vi finner att möjligheterna för resenärer att boka och köpa biljetter för internationella tågresor är långt komna. Redan idag är det möjligt att boka tågresor till de flesta destinationer i Europa, dessutom till priser som ofta framstår som konkurrenskraftiga med andra alternativ. Järnvägsföretagen har ökat sin affär och börjar sälja internationella biljetter för egen och för andras del.

Nya nattågsrelationer i Europa har etablerats och uppdraget till Trafikverket att utreda förutsättningar för svenska upphandlade nattåg till kontinenten kan ge ytterligare linjer. Detta bidrar till att minska restiden och göra det lättare att resa längre ut i Europa. Vidare har ett flertal tredjepartsleverantörer, företag inom återförsäljarledet, etablerat sig med nya innovativa lösningar med en större mångfald av alternativ enligt olika resenärers preferenser. Sådana konkurrerande reseerbjudanden kan ge större fokus på utvecklad kvalitet i produkter, såsom möjlighet att hantera och styra bytestider och välja produkt efter resenärens preferenser. Denna utveckling kan förväntas öka, även om det ännu främst är järnvägsföretagen som står för den huvudsakliga biljettförsäljningen.

Vår utredning visar emellertid också att kvardröjande monopol på järnvägsmarknaden och dominans från stora järnvägsföretag ger upphov till strukturella problem som boknings- och försäljningsmarknaden inte på egen hand kan förväntas lösa fullt ut. Det är därför mycket angeläget att Sverige driver frågan om konkurrensneutralitet på marknaden och en stärkt ställning för konsumenter på EU-nivå för att försäkra sig om så starka regler som möjligt som kan underlätta en framväxande marknad.

Vi konstaterar också att även om försäljningen håller på att utvecklas med fler och bättre alternativ finns det en tydlig förbättringspotential ur ett konsumentperspektiv. I våra provbokningar till 20 stora destinationer i Europa uppmärksammades att såväl transparens som enkelhet kunde bli bättre och att risken vid störningar under resan i hög grad faller på resenären.

I detta kapitel diskuterar vi åtgärder från såväl marknaden som genom EU-reglering som redan är på gång liksom åtgärder för att komma till rätta med dessa problem och bidra till mer attraktiva boknings- och försäljningsprodukter. I några fall är det åtgärder som kan vara motiverade för staten att vidta. I andra fall bedömer vi att det främst är genom marknadens egen utveckling och initiativ som lösningen står att finna.

Åtgärderna kan sammanfattas i följande tabell.

Tabell 6.1. Identifierade problem och potentiella åtgärder.

<i>Problem</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Vem</i>
Förhållandevis litet utbud av gränsöverskridande trafik.	Ökad marknadsetablering och konkurrens med utveckling av flera rese- och biljettalternativ.	Marknaden
Försäljningsavtal mellan järnvägsföretag och återförsäljare innehåller ej konkurrensneutrala villkor.	Ökad marknadsetablering Konkurrenslagstillämpning	Marknaden Konkurrensvårdande myndigheter
Bristande enkelhet; krångligt med många etapper och många byten, ofta med korta bytestider.	Ökad marknadsetablering och konkurrens med utveckling av fler rese-, boknings- och biljettalternativ. Utvecklad oberoende konsumentinformation.	Marknaden EU-reglering Konsumentverket
Bristande transparens; otydligt vilka villkor som gäller.	Tydligare information till konsumenter vid bokning och köp. Ex. vilken biljettyp, vilken servicegrad m.fl. villkor. Utvecklad oberoende konsumentinformation.	EU-reglering (Tågpassagerarförordningen) Konsumentverket
Hög risk på resenären vid byten och störningar.	Erbjudanden om kom-fram-garantier. Utökade krav om direktbiljetter. Frivilliga försäkringslösningar.	Marknaden EU-reglering Marknaden

I det fortsatta diskuterar vi dessa närmare.

6.1 Åtgärder som finns och är på gång

EU-reglering

EU bedriver ett mångårigt arbete när det gäller att utveckla, digitalisera och harmonisera marknaden för resetjänster (multimodala reseinformationstjänster). Bland annat har unionen infört regler till grund för harmoniserade standarder och teknik för en gemensam digital infrastruktur. När det gäller informations- och direkt-biljettsystem ska EU-kommissionen inom ett par år lämna en rapport över utvecklingen och vid behov föreslå lagstiftning. Till detta arbete hör också den viktiga frågan om tydligare och mer skärpta passagerarrättigheter för järnvägsresenärer i EU och det har från olika håll inom branschen påpekats att CIV, bör uppdateras i enlighet med dagens förhållanden.

Skärpningar i tågpassagerarförordningen

Vi föreslår att regeringen arbetar för en fortsatt utveckling av EU-reglering i riktning mot en effektiv marknad för bokning och försäljning av internationella tågbiljetter. Ändringsförslaget till tågpassagerarförordningen innehåller skärpningar i denna riktning, som dock tonats ner efter rådets senaste behandling (se avsnitt 4.1.). Hur den slutliga utformningen kommer att se ut avgörs i förhandlingar mellan parlamentet och rådet och är svårt att uttala sig om. Inom ramen för förhandlingsprocessen kan och bör den svenska regeringen noga följa och driva frågan.

EU-reglering med en gradvis skärpning och anpassning för att åstadkomma ändamålsenliga lagkrav som alla medlemsstater kan acceptera och implementera är möjligen en långsam väg för att nå effekt. Men mycket arbete har redan lagts ner på detta grundat på en samsyn i medlemsstaterna om att detta är rätt väg att gå. Enligt Grimaldi (2019) är också de flesta branschföreträdare positiva till EU:s regleringsinitiativ, åtminstone vad gäller att stimulera till mer gränsöverskridande utveckling och samarbeten. På frågan om aktörerna tror att det behövs ytterligare reglering för att till exempel säkra tillgång till information och data och stimulera till ökat samarbete svarar omkring två tredjedelar av de tillfrågade jakande. Utvecklingen må ta tid men erfarenheter från andra marknader tyder på att regleringsinitiativ kan driva på och ge utvecklingen en skjuts.

EU:s konkurrensbestämmelser

Bokningsmarknaden domineras alltså i hög grad av de stora järnvägsföretagen. Många är tidigare monopol med intresse för att behålla och stärka sin position. För bättre balans behövs en fortsatt etablering av nya företag som måste ske på lika villkor. Det finns dock hinder och ojämlikheter mellan järnvägsföretag och återförsäljare och i flera fall har återförsäljare vägrats försäljningsavtal som bygger på samma villkor som gäller för den egna försäljningen.

En garant för att upprätthålla konkurrensneutrala villkor på marknaden är EU:s konkurrensbestämmelser, implementerade i nationell konkurrenslag i medlemsstaterna. Beslut från den franska respektive den tyska konkurrensmyndigheten visar på att detta är ett viktigt verktyg för att komma till rätta med bristande konkurrensneutralitet på marknaden. Myndigheternas beslut som gällde frågan om missbruk av dominerande ställning har klart ökat möjligheterna för särskilt återförsäljare att få till stånd försäljningsavtal till lika villkor i dessa länder.

Den rättspraxis som följer av konkurrensvårdande myndigheters beslut och domstolars (EU Court of Justice CJEU) avgöranden är viktiga för att klargöra tillämpningen av EU:s konkurrensbestämmelser. Ett sådant klargörande kan bidra till att komma till rätta med och undanröja konkurrensbegränsande beteenden och öka jämvikten på marknaden. De uppmärksammade rättsfallen sätter fingret på dominerande företags skyldighet att tillgängliggöra sitt utbud på lika villkor för alla. Frågan kvarstår dock i vilken mån en sådan skyldighet också gäller om utbudet inte kan anses vara en oundgänglig resurs för möjligheten att etablera sig och utveckla produkter på återförsäljarmarknaden.

I Sverige har än så länge frågan om ingripanden med hjälp av konkurrenslagen i syfte att undanröja konkurrensbegränsande beteenden i förhållandet mellan järnvägsföretag och tredjepartsförsäljare inte varit aktuell. I det ovan redovisade fallet, där frågan gäller förhållandet mellan två järnvägsföretag, har Konkurrensverket dragit slutsatsen att ett sådant ingripande inte skulle lösa problemen. Mot bakgrund av, och som det får förstås, att fallet gäller den svenska järnvägsmarknaden förordar verket istället nationell reglering.

Den svenska diskussionen har emellertid hittills uteslutande handlat om frågan om hur ett järnvägsföretag ska få nödvändig åtkomst till ett annat järnvägsföretags försäljningskanal. Här

är det intressant att notera kontrasten mellan Konkurrensverkets slutsats och Regeringskansliets bedömning i promemorian om fjärde järnvägspaketet, nämligen att det inte finns behov av lagstiftning och att det inte bör vidtas några åtgärder avseende gemensamma informations- och biljettsystem med anledning av direktivbestämmelser om detta. Det speglar måhända den villrådighet som gäller i frågan.

En parallell kan dras till hur styrningen är riggad på andra infrastrukturbaserade marknader. På exempelvis den europeiska telemarknaden kompletteras konkurrenslagstillämpningen av ex-ante-reglering som ger befogenheter att ingripa i förväg mot marknadsdominerande aktörer genom att ålägga dessa särskilda skyldigheter. Konkurrensverket pekar i sin skrivelse också på att förhandsreglering på marknader med fysisk infrastruktur kan vara ett effektivt verktyg vid en misstanke om signifikant och varaktig marknadsstyrning uppströms (i det här fallet online-försäljning av biljetter) som har negativa effekter på konkurrensen nedströms (i det här fallet kommersiell persontågstrafik).⁶⁵

På såväl järnvägsmarknaden som på försäljningsmarknaden saknas dock lagstiftning som ger tillsynsmyndigheten befogenheter att ingripa i förväg mot marknadsdominerande järnvägsföretag. I syfte att kunna skapa en motsvarande styrning skulle, förutom en skärpning av EU:s järnvägsreglering, också Transportstyrelsens roll som marknadsövervakare behöva skärpas och förtydligas till att också omfatta försäljning av biljetter.

Marknadsinitiativ

Ett ökat och mer varierat utbud

En avgörande förutsättning för att bokningsmarknaden ska kunna utvecklas till nytta för konsumenterna är att det finns ett utbud av aktörer och alternativa erbjudanden att välja mellan. Som nämnts erbjuder järnvägsföretag i ökad utsträckning internationella biljetter och tredjepartsleverantörer kommer med nya erbjudanden. En utveckling kan skönjas mot ett mer varierat utbud som vänder sig till olika konsumenttyper såsom budgetresenärer eller resenärer som föredrar och är beredda att betala för mer komfort.

Pågående förändringar tyder på att marknaden kommer att kunna utvecklas på frivillig väg genom fler och nya samarbeten som bibehåller möjligheten att profilera sig och sin verksamhet. Erfarenheter från flygmarknaden ger till exempel vid handen att frivilliga överenskommelser i s.k. interlining-avtal resulterar i att flygbolagen tycks vara relativt generösa med att dela med sig av sitt utbud till tredjepartsleverantörer och andra flygbolag. Att däremot med reglering tvinga företag att öppna upp sitt utbud riskerar att trigga protektionistiska reflexer hos företag.

Kom-fram-garantier

En sannolikt väsentlig faktor för resans attraktivitet är vidare att resenären kan få garantier om att en internationell tågresor som normalt omfattar flera etapper går att genomföra och att man kommer fram och utan ytterligare kostnader, även om störningar uppstår. Detta har vi kallat "kom-fram-garanti". Även om EU arbetar på att förbättra resenärernas rättigheter finns idag inga formella krav på detta. Obligatorium med långtgående krav på att järnvägsföretag och biljettförsäljare måste axla ansvar för andras transporter kan också bli kostsamt och minska dynamiken på marknaden. Att genom EU-reglering driva frågan om stärkta passagerar-

⁶⁵ Konkurrensverket (2019): Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell tågtrafik, Skrivelse, Dnr 230/2018, 380/2018, Stockholm.

rättigheter i detta avseende är viktigt, men även sådan reglering bör ske med hänsyn till vad som är kommersiellt möjligt och långsiktigt hållbart.

På marknaden finns nu flera olika kommersiella initiativ som på frivillig basis syftar till att ge kom-fram-garanti på sträckor och med tåg som opereras av anslutna aktörer. Ett sådant är Agreement for Journey Continuation (AJC) där järnvägsföretag som ingår i samarbetet erbjuder kunder att resa vidare med nästa tåg. Ett annat är den kom-fram-garanti som Rail Alliance ger vid resor på alliansens höghastighetslinjer (se avsnitt 2.1).

Försäkringslösningar

Ett annat sätt att ge trygghet och ökad säkerhet om att resan kommer att kunna genomföras utan kostsamma störningar och avbrott är att tredjepartsleverantörer erbjuder olika former av försäkringslösningar i samband med bokningen. Även om detta naturligtvis kommer till en merkostnad bidrar det till att avlasta en stor del av risken från resenären om olyckan skulle vara framme. Med ökad kunskap och erfarenhet från internationella tågresor kan också förväntas en ökad efterfrågan på försäkringsbolag att ta fram mer anpassade försäkringslösningar.

6.2 Nationella åtgärder

Utveckla information till tågpassagerare

I ljuset av den pågående utvecklingen finns behov av mer utvecklad information och vägledning om internationella tågresor. För planering av resan finns som tidigare beskrivits en rad olika reseplaneringstjänster, men det saknas företagsoberoende och neutral information om internationella tågresor.

Konsumentverket ska, enligt förordning (2014:110) om en upplysningstjänst för konsumenter, och i samverkan med ett antal andra myndigheter, ansvara för att tillhandahålla och samordna en upplysningstjänst med opartisk information och vägledning till konsumenter. Upplysnings-tjänsten ska bland annat omfatta information som syftar till att underlätta för konsumenter att göra väl avvägda val. Vidare poängteras att även information om hållbar konsumtion ska ingå.

Konsumentverket ger information om nationella och internationella tågresetjänster via den nationellt samordnande upplysningstjänsten Hallå konsument⁶⁶ och Konsument Europa⁶⁷, den senare för konsumenter av varor och tjänster i ett annat EU-land än Sverige. Rådgivningen har kommit att handla om att hantera problem som uppstår efter det att resan har köpts, och som Konsumentverket får en del frågor om. Det gäller till exempel vilka rättigheter tågpassagerare har, då ett tåg blir försenat eller inställt samt hur resenären ska gå till väga om hon vill klaga på tågresan. Denna information är viktig, men för att underlätta vid bokning av internationella tågresor behöver konsumenter också mer förberedande information inför resan.

Konsumentverket utvecklar för närvarande sin webbplats och har bland annat planer på en tågreseguide. Vi ser ett behov av att komplettera nuvarande rådgivningstjänst med mer information och vägledning om vad resenärer bör tänka på innan de bokar en resa. Med den extra informationen kan resenärer förhoppningsvis undvika problem under själva resan,

⁶⁶ Konsumentverket (2020): Hallå konsument; oberoende vägledning genom konsumentverket, www.hallakonsument.se (hämtad 2020-04-02).

⁶⁷ ECC Sverige (2020): Hjälp och råd för konsumenter i Europa, www.konsumenteuropa.se/sv/amnesomraden/resor-och-turism/resa-med-tag/ (hämtad 2020-04-22).

eller ha tillräcklig kunskap för att agera på plats om något oförutsett inträffar. Till exempel skulle vägledningen kunna utformas som en interaktiv tjänst på samma sätt som finns för flygresenärer i den så kallade Flygkalkylatorn.⁶⁸ Uppgiften att utveckla en sådan rådgivningstjänst torde rymmas redan inom Konsumentverkets nuvarande uppdrag.

För att säkerställa att informationen kommuniceras och når ut till målgruppen bör regeringen formulera uppgiften i ett särskilt uppdrag som också omfattar medel för att genomföra en riktad informationskampanj om den nya rådgivningstjänsten. En sakkunnig myndighet bör finnas som stöd till Konsumentverket vid utformning av kampanjens innehåll.

Är momsskillnader ett hinder?

Momssatsen för personbefordran, bland annat tågresor, är sex procent. Dagens regelverk innebär för ett järnvägsföretag att hela priset för biljetten inklusive försäljningskostnaden eller bokningsavgiften är belagd med samma momssats. Om en tågbiljett istället säljs av en tredjepartsförsäljare eller annan återförsäljare beläggs dennes försäljningskostnad (bokningsavgift) med 25 procents moms, dvs. den procentsats som gäller för de flesta tjänster i övrigt. Eftersom privatpersoner, till skillnad från företag, inte kan dra av moms gör det att momsen blir en direkt kostnad för resenären.

Det innebär exempelvis att en bokningsavgift på 80 kronor beläggs med en moms på 20 kronor om den säljs av en återförsäljare, men med knappt fem kronor om den säljs av ett järnvägsföretag. Om grundpriset för den biljett som köps är 500 kronor (inklusive den moms som gäller för personbefordran) innebär det att järnvägsföretaget, allt annat lika, kan erbjuda ett pris som är tre procent lägre än återförsäljaren.

Detta är naturligtvis en nackdel för återförsäljare och ses särskilt av tredjepartsförsäljare som ett hinder för utvecklingen av verksamheten. Skillnaden i momsuttag gör det svårare för en neutral försäljningskanal att etablera sig. Vi har i vår utredning konstaterat att tredjepartsleverantörer utgör en viktig potential för framtida utveckling. Det kan finnas anledning att närmare analysera om gränsdragningen mellan "kollektivtrafikmomsen" och normalmomsen inom detta område kan utformas så att sådan snedvridning motverkas.

Ge Trafikanalys i uppdrag att följa marknadsutvecklingen

Vår utredning har identifierat flera initiativ som branschen har tagit. Ytterligare initiativ är på gång och marknaden visar tydliga tecken på att den är stadd i utveckling, om än i ett tidigt stadium. Vi bedömer att staten behöver fortsätta att följa utvecklingen för att försäkra sig om att den går åt rätt håll. Den pågående coronapandemin är en osäkerhetsfaktor i sammanhanget. Vi föreslår att regeringen ger i uppdrag till Trafikanalys att inom förslagsvis två år på nytt följa upp marknaden och bedöma behov av ytterligare åtgärder.

6.3 Övriga åtgärder

Nationell lagstiftning

En nationell lagstiftning med krav om att tillgängliggöra information och rätt till återförsäljning skulle gynna alla företag som är intresserade av att återförsälja järnvägsföretagens utbud.

⁶⁸ Konsumentverket (2020): Flygkalkylatorn, www.hallakonsument.se/flygkalkylatorn/ (hämtad 2020-04-21).

Men kanske skulle den främst kunna gynna den framväxande tredjepartsmarknaden i Sverige där online-baserade återförsäljare/försäljningsföretag säljer biljetter för järnvägsföretagens räkning.

För en sådan åtgärd talar att marknaden för såväl järnvägstransporter som för biljettförsäljning är asymmetrisk och risk finns för att utvecklingen leder till att de största järnvägsföretagen blir fortsatt ensamma om försäljningen. En lagstyrd utveckling av konkurrensen på försäljningsmarknaden skulle kunna bidra till att öka jämvikten och ge upphov till flera bokningsalternativ till nytta för konsumenterna.

Risk för etableringströsklar och hämmad utveckling

Det finns dock en rad argument emot nationell reglering.

Det första handlar om att marknaden är internationell och reglering har därför störst möjlighet att ge effekt om den sker på internationell eller EU-nivå. Endast därigenom skapas förutsättningar för lika villkor mellan marknadens aktörer. EU-reglering finns redan i stor utsträckning på plats eller håller på att utvecklas och ett arbete pågår för att implementera bestämmelserna liksom att anpassa eller skärpa vissa delar.

Vi kan också konstatera att marknaden är under utveckling och statliga ingripanden i form av nationell reglering på en internationell marknad riskerar att hämma marknadens tillväxt. Dessutom kan nationell lagstiftning endast ålägga skyldigheter för svenska företag, eller företag med verksamhet i Sverige, och därmed skapa konkurrensnackdelar för dessa. Det är vidare svårt att i lag formulera krav så att järnvägsföretag släpper ett kommersiellt attraktivt utbud (t.ex. realtidsdata). Det finns hittills inga exempel på lagstiftning inom järnvägsområdet som ställer krav på att tillgängliggöra annat än exempelvis statiska uppgifter och normalpriser.

I vårt arbete har vi endast funnit en nationell lag som ställer krav på kommersiella järnvägsföretag att öppna sin biljettförsäljning, nämligen den finska lagen om transportservice. Kraven på att tillgängliggöra information är dock av minimalistisk natur och ger begränsade möjligheter för tredjepartsförsäljare att få tillgång till ett konkurrenskraftigt produktutbud. Det är dock tveksamt hur relevant den finska lagen är och det saknas relevanta och praktiska erfarenheter av dess effekter. Den finska marknaden för persontrafik med järnväg är långt ifrån lika öppen och inte särskilt jämförbar med den svenska.

Utvecklade ägardirektiv till SJ

Ägardirektiv till SJ om att SJ ska sälja internationella biljetter för andras räkning och vice versa till konkurrensneutrala och transparenta villkor. Detta skulle kunna bidra till att stimulera försäljningsmarknaden i Sverige. Kanske gäller det främst den del av marknaden där järnvägsföretag säljer biljetter i samarbete med andra järnvägsföretag, men det skulle sannolikt också gynna oberoende återförsäljare på tredjepartsmarknaden. Utvecklade ägardirektiv öppnar också för möjlighet att ställa mer specifika krav på SJ:s biljetterbudanden, såsom att SJ ska erbjuda kom-fram-garanti.

Mot en sådan åtgärd talar dock, likt när det gäller nationell lagstiftning, att marknaden är under utveckling och att statliga ingripanden eller åtgärder som denna riskerar att hindra denna utveckling.

Enligt SJ:s direktiv styrs bolaget uteslutande av kommersiella mål. Eftersom åtgärden endast träffar SJ och riskerar den att ge bolaget en sämre position än dess konkurrenter. En starkare ägarstyrning med inslag av samhällskrav kan tyckas kontroversiellt och skulle äventyra SJ:s möjligheter till kommersiell lönsamhet med risk för åtföljande krav på statligt stöd. Vi

konstaterar också att EU-reglering (SERA-direktivet art 5.1) föreskriver att järnvägsföretag oavsett ägarförhållanden ska drivas enligt kommersiella principer. Varje icke marknads-mässigt krav som staten ställer kan komma att ses som ett statligt stöd, varför statsstöds-bestämmelserna kan komma att aktualiseras.

Ägardirektiv kan därutöver endast påverka SJ:s försäljning och för att försäljning av internationella tågbiljetter ska kunna öka förutsätter det att SJ och andra återförsäljare får träffa avtal med andra järnvägsföretag. Vidare skulle krav på att avtalsvillkoren ska vara konkurrensneutrala och transparenta också riskera att bli en ensidig effekt som endast gäller för de avtal som SJ träffar med sina återförsäljare och tredjepartsleverantörer.

6.4 Sammanfattande bedömning och förslag

Av vår utredning framgår att en utveckling av bokningsmarknaden för internationella tågresor på marknadens initiativ är på gång. Utöver att fler järnvägsföretag väljer att satsa på försäljning av utlandsresor uppmärksammar vi också marknadsinitiativ som kan leda till att ge resenärerna ökad säkerhet och minska risken för merkostnader och onödig tidsspillan om störningar uppstår.

Utvecklingen har dock hittills inte varit särskilt snabb och det återstår att se hur långt bort den fullt utvecklade försäljningsmarknaden ligger. Erfarenheter från liknande verksamhet talar dock för att marknadsutveckling och utveckling av konsumentnära tjänster tar tid och att långtgående statliga ingripanden riskerar att hindra denna utveckling.

Inom exempelvis flygbranschen har tjänster för flygbokning liksom standarder för distribution uteslutande initierats och utvecklats av marknadens aktörer. Statliga och främst insatser från EU har främst syftat till att driva på omregleringen av luftfartsmarknaden med ökad konkurrens och volymtillväxt som resultat. Även om det inte har varit avgörande har dessa åtgärder gett grund för utveckling av onlinetjänster. Parallellt och av sannolikt minst lika stor betydelse är framväxten av en gradvis IT-mognad hos konsumenterna. Detta talar vidare för att utformning av marknadslösningar – i möjligaste utsträckning – bör överlåtas till marknadens aktörer.

Mot denna bakgrund finns starka motiv för att så långt möjligt undvika statliga ingripanden. Det är svårt att reglera utan konsekvenser för mångfalden och statliga ingripande riskerar att stävja utvecklingen på en öppen och konkurrensutsatt marknad. I den tidigare refererade rapporten från den tyska Monopolkommissionen⁶⁹ framhålls att en närmare reglering av tillträde till DB:s försäljningsplattform, eller till och med skapandet av en neutral sådan, visserligen skulle minska konkurrensproblemen men också begränsa möjligheten till plattformskonkurrens med tillhörande utvecklingsmöjligheter. Monopolkommissionen menar att endast genom att stimulera till ökad plattformskonkurrens kan alternativa erbjudanden skapas med ekonomiskt genomförbara resurser, vilket i sin tur skulle bidra till att begränsa tidigare monopolföretags dominans och marknadsstyrka.

Men samtidigt kan det finnas skäl att ingripa om marknaden uppvisar svaga tecken på anpassning eller det går långsamt i utvecklingen. Det är dock som nämnts viktigt att sådana ingripanden så långt möjligt sker på internationell nivå eller genom EU-åtgärder.

⁶⁹ Monopolkommission (2019): *7th Sector Report on German railway markets. Quality and Competition on the Railway*, Bonn.

Parallellt arbetar också EU med utveckling och skärpning av EU-lagstiftning för att stimulera marknadens utveckling till nytta för resenärerna. Vi föreslår att Sverige fortsatt arbetar för att driva på detta arbete i riktning mot att marknaden ska präglas av konkurrensneutrala villkor mellan marknadsaktörer och att konsumenterna ges en så stark ställning som möjligt.

Vidare pekar en rad beslut fattade av nationella konkurrensmyndigheter på att konkurrensbestämmelserna är och fortsatt kan vara ett effektivt verktyg mot att dominerande aktörer missbrukar sin ställning för att hindra nyetablering av särskilt tredjepartsförsäljning. Även detta bidrar till att stimulera utvecklingen. Den rättspraxis som följer av konkurrensvårdande myndigheters beslut och domstolars avgöranden är viktiga för att klargöra tillämpningen av EU:s konkurrensbestämmelser. Vi utgår från att Konkurrensverket håller fortsatt uppmärksamhet på frågan inom ramen för sin (instruktionsreglerade⁷⁰) uppgift att följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde.

Vi föreslår också att Konsumentverket utökar sin informationstjänst kompletterat med att regeringen ger verket i uppdrag genomföra en kampanj riktad till tågresenärer.

Vi bedömer att marknaden är på gång men staten behöver fortsätta att följa utvecklingen för att försäkra sig om att den går åt rätt håll. Den pågående coronapandemin är en osäkerhetsfaktor i sammanhanget. Vi föreslår därför avslutningsvis att Trafikanalys får i uppdrag att om förslagsvis två år göra en ny uppföljning av marknadssituationen. I uppdraget bör ingå att på nytt bedöma behovet av eventuella åtgärder.

⁷⁰ 4 § KKV instruktion: Konkurrensverket ska utöver vad som följer av 3 § 1. uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrensutsättning och till regelreformer samt följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde.

Källor

Advokatfirman Oebergs (2019): Rättsutredning rörande lagstiftning som reglerar bokning av internationella tågbiljetter, PM sammanställt på uppdrag av Trafikanalys, Utr 2019/45, Stockholm.

Altexsoft (2019): History of flight booking: CRSs. GDS distribution, travel agencies and online reservations, <https://www.altexsoft.com/blog/travel/history-of-flight-booking-crss-gds-distribution-travel-agencies-and-online-reservations/> (Hämtad 2020-02-12).

Autorité de la Concurrence (2009): Décision n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en oeuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne, <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments//09d06.pdf> (hämtad 2020-04-21).

Autorité de la Concurrence (2014): Décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la distribution de billets de train, <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments//14d11.pdf> (hämtad 2020-04-21).

Autorité de la Concurrence (2014): Vente de Billets de Train/Sale of Train Tickets, <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/2-octobre-2014-vente-de-billets-de-train> (hämtad 2020-04-21).

Bergman, M. (1996): Avregleringen av inrikesflyget, Konkurrensverkets rapportserie 1996:1, Stockholm.

Bundeskartellamt (2016): Bundeskartellamt declares commitments offered by Deutsche Bahn AG in the sale of rail passenger tickets binding under Section 32b GWB, B 9-136/13, Bonn.

Bundeskartellamt (2019): Proceeding against Deutsche Bahn AG - Bundeskartellamt examines possible anticompetitive impediment of mobility platforms, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/28_11_2019_DB_Mobilitaet.html (hämtad 2020-04-21).

ECC Sverige (2020): Hjälp och råd för konsumenter i Europa, <https://www.konsumenteuropa.se/sv/amnesomraden/resor-och-turism/resa-med-tag/> (hämtad 2020-04-22).

Europaparlamentet (2020): Legislative train schedule; recast of the regulation on rail passengers rights and obligations, [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-services-including-transport/file-rail-passengers-rights-and-obligations-\(recast\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-services-including-transport/file-rail-passengers-rights-and-obligations-(recast)) (hämtad 2020-04-21).

Europaparlamentet (2020) Draft agenda onsdag 19 februari, Utskott för transport och turism, [https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/agenda/202002/TRAN?meeting=TRAN-2020-0219_1P&session=02-19-09-00&item=ITRAN\(2020\)0219_1PEN-1&lang=EN](https://emeeting.europarl.europa.eu/emeeting/committee/agenda/202002/TRAN?meeting=TRAN-2020-0219_1P&session=02-19-09-00&item=ITRAN(2020)0219_1PEN-1&lang=EN) (hämtad 2020-04-19).

Europaparlamentets och Europeiska unionens råd (2007): Förordning (EG) av den 23 oktober om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, 1371/2007, Bryssel.

Europaparlamentets och Europeiska unionens råd (2012): Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 november om inrättande om gemensamt europeiskt järnvägsområde, 2012/34/EU, Bryssel.

Europaparlamentets och Europeiska unionen råd (2016): Direktiv av den 14 december om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen; 2016/2370/EU, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2011): Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, 2011/C 11/01, Bryssel.

Europeiska rådet (2019): Tågresenärers rättigheter: rådet enas om en ståndpunkt om uppdaterade regler, Pressmeddelande 2.12.2019, Bryssel.

Europeiska unionens råd (1991): Rådets direktiv av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, 91/440/EEG, Bryssel.

Europeiska unionens råd (2007): Artikel 10 i rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

Europeiska unionens råd (2019): Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer - Allmän riktlinje, 2017/0237(COD) Bryssel.

Eurostat (2020): Transport database, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database> (hämtad 2020-04-02).

EY (2013): 25 procent moms på bokningsavgift, persontransport- och bokningstjänst, <https://skattenatet.ey.se/2013/02/20/25-procent-moms-pa-bokningsavgift-persontransport-och-hotelltjanst/> (hämtad 2020-04-07).

Grimaldi Studio Legale, Valdani Vicary & Associati and Wavestone (2020): Remaining challenges for EU-wide integrated ticketing and payment systems. Final report, Rapport beställd av Europeiska kommissionen, Bryssel.

Haas, H-D., Eschbeck, D. (2006): Internationale Wirtschaft: Rahmenbedingungen, Akteure, räumliche Prozesse [International Business: Environment, Actors, Spatial Processes] (in German), München.

Hammoud, G.A., Tawfik, H.F. och Fahmy, R.S. (2018): Development of Airlines Distribution Capabilities, Journal of Tourism and Hospitality Management, vol. 6 s. 66-80.

Infrastrukturdepartementet (2019): Fjärde järnvägspaketet, Promemoria 2019-07-22, Stockholm.

Järnvägsutredningen (2004): En samlad järnvägslagstiftning, SOU 2004:92, Stockholm.

Kommunikationsministeriet (2017): Lagen om transportservice möjliggör bra och flexibla trafiktjänster, Pressmeddelande 24 maj 2017, Helsingfors.

Kommunikationsverket (2019): Transportmarknadens förändring och tillväxt kräver öppenhet och utlämnande av uppgifter, <https://www.traficom.fi/sv/aktuellt/transportmarknadens-forandring-och-tillvaxt-kraver-oppenhet-och-utlamnande-av-uppgifter> (hämtad 2020-04-22).

Konkurrensverket (2019): Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell tågtrafik, Skrivelse, Dnr 230/2018, 380/2018, Stockholm.

Konsumentverket (2020): Flygkalkylatorn, <https://www.hallakonsument.se/flygkalkylatorn/> (hämtad 2020-04-21).

Konsumentverket (2020): Hallå konsument; oberoende vägledning genom konsumentverket, <https://www.hallakonsument.se/> (hämtad 2020-04-02).

McKinsey & Company (2019): The Liberalization of the EU passenger rail market; Growth Opportunities and new competition, London.

Monopolkommission (2019): 7th Sector Report on German railway markets. Quality and Competition on the Railway, Bonn.

Monopolkommission (2019): SektorgutachtenBahn; Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Bonn.

Näringsdepartementet (2015): Res lätt med biljett, Ds 2015:11, Stockholm.

Railteam (2020): Railteam services, www.railteam.eu/en/for-your-journey/railteam-services/, (hämtad 2020-04-10).

Regeringen (2020): Uppdrag att analysera marknaden för internationella tågbiljetter, I2019/02071/TM, Stockholm.

SAS (2017): Amadeus; Bokningsplattformen för flygbiljetter, <https://scandinaviantraveler.com/se/flyg/amadeus-bokningsplattformen-for-flygbiljetter> (Hämtad 2020-02-25).

Snälltåget (2020): Nattåget till Berlin och kontinenten, www.snalltaget.se/destinationer/kontinenten, (hämtad 2020-04-07).

The Man in Seat 61 (2020): Agreement on Journey Continuation, www.seat61.com/Europe-train-travel.htm#AJC, (hämtad 2020-04-21).

Trafikanalys (2016): Inför en flygstrategi; ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4, Stockholm.

Trafikanalys (2018): Bantrafik 2018, statistik 2019:17, Stockholm.

Trafikanalys (2019): Flygplatser i fokus, PM 2019:6, Stockholm.

Trafikverket (2020): Nattågstrafik i Europa, TRV 2020:035, Borlänge.

Trafikverket (2020): Underlagsrapport till Nattågstrafik till Europa. Kapacitet och marknad för nattåg till kontinenten, TRV 2020:036, Stockholm.

Utredningen om järnvägens organisation (2013): En enkel till framtiden? SOU 2013:83, Stockholm.

Wikipedia (2019): Eurocity, <https://en.wikipedia.org/wiki/EuroCity> (hämtad 2020-04-22).

Wikipedia (2020): High-speed rail in Europe, https://en.wikipedia.org/wiki/High-speed_rail_in_Europe#/media/File:High_Speed_Railroad_Map_of_Europe.svg (hämtad 2020-04-21).

Ziegler, Y., Troester, J. och Sazali, A.M. (2017): Impact of the new distribution capability (NDC) standard on future airline distribution; a critical analysis, Journal of air transport studies, Vol. 8 s. 104-133.

Lagar, förordningar och konventioner

Lag (24.5.2017/320) om transportservice, se särskilt Avd. IV, 2 kap 154-155 §§.

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

Fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF). Bihang A Enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg (CIV).

Rättsfall och avgöranden

KRNS 2013-01-14 mål nr 6249—6253-11

KRNS 2013-01-14 mål nr 6254—6258-11

KRNS 2013-01-14 mål nr 6259—6263-11

Mål C-7/97 Bronner v. Mediaprint, EU:C:1998:569

RÅ not 106.

Bilaga 1 Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

I 1

2019-07-11
I2019/02071/TM

Infrastrukturdepartementet

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Uppdrag att analysera marknaden för internationella tågbiljetter

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att ta fram ett kunskapsunderlag med en nulägesanalys gällande möjligheterna att boka biljetter för utlandsresa med tåg samt att bedöma vilka initiativ staten kan ta för att branschaktörerna ska underlätta för kunderna att boka utlandsresor med tåg. I uppdraget ingår att:

- a) ur ett konsumentperspektiv belysa marknaden för bokning av utlandsresa med tåg med ett nulägesperspektiv samt en framåtblickande analys,
- b) beskriva de faktorer som påverkar uppkomsten av väl fungerande marknadslösningar för bokning av utländska tågbiljetter,
- c) belysa regelutvecklingen inom EU på området,
- d) belysa marknadens utveckling på området, samt
- e) bedöma vilka initiativ som staten kan ta för att branschaktörerna ska underlätta för kunderna att boka utlandsresor med tåg.

Med biljetter för utlandsresa med tåg avses i detta sammanhang att boka resa med start inom Sverige och slutdestination utomlands, inklusive returresor.

I uppdraget ingår att bedöma möjliga initiativ på nationell nivå. Förslagen ska skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan olika typer av aktörer.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: i.registrator@regeringskansliet.se

I uppdraget ingår även att lämna ett underlag för bedömningen av de åtgärder som EU kan komma att vidta inom ramen för en EU-rättslig reglering av internationella tågbiljetter.

Trafikanalys ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 30 april 2020.

Skälen för regeringens beslut

En av punkterna i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, är att regeringen ska agera för att göra det enklare att boka utlandsresa med tåg.

Mot bakgrund av överenskommelsen har regeringen, inom ramen för den pågående revideringen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, verkat för att de föreslagna bestämmelserna ska utformas på ett sätt som underlättar bokningen av utlandsresor.

Utöver de redan vidtagna åtgärderna bedömer regeringen det som lämpligt att även inhämta ett fördjupat kunskapsunderlag från Trafikanalys för att belysa på vilket sätt syftet bakom överenskommelsen kan uppnås.

På regeringens vägnar

Mikael Damberg

Tomas Brolin

Definitioner

Definitioner enligt Tågpassagerarförordningen EU 1371/2007

Järnvägsföretag: Järnvägsföretag enligt definitionen i artikel 2 i direktiv 2001/14/EG (1), samt andra offentliga eller privata företag vars verksamhet består i att tillhandahålla godstransporter och/eller personbefordran med järnväg, med krav på att företaget ska sörja för dragkraft. Definitionen innefattar även företag som endast tillhandahåller dragkraft.

Transportör: Det järnvägsföretag med vilket resenären har ingått transportavtalet eller ett antal på varandra följande järnvägsföretag som enligt avtalet har skadeståndsansvar.

Ställföreträdande transportör: Ett järnvägsföretag som inte har ingått ett transportavtal med resenären, men till vilket det järnvägsföretag som har ingått avtalet har överlåtit en del av, eller hela, järnvägstransporten.

Biljettutfärdare: Varje återförsäljare av järnvägstransporter som ingår transportavtal och säljer biljetter för ett järnvägsföretags eller för egen räkning.

Transportavtal: Ett avtal om transport mot ersättning eller kostnadsfritt mellan ett järnvägsföretag eller en biljettutfärdare och resenären om tillhandahållande av en eller flera transporttjänster.

Bokning: Ett tillstånd på papper eller i elektronisk form som berättigar till transport enligt i förväg bekräftade och personligt utformade transportarrangemang.

Direktbiljett: En biljett eller biljetter som representerar ett transportavtal som har ingåtts för att genomföra på varandra följande järnvägstjänster som tillhandahålls av ett eller flera järnvägsföretag.

Datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik (CIRSRT): Ett datoriserat system med information om järnvägsförbindelser som erbjuds av järnvägsföretag. Detta system ska omfatta följande information om persontrafiken.

- a) Scheman och tidtabeller för persontrafiken.
- b) Platstillgången på persontåg.
- c) Biljettpriser och särskilda villkor.
- d) Hur tågen kan utnyttjas av personer med nedsatt rörlighet.
- e) Olika möjligheter att göra bokningar eller utfärda biljetter eller direktbiljetter, i den utsträckning vissa av eller samtliga dessa möjligheter är tillgängliga för användarna.

Övriga definitioner

Etapp: Avser del av resa som omfattas av en biljett.

Sammanhållen biljett: En eller flera biljetter som omfattar flera etapper och järnvägsföretag och som genomförs under flera transportavtal enligt överenskommelse mellan järnvägsföretagen.

Genomgående biljett: En biljett utfärdad av en transportör från ursprungsstation till slutlig destination via flera etapper som ger resenären kom-fram-garanti, dvs. där EN operatör står formellt ansvarig för transporten gentemot resenären och som sådan är ersättnings- eller skadeståndsskyldig vid störningar under resan. Biljetten utgör här således det formella avtalet mellan transportören och resenären.

Direktbokning: Hela resan går att boka och köpa på ett och samma försäljningsställe men där resan är fördelad på flera biljetter, en för respektive etapp.

Kom-fram-garanti: Kom-fram-garanti säkerställer vid störningar att resenären omhändertas och når slutdestinationen enligt transportavtalet utan tilläggskostnad eller ytterligare reskostnader.

Onlineplattformar: Företag som erbjuder boknings- och försäljningstjänster online. Begreppet omfattar såväl järnvägsföretagens egna plattformar, typ www.sj.se, som online-baserade återförsäljare och tredjepartsleverantörer.

Plattformstjänster: Tjänster för reseplanering, bokning och köp av biljetter online.

Tredjepartsleverantörer: Återförsäljare av reseplanerings-, boknings- och biljettförsäljningstjänster som inte själva utför transporter. Här finns såväl fysiska resebyråer som online-baserade företag.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.