



2008:13

Hela vägen med en biljett

Förutsättningar för ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg





DATUM
2008-06-30
ERT DATUM
2008-03-31

DIARIENR
2008/100-5
ER BETECKNING

Järnvägsutredningen II
(N 2007:11)
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utreda ett operatörsneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg

Järnvägsutredningen II (N 2007:11) har givit Statskontoret i uppdrag att utreda utformning och organisation av ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”*Hela vägen med en biljett – Förutsättningar för ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg*” (2008:13).

Utredningschef Annika Nordlander Finn har beslutat i detta ärende. Utredare Elisa Abascal Reyes, chefsjurist Jonas Widell och avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annika Nordlander Finn

Monica Rupprecht Hjort

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	15
1.1	Uppdraget	15
1.2	Genomförande	16
1.3	Tolkning av uppdragets art och omfattning	17
2	Organisation av kommunikationssystem relaterad till järnvägs-marknaden	19
2.1	Samarbete om gemensamt informations- och biljettsystem	19
2.2	Boknings- och försäljningssystem	25
2.3	Reseplanerare	27
2.4	Betalsystem	28
2.5	Övriga samarbeten utöver resplus	29
3	Regelverk av betydelse för information, biljetter och bokning m.m.	31
3.1	EU:s regelverk	31
3.2	Svenska författningar	39
3.3	Avtal och andra frivilliga överenskommelser	42
4	Styrkor och svagheter med gemensam infrastruktur	47
4.1	Infrastrukturklubbar mellan konkurrerande aktörer	49
5	Möjliga scenarier	53
5.1	Fyra kategorier av aktörer	54
5.2	Konkurrens på bokningssystemsmarknaden	57
6	Behov av reglering, vertikal separation och tillsyn	59
6.1	Gemensamt informations- och biljettsystem	60
6.2	En dominerande ägare av bokningssystem	61
6.3	Ett gemensamt bokningssystem kontra konkurrens mellan bokningssystem	62
6.4	Separation av vissa funktioner i Linkon	63
6.5	Konsumenternas rörlighet	64
6.6	Tillsynsmyndighet över nödvändig infrastruktur	64

7	Alternativa förslag på organisation och utformning av regelverk	67
7.1	Gemensamma förutsättningar för båda förslagen	68
7.2	Två alternativ	73
8	Slutsatser	85

Bilagor

1	Uppdraget	89
2	Statskontorets kontakter under arbetets gång med berörda parter	91
3	Närmare om ekonomiska föreningar	93
4	Förkortningar	95

Sammanfattning

Inledning

Järnvägsutredningen II gav i mars 2008 Statskontoret i uppdrag att utreda utformning och organisation av ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg. Analysen skulle ta sin utgångspunkt i den samverkan som idag sker inom ramen för Samtrafiken i Sverige AB. Samordnade system för information och biljetter förenklar för resenären och är av strategisk betydelse för ett ökat kollektivtrafikresande.

Befintlig samverkan

Företaget Samtrafiken i Sverige AB bildades på SJ AB:s initiativ år 1993 och år 1997 sjuövertogs med stöd av Vägverket den så kallade Riksdatabasen, en databas med aktuella tidtabells- och prisuppgifter för det resesortiment som ingår i resplussarbetet. Med respluss avses möjligheten att köpa en genomgående biljett för en resa, dvs. göra bokning och köp vid ett enda tillfälle för en hel resa oberoende vilket företag som bedriver trafik på delsträckan. Samtrafiken har i dagsläget ett trettio-tal ägare. SJ har den enskilt största aktieposten (38 procent) och övriga delägare har ca 2 procent var. Samtliga länstrafikhuvudmän är delägare. Det löpande arbetet sker i en referenskommitté i vilken SJ innehar ordförandeskapet. Villkoren för ägandet regleras i bolagets konsortialavtal. Samtrafiken är inte ett vinstdrivande företag. Det finns även ett samtrafikavtal som reglerar formerna för samverkan även för de företag som ingår i samarbetet men som inte är delägare.

Samtrafikarbetet omfattar:

- Planeringssamverkan
- Informationssamverkan
- Biljettsamverkan
- Stationssamverkan
- Samverkan vid stört läge

Fram till dess att resan köps av resenären finns flera organisatoriska och tekniska led. Information om resor, tidtabeller och priser måste lagras i en databas. Vidare måste det finnas ett bokningssystem som

möjliggör bokningar. Slutligen måste det finnas en säljkanal. Det finns idag två bokningssystem på den svenska järnvägsmarknaden. Dels finns systemet Petra som ägs av företaget Linkon AB inom SJ-koncernen, dels finns systemet TagPlats som har Tågkompaniet AB som huvudägare och i övrigt ett antal privata delägare. De båda bokningssystemen är annorlunda uppbyggda till sin karaktär och konkurrerar inte riktigt inom samma marknadssegment. Petra är det största systemet på den svenska marknaden.

De båda bokningssystemen kommunicerar idag via ett tekniskt gränssnitt som definierats inom ramen för Samtrafikensamarbetet, det s.k. Samtrafikgränssnittet. Linkon har utvecklat en del produkter åt Samtrafiken och de båda företagen har i dagsläget ett nära samarbete i flera viktiga frågor.

Regelverk av betydelse för utredningsområdet

I EG-fördraget finns förutsättningarna reglerade för att ett företag ska få tillhandahålla tjänster i ett annat medlemsland. Vidare har EU särskilda regler om järnvägstrafik. EU har beslutat om tre s.k. järnvägs-paket, varav den senaste rör en öppning av marknaden för internationell persontrafik på spår m.m. I detta paket ingår en förordning om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter med bl.a. bestämmelser om järnvägsföretagens skadeståndsansvar vid förseningar och olyckor, information och service till funktionshindrade m.m.

Av särskilt intresse är bestämmelserna om biljetter, bokningar och bokningssystem. I förordningen fastställs bl.a. regler om den information som järnvägsföretagen ska tillhandahålla, utfärdande av biljetter och införande av ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstransporter. Skyldigheten för järnvägsföretagen att distribuera biljetter gäller endast företagens egna biljetter, inte andra företags biljetter. Det anges att järnvägsföretagen bör samarbeta för att göra det lättare för tågresenärer att övergå från en operatör till en annan genom att när så är möjligt tillhandahålla direktbiljetter. Tillhandahållandet av information och biljetter till tågresenärer bör underlättas genom att datoriserade system anpassas till en gemensam specifikation. Dessa uttalanden är inte juridiskt bindande, men pekar ut en viljeinriktning från EU:s sida.

Järnvägsstyrelsen utfärdar tillstånd till företag som vill utöva trafik på den svenska järnvägsinfrastrukturen. Järnvägsstyrelsen ska i sin tillsyn enligt järnvägslagen bl.a. övervaka att kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och avgifter för utnyttjande av sådan infrastruktur fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. När Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn enligt järnvägslagen ska myndigheten samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Myndigheten ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

Styrkor och svagheter med gemensam infrastruktur

Järnvägsbranschen har nätverkseffekter, dvs. att den egna möjligheten till försäljning ökar när fler aktörer ger sig in på marknaden och alla använder sig av samma nätverk. Samtidigt finns det skalfördelar.

En infrastrukturklubb är ett samarbete, där företag som konkurrerar horisontellt med varandra, tillsammans äger en nödvändig infrastruktur för produktion eller försäljning. Samtrafiken kan betraktas som en form av infrastrukturklubb med en dominerande ägare, SJ. Ägarna av en infrastrukturklubb har ett gemensamt intresse av att hålla kostnaderna nere. Det finns dock vissa risker med dessa former av samarbete: att stora företag utesluter små, att lågprisaktörer och små aktörer kan få svårt att hantera kostnader som inte går att påverka, att det gemensamma ägandet till infrastrukturen kan utnyttjas för att samordna prissättningen på marknaden till slutkund, att transaktionskostnaderna ökar p.g.a. motsättningar mellan ägarna m.m.

En dominerande aktör kan försvåra för konkurrenter genom att neka tillträde till nätverket eller ge de andra aktörerna oskäligen villkor. SJ är idag den största tågoperatören på den svenska marknaden och äger Linkon AB, den största bokningssystemleverantören på marknaden. SJ är samtidigt den största ägaren i Samtrafiken. Detta ägarförhållande ger SJ en särställning på informations- och bokningsmarknaden och anslutande järnvägsmarknad som kan leda till konkurrensfördelar på en omreglerad järnvägsmarknad med konkurrens på spåren.

Möjliga scenarier

Statskontoret utgår från följande möjliga scenarier vad gäller konkurrensutsatt järnvägsmarknad:

- Konkurrens om interregional kommersiellt lönsam trafik varsohelst i Sverige.
- Konkurrens om interregional kommersiellt lönsam trafik på sträcka i anslutning till internationell trafik.
- Konkurrens om upphandlad regional trafik.
- Konkurrens om upphandlad interregional trafik.

Statskontoret bedömer att fyra olika kategorier av nya aktörer kan komma att inträda på marknaden:

- Stora statliga europeiska järnvägsföretag/järnvägsmyndigheter.
- Stora privata internationella järnvägsföretag.
- Små operatörer.
- Innovatörer.

Den allmänna bild som framkommit är att det företrädesvis kommer att bli stora aktörer med eller utan egna bokningssystem som inträder på marknaden. Vidare pågår en omfattande produkt- och prisutveckling varför man inte heller utesluter att företag med nya affärsmodeller, produkter m.m. ("innovatörer") kan inträda.

På bokningssystemsmarknaden kvarstår antingen dagens oligopolliknande situation eller att SJ:s företag Linkon får en monopolställning om inte andra operatörer med egna bokningssystem eller fristående bokningssystem inträder på marknaden.

Behov av reglering, vertikal separation och tillsyn

Statens ansvar på en omreglerad marknad är bl.a. att tillgodose ett konkurrensneutralt tillträde till s.k. nödvändig infrastruktur (anläggning, samverkan, nätverk) och icke-diskriminerande, transparenta och skäliga villkor inom ramen för denna infrastruktur.

Sektorsspecifik lagstiftning som tvingar nätverkets ägare att släppa in nya aktörer och/eller vertikal separation av tidigare ägares inflytande är två sätt att säkerställa tillträde till och rimliga villkor i nätverket. Statskontoret har därför analyserat samarbetet inom Samtrafiken och Linkons framtida ägarstruktur.

En självreglerande struktur gör att samhällets tillsynskostnader minskar. Från samhällets sida kan man också ställa upp lagstadgade krav som möjliggör sådana strukturer men det är viktigt att beakta att reglerna inte motverkar en effektivt fungerande marknad.

Utan ett gemensamt informations- och biljettsystem – frivilligt eller samhällsstyrt – är det inte möjligt att boka och köpa genomgående interregionala tågbiljetter. EU:s viljeinriktning är att ett samarbete om informations- och biljettsystem inom branschen ska eftersträvas. Några absoluta krav om samarbete uppställs däremot inte. Nuvarande samarbete i Samtrafiken bedömer vi därför uppfyller väl intentionerna i EU:s rättsakter.

För att öka mångfalden och växtkraften på marknaden bör bokningssystemen konkurrera med varandra samtidigt som systemen bör ha krav på sig att tekniskt kommunicera med varandra. Företag utan eget bokningssystem bör, under en övergångsperiod innan fler system etablerar sig, garanteras att få tillgång till ett bokningssystem mot marknadsmässig ersättning.

Det är nödvändigt att en separation av vissa funktioner i Linkon sker från Samtrafiken så att den senare blir mer fristående. Ett sätt att minska Samtrafikens bindning till Linkon och indirekt SJ är att försöka separera den del i bokningssystemet Petra som utgörs av Samtrafikens drift- och avräkningssystem för resplussortimentet. Det kan betraktas som en form av infrastruktur som är nödvändig för operatörernas gemensamma möjligheter till försäljning av biljetter.

Om olika marknadskrav införs är det nödvändigt att definiera tillsynsansvar och tillsynsmöjligheter. Statskontoret föreslår att Järnvägsstyrelsen (Transportstyrelsen) får detta utökade ansvar.

Alternativa förslag på organisation och utformning av regelverk

Statskontoret har tagit fram två alternativ till utformning av ett operatörs- och konkurrensneutralt informations- och biljettsystem. De två alternativen är, utifrån den analys vi gjort, olika möjliga vägar att gå för att uppnå de mål som eftersträvas. Det är förstås även möjligt att tänka sig varianter eller kombinationer av dessa förslag.

Gemensamt för de båda alternativen är att de förutsätter

- ny reglering i järnvägslagen med krav på järnvägsföretag och organisatörer att tillgängliggöra de till transaktionsvolymerna största produkterna i sitt eget tjänsteutbud i Riksdatabasen och delta i biljettsamverkan genom en teknisk samverkan,
- en avtalsmässig och teknisk eller organisatorisk separation av generalagentfunktionen för resplussortimentet från Petra/Linkon till Samtrafiken,
- en utredning om en utökad marknadsövervakande roll för Järnvägsstyrelsen (Transportstyrelsen) om möjlighet att ställa krav på och ha tillsyn över aktörer med en särställning på boknings- och järnvägsmarknaden.

I *alternativ 1* regleras samarbetet i Samtrafiken med både lagstadgade krav och ägardirektiv till SJ. Lagstadgade krav på förvaltare av järnvägsanknutna informations- och biljettsystem införs i järnvägslagen för att systemet ska bli öppet, transparent och icke-diskriminerande. Linkon kvarstår som helägt dotterbolag i SJ-koncernen. Lagstadgade krav på förvaltare av järnvägsanknutna bokningssystem regleras i järnvägslagen dels om kommunikation mellan systemen, dels om en möjlighet till inträde för nya aktörer mot marknadsmässig ersättning.

Ägarförhållandena i Samtrafiken avtalas på frivillig grund där de lagstadgade villkoren ska följas. Ägarna bör ha lika aktieäggande i Samtrafiken. Samtrafiken bör öppnas upp för nya aktörer genom att en skyldighet införs i konsortialavtalet att ta emot nya operatörer i samarbetet. Inträdeskostnader för nya aktörer bör vara skäliga. I konsortial- och samarbetsavtalen bör samarbetsvillkoren utformas så att samarbetet är transparent och icke-diskriminerande. Drift- och utvecklingskostnaderna bör vara skäliga för såväl nya som befintliga aktörer i syste-

met. Icke-diskriminerande villkor i järnvägslagen innebär också bl.a. att en planerad förändring av tjänsteutbud och försäljningslogik av ett företag som påverkar samarbetet bör bygga på ett skriftligt avtal mellan berörda ägare i systemet. I ägardirektiven till SJ kan regeringen styra utvecklingen mot önskad inriktning.

I *alternativ 2* bildas en ekonomisk förening som i sin tur äger aktiebolaget Samtrafiken. Bildandet sker på frivillig väg av lösningsorienterade parter och en statlig förhandlingsman. En ekonomisk förening underlättar in- och utträde på marknaden utan att omfattande formalia-krav måste tillgodoses. Förutom den ekonomiska föreningens öppna karaktär är inflytandet i den ekonomiska föreningen dessutom lika för alla medlemmar.

En ekonomisk förening är en associationsform som på ett tydligare sätt än ett aktiebolag visar på en konkurrensneutral form för samarbete och kan därför vara mer ämnad för att omhänderta inträde av nya aktörer på järnvägsmarknaden. Krav på kommunikation mellan medlemsföretagens anlitade bokningssystem blir också en naturlig del i samarbetet. Ett statligt direktägande i det dominerande företaget på bokningsmarknaden visar också för omvärlden att staten tar ett ansvar för marknadsvillkoren på marknader i nära anslutning till järnvägsmarknaden.

För att undvika frågan om en särställning kan missbrukas inför omregleringen av järnvägsmarknaden, har Statskontoret, med hänsyn till andra järnvägsföretags utnyttjande av bokningssystemet Petra, prövat ägarstrukturen i Linkon. Befintliga och nya potentiella järnvägsföretag som väljer att bli kunder till Linkon är under en övergångsperiod, då inga alternativa leverantörer finns, beroende av Linkon och Linkons affärsvillkor. Så länge SJ är den största kunden är de andra, mindre kunderna svaga i Linkon i förhållande till SJ. Linkons ägarband med SJ förstärker risken ytterligare. Detta kan verka avskräckande för konkurrenter till SJ och försvåra för dem att bli kvar eller inträda på järnvägsmarknaden. Den eftersträlvade ökade konkurrensen om utförandet av tågtrafiken och som ytterst gynnar resenären kan riskera att inte bli av.

Staten bör via ägardirektiv till SJ klargöra att SJ ska sälja ut aktier till andra tågoperatörer som har behov av ett bokningssystem. Det är från

samhällets synpunkt viktigt att staten via direkt ägande kan påverka Linkon parallellt med SJ och andra tågoperatörer för att kunna garantera ett konkurrensneutralt agerande mot marknadens aktörer. Samtidigt måste majoriteten av aktierna ägas av staten och SJ tillsammans så att inte privata intressen tar över i Linkon och staten förlorar sin möjlighet att påverka marknadsvillkoren.

SJ skulle under en övergångsperiod, innan andra stora bokningssystem etablerat sig på marknaden, också ha en skyldighet i ägardirektiven att tillåta järnvägsföretag, som *inte* har ett eget bokningssystem, att ansluta sig till bokningssystemet mot marknadsmässig ersättning enligt avtal.

Slutsatser

Statskontoret finner att det ur ett resenärsperspektiv är önskvärt att det finns möjlighet att få information om samt boka och köpa genomgående interregionala tågbiljetter. Därför bör samhället ställa någon form av krav på järnvägsföretag och organisatörer att samverka om att tillgängliggöra de till transaktionsvolymen största produkterna i sitt trafikutbud. Trots att Samtrafiken idag är ett relativt väl fungerade forum kan villkoren för samarbetet snabbt förändras när konkurrensen skärps på järnvägsmarknaden. Formen för samverkan kan inför en omreglering av marknaden behöva ändras eller regleras så att samverkan blir mer öppen, transparent och icke-diskriminerande. Reglering av tillträde till och kommunikation mellan bokningssystemen och/eller statligt direktinflytande över det dominerande företaget Linkon är väsentliga inslag på marknaden, särskilt under en övergångsperiod när få andra bokningssystem är tillgängliga på marknaden.

Statskontoret har, under givna förutsättningar att genomföra uppdraget, inte i detalj analyserat tänkbara konsekvenser för de alternativ eller de kombinationer av de alternativ som vi presenterar. De två redovisade alternativen är olika möjliga vägar att gå för att uppnå de mål som eftersträvas. Det är förstås även möjligt att tänka sig varianter eller kombinationer av dessa förslag.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Statens Järnvägar AB har idag ensamrätt till kommersiellt lönsam persontrafik på järnväg¹. På senare år har järnvägsmarknaden dock stegvis omreglerats och delvis öppnats upp för konkurrens. Riksdagen beslutade bl.a. om en omreglering av charter- och nattågstrafiken år 2006². Kommersiella aktörer kan numera konkurrera på denna marknad på hela järnvägsnätet.

Under 2007 tillsatte regeringen en utredning om ökad konkurrens på marknaden för persontransporter på järnväg, Järnvägsutredningen II.³ Utredaren skulle bland annat föreslå hur ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer skulle kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet, effektivitet och tillgänglighet tillgodosågs. Ett deluppdrag till utredningen var att utreda och föreslå utformning och organisation av ett trafikantinformationssystem så att resenärerna kunde garanteras åtminstone ett minimum av operatörsneutral och samlad trafikantinformation. Systemet skulle också göra det möjligt att göra enkla köp av genomgående biljetter⁴ för resa med fler operatörer.

I slutet av mars 2008 fick Statskontoret ett uppdrag av Järnvägsutredningen II att utreda utformning och organisation av ett operatörsneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg. Samordnade system för information, biljetter och bokning som förklarar för resenärerna är enligt utredningen av strategisk betydelse för möjligheten att kunna öka konkurrensen utan att det samlade utbudet blir svåröverskådligt och svårhanterligt. Idag organiseras samarbete och samverkan om tidtabellsinformation och annan trafikantinformation till kollektivtrafikens resenärer inom ramen för aktiebolaget Samtrafiken i Sverige AB. Samarbetet inom Samtrafiken möjliggör även bokning och försäljning av genomgående biljetter.

¹ I dagsläget förekommer konkurrens endast ifråga om offentligt upphandlad trafik.

² Avregleringen trädde ikraft 30/4 2007 via en ändring i järnvägsförordningen (2004:526).

³ Dir 2007:145

⁴ Med "genomgående biljetter" menas ett enhetligt färdokument som gäller för en hel resa som företas med olika operatörer på olika delsträckor.

Statskontoret har givits i uppdrag att analysera och föreslå möjliga sätt att utforma och organisera ett konkurrens- och operatörsneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg. Analysen skulle ta sin utgångspunkt i den samverkan som sker idag inom ramen för Samtrafiken. Förslagen skulle utgå från principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering samt beakta relevanta EG-rättsakter för att bidra till en konkurrens på lika villkor. En rapport skulle redovisas den 30 juni 2008.

1.2 Genomförande

För att identifiera eventuella problem med det nuvarande samarbetet i Samtrafiken och kunna utreda hur en konkurrensneutralt och icke-diskriminerande informations- och biljettsamarbete ska utformas har vi intervjuat representanter i järnvägsbranschen och berörda myndigheter. Intervjuer har ett flertal gånger skett med såväl företrädare för Samtrafiken som olika ägare och partners. Diskussioner har vidare förts med representanter för bokningssystemen Petra och TagPlats. Myndigheter som särskilt bidragit med sitt kunnande är Rikstrafiken och Järnvägsstyrelsen. Vi har även intervjuat representanter för andra samverkansorgan, Hela Resan AB och Resekortet AB, för att kunna avgränsa uppdragets omfattning.

Vidare har vi analyserat dels Samtrafikens konsortialavtal och samtrafikavtal som ligger till grund för samarbetet, dels de av EG:s rättsakter och svenska författningar som kan tänkas påverka samarbetet. I detta sammanhang har behovet av ytterligare reglering undersökts. Viss litteratur om gemensamma samarbeten mellan konkurrerande företag, s.k. infrastrukturklubbar, har studerats i syfte att identifiera vilka konkurrensnedvridande risker som kan vara förknippade med dessa samarbeten⁵. Vidare har en rättsanalys beställts av advokatfirman Setterwalls angående vissa organisatoriska frågor. Statskontoret har, i enlighet med uppdraget, löpande samrått med Samtrafikens ledning.

⁵ Ds 2002:21, *Lärobok för regelnissar – En ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Konkurrensverket 2006:1, *Tillträdesvillkor för betalsystem – skillnader för små och stora banker*, Konkurrensverket 1996:1, *Avregleringen av inrikesflyget*.

1.3 Tolkning av uppdragets art och omfattning

Vi har koncentrerat oss på att studera utformningen av ett konkurrensneutralt informations- och bokningssystem för tågtrafik vilket utesluter att särskilt studera organisationen av anslutande system för övriga trafikslag. Vi har därför inte särskilt studerat samarbetet inom Hela Resan AB. Vidare har vi inte specifikt studerat störningsinformation där Banverket idag har ett uttalat ansvar. Det pågår ett samarbete mellan Banverket och tågoperatörerna om att tydliggöra ömsesidiga krav på störningsinformation.

Krav på information om tillgänglighet för funktionshindrade kan behöva ställas upp i ett informations- och biljettsystem för kollektivtrafiken. Tillgängligheten för funktionshindrade omfattar dock andra svaga länkar än anpassningen av informationen och färdmedlen, t.ex. anpassning av stationer och hållplatser, ledsagning vid byten. Vägverket gör just nu en översyn av hur färdtjänst, kollektivtrafik och annan trafik för funktionshindrade fungerar. Resultat av den översynen bör kunna ligga till underlag för vilken information som bör tillkännas i systemet. Vi har därför inte i detalj studerat vilken typ av information som är nödvändig. Däremot har vi beaktat detta perspektiv i utredningen.

Krav på anpassning av fler självbetjäningsskanaler (bl.a. Internet och biljettautomater) för försäljning av det gemensamma tjänsteutbudet genom Samtrafikengränssnittet har inte studerats närmare eftersom försäljningskanaler ligger utanför vårt uppdrag. Internet är också den informationskanal som redan idag används i störst utsträckning.

Resekortet är ett samordnat kort- och betalsystem för resor med kollektivtrafik inom och mellan olika län. Vi har bedömt att järnvägsutredningens uppdrag till Statskontoret inte omfattar en prövning av ett länsöverskridande *kort- och betalsystem* varför vi inte närmare studerat detta samarbete.

2 Organisation av kommunikations-system relaterad till järnvägs-marknaden

2.1 Samarbete om gemensamt informations-och biljettsystem

Resplussamarbetet

Samtrafiken i Sverige AB bildades år 1993 på initiativ av SJ i syfte att förvalta och utveckla resplussamarbetet. Med respluss avses möjligheten att köpa flera sammanhängande resdelar med olika operatörer på en och samma biljett och få en s.k. genomgående biljett, även kallad direktbiljett i EU terminologin. Resplussamarbetet infördes för att underlätta för resenärerna att söka information om, boka och köpa en genomgående resa. För att detta ska vara möjligt krävs att operatörerna samordnar sig så att resenären kan köpa sin biljett vid ett enda tillfälle och resa utan att missa viktiga anslutningar.

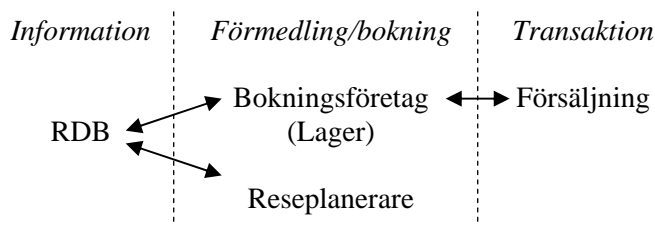
Aktiebolaget Samtrafiken ägs gemensamt av Arlanda Express AB, BT/Vänerbuss AB, Veolia Transport AB, Destination Gotland AB, People travel group AB (Merresor och Flygbussarna), SJ AB, Svenska Tågkompaniet AB, Swebuss Express AB, Waxholmsbolaget och alla läns- och lokaltrafikföretag i Sverige. SJ hade, som dominerande aktör, den största enskilda aktieposten men har nu minskat sitt innehav i takt med att fler operatörer erbjöds delägande. SJ:s nuvarande ägarandel uppgår till cirka 38 procent av aktieinnehavet. Övriga ägare har cirka två procent vardera. Samtrafikensamarbetet ställer krav på att de deltagande aktörerna samverkar och förhandlar kring frågor som behöver lösas för att trafikbyten och bokningar ska ske så smidigt som möjligt. Samtrafiken mottog tidigare stöd från Vägverket och Banverket.

Samtrafiken AB är inte ett vinstdrivande företag. Samtrafiken finansieras dels genom att tågoperatörerna, som har egen tågtrafik eller kör av Rikstrafiken upphandlad interregional tågtrafik (SJ, Veolia, Tågkompaniet och Merresor), betalar fem promille på hela sin bruttointäkt från biljett- och kortförsäljning till Samtrafiken, dels genom att övriga ägare och samarbetspartners betalar fem procent på bruttointäkten för varje

såld resplussträcka. De intäkter man kommit överens om ska täcka kostnaderna samt sörja för en skäligen konsolidering av företaget på längre sikt. Dessa mål har hittills uppnåtts.

En grov indelning av resan som produkt kan göras i *information*, dvs. information om reseprodukten som är nödvändig för resenären och operatörerna, i *bokningssystem och reseplanerare* och *försäljningskanaler*. Bokningen av resan är en deljänst som innebär en förmedling mellan informationskanal och försäljningskanal. Med reseplanerare avses en tjänst som möjliggör trafik/och operatörsslagsöverskridande resor för enskilda resenärer. I första hand avses webbaserade sökmotorer, men även andra varianter (såsom telefonservice) finns. Den sista delen av resan avser försäljning, dvs. den ekonomiska transaktion som sker mellan resenär och reseföretagen. Samtrafiken arbetar i princip med informationsdelen samt möjliggör bokning och försäljning av resplusbiljetterna.

Figur 1. Schematisk bild mellan flöden av information för en resetransaktion i resplussamarbetet



Det finns i dagsläget cirka 40 resplusföretag, dvs. företag som är anslutna till resplussamarbetet. Dessa är vidare indelade i s.k. partnerföretag, som inte är delägare i Samtrafiken, och ägarföretag. Genom samarbetet tillgängliggör partnerföretagen information om tider och priser för sina trafik tjänster och ställer på så sätt sin trafik till den gemensamma trafikens förfogande. Denna information lagras, tillsammans med samma information från ägarna (Samtrafikenföretagen) i Riksdatabasen (RDB). RDB förvaltas och ägs av Samtrafiken. Linkons bokningssystem Petra hämtar, liksom det andra bokningssystemet Tagplats som bokar tågresor i Sverige, information om tider

och priser från RDB. RDB är även kopplad till de reseplanerare som finns tillgängliga för interregionala resor i Sverige. Några av dessa finns närmare beskrivna fortsättningsvis.

Ägarföretagen verkar på samma sätt som partnerföretagen men har dessutom inflytande över hur samarbetet utvecklas genom deltagande i Samtrafikens olika beslutande organ.

För att inte dubbelbokningar ska förekomma krävs att varje bokningssystem på den svenska järnvägsmarknaden inte bara kommunicerar med Riksdatabasen, utan även *med varandra*. Kommunikation krävs således i samtliga tre ovan beskrivna led:

- **Information mellan bokningssystem och databasen RDB:** Vilken trafik finns? Tidtabellsinformation och information om statiska priser⁶ hämtas av ett bokningssystem i Riksdatabasen varje gång en fråga ställs till systemet.
- **Bokningssystemen:** Fråga skickas om platstillgänglighet på den aktuella sträckan (om den är bokningsbar, annars hämtas enbart information om pris och andra resevillkor). Ett bokningssystem skickar fråga till det system som håller respektive operatörs ”lager”. Det är nödvändigt att varje bokningssystem som hanterar resplusträckor kommunicerar med *samtliga andra bokningssystem* som behandlar samma reseutbud. Detta gäller samtliga bokningsbara sträckor oavsett dynamisk eller statisk prissättning.
- **Försäljning och betalning:** En försäljningskanal utbyter information med bokningssystemet om pris och betalning. Försäljningssystemen administrerar försäljningskanalerna. *Betalsystemet* administrerar transaktionen mellan resenären och försäljningskanalen som kan ske på olika sätt. För att olika operatörer ska kunna sälja varandras biljetter krävs dessutom ett system för *avräkning*, dvs. att den totala intäkten fördelas så att varje operatör kan tillgodogöra sig en intäkt som motsvarar biljettpriset för respektive delsträcka.

⁶ Med statiska priser avses fasta, förutbestämda priser, till skillnad från dynamiska priser, där aktuellt pris bestäms löpande enligt en viss prismodell beroende på efterfrågan.

Det finns i dagsläget tre resplussförsäljningsföretag bland Samtrafikföretagen, dvs. företag som teoretiskt sett har möjlighet att sälja hela resplussortimentet. Dessa är SJ, Tågkompaniet och Veolia. Tågkompaniet och SJ har egna bokningssystem och försäljningskanaler av resplussortimentet medan Veolia är kund hos Linkon AB (dvs. SJ) för bokningssystemstjänsten. De Samtrafikföretag som inte har en sådan försäljning, dvs. resplussföretag utan försäljning av resplussbiljetter (icke-resplussförsäljningsföretag), har samarbetsavtal med andra aktörers försäljningskanaler. Det egna utbudet säljs dock ofta via företagets egen webbsida.

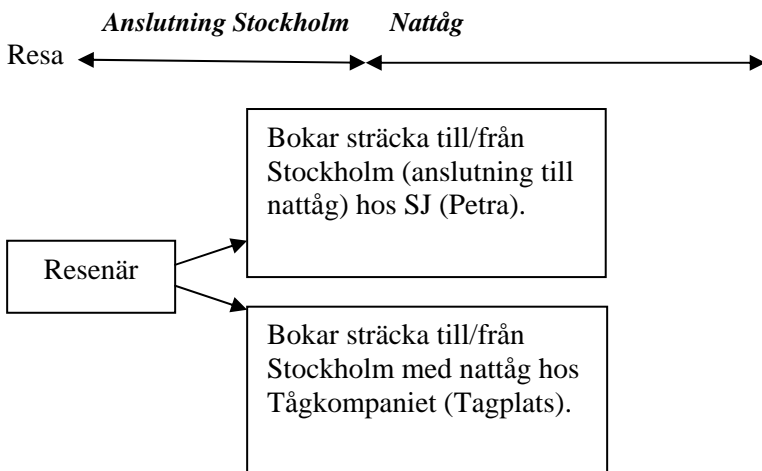
Det finns idag ingen motsvarighet till RDB och samtliga reseplanerare för regionöverskridande resor där tåg och länstrafik ingår. Dessa är beroende av att hämta information från RDB för sin funktion.

Bakgrund till behovet av gränssnitt

År 1998 vann Tågkompaniet en upphandling hos Rikstrafiken och fick i uppdrag att köra nattågstrafik mellan Norrland och Stockholm. Upphandlingen vanns i konkurrens med främst SJ. I upphandlingsunderlaget menade Tågkompaniet att man skulle använda sig av samma bokningssystem som SJ använde, nämligen bokningssystemet Petra som ägs och drivs av Linkon. Linkon är ett dotterbolag inom SJ-koncernen. SJ motsatte sig dock detta med hänvisning till att bokningssystemet inte var byggt för flera konkurrerande aktörer. Därmed var affärsstrategisk information inte skyddad mellan konkurrenterna. Tågkompaniet beställde då ett eget bokningssystem av företaget Dosk AB som utvecklade bokningssystemet Tagplats. Systemet togs i drift under 2000/2001.

Situationen med två separata bokningssystem innebar att resenärer som inte hade Stockholm som huvudsakligt resmål eller avreseort fick boka sin resa i två separata omgångar, vilket ledde till irritation och klagomål från resenärerna.

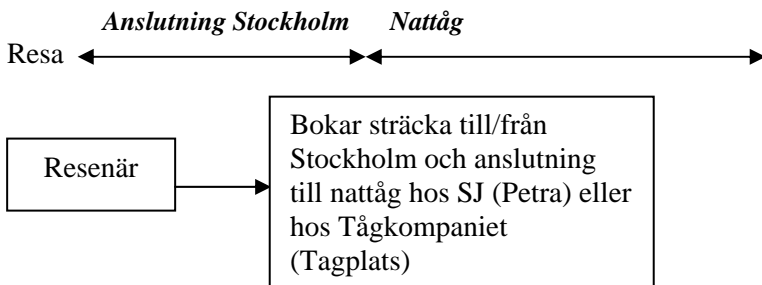
Figur 2. Situationen 1999 för bokning av resor med nattågstrafik till och från Norrland



Situationen komplicerades dessutom om det krävdes ytterligare ett anslutande trafikföretag. Resenärer kunde inte köpa anslutningsbiljett hos länstrafikhuvudmännen via Tågkompaniets försäljningskanaler.

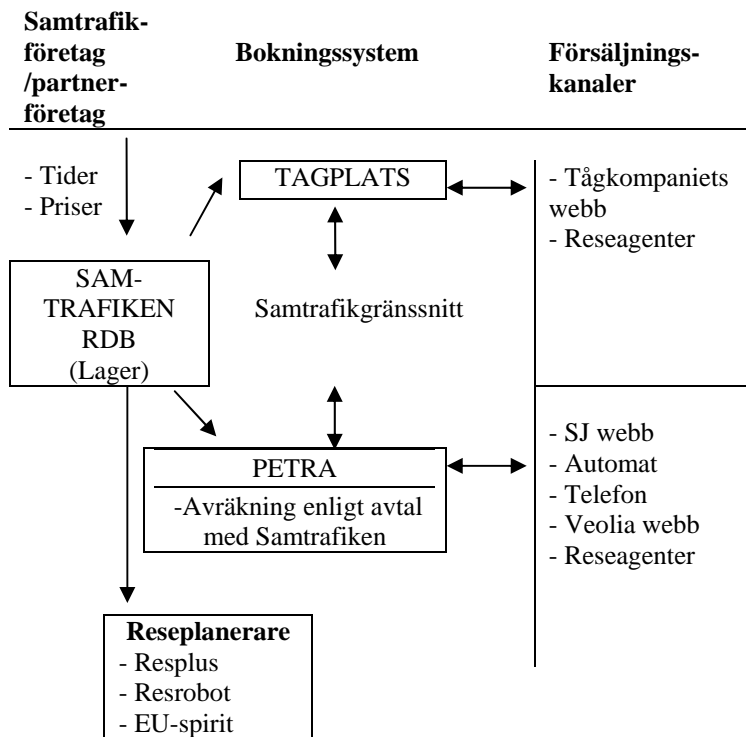
Samtrafiken fick då i uppdrag av Rikstrafiken att, med stöd av densamma, utveckla ett gränssnitt för att möjliggöra kommunikation mellan de båda bokningssystemen. Gränssnittet (XML) utvecklades av Linkon och fick namnet Samtrafikengränssnittet. Förutom en teknisk överbrygning är Samtrafikengränssnittet en uppsättning definitioner av hur olika komponenter ska tolkas. Det förutsätter vidare en dialog inom Samtrafiken för att systemet ska fungera tillfredsställande.

Figur 3. Situationen för bokningar av nattåg efter det att Samtrafikgränssnittet togs i bruk år 2001



Samtrafikgränssnittet möjliggjorde således att de olika bokningssystemen kunde kommunicera med varandra, vilket underlättade resandet. Samtrafikens funktioner i dagsläget kan åskådliggöras genom figur 4.

Figur 4. Systemskiss för Resplus och Samtrafikensamarbetet



Källa: Samtrafiken AB samt egna bedömningar

Dagens samarbete innebär att en resenär, som ska genomföra en regionöverskridande resa vars delsträckor körs av olika operatörer, nu kan köpa hela sträckan vid ett tillfälle och resa med en och samma biljett. Huvudsyftet med Samtrafiken AB uppfylls tillfredsställande genom befintligt samarbete.

2.2 Boknings- och försäljningssystem

Beskrivning av bokningssystemen

Systemet Petra, som ägs av Linkon som i sin tur ägs av SJ, är ett avancerat bokningssystem som kan lagra och processa stora mängder infor-

mation. Det ställer krav på såväl kompetens som utrustning i alla led. Petra fungerar med flera olika gränssnittsmoduler vilket innebär att det kan kommunicera med andra system, till exempel det internationella tågbokningssystemet Hermes. Petra har haft höga utvecklingskostnader men har också kunnat anpassas efter kundernas, dvs. främst den största kunden SJ:s, behov. Som exempel kan nämnas att Petra utvecklades för att kunna hantera SJ:s nyligen införda efterfrågestyrda prissättningsmodell (dynamisk prissättning). Petra har idag flera olika kunder och svarar även för den internationella bokningen mellan SJ och andra utländska järnvägsföretag. Kommunikationen mellan Petra och andra boknings- och lagersystem sker till största del via API:n (en form av gränssnittsmodul). Linkon har även utvecklat ett eget XML-gränssnitt som används för viss kommunikation.

Tagplats, som har ett antal privata ägare, däribland Tågkompaniet som äger 70 procent av aktierna, är ett betydligt enklare system som klarar av att processa en mindre mängd information: ”Den grundläggande affärsidén är att tillhandahålla ett modernt och kostnadseffektivt system med enkel prissättning för främst små och medelstora reseproducenter”.⁷ Systemet utvecklades på uppdrag av Tågkompaniet av DOSK AB. Alla biljetter som SJ säljer är av systemskäl inte tillgängliga hos Tagplats. För vissa mindre operatörer som inte har behov av avancerade funktioner är TagPlats ett alternativ till Petra. Tagplats kommunicerar med Petra via Samtrafikengränssnittet.

Vidare bör tilläggas att olika trafikslag har egna bokningssystem. Rederinäringen har ett bokningssystem som kan hantera personuppgifter (reglerad skyldighet för sjötransporter). Inom flyget används främst två bokningssystem. Det marknadsledande systemet heter Amadeus.

Beskrivning av försäljningssystem

Som framgår av figur 4 så finns idag en stor mängd försäljningskanaler. Dessa kan vara resebyråer, webbplatser, automater, telefonservice, direkt försäljning över disk, försäljning ombord på tåget, via ombud, till exempel kiosk eller matbutik m.m. Försäljningskanalerna kan uppdelas i dels operatörernas egna kanaler, dels reseagenter med vilka operatörerna sluter försäljningsavtal.

⁷ Danielsondosk AB: TagPlats System för bokning av tågresor. Produktblad.

Linkon sköter på uppdrag av Samtrafiken produktutveckling och drift av Samtrafikengränsnittet och avräkning mellan operatörerna, reseagenter och till Samtrafiken. Uppdraget bygger dock på en överenskommelse med SJ. I systemet hanterar Linkon samtliga resplusbiljetter som SJ-resplusbiljetter. Avräkningen sker vidare efter att ”SJ-biljetten” delas upp på respektive operatörs delsträcka. SJ får därmed en roll i systemet som generalagent åt resplusföretagen.

SJ tillämpar från och med januari i år fullt ut en dynamisk prissättning för resorna. Detta innebär, att prissättningen på varje biljett är efterfrågestyrd. De flesta övriga Samtrafikföretag använder en statisk prissättning, dvs. att priset är bestämt på förhand och att samma pris sätts oavsett efterfrågan för varje biljett.⁸ Oavsett om en resa bokas och säljs via Internet, via resebyrå eller på annat sätt, krävs ett system som kan sätta ihop de olika delprodukterna som själva resan innebär. Med tanke på att de olika operatörerna erbjuder olika tjänster, finns redan i dagsläget en mängd olika tänkbara kombinationer av delprodukter för en resa. Detta ställer krav på bokningssystemen och försäljningskanalerna att kunna hantera alla dessa kombinationer. Detta är dock tekniskt och kostnadsmässigt krävande. SJ har det mest omfattande produktsortimentet och övriga Samtrafikföretag har av kostnadsskäl valt att inte sälja hela SJ:s utbud.

2.3 Reseplanerare

Med reseplanerare avses en sökmotor med vilken man kan söka information om olika resor.

Resplus finns som separat reseplanerare men omfattar endast regional kollektivtrafik och spårbunden interregional kollektivtrafik.⁹ Konsumentverket har anmärkt på detta förhållande i en pm och efterlyste en reseplanerare som även redovisade flyg och bil (vägbeskrivning och tidsberäkning).¹⁰ År 2005 fick Samtrafiken av Vägverket och Banver-

⁸ Swebus express tillämpar en variant av dynamisk prissättning som gör att olika kategorier finns tillgängliga baserat på beläggning.

⁹ <http://www.resplus.se>

¹⁰ Konsumentverket: *Konsumentinformation på nyligen konkurrensutsatta marknader. PM 2005:13*

ket i uppdrag att utveckla en trafikslagsöverskridande reseplanerare på Internet kallad *Resrobot*¹¹. Resrobot finns idag tillgänglig på en rad stora webbplatser men även hos Vägverket och Banverket. När det gäller kommersiella webbportaler tar Samtrafiken ut en avgift för möjligheten att exponera reseplaneraren men avgiften har inte satts med vinstsyfte. Resrobot har dock ingen boknings- eller försäljningsfunktion.

I detta syfte skapades, på initiativ av Rese- och Turistnäringsen i Sverige (RTS), projektet Hela resan¹² vars syfte var att skapa en kombinerad reseplanerare/försäljningskanal för alla trafikslag, dvs. även buss- flyg- båt och biltrafik. Hela resan är idag organiserat som ett aktieföretag som ägs av en ekonomisk förening bildat av bl.a. transportbranschen, turistanläggningar och researrangörer.

Det utvecklade Hela resan-systemet är beräknat att tas i drift under 2008/2009. Den tekniska delen har utvecklats av Linkon som även sköter driften. Hela resan använder sig av bokningssystemet Petra mot vilket de ingående medlemsföretagen får koppla sig till med API för respektive bokningssystem. Hela resan använder sig även av Linkon för konstruktion av olika gränssnittsmoduler för att de i samarbetet ingående medlemsföretagen ska kunna kommunicera med Petra.

Hela resan använder idag reseplaneraren Resrobot och tanken är att olika resmål ska kunna exponeras i en reseplanerare med bokningsfunktion. Exponeringen sker på en webbsida/portal.

2.4 Betalsystem

Med betalsystem avses, som ovan beskrivet, ett system för att administrera transaktionen mellan försäljningskanalen och resevärderna. Transaktionen kan ske i form av betalning med bankkort, kontant, mot faktura eller med en operatörs eget kort som är en form av förskotts-betalning. De operatörer som använder sig av sådana system har utvecklat kortläsare för att kunna kontrollera/debitera kundernas resor.

¹¹ <http://www.resrobot.se>

¹² <http://www.helaresan.se>

SJ har i samverkan med Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF) startat ett projekt (Resekortet AB) i syfte att utveckla en gemensam betalningsplattform för länsöverskridande resor. Tanken är att det i ett första steg ska finnas en enhetlig standard för avläsning av samma resekort i olika kortläsare. I ett andra steg ska betalning kunna ske av olika resor så att man kan sälja varandras fulla tjänstebud och rabatter, samt förenkla för de resenärer som ofta gör länsöverskridande resor, i första hand långpendlare.

2.5 Övriga samarbeten utöver resplus

Stationssamverkan

Inom Samtrafiken sker ett samarbete kring tågstationerna. Samarbetet sker i stationskommittén och handlar konkret om att utforma den branschgemensamma beställningen av stationstjänster.

Förköpt enkelbiljett

Samtrafiken har utvecklat ett koncept som provats i ett år och som nu kommer att tillämpas fullt ut som kallas ”förköpt enkelbiljett”. Med förköpt enkelbiljett avses en biljett för regionaltrafik som köpts hos annat försäljningsställe, dvs. inte i kombination med en resplussträcka. Förköpt enkelbiljett gör det möjligt att boka och köpa biljetter i regionaltrafiken i kombination med andra trafikslag. Som exempel kan nämnas att det blir möjligt att köpa biljett på lokal anslutningsförbindelse till och från flygplats som körs av länstrafikhuvudmän.

3 Regelverk av betydelse för information, biljetter och bokning m.m.

Järnvägstrafiken i stort liksom informations- och biljettsystemen m.m. inom sektorn regleras på olika nivåer. Dessa är:

- EU: regelverk
- Svenska författningar:
 - Lagar
 - Förordningar
 - Myndighetsföreskrifter
- Avtal och andra frivilliga överenskommelser

Nedan följer Statskontorets kartläggning av regelverket på området.

3.1 EU:s regelverk

EU:s regler om etableringsfrihet och tjänster, inklusive transporter

En viktig del av det europeiska handelsutbytet och marknadernas internationalisering är den ökade företagsetableringen utomlands och tillhandahållandet av olika typer av tjänster över nationsgränserna. I EG-fördraget regleras, i artiklarna 43–48 om etableringsrätt respektive 49–55 om tjänster, den fria rörligheten för näringsidkare.

I princip får den som tillhandahåller en tjänst i ett annat medlemsland utöva verksamheten på samma sätt som värdlandets egna medborgare. Vid sidan av det allmänna tjänstekapitlet i EG-fördraget finns ett särskilt kapitel om den fria rörligheten för tjänster på transportområdet. Kapitlet innehåller artiklarna 70–80.

Bestämmelserna om transporter i EG-fördraget utgår ifrån att medlemsstaterna ska samarbeta inom ramen för en gemensam transportpolitik för att uppnå målet om fri rörlighet. Det ska bl.a. ske genom att EU fastställer

- gemensamma regler för internationella transporter till och från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier,
- de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,
- åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,
- alla andra lämpliga bestämmelser.¹³

Fram till dess att bestämmelserna som nämns ovan har fastställts får ingen medlemsstat vidta någon åtgärd som direkt eller indirekt ger, de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för statens anslutning till EU, mindre gynnsamma effekter för andra medlemsstaters transportföretag än för inhemska transportföretag.¹⁴

Kapitlet om transporter innehåller också bestämmelser om bl.a. fraktsatser, befodringsvillkor, stöd till företag samt pålagor och avgifter vid gränspassage.¹⁵

Utöver bestämmelserna om tjänster innehåller fördraget också bestämmelser om rätten att etablera sig i ett annat medlemsland. Gränsdragningen mellan tjänster och etableringar kan ibland vara svår att dra. För en verksamhet mer formen av att vara en permanent företeelse är det snarare reglerna om etableringsrätt som tar över. Artiklarna om etableringsrätt ska tillämpas också på tjänster.¹⁶

Rätten till etablering innefattar en frihet att ställa upp och vidmakthålla en näringsverksamhet dock med iakttagande av de regler som gäller i värdlandet. Denna rätt grundar sig på förbudet mot diskriminering. Det rör sig inte om en rätt till fri etablering utan istället om en rätt att bli behandlad på samma sätt som värdlandets egna individer och bolag.

Huvudregeln är alltså likhet i etableringsförutsättningarna. Med detta menas att det ska råda likhet mellan inhemska rättssubjekt och rätts-

¹³ Artiklarna 70 och 71.

¹⁴ Artikel 72.

¹⁵ Se artiklarna 73–77.

¹⁶ Artikel 55.

subjekt från andra medlemsstater beträffande förutsättningarna för att få etablera sig eller erbjuda tjänster.

Nationella regler som direkt diskriminerar näringsutövare på basis av deras nationalitet kan endast rättfärdigas med stöd av de snävt tolkade artiklarna 45 och 46. Verksamhet som endast är tillfällig och förenad med utövande av offentlig makt kan legitimera undantag från den fria rörligheten liksom hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Är det då tillräckligt att erbjuda näringsidkare från andra medlemsstater samma villkor som ges värdlandets egna verksamhetsutövare? Oftast är svaret jakande, men EG-domstolen har utvecklat en praxis som går längre än ren icke-diskriminering. I ett mål, Gebhard,¹⁷ slog domstolen fast att nationella åtgärder, som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget, ska uppfylla fyra förutsättningar. Sådana åtgärder ska enligt det s.k. Gebhard-testet

- vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem,
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (dvs. vara proportionella).

EU:s regler om järnvägstrafik

Sedan tidigt 1990-tal pågår ett aktivt arbete för att utveckla järnvägstrafiken i EU. Arbetet syftar till att öka järnvägens effektivitet och konkurrenskraft i förhållande till de övriga trafikslagen. Järnvägstransporter över gränserna hindras idag av att den europeiska marknaden är uppdelad i nationella nät som bygger på sinsemellan olika tekniska lösningar och som styrs av olika nationella regler. För att

¹⁷ Mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165). Målet rörde möjligheten för en tysk advokat att driva verksamhet i Italien. Bland senare praxis kan nämnas till exempel förenade målen C-369/96 och C-376/96, Jean-Claude Arblade, Arblade & Fils SARL samt Bernard Leloup, Serge Leloup och Sofrage SARL (REG 1999, s I-8453).

överbygga dessa hinder har EU presenterat ett antal regelpaket, de s.k. järnvägspaketen.

Hittills har EU fattat beslut om tre olika järnvägspaket. Det första järnvägspaketet består bl.a. av rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 24 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg. Genom dessa rättsakter togs de första stegen mot en gemensam reglering av den europeiska järnvägstrafiken. Paketet införlivades i svensk rätt genom i huvudsak järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526), vilka trädde i kraft den 1 juli 2004.

Det andra järnvägspaketet, som främst behandlar godstransporter och säkerhetsfrågor, presenterades i januari 2002. Paketet består bl.a. av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet). Andra järnvägspaketet införlivades genom ändringar i järnvägslagen och järnvägsförordningen, vilka trädde i kraft den 1 juli 2007.

EU:s tredje järnvägspaket, som antogs i oktober 2007, handlar om persontransporter. Det syftar till att öppna upp marknaden för internationell persontrafik, införa ett gemensamt regelverk för behörighetsprövning av lokförare samt att reglera passagerares rättigheter. Direktiven som ingår i tredje järnvägspaketet har ännu inte genomförts i svensk rätt.

En av de EG-rättsakter som ingår i det tredje järnvägspaketet är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer. Denna förordning innehåller bl.a. bestämmelser om järnvägsföretagens skadeståndsansvar vid förseningar och andra slags ersättningar, om ansvar vid olyckor, om cyklar, försäkringsskyldighet samt reseinfor-

mation. Ett syfte med förordningen är att förbättra persontrafiken på järnväg inom EU samt främja samarbetet mellan järnvägsföretagen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna om biljetter, bokningar och bokningssystem. I förordningen fastställs bl.a. regler om den information som järnvägsföretagen ska tillhandahålla, ingående av transportavtal, utfärdande av biljetter och införande av ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstransporter.¹⁸

Järnvägsföretag och biljettutfärdare är skyldiga att lämna viss reseinformation¹⁹ och ska erbjuda biljetter, direktbiljetter och bokningar när sådana finns att tillgå.²⁰

En biljettutfärdare är en återförsäljare av järnvägstransporter som ingår transportavtal och säljer biljetter för ett järnvägsföretag eller för egen räkning. Med direktbiljett avses 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.²¹

Järnvägsföretagen ska distribuera biljetter till resenärerna via åtminstone ett av följande försäljningsställen:

- Biljettkontor eller biljettautomater.
- Telefon, Internet eller via allmänt tillgänglig informationsteknik.
- Ombord på tågen.

När det gäller tjänster som tillhandahålls enligt avtal om offentliga tjänster ska järnvägsföretagen distribuera biljetter till resenärerna via åtminstone ett av följande försäljningsställen:

- Biljettkontor eller biljettautomater.
- Ombord på tågen.

Skyldigheten för järnvägsföretagen att distribuera biljetter gäller endast företagens egna biljetter, inte andra företags biljetter. Det kan tilläggas

¹⁸ Artikel 1.

¹⁹ Artikel 8.

²⁰ Artikel 9.

²¹ Artikel 3.

att det i ingressen, där skälen för att införa förordningen återfinns, anges att järnvägsföretagen bör samarbeta för att göra det lättare för tågresenärer att övergå från en operatör till en annan genom att när så är möjligt tillhandahålla direktbiljetter. Tillhandahållandet av information och biljetter till tågresenärer bör underlättas genom att datoriserade system anpassas till en gemensam specifikation. Dessa uttalanden är inte juridiskt bindande, men pekar ut en viljeinriktning från EU:s sida.

För att lämna information och utfärda biljetter ska järnvägsföretag och biljettutfärdare använda ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik (CIRSRT).²² CIRSRT är ett datoriserat system med information om järnvägsförbindelser som erbjuds av järnvägsföretag.²³ Detta system ska omfatta följande information om persontrafiken:

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

När dessa system tas fram ska de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG²⁴ av den 19 mars 2001 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet för konventionella tåg tillämpas.²⁵

Direktiv 2001/16/EG innehåller bestämmelser om driftskompatibilitetskomponenter, gränssnitt och förfaranden samt de villkor för den all-

²² Artikel 10.

²³ Artikel 3.

²⁴ Direktivet har ändrats, se rättelse till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/50/EG av den 29 april 2004 om ändring av rådets direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg (EUT L 164, 30.4.2004).

²⁵ Artikel 10.

männa kompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg som krävs för att uppnå driftskompatibilitet i systemet.²⁶ Syftet med direktivet är att fastställa de villkor som måste uppfyllas för att driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg ska kunna genomföras.²⁷ En optimal nivå för teknisk harmonisering fastställs.

Till de direktiv som behandlar driftskompatibiliteten (t.ex. 2001/16/EG) finns det beslut om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). TSD beslutas av EU-kommissionen och syftar till att de olika komponenterna som ingår i de europeiska järnvägssystemen så långt möjligt ska bygga på samma tekniska standard.

Enligt förordningen 1371/2007 ska EU-kommissionen på förslag av Europeiska järnvägsbyrån anta TSD för telematikapplikationer som ingår i servicen till passagerarna och som gör det möjligt att lämna information och utfärda biljetter i enlighet med regelverket. Järnvägsföretagen ska anpassa sitt CIRSRT till de krav som anges i TSD.²⁸

En TSD som rör delsystemet för telematikapplikationer för passagerare är under utarbetande och beräknas träda i kraft i maj 2009.²⁹ TSD gäller för gränsöverskridande trafik eller om en biljett köpes i ett land för att användas i ett annat land.

Av direktivet 2001/16/EG framgår att det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg indelas i delsystem.³⁰ Ett av delsystemen är telematikapplikationer, som också det består av två delar. En av delarna är applikationer som ingår i servicen till passagerarna, bl.a. information till resande före och under resan, biljettbokningssystem, betalningssystem, bagagehantering, anslutningssamordning mellan tåg och med andra transportsätt.

I bilaga 3 återfinns de väsentliga kraven på systemen. Kraven för telematikapplikationer, som är avsedda att garantera resande och gods-

²⁶ Artikel 3.

²⁷ Artikel 1.

²⁸ Artikel 10 p 3 och 4 förordning 1371/2007.

²⁹ TAP TSI intermediate report version 0.3 – DRAFT. Interoperability unit, European Railway Agency 03/04/2007.

³⁰ Bilaga 1.

kunder en lägsta servicenivå, gäller i första hand den tekniska kompatibiliteten. Följande måste uppnås:

- Databaser, programvara och dataöverföringsprotokoll ska utarbetas för största möjliga datautbyte mellan de olika applikationerna och mellan operatörerna, men utbytet ska inte omfatta konfidentiella handelsdata.
- Användarna måste enkelt kunna få tillgång till information.

EU:s statsstödsregler

Av intresse för detta utredningsuppdrag är de EG/EU-rättsliga statsstödsreglerna. Det europeiska samarbetet bygger på tankar om fri rörlighet och fungerande marknader. Som en följd av det finns regler som ska förhindra att medlemsstaterna involveras i eller påverkar marknaden. De grundläggande bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget.

Ett stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag de än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

De kriterier som måste vara uppfyllda för att ett statligt stöd ska föreligga är:

1. Överföring av statliga medel.
2. Stödet gynnar vissa företag eller viss produktion.
3. Stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.
4. Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det finns ett antal undantag från förbudet som möjliggör att offentligt stöd kan utgå i vissa fall.³¹

³¹ Vademecum Community Rules on State Aid. SEC (2005) 795- COM (2005) 107 slutlig. Uppdaterad 15/02/2007.

3.2 Svenska författningar

Järnvägslagstiftning m.m.

För närvarande finns i svensk rätt inte någon reglering av informations- och bokningssystemen m.m. inom järnvägssektorn.

På en övergripande nivå består den svenska spårtrafiklagstiftningen av järnvägslagen (2004:519) och lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.

Järnvägslagen gäller järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Lagen innehåller bestämmelser om krav på järnvägssystem, tillstånd för järnvägsverksamhet, rätt att utföra och organisera trafik på järnvägsnät, tilldelning av infrastrukturkapacitet samt avgifter och tillsyn m.m.

I järnvägsförordningen (2004:526) och förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg utvecklas reglerna från lagarna ytterligare och Järnvägsstyrelsen ges rätt att meddela föreskrifter.

Ytterligare en författning av betydelse i sammanhanget är lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m. som trädde i kraft den 1 januari 2007. Lagen gäller för den som utför transporter av passagerare med bl.a. tåg. Lagen anger att transportören ska ha ett system för att lämna ersättning till passagerare vid förseningar m.m. Vidare finns bestämmelser om allmän reseinformation. Transportören har en allmän skyldighet att lämna tydlig och tillförlitlig information om sina transporttjänster och om sitt ersättningssystem. Till den som vill köpa en enskild resa ska transportören lämna information om resans pris, avgångs- och ankomsttid samt sitt ersättningssystem. Vid behov ska transportören lämna information om möjligheterna för en funktionshindrad person att genomföra en viss resa. Information ska också lämnas vid försening.

Som tidigare nämnts innehåller järnvägslagen bestämmelser om krav på järnvägssystem (2 kap.). Varje delsystem och varje däri ingående komponent som är nödvändig för driftskompatibiliteten ska uppfylla föreskrivna krav om säkerhet, tillförlitlighet, tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet. Dessutom ska varje delsystem

överensstämma med föreskrivna tekniska specifikationer för driftskompatibilitet.³²

Tillstånd för att bedriva järnvägsverksamhet regleras i 3 kap. järnvägslagen (2004:519). Bestämmelserna bygger i stor utsträckning på EG-direktiv.³³

Järnvägsstyrelsen utfärdar tillstånd till företag som vill utöva trafik på den svenska järnvägsinfrastrukturen. Det finns olika tillståndsformer, nämligen:

- Licens
- Säkerhetsintyg (del A och B)
- Särskilt tillstånd

Licens är en del av tillståndet för de järnvägsföretag som har sitt säte eller hemvist i Sverige. Prövningen innebär en kontroll av yrkeskunskande, ekonomisk förmåga och gott anseende för denna verksamhet samt att företaget genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafiken. Licenser utfärdade i EES-land eller i Schweiz gäller i Sverige.³⁴

Säkerhetsintyg del A visar att företaget har ett säkerhetsstyrningssystem. Del B visar att företaget uppfyller de nätspecifika svenska säkerhetskraven, har fordon som antingen är godkända i Sverige eller uppfyller TSD-kraven samt har tillräcklig försäkring. A-delen av ett säkerhetsintyg utfärdat i en annan stat inom EES eller i Schweiz gäller i Sverige om järnvägsföretaget här ansöker om att få utföra samma typ av transporttjänster som prövas i det intyget.³⁵

³² 2 kap. 8 § järnvägslagen.

³³ Se t.ex. Europaparlamentet och rådets direktiv 2004/49/EG om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (järnvägssäkerhetsdirektivet).

³⁴ 3 kap. 2 § järnvägslagen.

³⁵ 3 kap. 3 § järnvägslagen.

För ett företag som bedriver järnvägstrafik inom EU/EES/Schweiz behövs således en licens och säkerhetsintyg del A som kompletteras med ett säkerhetsintyg del B för respektive land där verksamheten utförs.

För att organisera, men inte själv utföra, järnvägstrafik krävs tillstånd i form av auktorisation.³⁶

Den som har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät kan ansöka om infrastrukturkapacitet i form av tågläge hos en infrastrukturförvaltare.³⁷ Genom samordning av ansökningarna ska infrastrukturförvaltaren försöka lösa eventuella intressekonflikter som uppstår vid kapacitetstilldelningen.³⁸ När det gäller stommätet i Sverige är infrastrukturförvaltaren Banverket.

I samband med tilldelning av tågläge ska järnvägsföretag ingå de avtal av administrativ, teknisk eller ekonomisk natur som behövs för att utnyttja tågläget. Villkoren i ett sådant avtal, som kallas trafikeringsavtal, ska vara konkurrensneutrala och icke-diskriminerande.³⁹

Banverket eller andra infrastrukturförvaltare ska ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.⁴⁰ Avgifterna ska vara marginalkostnadsbaserade i relation till de kostnader som uppstår som en direkt följd av järnvägstrafiken.⁴¹

Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen.⁴² Myndigheten är tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen ska efterlevas samt återkalla tillstånd.⁴³ Ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare får dessutom till Järnvägsstyrelsen hänskjuta tvister om huruvida en infrastrukturförvaltares beslut står i överens-

³⁶ 3 kap. 5 § järnvägslagen.

³⁷ 6 kap. 7 § järnvägslagen.

³⁸ 6 kap. 10 § järnvägslagen.

³⁹ 6 kap. 22 § järnvägslagen.

⁴⁰ 7 kap. 1 § järnvägslagen.

⁴¹ 7 kap. 2 § järnvägslagen.

⁴² 1 kap. 2 § järnvägsförordningen och 1 § förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen.

⁴³ Se 8 kap. järnvägslagen.

stämmelse med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den.⁴⁴

Järnvägsstyrelsen ska i sin tillsyn enligt järnvägslagen bl.a. övervaka att kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och avgifter för utnyttjande av sådan infrastruktur fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. När Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn enligt järnvägslagen ska myndigheten samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Myndigheten ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.⁴⁵

Från och med den 1 januari 2009 uppgår Järnvägsstyrelsen i en ny myndighet, Transportstyrelsen. Förutom Järnvägsstyrelsen ska Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen samt delar av Vägverkets verksamhet ingå i den nya myndigheten.

Konkurrenslagstiftning

Konkurrenslagen (1993:20) har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen innehåller bestämmelser om förbjudna konkurrensbegränsningar, dvs. konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning. Därutöver finns bestämmelser om prövning av företagsförvärv m.m. Konkurrenslagen gäller generellt och avser inte specifikt järnvägstrafiken.

3.3 Avtal och andra frivilliga överenskommelser

Som framgår av ovanstående avsnitt, saknas offentliga bestämmelser som närmare reglerar informations- boknings- och biljettsystem och formerna för samverkan. Detta regleras därför istället i huvudsak genom frivilliga överenskommelser.

⁴⁴ 8 kap. 9 § järnvägslagen.

⁴⁵ 3 § förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen.

Samtrafikavtalet

Formerna för samarbete i aktiebolaget Samtrafiken regleras i samtrafikavtalet SA-06). I avtalet delas samverkande parter upp i resplussförsäljningsföretag och icke resplussförsäljningsföretag. Avtalet preciserar villkoren för att ingå i Resplus- och Samtrafiksystemet. I avtalet kallas företag som är delägare i Samtrafiken för Samtrafikföretag. Endast de företag som bedriver linjetrafik för persontrafik med tåg, buss eller båt samt länstrafikhuvudmän kan ingå. Taxi- och flygföretag kan därför inte ingå i resplus- och samtrafiksystemet.

Tabell 1 Schema över företagsdefinitioner och respektive former för deltagande enligt Samtrafikavtalet

Typ av företag	Form för deltagande i samarbetet enligt avtal
Samtrafikföretag	Företag som är delägare i Samtrafiken AB och deltar i resplus- och samtrafiksamarbetet.
Resplussförsäljningsföretag	Samtrafikföretag som tillgängliggör sitt trafik- och tjänsteutbud i Resplus- och Samtrafiksystemet samt tillhandahåller fullständig sälj- och avräkningssystem för Resplusbiljetter (SJ, Tågkompaniet och Veolia).
Icke Resplussförsäljningsföretag	Samtrafikföretag som tillgängliggör hela eller delar av sitt trafikutbud i Resplus och Samtrafiksystemet (RDB) och inte är ett resplussförsäljningsföretag.
Partnerföretag	Företag som ställer sin trafik till den gemensamma trafikens förfogande men som inte är delägare i Samtrafiken AB

Källa: Samtrafikavtalet 1§.

I avtalet regleras att samråd ska ske vid uppdatering av villkor, omfattningen av trafik som samarbetet avser samt i vilka avseenden samverkan ska ske.

Samverkansområden enligt Samtrafikavtalet⁴⁶

Planeringssamverkan

- **Gemensamma tidtabellsskiften och annonseringskalender:** avser beslut om gemensamma dagar för skifte av tidtabell samt gemensam annonseringskalender för tågtrafikföretagen och läns- trafikföretagen.
- **Gemensam tidsplan:** avser beslut om årlig tidsplan för arbetet med den regionala tidtabellssamordningen mellan fjärrtågtrafik och länstrafik, samt årlig tidsplan för leveranser av trafikdata och korrekturomgångar för Riksdatabas/Rikstidtabell.
- **Gemensam samtrafikplan** avser beslut om gemensamma regler för minsta bytestid, inväntningstider och trafikledningssamordning för 120 bytespunkter mellan fjärrtågtrafik och länstrafik.

Informationssamverkan

- **Gemensamt transportformat:** avser beslut om transportformat för leveranser av trafikdata till och från RDB.
- **Leveranstider:** avser beslut om när trafikdata ska levereras.
- **Korrekturansvar:** avser ansvar för korrekturändringar av tidtabeller.
- **Ajourhållning:** avser gemensamma regler om uppdatering av trafikinformationsuppgifter.

Biljettsamverkan

- **Prisberäkning:** avser avtal om att delsträckornas nettopris inte får bli dyrare med resplusbiljett jämfört med om de köpts separat. Vidare gäller samverkan beräkning av bokningsavgiftsutrymme och pris för olika kundkategorier (barn, ungdomar, studerande etc.).
- **Avräkning mellan operatörer:** avser avtal om avräkningssystem.
- **Biljettutformning:** beslut om gemensamma riktlinjer för färdokumentet.

⁴⁶ Källa: http://www.samtrafiken.se/page.asp?page_id=2 citerad 2008-06-18

- **Kommunikationsgränssnitt:** avser definitioner m.m. för gränssnittsmodulen Samtrafikengränssnittet.
- **Avräkning till Samtrafiken:** avser avtal om avräkning till Samtrafiken för intäkt från resplusbiljett.

Störningssamverkan

- **Kundservice vid bruten förbindelse:** avser gemensamma regler om vad som gäller i form av kundservice, ansvar m.m. vid bruten förbindelse på resplussträcka.

Extern och intern informationssamverkan

- **Marknadsföring:** avser ansvar för marknadsföring av Resplus och Samtrafikens övriga produkter.
- **Produktutveckling:** avser beslut om utveckling av nya produkter inom ramen för samarbetet.
- **Interninformation till egen personal:** avser gemensamma riktlinjer för den interna informationen.

4 **Styrkor och svagheter med gemensam infrastruktur**

I följande avsnitt kommer vi att diskutera de för- och nackdelar som finns med att ett företag eller en grupp företag gemensamt kontrollerar en infrastruktur som är nödvändig för att agera på en uppströms eller nedströms angränsande marknad. I detta fall ges det tydligaste exemplet av informations-, biljett- och bokningssystemsmarknaden som en angränsande marknad till (tåg)resemarknaden. Ägare av en nödvändig infrastruktur kan i vissa fall utestänga konkurrenter genom oskäliga eller diskriminerande villkor.

Skalfördelar och nätverkseffekter finns i järnvägsbranschen

Många branscher har starka *nätverkseffekter*. Med detta avses att den egna försäljningen gynnas av att flera aktörer använder sig av samma nätverk under förutsättning att de inte konkurrerar om samma marknadssegment. På så sätt utvidgas den egna potentiella marknaden. Det finns också ofta stora *skalfördelar* i sådana branscher med höga inträdeskostnader, t.ex. i form av kostsam produktionsteknologi ("fasta kostnader") i ett *nätverk*, men låga kostnader för varje extra producerad enhet ("löpande kostnader"), dvs. ökande skalavkastning.

I många av dessa branscher, även kallade nätverksbranscher, såsom järnväg och flyg, är tillgång till infrastruktur en förutsättning för produktion eller försäljning. På järnvägsmarknaden är både tillgång till järnvägsrälsen och informations- och biljettsystem nödvändig infrastruktur för att bedriva tågtrafik och sälja tågbiljetter. Infrastrukturen blir en s.k. "flaskhals" som operatörerna måste ha tillgång till och som på grund av skalfördelar ofta är för dyr för att varje ny operatör ska kunna investera i en egen. I en bransch som dessutom har starka nätverkseffekter kan det vara svårt för ett nytt nätverk att utmana ett redan etablerat system om man inte får kompatibilitet. När det gäller informations-, biljett- och bokningssystem finns ofta både skalfördelar och nätverkseffekter.

Samtrafiken har till uppgift av sina delägare att planera och samordna information om tågtrafik samt bedriva biljettsamverkan. Genom ett grundavtal regleras delägarnas åtaganden att sälja Resplusbiljetter. Det

gemensamma informations- och biljettsystemet inom Samtrafiken och i vissa fall det gränssnitt, som möjliggör bokning och försäljning för delägarna, är en form av infrastruktur som tågoperatörerna bör ha tillgång till för att resenärerna och återförsäljare ska kunna söka och boka en genomgående tågresa med anslutningar. Ju fler som ansluter sig till samarbetet, desto större blir nätverket, vilket bidrar till att större inkomstmöjligheter skapas för de samverkande parterna.

En dominerade aktör kan försvåra för konkurrenter

Ett problem i nätverksbranscher är att en infrastrukturägare som också konkurrerar med andra på en nedströms eller uppströms angränsande produkt- eller tjänstemarknad vanligen inte har intresse av att upplåta infrastrukturen åt sina konkurrenter. Priset på tillträdet till infrastrukturen kan sättas så högt att befintliga konkurrenter elimineras eller nya aktörer har svårt att inträda på marknaden. För att motverka denna möjlighet bör ägare till en nödvändig infrastruktur för produktion eller försäljning låta andra aktörer delta på rimliga och icke-diskriminerande villkor.

SJ är idag den största tågoperatören på den svenska järnvägsmarknaden och den största ägaren i Samtrafiken. SJ äger självt den största bokningssystemleverantören Linkon som bl.a. utför tjänster åt Samtrafiken i form av bl.a. resplusavräkning och beräkning av avräkningsbeloppen. Det är också Linkon som, på uppdrag av Samtrafiken, utvecklat det Samtrafikgränssnitt som används för kommunikation mellan bokningssystemen Petra och Tagplats. Linkon bygger och levererar också separata boknings- och säljsystem åt tågoperatörer. Genom en unik kunskap inom Linkon och som största delägare i Samtrafiken skulle ägaren SJ kunna använda denna nödvändiga infrastruktur i konkurrensbegränsande syfte på en framtida omreglerad järnvägsmarknad där konkurrensen i större utsträckning kommer att ske *på* spåren istället för *om* spåren. Idag när konkurrens sker *om* trafiken är motiven och risken att utestänga nya aktörer begränsade.

4.1 Infrastrukturklubbar mellan konkurrerande aktörer

En infrastrukturklubb är ett samarbete där företag som konkurrerar horisontellt med varandra tillsammans äger en nödvändig infrastruktur på en angränsande marknad, istället för att varje företag själv äger företag som producerar nödvändiga insatsvaror eller vidareförädlade varor.

Informations- och biljettsamverkan

Informations- och biljettsamarbetet inom Samtrafiken kan idag betraktas som en infrastrukturklubb. Samtrafiken reglerar via sitt konsortialavtal och samarbetsavtal sitt eget och ägarnas förhållande till Samtrafikens tjänster. Avtalet reglerar planerings-, informations- och biljettsamverkan, resplusbiljetten och normalresevillkor, avräkning till Samtrafiken, samverkan vid bruten förbindelse (komma-fram-garanti), marknadsföring och produktutveckling. Samtrafiken har däremot inget bokningssystem men med hjälp av Samtrafikgränssnittet till ägarnas försäljningsbolag och deras avtal med agenter kan resenären och resebyråer ändå boka och köpa en genomgående resa med olika operatörer.

Bokningssamverkan

Ett gemensamt bokningssystem i form av Linkons Petra skulle kunna vara ytterligare en del av den gemensamma infrastrukturen om övriga operatörer skulle köpa in sig i företaget Linkon. Ett gemensamt bokningssystem kan utnyttja stordriftsfördelar på en liten marknad och nya aktörer behöver bara betala kostnaden för anslutning till ett system. Det finns dock idag ett konkurrerande system, Tågkompaniets Tagplats, som försvårar ett branschgemensamt ägande av ett bokningssystem. Det finns också uppenbara fördelar med fler bokningssystem som konkurrerar med varandra. Fler system stimulerar kostnadseffektiviteten och produktutvecklingen och kan samtidigt vara en förutsättning för större operatörer med egna system att vilja inträda på en framtida avreglerad marknad.

Gemensamt intresse att driva ett kostnadseffektivt system med risk för prissamverkan

Infrastrukturklubbar har egna regler som definierar utifrån vilka principer verksamheten ska bedrivas. Ägarna av infrastrukturklubben har ett

gemensamt intresse av att hålla kostnaderna nere. I allmänhet bidrar de gemensamma systemen också till effektivitetsfördelar till följd av skal-fördelar och positiva nätverkseffekter. Informations- och biljettsamarbetet inom Samtrafiken anses idag vara väl fungerande till följd av att delägarna har ett gemensamt intresse av att öka kollektivtrafikresandet. Det finns dock en risk att samarbetets utformning och villkor påverkas av att SJ är största ägare i Samtrafiken.

Det finns även en risk i infrastrukturklubbar att det gemensamma ägandet till infrastrukturen kan utnyttjas för att samordna prissättningen på marknaden till slutkund, s.k. kartellbildning, vilket inte är tillåtet.⁴⁷ Företagen i infrastrukturensamarbetet får bl.a. god kännedom om en stor del av varandras kostnader vilket kan begränsa konkurrensen i senare led. Ett gemensamt boknings- och säljsystem kan i förhållande till enbart ett samarbete om information och biljetter riskera att begränsa operatörernas affärs- och konkurrensmöjligheter vilket kan leda till en konkurrensbegränsande prissamverkan. Ett samarbete som inte innefattar bokning och försäljning utan enbart är kopplat till ett gränssnitt, som möjliggör bokning och försäljning, minskar risken för samordning av resenärspriser. Ju längre bort från kunden som samarbetet sker desto längre torde risken vara att samarbetet påverkar konsumentpriset.

Risk för att stora företag utesluter små

Inom infrastrukturklubbar finns en risk för att stora företag som redan är med i systemet inte kommer att tillåta mindre företag att delta i samarbetet eftersom dessa bidrar mindre till nätverket än stora företag med stort tjänsteutbud. Därmed kan en utvidgad samverkan medföra högre transaktionskostnader för samarbetet. Det existerande informations- och biljettsamarbetet i Samtrafiken tyder idag inte på, vare sig historiskt eller i dagsläget, att detta är ett problem då aktier successivt har överlåtits från SJ till mindre företag. En ökad konkurrens på spåren kan dock inverka på systemets öppenhet.

Lågprisaktörer och små aktörer kan få svårt att hantera kostnader som inte går att påverka

Det finns risk för att små företag och lågprisoperatörer i framtiden till följd av för höga inträdes- och driftskostnader i ett gemensamt informations- och biljettsamarbete avhåller sig från att inträda på den svens-

⁴⁷ Konkurrenslag (1993:20) 6§.

ka marknaden. Det bör därför finnas mer eller mindre kostsamma alternativ för att ansluta sig till det gemensamma samarbetet.

Det finns också en risk att transaktionskostnaderna ökar inom infrastrukturklubbar på grund av motsättningar mellan ägarna vilket kan minska effektiviteten och incitament till förändring och innovationer. Ett förändrat tjänsteutbud och förändrad logik vid försäljning hos en operatör skulle kunna försämra tillgängligheten av det totala tjänsteutbudet inom Samtrafiksamarbetet och medföra ökade kostnader för övriga operatörers säljkanaler och en gemensam anpassning av Samtrafikgränssnittet.

Den tekniska delen av samarbetet har utvecklats och idag finns det andra möjligheter genom s.k. API:n där affärsavtalet mellan tågoperatörer gör tjänsteutbudet tillgängliga till en viss kostnad. Vissa gör bedömningen att detta innebär att de förändringar som operatören gör av sitt sortiment eller försäljningslogik inte direkt påverkar andras möjligheter att ta emot förändringarna. Den operatör som förändrar sitt sortiment skulle då åta sig utvecklingskostnaden och säljer anslutningen till de operatörer som vill sälja deras sortiment. Om sådana tekniska lösningar anammas blir operatörerna sannolikt mer oberoende av varandra genom att det mer blir ett fritt val om man vill sälja den andres hela sortiment eller inte. Andra bedömare menar dock att det inte finns så stora skillnader mellan de olika gränsschnittsmodulerna i fråga om kostnadseffektivitet⁴⁸.

Från samhällets sida ligger huvudintresset i att genomgående biljetter blir tillgängliga på ett enkelt sätt på marknaden. Det finns inget behov från samhällets sida att specificera vilka produkter som ska vara tillgängliga. Ett möjligt alternativ är istället att kravet på tillgängliggörande av produktsortimentet kopplas till transaktionsvolym. Så länge ett sådant sortiment är tillgängligt med en eller flera säljkanaler är samhällets intresse på denna punkt tillgodosett. Det är därför nödvändigt att marknaden regleras på sådant sätt att det föreligger kommersiella skäl för åtminstone en aktör att tillhandahålla operatörsöverskridande bokningsmöjligheter. Vidare är det inte heller nödvändigt att från samhällets sida reglera vilka former av tekniska lösningar som ska användas ifråga om gränssnitt. Detta kan lösas av branschen på frivillig väg.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Danielsondosk AB

I de flesta nätverksbranscher är en betydande del av de totala kostnaderna fasta och oberoende av hur mycket nätverket utnyttjas. Däremot är ofta de direkta kostnaderna för att upplåta tillträde låga. Om tillträdespriset utgörs av den tillkommande kostnaden uppstår ett underskott för infrastrukturägaren eftersom tillträdespriset inte ger något bidrag till att täcka dennes fasta kostnader.

Delägarna i Samtrafiken har hittills inte gjort anspråk på någon ersättning för nedlagda investeringskostnader vid inträde av nya aktörer i samarbetet. Däremot diskuteras en inträdeskostnad i form av en testkostnad i den mån den nye operatören har ett eget bokningssystem som ska kopplas ihop med Samtrafikgränssnittet. Det innebär att infrastrukturägarna i Samtrafiken anser att gamla investeringar har avskrivits och att alla delägare i framtiden får ta ställning till nya investeringar och finansiera dem solidariskt.

Den diskuterade testkostnaden mellan delägarna i Samtrafiken avser en testkostnad för att säkerställa att nya bokningssystem på den svenska marknaden kommunicerar med alla existerande bokningssystem. Det innebär att ju fler bokningssystem som finns desto högre blir testkostnaden. Inom Samtrafiken övervägs dock att nya aktörer inte ska diskrimineras utan att alla nya ska debiteras för samma testkostnad oberoende av den faktiska kostnaden.

5 Möjliga scenarier

I det följande diskuteras vilka tänkbara utvecklingar som är möjliga vid en hel eller delvis omreglering av järnvägstrafik avseende persontransporter. Statskontorets analys syftar till att kartlägga vilka effekter olika aktörers inträde på marknaden kan ha på olika system för lagring av information om, bokning och försäljning av tågtrafik. Effekterna bedöms sedan vidare med utgångspunkt från de övergripande mål som ska vara vägledande för hela utredningen, dvs. att järnvägsmarknaden ska vara öppen, transparent och effektiv och att förutsättningarna ska vara sådana att de har en positiv inverkan på kollektivtrafikens andel av det totala resandet. En viktig utgångspunkt är också att förhålla sig till graden av osäkerhet beträffande den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom sektorn. Det är exempelvis svårt att göra en bedömning av vilka tekniska lösningar ifråga om gränssnitt som kan komma att vara aktuella i framtiden.

Det finns olika former av tänkbar konkurrens:

- Konkurrens om interregional kommersiellt lönsam trafik vart som helst i Sverige.
- Konkurrens om interregional kommersiellt lönsam trafik på sträcka i anslutning till internationell trafik.
- Konkurrens om upphandlad regional trafik.
- Konkurrens om upphandlad interregional trafik.

Ingen konkurrens om informations- och biljettsamverkan

I en uppdelning av järnvägsmarknaden i olika delsektorer gör Statskontoret bedömningen att konkurrens kan komma att uppstå i fråga om trafik, bokningssystem, försäljning och betalsystem/betalningsmedel. Statskontoret bedömer att det, med dagens kända förutsättningar, inte finns skäl att tro att det kommer att uppstå konkurrens om informations- och biljettsamverkan mellan olika aktörer. Statskontoret gör därför bedömningen att företaget Samtrafiken inte kommer att vara utsatt för konkurrens i egentlig mening.

I dagsläget har kostnader för informations- och biljettsamverkan ingen påtaglig negativ effekt för företagen i Resplussamarbetet. Tvärtom har flera operatörer till Statskontoret framhållit att det finns ekonomiska fördelar att vara med. I ett framtidsperspektiv med fler deltagande aktörer, med krav på samarbete över språk- och nationsgränser, hårdare konkurrens på eller om kommersiellt lönsamma sträckor, kan det hända att det finns ekonomiska skäl att *inte* vilja delta i samarbetet. Statskontoret har inte gjort någon kostnadsanalys av samarbetet i ett framtidsperspektiv, däremot lyfter vi fram de tänkbara kostnaderna av samverkan för de olika operatörerna.

5.1 Fyra kategorier av aktörer

Statskontoret har funnit att det finns fyra olika kategorier av potentiella nya aktörer som kan komma att inträda på marknaden. Indelningen har gjorts utifrån storlek på företag. Det kan dock tilläggas att stora bolag kan skapa mindre bolag för ett visst sammanhang. Indelningen är därför inte helt rättvisande. De fyra kategorierna är:

- Stora statliga europeiska järnvägsföretag/järnvägsmyndigheter
- Stora privata internationella järnvägsföretag
- Små operatörer
- Innovatörer

”Stora statliga”

”Stora statliga” utgörs av stora helt eller delvis statligt ägda järnvägsföretag, företrädesvis europeiska och då särskilt från vårt närområde. Dessa operatörer har redan idag ett visst deltagande på marknaden i form av huvud- eller delägarskap av idag aktiva operatörer på den svenska järnvägsmarknaden. Tågkompaniet ägs exempelvis idag helt av norska statens järnvägsföretag NSB och danska statens järnvägsföretag DSB är delägare till det dotterbolag som kör Öresundstrafiken. Stora statliga järnvägsbolag har i dagsläget egna bokningssystem och kan genomföra bokningar för internationell tågtrafik via systemet UIC918.⁴⁹ Bokningssystemen är kostnadsintensiva och avancerade i

⁴⁹ Teknisk norm för teknisk samverkan mellan olika bokningssystem avseende internationell järnvägstrafik som tagits fram av den internationella järnvägsunionen UIC.

skiftande grad. De stora statliga företagen kommer i första hand att konkurrera med SJ om interregional trafik. Ett antagande som vi gör oavsett graden av avreglering.

Enligt företrädare för branschen har de stora europeiska järnvägsföretagen/järnvägsmyndigheterna historiskt – och i dagsläget med vissa begränsade undantag – kännetecknats av relativt låg effektivitet och låg kostnadskänslighet. Statskontoret har inte gjort någon bedömning av hur en ökad kostnad för deltagande i Resplussamarbetet i någon form skulle komma att påverka lönsamheten för dessa företag. Sannolikt handlar det dock om överstigligna kostnader för dessa företag för deltagande i Samtrafiken. Som nämnts tidigare har Sverige en relativt sett väl utvecklad järnvägssektor ifråga om effektivitet. Det är dock inte lika självklart att övriga stora operatörer har samma erfarenhet av samverkan i likhet med befintlig samverkan i Sverige och i vissa andra länder.

Det är också möjligt att samverkan med aktörer med stora tungrodda lagrings- och bokningssystem – som dessutom förvaltas på andra språk – belastar Samtrafiken och övriga existerande operatörer i Resplussamarbetet i väsentlig utsträckning.

I och med att dessa stora aktörer har egna bokningssystem innebär inträde av dessa operatörer en möjlig konkurrens på bokningssystemsmarknaden om de väljer att fortsätta med det egna bokningssystemet. De kan dessutom komma att försöka skapa produkter inom sitt eget system för andra operatörer.

Om operatörerna väljer att använda sitt eget bokningssystem kan de välja följande försäljningsmöjligheter: via egna säljkanaler, via agenter eller via de andra resplussföretagens säljkanaler.

”Stora privata”

Utöver de statliga järnvägsföretagen finns det stora internationella bolag som kör trafik på uppdrag eller i egen regi. Veolia har fram till nyligen kört nattågstrafik till Norrland (på uppdrag av Rikstrafiken) och kör idag bl.a. SL:s tunnelbanetrafik. Veolia använder sig av Linkons bokningssystem Petra och har webbförsäljning. Arriva är ett annat exempel. Företaget kör trafik på uppdrag av Skånetrafiken. Före-

taget säljer dock inga resor självt och använder sig således inte av något bokningssystem. Utbudet tillgängliggörs via Skånetrafikens medverkan i Samtrafiken.

Dessa företag verkar helt på kommersiella grunder och det är viktigt att noga överväga vilken effekt de kostnader som åläggs dessa företag för deltagande i eventuell informations- och biljettsamverkan kommer att få. Konkurrensen kan förekomma dels om den interregionala kommersiellt lönsamma trafiken, dels om den icke-lönsamma regionala och interregionala trafiken på uppdrag av länstrafikhuvudmännen eller Rikstrafiken. Företagen är ofta internationella och kan ha sitt huvudkontor var som helst i världen. Generellt sett har dessa företag inte egna bokningssystem.

De företag som verkar helt utifrån kommersiella grunder på en omreglerad marknad tvingas till att bli mer effektiva i sin produktion i förhållande till förväntad avkastning.

Det bör framhållas att dessa företag finns på marknaden så länge det är lönsamt. Det kan därför handla om såväl långsiktiga satsningar som inträden med snabbt utträde från marknaden vid exempelvis förlorad upphandling om uppdragstrafik.

Det är inte givet på förhand vilka incitament dessa företag har för samverkan. Det är sannolikt att samma skäl för samverkan som idag föreligger för de företag som valt att samverka även är aktuella för framtida "stora privata" operatörer. Det är även möjligt att andra affärsmodeller m.m. skapar incitament som förhindrar eller försvårar samverkan.

"Små"

Med "små" operatörer avses sådana operatörer som kör begränsade sträckor, till exempel Inlandsbanan, som har begränsad eller ingen försäljning och som inte har egna bokningssystem utan använder sig av andras system i den mån de alls kör bokningsbar trafik. Dessa företag kan uppleva samverkan betungande organisatoriskt och ekonomiskt, men även ha deltagandet i resplussarbetet som en avgörande strategisk del för sin försäljning.

”Innovatörerna”

Statskontoret har gjort bedömningen att en förändring av marknadsförutsättningarna kan skapa möjligheter för innovationer ifråga om produkter och lösningar för försäljning m.m. Statskontoret utesluter inte möjligheten att vissa lågprisoperatörer, i likhet med den utveckling som skett på flygtrafikmarknaden, uppstår. Dessa företag kan ha som affärsidé att inte samverka i något eller alla de avseenden som samverkan idag sker. Det kan t.ex. anses för dyrt att sälja sina biljetter utanför den egna försäljningskanalen. Det kan även föreligga andra affärsstrategiska skäl till att inte tillgängliggöra sitt trafikutbud. Innovationer kan självklart även förekomma avseende olika tekniska lösningar. Krav ställs då på samverkansformerna att de ska vara tillräckligt tekniskt, ekonomiskt och organisatoriskt flexibla för att inte förhindra innovationer på marknaden.

Som exempel på en innovation kan den efterfrågestyrda prissättningsmodell som SJ nyligen infört nämnas. Införandet av modellen ställde krav på förändringar i Samtrafikgränssnittet och respektive försäljningssystem. Detta innebar merkostnader för de företag som sålde SJ:s biljetter att förändra sina säljkanaler och Samtrafikgränssnittet för att kunna sälja dessa biljetter. Det kan hända att stora genomgripande förändringar innebär stora kostnader för övriga deltagare i samarbetet.

5.2 Konkurrens på bokningssystemsmarknaden

Det finns tre tänkbara scenarier för bokningsmarknaden:

1. Petra och Tagplats finns kvar på marknaden och används av olika operatörer beroende på efterfrågan. Petra fortsätter att dominera marknaden. En oligopolliknande situation uppkommer där Petra nästintill får monopolställning på den delmarknad för avancerade bokningssystem som det finns på.
2. Tagplats försvinner och Petra blir ensam aktör på marknaden, kanske dessutom med en utvidgad marknad om Petra används mer internationellt. Vi får ett monopol på den svenska marknaden.

3. Andra bokningssystem kommer in på marknaden företrädesvis tillsammans med nya operatörer. Konkurrens om kunder uppstår, dvs. övriga operatörer som saknar egna bokningssystem blir kunder.

Utifrån ovan skissade scenarier ställs frågor om det fortsatta ägandet och organisationen. Oavsett om Linkon och bokningssystemet Petra blir ensamt kvar eller om fler aktörer kommer in på marknaden så kvarstår faktum att Linkon idag skaffat sig ett stort försprång genom att arbeta med integrerade lösningar för de största operatörerna liksom för Samtrafiken AB och Hela resan AB.

Om Linkon skiljs från SJ kan SJ få en konkurrensnackdel i förhållande till andra stora statliga järnvägsföretag med egna bokningssystem som snabbt och utan mellanled kan arbeta med sina egna bokningssystem.

Statskontoret konstaterar dock att bokningssystemet Petra har en så pass avgörande strategisk betydelse för Linkons kunder att det är viktigt att verka för en transparent organisation med möjlighet för andra än SJ att utöva inflytande.

6 Behov av reglering, vertikal separation och tillsyn

I det följande avsnittet diskuterar vi två sätt att säkerställa att förutsättningarna för tillträde till och samverkansvillkoren för nödvändig infrastruktur är objektiva, proportionella och icke-diskriminerande.

Statens ansvar på en omreglerad marknad

Statens ansvar på en omreglerad marknad är att bl.a. tillgodose ett konkurrensneutralt tillträde till nödvändig infrastruktur (t.ex. en anläggning, ett nätverk eller samarbete) och icke-diskriminerande och skäliga villkor inom ramen för denna infrastruktur. Motiven för införande av lagregler är att förhindra diskriminerande villkor som hämmar utvecklingen av den konkurrens på marknaden som ytterst är till nytta för resenären. Sektorsspecifik lagstiftning kan därmed vara ett förebyggande komplement till de generella konkurrensreglerna. Ibland räcker dock inte sektorsspecifik lagstiftning. Det kan bli enklare att ha tillsyn över en dominerande aktörs agerande på marknaden om lagstiftningen kombineras med andra åtgärder, t.ex. en separation av en nödvändig infrastruktur för produktion och försäljning.

Sektorsspecifik lagstiftning som tvingar nätverkets ägare att släppa in nya aktörer och/eller vertikal separation av tidigare ägares inflytande i infrastrukturen är således två sätt att bl.a. säkerställa tillträde till och rimliga villkor i nödvändig infrastruktur. Lagreglerade villkor kan ange krav på nytillträdande företag att delta i ett infrastruktursamarbete för att tillgodose samhällets krav på konkurrensneutralitet vid inträde på en specifik marknad. En lagstiftning kan också reglera samverkansvillkoren så att inte oskäliga eller diskriminerande villkor byggs in i en företagssamverkan. Lagstiftning motiveras med att resenären ska garanteras en mångfald i utbudet och en god kvalitet i resandet till rimliga priser. Lagstadgade krav kräver dock som regel ett tillsynsorgan som följer upp hur regelverket följs av marknadens aktörer.

En vertikal separation särskiljer ägaren till infrastrukturen från ägarna i efterföljande led genom att ett renodlat infrastrukturbolag bildas. Ett fristående infrastrukturbolag har mindre intresse av att begränsa konkurrensen jämfört med när företag på en ned- eller uppströms angrän-

sande marknad äger infrastrukturbolaget. Därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden, dvs. tillsynskostnaden minskar. "Infrastrukturbolaget" kan vara ett statligt icke-vinstdrivande bolag eller en statlig myndighet som är fristående från operatörerna. En annan lösning kan vara en icke-vinstdrivande privat organisation med lika fördelning av ägande, rösträtt i förhållande till nyttjandet samt ändamålsenliga inträdes- och samverkansvillkor.

En infrastruktur för produktion kan i detta fall utgöras av dels ett informations- och biljettsystem, dels ett bokningssystem för tågbiljetter. Samtrafiken är idag ett icke-vinstdrivande privat aktiebolag för informations- och biljettsamverkan som ägs av trafikoperatörer. Samarbetet gör det också möjligt att boka en biljett av alla tågoperatörer eller via deras agenter t.ex. avtalsbundna resebyråer. Linkon och TagPlats är två vinstdrivande aktiebolag som bedriver bokningsverksamhet och ägs av tågoperatörer, det första av den statligt ägda dominerande tågoperatören på den svenska marknaden, det andra av flera privata ägare.⁵⁰

6.1 Gemensamt informations- och biljettsystem

Samtrafiken bildades för att tillgodose samhällets krav på branschen att samordna tider och byten mellan olika trafikföretag för att nå resmålet med endast en biljett. Samtrafiken är således ett nationellt system som kommunicerar ut tidtabellinformation till resenärerna via Internet, telefon eller tryckta tidtabeller. Systemet förutsätter egentligen endast att aktörerna levererar information om trafik och priser vid tidtabellsbyten. Samtrafiken reglerar, kvalitetssäkrar och samordnar informationen. En utveckling av systemet är att resenären inte enbart ska kunna söka information utan även kunna boka och köpa en biljett för hela resan. Detta möjliggörs genom existerande Samtrafikgränssnitt som gör aktörernas skilda produkter och regler gemensamt tillgängliga (kompatibla). Det innebär enkelt uttryckt att Samtrafikens informations- och biljettsystem kopplas ihop med fristående bokningssystem och försäljningskanaler.

⁵⁰ Tagplats AB ägs till 70 procent av NSB (via Tågkompaniet AB), 10 procent av DOSK AB, 10 procent av en privatperson och 10 procent av Avanda Marketing AB

Idag stadgas på frivillig väg Samtrafikvillkoren i konsortialavtalet och samarbetsavtalet mellan ägarna. SJ är dominerande ägare i informations- och biljettsamarbetet. Detta i kombination med förvärvad kompetens som största aktör av upphandlad och kommersiell tågtrafik ger SJ en särställning på marknaden. I ett skede då en marknad öppnas upp har den dominerande aktören ett kunskapsövertag som gör det svårt för nya aktörer att bedriva verksamheten på lika villkor. På den svenska järnvägsmarknaden och på informations- och biljettmarknaden har SJ sådana konkurrensfördelar. Det finns därför skäl att överväga en annan organisation eller en förändring av nuvarande samarbete i Samtrafiken vad gäller aktieäggande, rösträttsbefogenheter samt inträdes- och samverkansvillkor.

6.2 En dominerande ägare av bokningssystem

Bokningssystemen är idag inte samägda av operatörerna utan det ena ägs indirekt av SJ via Linkon, och det andra av ett antal privata ägare. Linkon var under den tid då SJ bolagiserades en avdelning inom SJ och bolagiserades först en tid därefter. Linkon är fortfarande idag ett helägt bolag i SJ koncernen. Detta ägarförhållande ger SJ en särställning på bokningsmarknaden som kan leda till konkurrensfördelar på järnvägsmarknaden. Genom sitt ägarinflytande i Linkon finns det risk för att SJ prioriteras som kund och ges särskilt förmånliga villkor vid utveckling och drift av infrastrukturen. Det kan också finnas en risk att SJ genom sitt inflytande i Linkon kan påverka utvecklingen av bokningssystemet och indirekt orsaka anpassningskostnader för andra kunder till bokningssystemet i Linkon. SJ:s ägarinflytande i bokningssystemet kan också inverka på inträdeskostnaderna för nya tågoperatörer och därigenom avhålla potentiella konkurrenter från att inträda på den svenska järnvägsmarknaden.

I detta scenario vore den mest logiska åtgärden för en väl fungerande marknad att Linkon blev ett fristående bolag utan ägarinflytande från SJ. Ett fristående Linkon underlättar ett mer konkurrensneutralt förhållande gentemot övriga kunder.

De finns dock även fördelar med att SJ äger Linkon. Aktiebolaget SJ är ett förhållandevis litet företag i jämförelse med andra europeiska järnvägsmyndigheter som också äger egna bokningssystem. Ägandet av Linkon gör SJ mer jämbördigt med dessa konkurrenter. Genom att staten indirekt via SJ äger Linkon har staten också ett ägaransvar och ett inflytande på marknadsvillkoren vilket staten avhänder sig vid en utförsäljning av Linkon. Ur samhällets perspektiv kan en stor aktör som har den svenska marknaden som sin hemmamarknad vara till fördel för kollektivtrafikens utveckling i syfte att uppnå kontinuitet m.m.

Ett sätt att minska SJ:s stora inflytande i ett stort centralt bokningssystem och samtidigt ge större möjligheter till icke-diskriminerande villkor på bokningsmarknaden är att SJ i stället öppnar upp ägandet i Linkon för fler tågoperatörer. De aktörer som vill sälja det gemensamma tjänsteutbudet i Samtrafiken och behöver tillgång till ett bokningssystem kan bli delägare i Linkon. De aktörer som vill ha ett eget bokningssystem eller vill bli delägare i TagPlats behöver i detta scenario inte tvingas in i ett ägande av Linkon.

För att öka mångfalden och växtkraften på marknaden bör mindre företag få tillgång till ett bokningssystem. Det finns därför anledning att fundera över om staten bör säkerställa tillgången till ett bokningssystem. Ett statligt inflytande i Linkon kan därför övervägas. Ett direkt inflytande från staten sänder en positiv signal till marknaden att staten garanterar skäliga villkor för nya och/eller små aktörer.

6.3 Ett gemensamt bokningssystem kontra konkurrens mellan bokningssystem

Idag finns det således två bokningssystem med olika sortimentsbredd som kan tänkas efterfrågas av olika kategorier av nya aktörer. I framtiden torde fler aktörer också vilja inträda på marknaden med bl.a. stöd av egna bokningssystem.

Det finns både fördelar och nackdelar med konkurrerande bokningssystem i förhållande till ett gemensamt bokningssystem. Konkurrensen mellan systemen kan, om inte nackdelarna av att inte kunna utnyttja

skalfördelarna överväger, leda till en ökad drivkraft för teknisk utveckling och effektivitet. Vidare är inträdesbarriärer lägre än vid ett gemensamt bokningssystem. Det nyinträdande företaget kan välja komplexitet i bokningssystemet och därigenom påverka stora delar av sina inträdes- och utvecklingskostnader. Med konkurrerande system behöver stora konkurrerande företag inte heller ansluta sig till SJ:s bokningssystem vilket undanröjer ett beroendeförhållande till SJ och ökar möjligheten att konkurrera på lika villkor med SJ i efterföljande led, dvs. i tågtrafiken på järnvägsmarknaden. Samtidigt kan SJ behålla sitt bokningssystem och utveckla det efter sina behov och därigenom behålla sin konkurrenskraft gentemot andra stora aktörer med egna bokningssystem. Tillåtelse av fler bokningssystem kan därför öppna upp för ökad konkurrens och jämnare styrkeförhållanden på järnvägsmarknaden.

Den största nackdelen med fler konkurrerande system är dock att skalfördelar i ett gemensamt bokningssystem på en så liten marknad som den svenska inte kan tas tillvara. En annan nackdel är att en ny aktör måste bekosta anslutnings- och testkostnader mot varje enskilt bokningssystem på marknaden. Kostnaden ökar därmed med antalet bokningssystem. Nackdelarna kan dock uppvägas av att fler konkurrerande bokningssystem är en *förutsättning* för att de stora europeiska järnvägsmyndigheterna ska vilja inträda på den svenska marknaden. Statskontoret har inhämtat kvalificerade bedömningar av marknadsutvecklingen från olika aktörer på marknaden. Det scenario som enligt Statskontorets bedömning framstår som mest troligt vid en omreglering av marknaden är att det blir just denna kategori av företag som kommer in på marknaden.

6.4 Separation av vissa funktioner i Linkon

Linkon är idag utförare av prisavräkning m.m. vad gäller de flesta avtalen med reseagenter på marknaden vid försäljning av produkter i Samtrafiksamarbetet. Denna funktion bygger på en överenskommelse mellan Samtrafiken och SJ sedan lång tid tillbaka. SJ fungerar således som generalagent för operatörerna i Linkons system. Avräkningen av agenternas priser sköts numera av Linkon istället för SJ. Alla opera-

törer tecknar således inte separata avtal med agenterna/resebyråerna utan i stället blir det Linkon som är operatörernas ombud.

Ett sätt att minska Samtrafikens bindning till Linkon och SJ är att försöka separera den del i bokningssystemet Petra som utgörs av Samtrafikens drift- och avräkningssystem. Det kan betraktas som en form av infrastruktur som är nödvändig för operatörernas gemensamma möjligheter till försäljning av biljetter. En avskiljning kommer att innebära en del merkostnader som delägarna kan debiteras för men på sikt kan detta vara gynnsamt för ägarna.

6.5 Konsumenternas rörlighet

En viktig aspekt för utveckling mot ökad konkurrens är konsumenternas rörlighet på marknaden. Idag söker de flesta sin tågresan på SJ:s webbplats. Få känner till att en biljett för hela resan kan bokas på Veolias och Tågkompaniets webbplatser. I framtiden kommer även fler aktörers webbplatser kunna erbjuda motsvarande tjänst.

Inom ramen för Samtrafikensamarbetet har den internetbaserade sökmotorn resrobot.se utvecklats som av olika webbplatser för en mindre kostnad kan användas för att resenärerna ska kunna söka en genomgående resa till resmålet. Däremot går det idag inte att boka resan via länken resrobot. Ett utvecklingsarbete pågår inom Hela resan AB om att koppla resroboten till olika aktörers bokningssystem och webbplatser för att möjliggöra biljettköp för en hel resa oberoende trafikslag. Denna utveckling kommer att gynna en ökad konkurrens mellan trafikslag och försäljningskanaler. En utveckling som denna, som avser hela turistbranschen och transportörer från fyra olika trafikslag, är dock komplicerad och förväntas att genomföras först på längre sikt.

6.6 Tillsynsmyndighet över nödvändig infrastruktur

Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt järnvägslagen och utfärdar tillstånd till järnvägsföretag och organisatörer som vill bedriva

järnvägstrafik. I tillsynen ingår även en konkurrensövervakande roll genom att man ska övervaka att järnvägsmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket. På en omreglerad marknad finns det dock skäl att införa vissa marknadskrav av annorlunda inriktning. Det kan här bli fråga om en ändring i järnvägslagen som skulle kunna förebygga och motverka diskriminerande villkor i informations- och biljettsystemet och på bokningssystemmarknaden. Sådana villkor skulle kunna övervakas av Järnvägsstyrelsen som idag har liknande uppgifter på järnvägsmarknaden.

7 Alternativa förslag på organisation och utformning av regelverk

Statskontoret summerar i avsnittet i korthet förutsättningarna för en reglering och tillsyn av ett informations- och biljettsamarbete. Vi diskuterar alternativa förslag på organisation och vilka gemensamma och enskilda förändringar som krävs för att förslagen ska fungera på en omreglerad järnvägsmarknad.

Persontrafiken på järnväg står inför en omreglering som kommer att göra det möjligt för såväl svenska som utländska järnvägsföretag att inom en snar framtid konkurrera med SJ om spårlägen också på de linjer (Stockholm-Göteborg, Stockholm-Malmö etc.) som SJ för närvarande har ensamrätt till.

På en marknad som ska öppnas för konkurrens bör staten i allmänhet tillhandahålla ett ramverk som klargör förutsättningarna för att verka på marknaden i syfte att det ska leda till positiva effekter för konsumenten. Eftersträfvade effekter är såväl ett ökat produktutbud som rimliga priser till bra kvalitet.

I det initiala skedet är marknaden omogen vilket ökar behovet att dra upp riktlinjerna för hur företagen ska förhålla sig till varandra och tillgodose de från samhället övergripande målen. Det kan i detta stadium vara betydelsefullt att införa en förebyggande reglering med tillsyn över marknadsaktörerna. När marknaden sedermera har utvecklats kan den sektorspecifika regleringen i flertal fall avvecklas och marknadsövervakningen kan tillgodoses av den generella konkurrenslagstiftningen.

Mot bakgrund av förestående omreglering av järnvägsmarknaden bedöms det vara av avgörande betydelse att även informationen om järnvägsresor är lättillgänglig och konkurrensneutral. Konsumenterna bör kunna förlita sig på att man som enskild resenär ska få ett tillförlitligt utbud av reseinformation och bokningsmöjligheter av genomgående biljetter till konkurrenskraftiga priser. Ökad tillgänglighet till information och biljetter för såväl konsumenter som operatörer bedöms förenkla och öka kollektivtrafikresandet i allmänhet.

Statskontoret bedömer därför att staten på järnvägsmarknaden som minimum bör säkerställa ett samordnat och sammanhållet system för information och biljetter för interregionalt resande. Dagens tågoperatörer ser mervärdet med att deras biljetter säljs av ett flertal försäljningskanaler och har valt att inträda i Samtrafiken för att samarbeta om information och biljetter.

Statskontoret lämnar två alternativa förslag på organisation och utformning av regelverk. Statskontoret har i sina överväganden tagit olika hänsyn: Förslagen är utformade så att ett diskriminerande beteende mot nya och befintliga operatörer motverkas. Vidare ska marknadsvillkoren vara transparenta och förtroendeingivande utformade så att potentiella och befintliga företag kan bedöma om de får skäliga villkor för att agera på marknaden. Detta för att stimulera en ökad verksamhet och underlätta resandet med kollektivtrafiken. SJ ska inte missgynnas i förhållande till andra stora operatörer med egna bokningssystem som inträder på marknaden.

Statskontorets förslag avser att utgöra en reglering som garanterar en viss nivå på statlig styrning och tillsyn samtidigt som den inte får hindra marknadsaktörer från att driva verksamhet med rimliga affärsvillkor. Förslagen ska tydliggöra för nya investerare de villkor som gäller på den svenska marknaden.

7.1 Gemensamma förutsättningar för båda förslagen

Samarbetet i Samtrafiken omfattar information och gemensamma biljetter samt tillhandahåller en möjlighet via ett tekniskt gränssnitt att boka och köpa biljetter. Från samhällets sida bör detta samarbete ses som en nödvändig infrastruktur (nätverk, samarbete) som alla aktörer på marknaden bör ha tillträde till. Den yttre formen för detta samarbete bör därför regleras i lag eller ta sig i uttryck i en särskild associationsform.

EU:s viljeinriktning är att ett samarbete om informations- och bokningssystem inom branschen ska eftersträvas. Några absoluta krav om

samarbete uppställs däremot inte. Nuvarande samarbete i Samtrafiken bedömer vi därför uppfyller väl intentionerna i EU:s rättsakter.

Ny reglering i järnvägslagen om skyldighet att ansluta sig till informations- och biljettsamverkan

I lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m. som främst siktar på skyldigheten för transportörer av passagerare i bl.a. tåg att inrätta ett ersättningssystem vid förseningar, finns även en allmän skyldighet att lämna tydlig och tillförlitlig information till passagerare om avgångs- och ankomsttider. Härutöver finns det i den svenska lagstiftningen inte någon skyldighet att tillhandahålla tidtabellsinformation.

I syfte att sträva efter att intentionerna i EU:s regelverk uppfylls och att resevärdet har en fortsatt möjlighet att få köpa alla resor i ett sammanhang finns det skäl att se till att även nya företag på den svenska marknaden inträder i ett samarbete.

Med företag avses i detta sammanhang både järnvägsföretag eller organisationer vars verksamhet i huvudsak avser interregional tågtrafik som bedrivs på kommersiella villkor eller avser upphandlad trafik.

För närvarande är järnvägsföretagen inte skyldiga att ansluta sig till Samtrafikens Riksdatabas (RDB). För att säkerställa att tidtabellsinformationen i RDB från tid till annan är fullständig och direktbiljetter går att boka och köpa gör Statskontoret bedömningen att en lagreglering är nödvändig.

Statskontoret har övervägt möjligheten att knyta ansökningar om infrastrukturkapacitet i form av tågläge och de trafikeringsavtal som ingås i samband med detta till en skyldighet för järnvägsföretagen att ansluta sig till ett gemensamt samarbete om informations- och biljettsystem. Statskontoret har också undersökt om det skulle vara möjligt att ställa en sådan anslutning som ett villkor när Järnvägsstyrelsen utfärdar tillstånd till företag som vill utöva trafik på den svenska järnvägsinfrastrukturen.

Bestämmelserna i järnvägslagen om tillstånd för järnvägsföretag och om tilldelning av infrastrukturkapacitet bygger till stor del på EG-direktiv. Det innebär att utrymmet för nationella särlösningar är be-

gränsat. Inte heller har de marknadskrav som här är aktuella något naturligt samband med de krav som ska vara uppfyllda för att järnvägsföretagen ska beviljas säkerhetsintyg. Vidare innehåller ett trafikeringsavtal endast de villkor av administrativ, teknisk och ekonomisk natur som behövs för utnyttjandet av tågläget. Det kan ifrågasättas om skyldigheten att lämna tidtabellsinformation etc. har en sådan betydelse för utnyttjandet av tågläget som avses i regelverket.

Sett mot denna bakgrund förefaller en komplettering av befintliga bestämmelser i järnvägslagen inte vara en framkomlig väg. Statskontoret gör bedömningen att en ny reglering om marknadsvillkor istället bör tillskapas, förslagsvis i järnvägslagen.

En reglering av marknadsvillkor som rör bl.a. skyldigheter om information och biljettsamverkan samt skyldigheter om kommunikation och inträde av nya företag torde inte kunna komma i konflikt med EU:s regler om etableringsfrihet och den fria rörligheten för tjänster. De utländska järnvägsföretagen kommer att behandlas på samma sätt som den svenska företagen. Principen om icke-diskriminering upprätthålls därför. Den föreslagna regleringen borde dessutom, enligt Statskontorets bedömning, uppfylla de krav som EG-domstolen har ställt i sin praxis.⁵¹

Statskontoret föreslår att företagen genom lagstadgade krav minst ska tillgängliggöra de till transaktionsvolymerna största produkterna i sitt eget tjänsteutbud i Riksdatabasen och delta i biljettsamverkan genom en teknisk samverkan om gränssnitt. Detta för att åtminstone andra ägare i Samtrafiken ska kunna sälja deras utbud tillsammans med andra utbud i en genomgående interregional tågresa. Det måste dock finnas en dispensmöjlighet i lagen för vissa små företag.

Föreslagna minimikrav kan underlätta för vissa företag att inträda på marknaden eftersom dessa kan tänkas ha en affärsmodell där de själva endast vill sälja sitt eget trafikutbud utan tvång att sälja andras. Detta överensstämmer också med EU:s rättsakter som enbart ställer krav på varje enskilt företag att sälja sitt eget affärsutbud.

⁵¹ Beträffande den prövning som görs enligt det så kallade Gebhard-testet, se kap. 3.

Företagens tjänsteutbud i Riksdatabasen bör också tillhandahållas till lagstadgade normalresevillkor inklusive komma-fram-garanti. Vidare bör normalresevillkoren omfatta information om tillgänglighet för funktionshindrade på respektive operatörs tåg och möjlighet till bokning av ledsagning. Graden av tillgänglighet på tågen och enhetliga krav vid bokning av ledsagning ska redovisas i samband med bokningen av direktbiljett. Kraven på information ska successivt utökas när tillgängligheten förbättras på tåg, perronger och stationer. Beträffande information om störningar i trafiken ska kraven i normalresevillkoren minst omfatta information om planerade trafikavvikelser.

I det fall en anslutning till ett gemensamt informations- och biljettsystem blir ett lagstadgat krav föreslår Statskontoret att Järnvägsstyrelsens tillsynsansvar även ska omfatta sådana marknadsvillkor.

Statskontoret bedömer att det är sannolikt att det i framtiden också kommer att finnas järnvägsföretag som kommer att ha incitament för att konkurrera med att utveckla sitt tjänsteutbud och sin försäljningslogik utöver vad som krävs i volymtjänsterna och normalresevillkoren. I detta fall bör det finnas en frihet hos övriga samarbetsföretag i informations- och biljettsamarbetet att inte behöva betala anpassnings- och utvecklingskostnader av det tekniska gränssnittet till följd av denna utveckling.

Vidare bedömer Statskontoret att samarbetet inte ska omfatta ett deltagande i ett gemensamt bokningssystem utan att varje operatör ska kunna anlita det bokningssystem som bäst motsvarar dess behov. Det är från samhällets synpunkt tillräckligt att samarbetet omfattar en möjlighet för resenärerna att via ett tekniskt gränssnitt kunna boka och köpa en biljett för en genomgående resa. Redan idag ställer Samtrafikavtalet krav på ägarna, som har egna bokningssystem, att systemen ska kunna kommunicera med varandra via Samtrafikgränssnittet. Samhället har också ett fortsatt intresse av att åtminstone en operatör säljer hela Samtrafikutbudet av genomgående resor via kommunikation mellan bokningssystemen.

En utredning om krav på och tillsyn över dominerande aktörer

Stora delar av järnvägstrafiken bedrivs i monopol genom att SJ har ensamrätt till viss trafik. Förekomsten av informationsövertag och and-

ra konkurrensfördelar har vuxit fram i skyddet av detta monopol. På en omreglerad marknad bör det därför tas hänsyn till dessa fördelar och ställas ytterligare krav på aktörer med en särställning.

Statskontoret bedömer därför att Järnvägsstyrelsen eller kommande Transportstyrelse tillsammans med Konkurrensverket bör utreda behovet och utformningen av en utökad sektorsspecifik särlagstiftning för järnväg. I denna lagstiftning kan särskilda marknadsvillkor ställas på aktörer med en särställning på informations-, boknings- och järnvägsmarknaderna. Vägledning kan hämtas från särlagstiftningen inom teleområdet som ger Post- och Telestyrelsen en aktiv marknadsövervakande roll på telemarknaden.

Generalagentfunktionen i Petra för resplussortimentet

Samtrafiken har som tidigare nämnts ett beroendeförhållande till SJ och SJ:s bolag Linkon genom att bl.a. Linkon sköter prisavräkningen av försäljningsagenternas priser på resplussortimentet. Försäljningsagenterna är t.ex. operatörernas webbplatser, call centers och biljettautomater samt resebyråer. Alla operatörer behöver därför inte teckna separata avtal med agenterna om resplussortimentet. Tågkompaniet gör motsvarande avräkning vad avser Tågkompaniets avtal med försäljningsagenterna. Linkons Petra sköter både SJ:s och Tågkompaniets avräkning gentemot försäljningsagenterna om operatörerna har samma försäljningsagenter. Genom samarbetsavtalet mellan Linkon och Veolia sköter Linkon också Veolias avräkning med försäljningsagenter. I praktiken innebär det att ca 99 procent av avräkningsarbetet i Samtrafiken sköts av Linkon.

För att tydliggöra Samtrafikens opartiskhet och oberoende bedömer Statskontoret att generalagentsfunktion avtalsmässigt och tekniskt eller organisatoriskt borde separeras från SJ och Linkon. Detta skulle kunna ge Samtrafiken en möjlighet i framtiden att kunna upphandla driften från andra systemleverantörer av bokningssystem. Denna förändring innebär också nya uppgifter för Samtrafiken, dvs. kreditriskhantering och utbildning av agenter.

En teknisk avskiljning kan vara komplicerad och medföra vissa kostnader. Generalagentfunktionen kan dock ses som en nödvändig infrastruktur som Samtrafiken i framtiden ska tillhandahålla åt alla operatö-

rer och kunna upphandla av en fristående systemleverantör. Man måste även beakta att så länge SJ och Linkon på detta vis har ett inflytande över driften i Samtrafiken kan det avhålla andra företag från att inträda på bokningsmarknaden och järnvägsmarknaden. Detta kan i sin tur vara negativt för resenären eftersom färre företag ofta leder till försämrade konkurrens mellan företagen.

Genom ägardirektiv till SJ kan staten styra utvecklingen och tydliggöra att SJ ska separera generalagentfunktionen i Petra från det övriga bokningssystemet. Ett annat sätt är att Järnvägsstyrelsen får en starkare marknadsövervakande roll och i denna roll kan ställa särskilda marknadsvillkor på aktörer med en särställning på marknaden.

7.2 Två alternativ

Vi har analyserat två alternativ: dels ytterligare nya regleringar vilka ställer krav på utökad tillsyn över verksamheten, dels sådana konstruktioner som kan bidra till en självreglerande effekt i syfte att uppnå de av samhället uppställda målen om bl.a. ökad kollektivtrafik genom väl fungerande marknader.

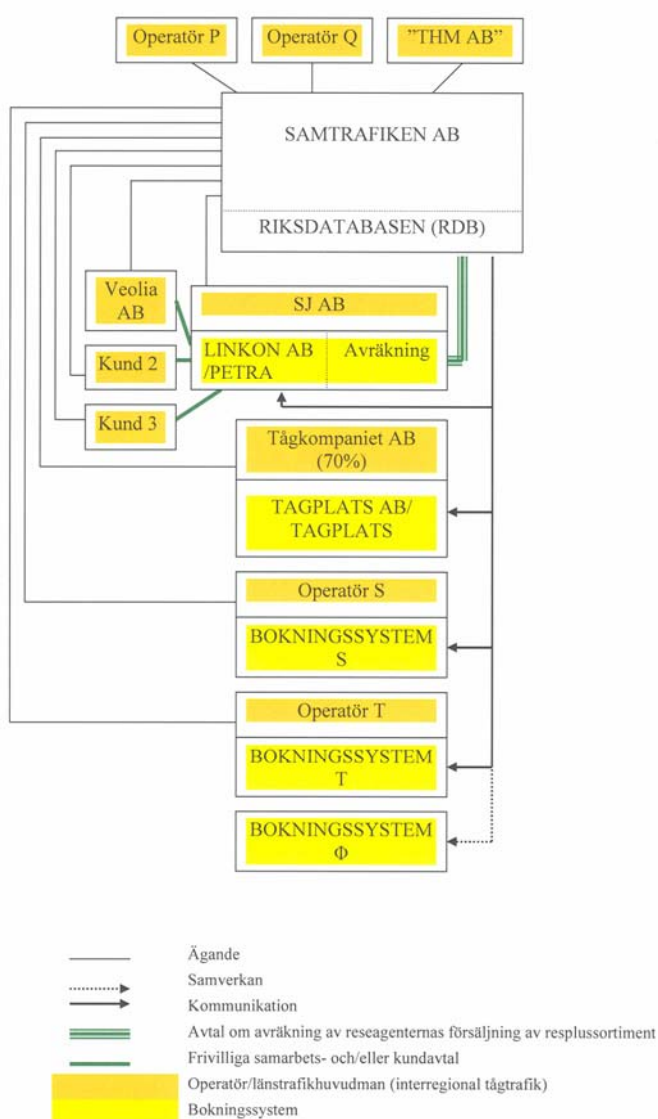
Förslagen avser därför att förebygga ett diskriminerande beteende mot nya och befintliga operatörer. Marknadsvillkoren ska vara transparenta och förtroendeingivande utformade så att potentiella och befintliga företag kan bedöma om de får skäligena villkor. SJ ska inte missgynnas i förhållande till andra stora järnvägsföretag med egna bokningssystem som inträder på marknaden.

Alternativ 1 – Lagstadgade marknadsvillkor och tillsyn

Detta alternativ förutsätter att marknadsvillkor införs i järnvägslagen utöver tidigare föreslagna villkor för järnvägsföretag och organisationer om anslutning till en informations- och biljettsamverkan. Järnvägsstyrelsen bör ha tillsyn även över dessa marknadsvillkor.

I alternativet styr staten samarbetet i aktiebolaget Samtrafiken med både lagstadgade krav och ägardirektiv till SJ. Linkon kvarstår som helägt dotterbolag i SJ-koncernen. Även lagstadgade krav på fristående bokningssystem regleras i järnvägslagen.

Figur 5. Systemskiss över alternativ 1 och dess organisation av informations- och biljettsystem samt bokningssystem, ägande, teknisk kommunikation, samarbetsavtal och/eller kundavtal.



Lagstadgade krav på förvaltare av järnvägsanknutna tjänster om information och biljetter

Marknadsvillkoren på förvaltare av informations- och biljettsystem bör regleras i järnvägslagen och innebära att systemet ska vara öppet, transparent och icke-diskriminerande.

Ägarförhållandena i aktiebolaget Samtrafiken avtalas i detta alternativ på frivillig grund där det lagstadgade villkoren ska uppfyllas. Samtrafiken bör öppnas upp för nya aktörer genom att en skyldighet införs i konsortialavtalet att ta emot nya företag i samarbetet. I konsortial- och samarbetsavtalen bör villkoren utformas så att samarbetet är transparent och icke-diskriminerande.

Staten kan styra SJ:s förhållningssätt i samarbetet genom ägardirektiven till SJ. Genom att Samtrafiksamarbetet omfattar fler trafikslag än tågtrafik kommer ägardirektiven indirekt även att omfatta fler trafikslag om detta inte särskilt urskiljs.

Ägarna bör ha lika aktieäggande i Samtrafiken. Rösträtten bör relateras till respektive ägarföretags trafik i det gemensamma tjänsteutbudet. Ett rullande schema av ordförandeskapet i systemets arbetsgrupp, den s.k. referenskommittén, är lämpligt med hänsyn till möjligheten till inflytande. Sammansättningen och inflytandet i referenskommittén är av särskild vikt för att de samarbetande företagen ska finna det mer löpande samarbetet meningsfullt. Varje ledamot i referenskommittén bör bl.a. representera ett antal företag i samarbetet.

För att underlätta inträde bör det finnas olika möjligheter att ansluta sig till informations- och biljettsamarbetet. Anslutning till systemet bör minst kunna ske av

- operatör eller organisatör som driver tågtrafik utan egen försäljning av interregional direktbiljett,
- operatör eller organisatör som kombinerar drift av tågtrafik med försäljning av interregional direktbiljett av deltagande företags produktutbud med störst transaktionsvolym
- operatör eller organisatör som kombinerar drift av tågtrafik med försäljning av interregional direktbiljett av deltagande företags

produktutbud med störst transaktionsvolymen samt försäljning av eget tilläggsortiment som tillgängliggörs för andra företag genom direktavtal emellan företagen.

Inträdeskostnader för nya aktörer som ska sälja hela det gemensamma produktutbudet bör vara skäligen och endast bestå av testkostnader för anslutning till olika bokningssystem. På samma sätt bör inte befintliga aktörer i systemet få oskäligen kostnader för samverkan genom inträdet av nya deltagare.

Avgifterna för löpande drift respektive utveckling av systemet bör vara icke-diskriminerande genom att avgifterna debiteras i förhållande till utnyttjandet av systemet, i likhet med vad som idag sker inom ramen för Samtrafikensamarbetet.

Icke-diskriminerande villkor i järnvägslagen innebär också bl.a. att en planerad förändring av tjänsteutbud och försäljningslogik av ett företag som påverkar samarbetet bör byggas på ett skriftligt avtal mellan berörda ägare i systemet.

Lagstadgade krav på förvaltare av järnvägsanknutna tjänster om biljettbokning

För att resenären ska kunna boka och köpa en genomgående resa bör det regleras i järnvägslagen att förvaltarna av bokningssystem ska samordna sig och kommunicera med varandra och med ett för branschen gemensamt informations- och biljettsystem. Det innebär således inte att bokningssystemet behöver vara gemensamt för att det samordnade systemet ska fungera. Genom Samtrafikgränssnittet kan informations- och biljettsystemet kommunicera med olika fristående bokningssystem. Kommunikationen kan dock ske med olika tekniska lösningar.

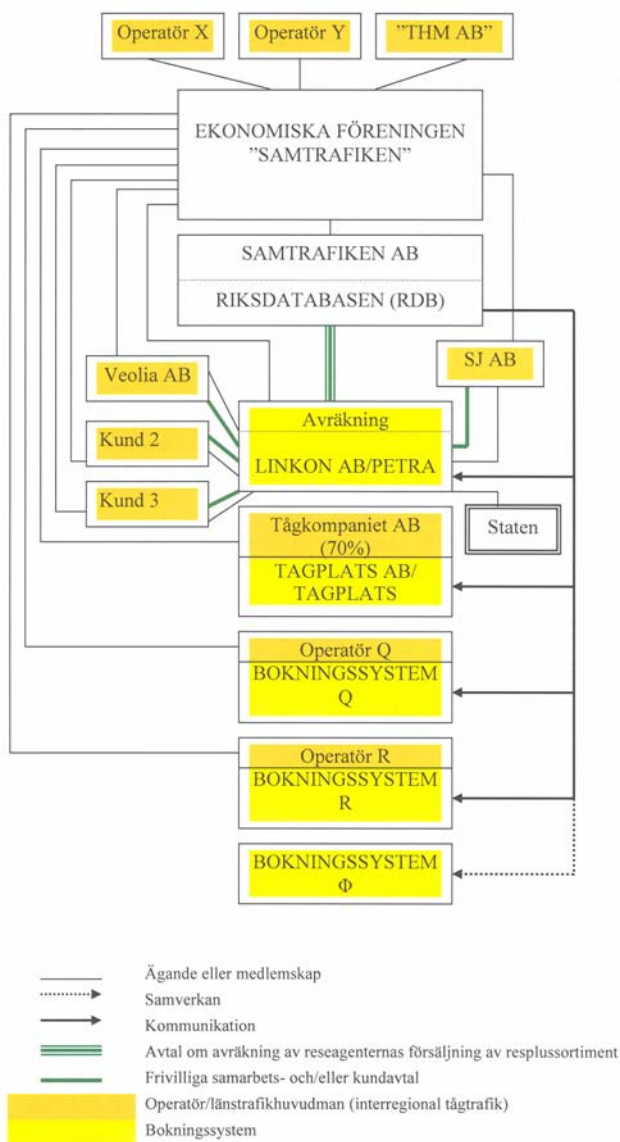
Det bör också i järnvägslagen finnas krav på förvaltarna av bokningssystem att tillåta inträde av nya aktörer mot marknadsmässig ersättning.

Alternativ 2 – Ekonomisk förening och statligt direktägande

Syftet med detta alternativ är att staten verkar för en självreglerande struktur av branschen i stället för att införa en detaljerad lagstiftning och få ytterligare kostnader för tillsyn.

En ekonomisk förening är en associationsform som på ett tydligare sätt än ett aktiebolag visar på en konkurrensneutral form för samarbete och kan därför vara mer ämnd för att omhänderta inträde av nya aktörer på järnvägsmarknaden. Krav på kommunikation mellan medlemsföretagens anlitade bokningssystem blir också en naturlig del i samarbetet. Ett statligt direktägande i det dominerande företaget på bokningsmarknaden visar också för omvärlden att staten tar ett ansvar för marknadsvillkoren på boknings- och järnvägsmarknaderna.

Figur 6. Systemskiss över alternativ 2 och dess organisation av informations- och biljettsystem samt biljettsystem, ägande eller medlemskap, teknisk kommunikation, ägande eller medlemskap, teknisk kommunikation, samarbetsavtal och/eller kundavtal



En ekonomisk förening för ett informations- och biljettsystem är i stor utsträckning självreglerande

SJ har i nuvarande samarbete i Samtrafiken en dominerande ägarandel. Även om SJ:s ägande minskat i takt med att nya ägare kommit in i Samtrafiken har SJ genom sitt aktieinnehav (38 %) ett dominerande inflytande i bolaget. För att undvika alla diskussioner om ett företags dominerande inflytande över samarbetet, inför den omreglering som ska ske, förefaller det lämpligt att ägarstrukturen i Samtrafiken prövas. Utgångspunkten är att statens ambition är att säkerställa konkurrensneutralitet genom lika inflytande för alla intressenter samtidigt som fördelning av kostnader för systemunderhåll och systemutveckling även i fortsättningen sker med hänsyn tagen till respektive företags utnyttjandegrad.

Som framgår tidigare bedrivs Samtrafiken idag i aktiebolagsform. Ett alternativ skulle kunna vara att föra över ägandet i Samtrafiken från SJ och övriga ägare till en nybildad ekonomisk förening. Den viktigaste faktorn för särskiljande av aktiebolag och ekonomiska föreningar är att bolaget är en sluten och föreningen en öppen association. I ett privat aktiebolag⁵² är antalet medlemmar ofta fixerat genom att ny delägare vanligen inte kan tas in utan hänsyn till regler om hembudsskyldighet, förköpsrätt eller samtycke enligt bolagsordning eller aktieägaravtal, medan föreningen är organiserad så att antalet medlemmar kan växa utan att alla behöver samtycka och utan att växlingen av antalet medlemmar ändrar föreningens författning eller juridiska struktur.

En ägarstruktur enligt nu angiven modell skulle innebära att den ekonomiska föreningen Samtrafiken skulle äga aktiebolaget Samtrafiken och att föreningens ägarstruktur skiftar i takt med att nya aktörer ansluter sig till eller lämnar föreningen. Kraven för anslutning och för utträde är desamma oavsett medlemmens storlek. På grund av regelverket kring ekonomiska föreningar kan ägarförändringar ske löpande utan att omfattande formaliakrav måste tillgodoses.

Förutom den ekonomiska föreningens öppna karaktär är inflytandet i den ekonomiska föreningen dessutom lika för alla medlemmar. Någon möjlighet till majoritetsbeslut för stora aktörer går inte att utnyttja om man inte särskilt avtalar om det.

⁵² Till skillnad från publikt aktiebolag (aktiebolagslagen (2005:551) 1 kap. 2 §).

Överlåtelse av aktierna i Samtrafiken till föreningen kan ske utan att detta utlöser negativa skattekonsekvenser för säljarna, dvs. de nuvarande ägarna av Samtrafiken. Finansieringen av förvärvet liksom av den löpande verksamheten i Samtrafiken skulle också i fortsättningen kunna baseras på ersättning knuten till nyttograden eller till värdet av såld sträcka. Ersättningssystemet ändras med andra ord inte och ska även fortsättningsvis vara marknadsbaserat och grundas på avtal. SJ:s möjlighet att avhända sig aktierna i Samtrafiken till en ekonomisk förening, efter en förhandlingslösning på angivet sätt, skiljer sig inte från vilket annat bolag som helst. Några särskilda restriktioner för SJ jämfört med andra aktiebolag att avyttra aktier finns alltså inte.⁵³

Det kan ifrågasättas om det är möjligt att framtvinga en ändrad ägarstruktur genom lagstiftning. Äganderätten är grundlagsskyddad och tvång (expropriation) får bara användas i undantagsfall för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ändrad ägarstruktur bör i stället bygga på frivillighet av lösningsorienterade parter. Lämpligen skulle staten kunna utse en person som får till uppgift att försöka uppnå den eftersträlvade lösningen genom en förhandling efter kontakt med ägarna till Samtrafiken och andra relevanta parter. Regeringen kan utfärda direktiv till den statliga förhandlingsmannen för att tydliggöra ambitionsnivån för SJ och övriga delägare i Samtrafiken.

Förhandlingsmannen skulle vidare kunna få direktiv om att delta i utformningen av den ekonomiska föreningens stadgar. Stadgarna ska vara konkurrensneutrala och ligga till grund för medlemskap och samarbetet. I utformningen ska hänsyn tas till effektivitet i kommunikationen mellan respektive ledningsorgan i föreningen och aktiebolaget. En sådan frivilligt ändrad ägarstruktur är ett medel för att nå den uppsatta målsättningen beträffande ägarstruktur och eftersträvd konkurrensneutralitet.

⁵³ I prop. 1999/2000:78 "Ändrad verksamhetsform för SJ m.m." sid. 4 och 7 anges som motiv för SJ:s bolagisering bl.a. upphörande av begränsningarna för affärsverk att köpa och sälja dotterbolag för att ge SJ samma möjligheter att agera som övriga aktörer på marknaden. I regeringens riktlinjer av den 29 november 2007 för extern rapportering för företag med statligt ägande påminns (sid. 13) att statligt ägda aktiebolag lyder under aktiebolagslagen vilket liksom för privatägda aktiebolag är det centrala ramverket vari stadgas att föremålet för ett bolags verksamhet anges i bolagsordningen. I aktiebolagslagen finns inga särregler för statligt ägda bolag, utom vad gäller insyn från Riksrevisionen.

En annan metod för att minska SJ:s ägande i Samtrafiken vore naturligtvis att gradvis sälja majoritetsaktier till andra aktörer i takt med att sådana ger uttryck för en önskan om förvärv och inträde i samarbetet. Men formaliakraven vid in- och utträde av nya och gamla ägare i Samtrafiken efter en första utjämning av aktieinnehavet gör det mer komplicerat och resurskrävande (bl.a. krävs att styrelsen lämnar godkännande varje gång ny ägare ska inträda) än vad som krävs om ägandet istället förs över till en ekonomisk förening på tidigare angivet sätt.

Prövning av ändrade ägarförhållanden i Linkon för att underlätta marknadsinträde och samarbete

Genom sitt aktieinnehav (100 %) i Linkon bestämmer SJ i princip ensam över företaget samt dess bokningssystem Petra. För att undvika frågan om en särställning kan missbrukas inför omregleringen av marknaden, förefaller det lämpligt, med hänsyn till andra järnvägsföretags utnyttjande av Petra, att även ägarstrukturen i Linkon prövas.

En frågeställning är om en ägarförändring i Linkon bättre kan ta tillvara andra aktörers intressen än de avtal som redan är träffade eller kan komma att träffas i takt med att nya aktörer vill ansluta sig till Petra.

Utgångspunkten för en prövning om ändrat ägande i Linkon bör rimligen vara tvåfaldig. För det *första* är det viktigt att SJ:s intressen tillvaratas så att SJ inte försvagas i relation till de stora statliga järnvägsmyndigheter som kan komma att uppträda på den svenska marknaden inom de närmaste åren. För det *andra* bör andra aktörers intressen av anslutning till Petra och möjligheterna att påverka utvecklingen i Petra prövas.

Statens ansvar för rimliga villkor på marknaden

Staten har på en omreglerad marknad ett ansvar för att nya företag bereds en möjlighet att kunna ansluta sig till ett bokningssystem till rimliga villkor. Linkons bokningssystem Petra är idag det största bokningssystemet och kan under en övergångsperiod så förbli.

Som tidigare nämnts finns idag järnvägsföretag som har inträtt på marknaden och slutit avtal med Linkon om ett deltagande i bokningssystemet Petra. Dessa företag och nya potentiella järnvägsföretag som väljer att bli kunder till Linkon är under en övergångsperiod, då inga

alternativa leverantörer finns, beroende av Linkon och Linkons affärsvillkor. Så länge SJ är den största kunden är de andra, mindre kunderna svaga i Linkon i förhållande till SJ. Linkons ägarband med SJ förstärker risken ytterligare. Detta kan verka avskräckande för konkurrenter till SJ och försvåra för dem att bli kvar eller inträda på järnvägsmarknaden. Den eftersträlvade ökade konkurrensen om utförandet av tågtrafiken och som ytterst gynnar resenären kan riskera att inte bli av.

Direktägande i Linkon för att underlätta konkurrensneutrala villkor

Ett ändrat ägande i Linkon genom att SJ skulle minska sin ägarandel innebär att det problem som man vill undvika – frågan om villkoren för att ansluta sig till och verka i Petra på ett konkurrensneutralt och kostnadsneutralt sätt – kvarstår eftersom SJ:s och övriga delägares befogenheter måste lösas i ett konsortialavtal. Ändrat ägande i Linkon framstår dock ändå som ett lämpligt medel att bättre nå uppsatta mål om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering. Trots att det är tveksamt om Linkons kunder är villiga att investera i ett ägarskap i Linkon bör ett ökat inflytande genom ägarskap övervägas. Delägarskap ger större inflytande i Petra än ett samarbetsavtal.

Staten bör därför via ägardirektiv till SJ klargöra att SJ ska sälja ut aktier till andra tågoperatörer som har behov av ett bokningssystem. Det är även från samhällets synpunkt viktigt att staten, särskilt under en övergångsperiod, via direkt ägande kan påverka Linkon parallellt med SJ och andra tågoperatörer för att kunna garantera ett konkurrensneutralt agerande mot marknadens aktörer. Samtidigt måste majoriteten av aktierna ägas av staten och SJ tillsammans så att inte privata intressen tar över i Linkon och staten förlorar sin möjlighet att påverka marknadsvillkoren.

För att säkerställa att allmänheten och samtliga operatörer på den svenska marknaden får tillgång till åtminstone ett bokningssystem måste också SJ:s bokningssystem Petra göras tillgänglig för nya järnvägsföretag. SJ skulle under en övergångsperiod, innan andra stora bokningssystem etablerat sig på marknaden, ha en skyldighet i ägardirektiven att tillåta järnvägsföretag, som *inte* har ett eget bokningssystem, att ansluta sig till bokningssystemet mot marknadsmässig ersättning enligt avtal.

Minskade statliga kostnader i tillsynen över informations-, biljett- och bokningssystem

Även i detta alternativ ska det genom ny reglering i järnvägslagen ställas krav på operatörerna att de ska inträda i ett för branschen gemensamt informations- och biljettsamarbete. Kostnaderna för tillsynen över förvaltarna av järnvägsanknutna tjänster om information, biljetter respektive biljettbokning skulle dock minska genom dels bildandet av en ekonomisk förening som äger aktiebolaget Samtrafiken, dels ett statligt direktinflytande i aktiebolaget Linkon. Järnvägsstyrelsens tillsynsarbete skulle i förhållande till alternativ 1 begränsas och kunna koncentreras till en tillsyn vid t.ex. förändring av stadgar i den ekonomiska föreningen.

8 Slutsatser

Branschen är överens om att nuvarande samverkan i Samtrafiken fungerar relativt bra. Samtidigt finns det en medvetenhet om vissa svårigheter till följd av SJ:s dominerande ställning på järnvägsmarknaden och bokningsmarknaden som även påverkar samarbetet i Samtrafiken. Detta kan till exempel gälla det sätt på vilket olika förändringar genomförts och i olika relationer till Linkon och Samtrafiken.

Statskontoret finner att det ur ett resenärsperspektiv är önskvärt att det finns möjlighet att få information om samt boka och köpa genomgående interregionala tågbiljetter. Därför bör samhället ställa någon form av krav på järnvägsföretag och organisationer att samverka om att tillgängliggöra sitt trafikutbud. Trots att Samtrafiken idag är ett relativt väl fungerande forum kan villkoren för samarbetet snabbt förändras när konkurrensen skärps på järnvägsmarknaden. Formen för samverkan kan inför en omreglering av marknaden behöva ändras eller regleras så att samverkan blir mer öppen, transparent och icke-diskriminerande.

Kravet på tillgängliggörande bör innebära att de till transaktionsvolymen största produkterna ska finnas tillgängliga för andra att sälja genom ett tekniskt gränssnitt. Vilken form av teknisk lösning som väljs är en fråga för branschen att lösa på frivillig väg. Formerna för hur samarbetet ska gå till är dock nödvändigt att reglera eller förhandlingsvägen att skapa formerna för. Detta för att samarbetsvillkoren ska vara rimliga och att inga oskäligen inträdesvillkor ställs på nya operatörer. På samma sätt ska inte befintliga aktörer i samverkan drabbas av oskäligen kostnader för nyinträdande aktörer på marknaden som ansluter sig till samverkan.

Statskontoret bedömer att ovanstående krav även bör gälla trafik-huvudmännen i de fall de bedriver interregional spårbunden trafik.

Framtida konkurrens

Vi har analyserat tänkbara scenarier med avseende på marknadssituationen dels på järnvägsmarknaden, dels på informations- respektive bokningssystemsmarknaderna. Vi har funnit att det är mycket svårt att göra förutsägelser om teknisk-, produkt- och affärsmässig utveckling

på marknaden. Vissa paralleller kan i begränsad utsträckning dras till andra marknader (såsom flyg m.m.) men det finns omständigheter som gör att jämförelser kan halta betänkligt. En slutsats av denna osäkerhet är att vi inte nu, med befintlig kunskap, kan dra slutsatsen att det nu och i framtiden alltid kommer att vara övervägande positivt att delta i Samtrafikensamarbetet. Vi kan inte utesluta risken att vissa företag har ekonomiska incitament att stå utanför samarbetet och därför väljer att inte inträda på marknaden. Detta kan leda till vissa negativa konsekvenser för resenärerna i form av högre pris än fallet skulle ha varit i annat fall.

Branschföreträdare har poängterat behovet av frivilliga överenskommelser.⁵⁴ Statskontoret har beaktat detta men har också tagit del av uppgifter som pekar på att frivillighet i framtiden kan vara otillräckligt för att, ur ett samhällsperspektiv, tillhandahålla genomgående biljetter etc. Även om branschen idag frivilligt samverkar och samverkan fungerar tillfredsställande ur samhällssynpunkt, gör osäkerhetsfaktorn att Statskontoret drar slutsatsen att någon form av regelverk eller struktur, som förebygger missbruk av en särställning och som syftar till att skapa en väl fungerande marknad, är nödvändig.

Statskontorets alternativ

Vi har funnit två alternativa utformningar av en tänkbar framtida organisation och regelverk av operatörs- och konkurrensneutrala informations- och biljettbokningssystem. Gemensamt för de båda systemen är i korthet följande krav från samhället

- Krav på alla som kör spårbunden interregional persontrafik att delta i ett samarbete om information och biljetter och att tillgängliggöra de till transaktionsvolymen största produkterna. Detta bör regleras genom att marknadsvillkor infogas i järnvägslagen.

Tillsynen bör utövas av Järnvägsstyrelsen (kommande Transportstyrelsen).

⁵⁴ Branschseminarium anordnad av Järnvägsutredningen II den 24 juni 2008.

Alternativ 1

I alternativ 1 föreslås ett regelverk som innebär ett offentligt åtagande med tillsyn på området i kombination med lagstiftande åtgärder för att påverka utformningen av inträde och samverkan i aktiebolaget Samtrafiken. Bestämmelser införs i järnvägslagen som anger att förvaltare av järnvägsanknutna tjänster om information och biljetter ska tillämpa öppna, transparenta och icke-diskriminerande villkor. Regeringen styr utvecklingen av samarbetet i Samtrafiken genom ägardirektiven till SJ. Ägarna bör ha lika aktieägarande i det gemensamma informations- och biljettsystemet. Linkon kvarstår som helägt dotterbolag i SJ-koncernen. Lagstadgade krav införs för förvaltare av järnvägsanknutna boknings-system att kommunicerar med varandra och med ett gemensamt informations- och biljettsystem samt att tillåta nya företag utan boknings-system att inträda mot marknadsmässig ersättning.

Alternativ 2

I alternativ 2 föreslås att en ekonomisk förening bildas med lika röstetal för alla medlemmar. Den ekonomiska föreningen äger i sin tur 100 procent av aktiebolaget Samtrafiken. Stadgarna ska vara utformade på ett konkurrensneutralt sätt med möjlighet för alla järnvägsföretag och organisatörer, som uppfyller villkoren för samverkan, att bli medlemmar. Linkon skiljs från SJ-koncernen genom att staten övertar ett direkt ägande i Linkon och att kunder till Linkon som är tågoperatörer bereds möjlighet att köpa aktieposter i bolaget. Vi föreslår att staten, under åtminstone en övergångsperiod, innehar den enskilt största aktieposten. Förslaget är att aktieposten inte bör vara mindre än 34 procent, att SJ får 33 procent av aktierna och att återstoden av aktierna upplåts till försäljning till Linkons kunder.

Statskontoret har, under givna förutsättningar att genomföra uppdraget, inte i detalj analyserat tänkbara konsekvenser för de alternativ eller de kombinationer av de alternativ som vi presenterar.

De två alternativen är, utifrån den analys vi gjort, olika möjliga vägar att gå för att uppnå de mål som eftersträvas. Det är förstås även möjligt att tänka sig varianter eller kombinationer av dessa förslag.

Behov av fortsatt utredande

Vi ser ett behov av fortsatt utredande i följande frågor:

- Behovet av en utökad sektorsspecifik särslagstiftning för järnväg där särskilda krav kan ställas på aktörer med en särställning och krav på tillsyn över dessa.
- Behovet av att utreda hur generalagentfunktionen ska kunna särskiljas från aktiebolaget Linkon i syfte att Samtrafiken ska bli mer oberoende och kunna upphandla tjänsterna i framtiden.

Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Järnvägsutredningen 2
N 2007:11

Huvudsekreterare
Pia Bergdahl
Telefon 08-405 36 96
Mobil 0737 73 15 85
Telefax 08-405 53 94
E-post pia.bergdahl@enterprise.ministry.se

Beslut

2008-03-31

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Till avd.....	2
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum 080410.....	Sign. PT.

STATSKONTORET
Ink. 2008-04-10
Dnr. 2008/100-5

Uppdrag till Statskontoret att utreda utformning och organisation av ett operatörsneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg

Bakgrund

Utredningen för ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg (Järnvägsutredningen 2) har bl.a. i uppdrag att utreda förutsättningarna för och ge förslag om hur ökad konkurrens mellan kommersiella aktörer ska kunna åstadkommas samtidigt som resenärernas önskemål om kvalitet och tillgänglighet tillgodoses. Vidare ska utredningen föreslå hur konkurrens och samverkan mellan kommersiell och upphandlad trafik ska kunna ske. En utgångspunkt bör vara att det inte ska förekomma några monopol vare sig på operatörs- eller organisatörsnivå.

I direktiven till utredningen (2007:145) framhålls särskilt att det från ett kundperspektiv är önskvärt att tågtrafikutbudet med tillhörande tjänster uppfattas som en sammanhängande helhet med god kvalitet och tillgänglighet, även om konkurrensen och antalet operatörer ökar. Samordnade system för information, bokning och biljettering som förenklar för resenärerna är därvid av strategisk betydelse för möjligheten att kunna öka konkurrensen utan att det samlade utbudet blir svåröverskådligt och svårhanterligt. Utredningen har i detta sammanhang därför i uppdrag att utreda och föreslå utformning och organisation av ett operatörsneutralt system, med sådana villkor och krav på organisatörer och operatörer att resenärerna kan garanteras åtminstone ett minimum av operatörsneutral och samlad trafikantinformation. Det är även viktigt att det finns system som möjliggör enkla köp av genomgående biljetter för resa med fler operatörer.

Idag organiseras samarbete och samverkan om tidtabellsinformation och annan trafikantinformation till kollektivtrafikens resenärer inom ramen för aktiebolaget Samtrafiken i Sverige AB (Samtrafiken). Inom Samtrafiken sker även en samverkan kring bokning och försäljning av biljetter. Bolaget ägs gemensamt av flertalet i Sverige verksamma tåg-, båt och bussföretag liksom av de kommun- och landstingsägda länstrafikbolagen (trafikhuvudmännen). Bolaget bildades 1993 och nya ägare har successivt tillåtits köpa in sig allteftersom kollektivtrafikmarknaden har utvecklats. Från att SJ AB från början varit ensam som tågoperatör i bolaget finns idag ytterligare tre verksamma järnvägsföretag som delägare i Samtrafiken. I takt med att järnvägsmarknaden öppnas kan dock fler järnvägsföretag komma att vilja etablera sig på den svenska marknaden. Det finns dock inga garantier för att dessa också kommer att få tillträde till det nuvarande samordningssystemet för information och biljettförsäljning.

Uppdraget

Järnvägsutredningen 2 uppdrar till Statskontoret att som underlag för utredningens övervägande i denna del analysera och föreslå möjliga sätt att utforma och organisera ett konkurrens- och operatörsneutralt informations- och biljettsystem för persontrafik på järnväg. Analysen och förslagen ska ta sin utgångspunkt i nu existerande former för samverkan mellan befintliga järnvägsoperatörer inom ramen för Samtrafiken. Förslagen ska utgå från principerna om konkurrensneutralitet och icke-diskriminering samt beakta såväl EG-förordningen om tågpassagerares rättigheter och skyldigheter samt EG:s statsstödsregler för att bidra till en konkurrens på lika villkor. Under arbetets gång ska Statskontoret samråda med Samtrafiken.

Tidplan och avrapportering

Under arbetets gång ska löpande muntlig avstämning ske enligt överenskommelse med utredningen. Slutlig avrapportering ska ske i form av en skriftlig rapport samt i elektronisk form senast den 30 juni 2008.



Jan Brandborn

Särskild utredare

Bilaga 2

Statskontorets kontakter under arbetets gång med berörda parter

Sammanställningen nedan avser intervjuer, sammanträden och övrig dokumenterad kontakt.

2008-04-10	Samtrafiken i Sverige AB	Lars Mattsson, ordförande, Gerhard Wennerström, VD.
2008-04-18	Veolia transport AB	Stefan Bengtsson, försäljningschef division Tåg.
2008-04-28	Resekortet AB	Margareta Berg, VD
2008-04-29	Tågkompaniet AB	Mats Gustafsson, operativ chef
2008-05-05	SJ AB	Thomas Mann, divisionschef SJ försäljning.
2008-05-09	Rikstrafiken	Håkan Jacobsson, avtalsansvarig.
2008-05-09	Hela Resan	Björn Wahlund, projektledare.
2008-05-12	Linkon AB	Henrik Nyman, systemarkitekt, Hans-Olof Sjölander, systemchef

2008-05-14	Skånetrafiken	Jan-Henrik Pettersson, VD, Jonas Westerdahl, försäljningschef
2008-05-15	Merresor i Sverige AB	Mikael Bergkvist, VD.
2008-05-21	Samtrafiken i Sverige AB	Gerhard Wennerström, VD
2008-05-29	Linkon AB	Christer Jernberg, VD.
2008-06-03	Järnvägsstyrelsen	Stig Brahn, enhetschef järnvägsföretagsenheten, Kristina Gustafsson, marknadsövervakning, Anders Sjöberg, godkännande av radiokommunikation och standarder, tekniska enheten.
2008-06-09	Samtrafiken i Sverige AB	Lars Mattsson, ordförande, Gerhard Wennerström, VD.
2008-06-16	Dosk AB	Ove Svensson, teknik – programmering
2008-06-24	Järnvägsutredningen	Branschseminarium
2008-06-26	Rikstrafiken	Pär-Erik Westin, avtalsansvarig

Närmare om ekonomiska föreningar

Setterwalls
Advokatbyrå

Närmare om ekonomiska föreningar

Det legala regelverket kring ekonomiska föreningar återfinns i Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar ("FL"). En ekonomisk förening måste ha kooperativ karaktär vilket innebär att den ska ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar "som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer eller med egen arbetsinsats eller genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt".¹ Verksamheten får bedrivas direkt i föreningen eller i ett av föreningen ägt aktiebolag (dotterbolag) (jmf Samtrafiken som skulle kunna ägas av SAMEK enligt modellen ovan). En förening som inte uppfyller kravet kooperativ karaktär kan inte bli en juridisk person.

Utmärkande för ekonomiska föreningar är också att de uppfyller särskilda i FL föreskrivna villkor i fråga om rätten till medlemskap, rösträtt och överskottsutdelning. Ingen får i princip vägras inträde. Varje medlem ska ha en röst om inte särskilda undantag görs i stadgarna. Om inte nu angivna villkor uppfylls kan föreningen inte registreras och får inte heller status av juridisk person.²

Formföreskrifterna för bildande av aktiebolag har ingen motsvarighet när det gäller ekonomiska föreningar. I princip blir allmänna avtalsregler tillämpliga. De som vill bilda en ekonomisk förening kan sammanträffa vid ett konstituerande sammanträde och besluta att bilda en förening och anta överenskomna stadgar. Om överenskomsten träffas av minst de i FL angivna antalet personer, är föreningen bildad. Sedan styrelse och revisorer utsetts kan föreningen på anmälan av styrelsen registreras och därmed bli en juridisk person.

I stadgarna fastställs bl.a. namn, verksamhetsföremål liksom medlemmarnas rättigheter och skyldigheter.

Ekonomiska föreningar kan existera under mycket lång tid. Eftersom antalet medlemmar kan vara stort är det emellertid opraktiskt att kräva absolut majoritet vid ändring av stadgarna som kan behöva anpassas till ändrade förhållanden. FL ger emellertid stämman rätt att ändra stadgarna med kvalificerad majoritet. Dessa regler framstår primärt som en form av minoritetsskydd.

För den som vill bli medlem i en ekonomisk förening står två vägar till buds. Antingen betalar man i stadgarna fastställd insats eller förvärvar man från annan medlem

¹ En ekonomisk förening saknar således det för aktiebolaget typiska vinstsyftet.

² Kännetecknande för ekonomisk och ideella föreningar är vidare att medlemmarna inte är ansvariga för föreningens skulder. En ekonomisk förening måste registreras för att medlemmarna ska få denna förmån (FL 1 kap. 2 §). "Rodhes Aktiebolagsrätt" (Rolf Skog) 21 uppl. sid 19: "För att en förening skall betecknas som ekonomisk måste den uppfylla två krav: dels skall den ha som ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, dels skall detta ske genom ekonomisk (dvs. affärsmässig) verksamhet. Om ettdera eller båda av dessa krav inte är uppfyllda, föreligger en ideell förening." Ideella föreningar är inte närmare reglerade i lag.

dennes medlemskap. Eftersom medlemmarna i en ekonomisk förening inte har personligt ansvar för föreningens skulder ger FL ett visst skydd för borgenärerna genom föreskrifter om bundet kapital i föreningen bestående av inbetalda eller genom insats emission tillgodoförda insatser, reservfond och uppskrivningsfond. Kapitalets bundenhet till föreningen är emellertid inte fast som i ett aktiebolag. Enligt FL får föreningens medel betalas ut till medlemmarna endast i form av överskottsutdelning, återbetalning av medlemsinsatser i vissa fall, utbetalning vid nedsättning av medlemsinsatsernas belopp och vid utskiftning vid föreningens likvidation.

Föreningsstämman är högsta beslutande organ. Stämman har exklusiv kompetens i en rad viktiga frågor, bland annat val av styrelseledamöter och revisorer, fastställelse av resultat- och balansräkning, åtgärder med anledning vinst eller förlust, beslut om ansvarsfrihet eller skadeståndstalan mot styrelseledamöter, ändring av stadgarna och likvidation. Stämmans ställning som högsta beslutande organ framträder också genom stämmans rätt att ge företagsledningen direktiv.

I stadgarna för en ekonomisk förening kan föreskrivas att det också ska finnas ett särskilt organ som kallas fullmäktige som kan utöva stämmans funktioner. Om en förening har ett stort antal medlemmar kan det vara praktiskt lämpligt att låta en mindre församling företräda medlemmarna. Befogenheter för fullmäktige ska anges i stadgarna. Fullmäktigesammanträde anses som föreningsstämma.

I en ekonomisk förening är det verkställande organet, eller "företagsledningen" precis som i ett aktiebolag, styrelsen inklusive den verkställande direktören där sådan finns. Reglerna om styrelse i aktiebolag och ekonomisk förening är i långa stycken lika. I ekonomisk förening ska styrelseledamot vara medlem i föreningen om inte stadgarna särskilt tillåter annan ordning. Utan medgivande i stadgarna får dock ombud för medlem, liksom styrelseledamot eller delägare i juridisk person som är medlem, vara styrelseledamot.

Då det gäller finansieringen av den ekonomiska föreningens verksamhet finns, till skillnad från vad som gäller aktiebolag, i FL inga krav på storleken av de insatser medlemmarna gör och inte heller på hur och när insatserna ska fullgöras även om FL förutsätter att insatser finns. Stadgarna ska innehålla uppgift om varje medlems insatser och hur insatserna ska fullgöras. Insatserna kan ökas genom emission genom överföring från utdelningsbara medel. På grund av särskilda bestämmelser i stadgarna kan också regelbundna eller på särskilt beslut beroende avgifter förekomma som är avsedda att täcka löpande kostnader och inte bilda eget kapital. Precis som i ett aktiebolag ska föreningens kapital redovisas som eget och främmande kapital och av det egna kapitalet ska som bundet kapital redovisas inbetalda insatser, reservfond och uppskrivningsfond. Det bundna kapitalet har en funktion som i långa stycken liknar vad som gäller för det bundna kapitalet i ett aktiebolag.

En ekonomisk förening är som framgått tidigare, om den är registrerad, en juridisk person. Föreningen, och inte medlemmarna, är som en konsekvens av detta ansvarig för de förbindelser (avtal) som ingås i dess namn av behörig företrädare.

Förkortningar

API	Application Programming Interface
CIRSRT	Datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägstrafik
DB	Die Deutsche Bahn AG, Tyska statens järnvägsföretag
DSB	Danska statens järnvägsföretag
NSB	Norska statens järnvägsföretag
KOLL framåt	Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens utveckling
LTH	Länstrafikhuvudman
PETRA	Namnet på Linkons bokningssystem
RDB	Riksdatabasen
RTS	Rese- och Turistnäringen i Sverige
SJ AB	Statens järnvägar, koncern
SLTF	Svenska lokaltrafikföreningen
THM	Trafikhuvudman
TSD	Teknisk driftsspecifikation
TSI	Teknisk specifikation för interoperabilitet
UIC	Internationella järnvägsunionen.
XML	Extensive markup language

