



Mottaker
Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 19/15-72

Vår ref.: 2019/0395-8

Saksbehandler: Kristjan Ryste
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 18.12.2020

Påpekning av konkurransebegrensende forhold - tilgang til billettsystem - konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e)

Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e) føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgang til nye konkurrenter.

Entur er en statlig eid og konkurransenøytral aktør. Entur tilbyr et reiseplanleggingsystem og et salgssystem (heretter omtalt som "billettsystem") for togoperatører, kollektivselskap og tredjeparter (agenter, reiselivsaktører, mv). Systemene tilbys via et utvalg maskinelle grensesnitt (API-er), hvor transportoperatører og tredjepartsaktører får tilgang til å selge billetter.

Konkurransetilsynet har sett på hvilken tilgang slike tredjepartsaktører har til salg av togbilletter gjennom teknisk integrasjon med Enturs billettsystem. Togoperatører kan ifølge Entur selv velge hvilke tredjeparter som kan få kommersiell avtale, for eventuelt å kunne distribuere togbilletter gjennom billettsystemet. En togoperatør med eierskap i tredjepartvirksomhet, for eksempel en reiselivsaktør, kan gi tilgang til egen tredjepart, men hindre konkurrerende tredjeparter lik tilgang. Dette kan føre til ulike konkurransevilkår mellom aktører som har behov for å tilby togbilletter som en del av produktet de tilbyr sine kunder.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning må konkurransenøytrale tilgangsvilkår legges til grunn for API-tilgang til billettsystemet med tilhørende rammevilkår. Konkurransetilsynet ber Samferdselsdepartementet redegjøre for de tiltakene som er iverksatt for å sikre at tredjeparter får API-tilgang på konkurransenøytrale vilkår til Enturs billettsystem med tilhørende rammevilkår. Dersom slike tiltak ikke er iverksatt, ber tilsynet om en redegjørelse for hva departementet vil gjøre for å sikre konkurransenøytrale tilgangsvilkår for ulike typer tredjeparter. I det følgende vil Konkurransetilsynet redegjøre nærmere for påpekningen.

Bakgrunnen for saken

Norsk Industri henvendte seg til Samferdselsdepartementet 14. august 2019. Det ble opplyst at De Historiske Hotel & Spisesteder SA (heretter "De Historiske") ikke får koble seg til

Enturs billettsystem. Departementet videresendte henvendelsen til Jernbanetilsynet, som oversendte saken til Konkurransetilsynet. De Historiske har blant annet i e-post til Konkurransetilsynet 5. november 2019 gjentatt sine anførsler.

De Historiske opplyser å være en medlemsorganisasjon for uavhengige hoteller, spisesteder og skip. Organisasjonen forestår profilering av medlemmenes tjenester og tilbyr blant annet turprodukter der togreiser inngår. I dag tilbyr De Historiske turprodukter hvor kundene selv må kjøpe togbilletter, mens resten av turproduktet kan bestilles som en pakketur via De Historiske sitt bookingsystem.

De Historiske mener at tilgang til Enturs billettsystem er av stor viktighet, fordi slik tilgang gir kommersielle muligheter. Gjennom oppkobling mot Enturs billettsystem via API-tilgang, vil De Historiske sitt bookingsystem enkelt og effektivt kunne tilby kunder å kjøpe togbilletter som en del av pakketuren.

De Historiske viser til at den konkurrerende reiselivsaktøren Fjord Tours AS (heretter Fjord Tours), hvor togoperatøren Vy er på eiersiden, har API-tilgang til Enturs billettsystem.¹ En løsning hvor togbillettene inngår som en del av pakken, vil fremstå som bedre og enklere for kundene. Fjord Tours tilgang til Enturs billettsystem gir derfor foretaket en konkurransefordel. De Historiske ønsker tilsvarende tilgang og rammevilkår som Fjord Tours.

Entur er statlig eid og en konkurransenøytral aktør, som blant annet eier og styrer systemene for salg av togbilletter i Norge. Statens begrunnelse for opprettelsen er å ha en aktør som kan effektivisere ressursbruk og legge til rette for muligheter for fremtidens mobilitet.²

I brev til Konkurransetilsynet 20. oktober 2020 har Entur redegjort for selskapets billettsystem, tilgangsregler og tilgangspraksis, og hvordan de tilbyr et reiseplanleggingssystem og et billettsystem via et utvalg API-er. API-ene gjør det teknisk mulig for togoperatører og tredjeparter å etablere egne salgs- og informasjonskanaler ved integrasjon til Enturs salgspattform. API-ene gir funksjonalitet for å kunne selge billettprodukter, behandle betalinger, sende kvitteringer og distribuere billetter til sluttkunden. Billettsystemet til Entur kan brukes til rent videresalg av togbilletter, men det er også mulig å tilby togbilletter sammen med for eksempel reiselivstjenester, som hotellovernatting og opplevelsestjenester. Slike tilleggsfunksjoner må bygges og driftes av tredjepartene i deres egne systemer.

Entur har i brevet vist til at tjenesteavtalene mellom togoperatørene og Entur regulerer at det er nødvendig med en kommersiell avtale med togoperatøren for at Entur kan gi teknisk tilgang. I tillegg fremkommer det av avtalene at Entur og Jernbanedirektoratet kan gi agenter tilgang til billettsystemet hvis overordnet myndighet finner dette formålstjenlig og riktig. Entur opplyser at blant annet Reitan Convenience og Berg-Hansen har tilgang i dag.

Entur opplyser videre at de har mottatt flere henvendelser fra tredjeparter om tilgang til salg av togbilletter. Disse har blitt gitt lik informasjon om at det gis teknisk tilgang til billettsystemet når det er inngått kommersiell avtale mellom togoperatør og tredjepart.

¹ Vy eier 50 prosent av aksjene i Fjord Tours Group AS (tidligere NSB Fjord 1 Reiseliv AS), som har en eierandel på 74 prosent i Fjord Tours.

² Se <https://om.entur.no/bedrift/om-entur>.

De Historiske har redegjort for at de siden 2017 har arbeidet for å koble seg til billettsystemet til Entur. Togoperatøren Vy har avslått De Historiskes forespørsler om kommersiell avtale, og Entur har derfor ikke gitt De Historiske teknisk tilgang til billettsystemet.

De Historiske viser til at den konkurrerende reiselivsaktøren Fjord Tours, hvor togoperatøren Vy er på eiersiden, har API-tilgang til Enturs billettsystem. Entur bekrefter at Fjord Tours har teknisk tilgang for såkalte RIT-billetter (Retail Inclusive Tours). Dette er togbilletter som følger et eget priskonsept og som forutsetter at togreisen inngår som en innsatsfaktor i en pakkereise.

Konkurransetilsynets vurdering

Entur har blant annet til formål å effektivisere ressursbruk og tilrettelegge for muligheter for fremtidens mobilitet. Gjennom API-tilgang gjøres, etter det opplyste fra Entur i brevet, billettfordelingen vesentlig enklere for operatører og tredjeparter enn om en slik felles plattform og API-er ikke hadde vært etablert.

Konkurransetilsynet deler Enturs oppfatning om at API-tilgang til et felles billettsystem vil kunne gi effektive og gode billettløsninger. For både togoperatører, tredjeparter og forbrukere vil det være gunstig at det kan selges sømløse transporttjenester og reiselivstjenester hvor ulike transporttjenester inngår som innsatsfaktor. Digitale bookingsystemer, med informasjon om blant annet transporttjenester, reiselivstjenester, ruteopplysninger i sanntid og totale billettpriser, med tilhørende muligheter for samlet bestilling og betaling, vil være effektive driftsløsninger for aktørene.

Slike digitale systemer kan også bidra til bedre markedsføring av transporttjenester og reiselivstjenester, og vil derigjennom kunne skape økt etterspørsel. I tillegg kan API-tilgang gi transportoperatører og tredjeparter mulighet og insentiv til innovasjon og videreutvikling av sine produkter og tjenester.

Entur redegjør i brevet for at selskapet skal være en nøytral salgskanal for alle togoperatører. Reiseplanleggingsdataene er det i praksis fri tilgang til. Teknisk tilgangsavtale til billettsystemet skal være lik for alle tredjeparter, dersom kommersiell avtale er inngått med togoperatør. Når det gjelder kommersiell avtale har Entur ikke vist til bestemmelser i avtaleverk eller annet som kan forklare hvordan konkurransenøytralitet er ment ivarettatt av togoperatør og myndighetene når ulike tredjeparter anmoder om API-tilgang.

Entur uttaler i brevet at togoperatøren som har vunnet et anbud sitter med forretningsmessig risiko, og bør som utgangspunkt kunne bestemme billettfordeling, med mindre noe annet fremgår av konkurransegrunnlaget. Konkurransetilsynet legger til grunn at togoperatøren har insentiv til å knytte til seg kvalifiserte aktører for salg av billetter og på den måten oppnå økt billett salg.

Konkurransetilsynet er bekymret for at det kan oppstå interessekonflikter dersom en togoperatør med eierskap i tredjepartvirksomhet, for eksempel reiselivsvirksomhet, kan nekte konkurrerende tredjeparter API-tilgang til Enturs billettsystem. Togoperatøren kan inngå en kommersiell avtale med tredjepart den selv har eierskap i, samtidig som andre tredjeparter ikke får en kommersiell avtale og tilgang. Dette kan føre til konkurransebegrensende virkninger.

Dersom et foretak med eierinteresser i tredjepartvirksomhet har mulighet og insentiv til å nekte faktiske eller potensielle tredjepartskonkurrenter tilgang til en innsatsfaktor, som kan ha markedsmessig betydning, kan dette føre til utestengning. Utestengning kan innebære at

konkurrenter går ut av markedet eller at konkurrenter blir påført en ulempe som gjør at de konkurrerer mindre effektivt når det gjelder pris, kvalitet og innovasjon.

Konkurransetilsynet mener at API-tilgang til Enturs billettsystem med tilhørende rammevilkår må være basert på konkurransenøytrale tilgangsvilkår. Slik kan det forebygges at tredjeparter hvor togoperatører er blant eierne får et konkurransefortrinn overfor konkurrerende tredjeparter.

Konkurransetilsynet ber på denne bakgrunn Samferdselsdepartementet redegjøre for de tiltakene som er iverksatt for å sikre at tredjeparter får API-tilgang på konkurransenøytrale vilkår til Enturs billettsystem med tilhørende rammevilkår. Dersom slike tiltak ikke er iverksatt, bes det om en redegjørelse for hva departementet vil gjøre for å sikre konkurransenøytrale tilgangsvilkår for ulike typer tredjeparter.

Det bes om svar innen **5. februar 2021**.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Samferdselsdepartementet

Postadresse
Postboks 8010 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@sd.dep.no