

Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige

Rapportbilaga Konkurrensverkets erfarenheter
från tillsynsändan rörande digitala marknader

RAPPORT 2021:1

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Bokning av hotellrum via onlineresebyråer	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Skadeteorier.....	6
2.3	Utfall och uppföljning.....	7
2.4	Konkurrenslagens tillämpning på ärendet.....	8
2.5	Domstolsprocessen.....	8
2.6	Hantering av paritetsvillkor i andra EU-länder.....	8
3	Matbeställningsplattform online	9
3.1	Bakgrund	9
3.2	Skadeteorier.....	9
3.3	Utfall.....	9
3.4	Konkurrenslagens tillämpning på ärendet.....	9
4	Bilannonseringsplattformar	11
4.1	Bakgrund	11
4.2	Skadeteorier.....	11
4.3	Utfall och uppföljning.....	12
4.4	Konkurrenslagens tillämpning på ärendet.....	12
5	Onlineförsäljning och förmedling av tågbiljetter	13
5.1	Bakgrund	13
5.2	Skadeteorier.....	13
5.3	Utfall.....	14
5.4	Konkurrenslagens tillämpning på ärendet.....	14
5.5	Statlig utredning om ett nationellt biljettsystem.....	15
6	Mobila betallösningar för parkering	16
6.1	Bakgrund	16
6.2	Skadeteorier.....	16
6.3	Utfall.....	17
6.4	Konkurrenslagens tillämpning på ärendet.....	18
7	Träningsaggregatorer	19
7.1	Bakgrund	19
7.2	Skadeteorier.....	19

7.3	Utfall.....	20
7.4	Konkurrenslagens tillämpning på ärendet.....	21

1 Sammanfattning

I samband med Konkurrensverkets sektorsundersökning av digitala plattformar har en genomgång gjorts av verkets erfarenheter av tillsyn av digitala marknader under de senaste åren. I de sex utredningar som återges i denna rapport och som kan anses ha berört digitala marknader återkommer ett antal aspekter. Dels finns det ett ökat internationellt inslag, där marknadsaktörer med betydande försäljning i Sverige har sin hemvist och huvudsakliga verksamhet utomlands. Dels har det i vissa fall funnits farhågor om att aktörer som inte nödvändigtvis, i konkurrensrättslig mening, har en uppenbart dominerande ställning på kort tid skulle kunna förbehålla sig en väsentlig del av viktiga insatsvaror och på så sätt avskärma konkurrenter från tillgången till densamma.

Genomgången visar att flera av Konkurrensverkets utredningar av digitala marknader resulterat i att de utredda företagen inkommit med frivilliga åtaganden som Konkurrensverket godtagit och gjort bindande i beslut¹, eller att företagen under utredningen ändrat sitt beteende med följd att den kunnat avslutas med hänvisning därtill². Mot bakgrund av sådana åtaganden och ändrade beteenden kunde därför de konkurrensproblem som identifierats tas om hand på ett effektivt sätt. Likaså materialiserades inte farhågor som kretsat kring huruvida Konkurrensverket med hjälp av konkurrenslagen skulle kunna åtgärda de identifierade konkurrensproblemen i tid, innan de berörda marknaderna exempelvis tippat över till en aktörs favör, eller att eventuellt tillämpliga gruppundantagsförordningar skulle hindra Konkurrensverket från att ingripa i tid i dessa ärenden. Det sätt som dessa ärenden kunde avslutas på innebar samtidigt att Konkurrensverkets förståelse för specifika marknadsförhållanden och digitala marknader i stort blev något begränsad jämfört med om utredningarna hade bedrivits fullt ut.

I ett ärende³ rörande SJ:s försäljning av tågbiljetter identifierade Konkurrensverket konkurrensproblem på en digital marknad som bedömdes vara del av ett större marknadsproblem. Konkurrensverket bedömde att problemet kunde åtgärdas mer effektivt genom exempelvis förhandsreglering snarare än genom ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna.

¹ Se <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/konkurrensverket-godtar-frivilliga-ataganden-fran-traningsforetag/> och <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/battre-for-konsumenterna-efter-atagande-fran-booking-com/>

² Se <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/granskning-av-onlineresebyran-expedia-avslutas/>, <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/utredning-ledde-till-fortydligande-av-onlinepizzas-avtal/> och <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/utredning-om-bilannonser-avslutad/>

³ Se <https://www.konkurrensverket.se/nyheter/konsumenter-kan-vinna-pa-reglering-av-forsaljning-av-tagbiljetter/>

2 Bokning av hotellrum via onlineresebyråer

2.1 Bakgrund

Konkurrensverket inledde 2013 utredningar om villkor i avtal mellan hotell och de två onlineresebyråerna Booking och Expedia.⁴

Booking och Expedia tillämpade motsvarande affärsmodeller och tillhandahöll båda plattformar online där konsumenter kunde söka efter, jämföra och boka rum på anslutna hotell. Den ersättning som onlineresebyråerna erhöll från hotellen bestod av en provision som utgick vid varje genomförd bokning.

De båda företagen tillämpade bland annat så kallade prisparitetsvillkor i sina avtal med hotell belägna i EU. Liknande konkurrensfrågor uppstod därför i de flesta EU-länder och klagomål skickades in till flera nationella konkurrensmyndigheter. Kommissionen uppmärksammades tidigt på den parallella handläggningen hos ett antal av de nationella konkurrensmyndigheterna. Konkurrensverkets utredningar avseende onlineresebyråer kom att, med bistånd av kommissionen, samordnas med konkurrensmyndigheterna i Frankrike och Italien.

De digitala plattformarna gav hotellen en möjlighet att nå ut till konsumenter som de själva hade svårt att nå ut till. I syfte att nå ut till så många som möjligt och höja sin beläggningsgrad visade utredningen att hotell i allmänhet önskade vara anslutna till flera konkurrerande plattformar samtidigt.

2.2 Skadeteorier

Konkurrensproblemet bestod i att onlineresebyråerna i avtal med anslutna hotell uppställde villkor om så kallad prisparitet, som syftade till att garantera att onlineresebyråen erhöll samma eller bättre pris för samma rum i förhållande till hotellens samtliga försäljnings- och förmedlingskanaler. Villkoren om paritet gällde följaktligen både det horisontella förhållandet mellan Booking och dess konkurrenter samt det vertikala förhållandet mellan Booking och hotellen.

Konkurrensverkets utredning visade att villkoret om paritet mellan Booking och hotellen, som innebar att hotellen inte fick erbjuda bättre priser i Bookings konkurrenters kanaler, påverkade konkurrensen mellan Booking och andra onlineresebyråer negativt. Detta så kallade breda paritetsvillkor (även benämnt horisontella paritetsvillkor), i kombination med att hotellen var anslutna till flera konkurrerande plattformar, minskade Bookings incitament att konkurrera med andra plattformar genom att erbjuda låga provisioner jämfört med vad som varit

⁴ Ärenden med dnr 595/2013 och 596/2013.

fallet utan villkoret. Detta riskerade att leda till högre provisioner, och i förlängningen högre priser på hotellrum för konsumenter.

Paritetsbestämmelsen i Bookings avtal innebar även att hotellen inte tilläts erbjuda bättre priser i sina egna försäljningskanaler än via Booking. Konkurrensverkets utredning visade inte att denna så kallade snäva prisparitet (även benämnt vertikala paritetsvillkor) begränsade konkurrensen mellan Booking och hotellen.

2.3 Utfall och uppföljning

I ärendet mot Booking kom Konkurrensverket fram till den preliminära bedömningen att bestämmelsen om bred prisparitet i Bookings avtal, som innebar att Booking erhöll samma eller lägre pris för hotellrum än sina konkurrerande plattformar, utgjorde en konkurrensbegränsning i strid med konkurrenslagen och EUF-fördraget. Efter det att Booking informerats om Konkurrensverkets preliminära bedömning inkom Booking med ett förslag till frivilligt åtagande, i syfte att undanröja de indikerade konkurrensproblemen. Det innebar att företaget åtog sig att inte tillämpa klausulen om breda prisparitetsvillkor i avtalen med hotellen. Vad gäller de snäva paritetsvillkoren, som innebar att hotellen inte fick erbjuda bättre rumspriser i sina egna försäljningskanaler än via Booking, bedömde Konkurrensverket att dessa väsentligt minskade risken för att hotellen skulle åka snålskjuts på de investeringar som Booking svarade för. Det snäva prisparitetsvillkoret medgav därför att Booking kunde erhålla ersättning för den tjänst de tillhandahöll till nytta för konsumenterna.

Expedia bestämde sig under Konkurrensverkets utredning för att ensidigt ändra sitt beteende på motsvarande sätt som Booking. Konkurrensverket bedömde att Expedias ändringar var tillräckliga för att undanröja de identifierade konkurrensproblemen och skrev därför, med hänvisning till Konkurrensverkets prioriteringspolicy, av ärendet i oktober 2015.

Den uppföljning av effekterna av de förändrade avtalsvillkoren som Konkurrensverket, tillsammans med nio nationella konkurrensmyndigheter och kommissionen, genomförde 2016 visade att hotellens pris på olika onlineresebyråer varierade i större utsträckning efter ingripandet.⁵

I juli 2020 upphörde Bookings åtagande att gälla. Booking och Expedia har dock meddelat att de, på frivillig basis, kommer fortsätta att tillämpa de ändringar av avtalsvillkoren som de införde 2015. Villkoren kommer enligt uppgift från Booking att fortsätta gälla i ytterligare tre år. Expedia har inte uppgett hur länge villkoren kommer att gälla.⁶

⁵ Europeiska kommissionen (2017), *Report on the monitoring exercise carried out in the online hotel booking sector by EU competition authorities in 2016*.

⁶ <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/onlineresebyraer-fortsatter-tillampa-andrade-avtalsvillkor-for-hotell/>

2.4 Konkurrenslagens tillämpning på ärendet

De två parallella utredningarna rörande onlineresebyråer avslutades på ett effektivt sätt genom godtagande av åtagande och med hänsyn till ändrat beteende. Sett ur det perspektivet får konkurrenslagen anses ha möjliggjort en väl fungerande tillsyn. Det sätt som utredningarna avslutades på innebar dock att bedömningarna som låg till grund för beslut att godta åtagande respektive avskrivningsbeslut enbart kom att vara preliminära och att Konkurrensverket inte gjorde någon slutlig bedömning av om det förekommit överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.

Det är svårt att bedöma om och i så fall vilka tillämpningsproblem som möjligen hade kunnat uppkomma för det fall utredningarna hade bedrivits fullt ut. Tänkbara tillämpningsproblem hade hypotetiskt kunnat bestå i att ett effektivt ingripande hade hindrats av att ett av företagen omfattades av det vertikala gruppundantaget samt att ett ingripande inte hade kunnat ske tillräckligt snabbt.

2.5 Domstolsprocessen

Bransch- och arbetsgivarorganisationen för den svenska besöksnäringen, Visita, stämde, med stöd av bestämmelsen om särskild talerätt i konkurrenslagen, år 2016 Booking vid Patent- och marknadsdomstolen (PMD) och yrkade att Booking skulle åläggas att upphöra med tillämpningen av även den snäva prispariteten. Domstolen ålade i juli 2018 Booking att ta bort klausulen om snäv prisparitet i sina avtal med hotell i Sverige.⁷ Domen överklagades sedermera till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD) som ändrade PMD:s dom och fann att Visita inte hade visat att de snäva paritetsvillkoren utgjorde en förbjuden konkurrensbegränsning enligt konkurrenslagen eller EUF-fördraget.⁸

2.6 Hantering av paritetsvillkor i andra EU-länder

Paritetsvillkorens förenlighet med konkurrensrätten och dess skadliga inverkan på konkurrensen har även varit föremål för diskussion och varierande uppfattningar. Avsaknad av ledning från tidigare praxis samt det faktum att det inte råder tydlig konsensus angående ekonomisk teori har föranlett att paritetsvillkoren har bedömts och hanterats på olika sätt av myndigheter och domstolar i EU:s medlemsstater.⁹

⁷ Se PMD:s dom den 20 juli 2018 i mål nr PMT 13013-16.

⁸ Se PMÖD:s dom den 9 maj 2019 i mål nr PMT 7779-18.

⁹ Denna diskussion är fortfarande pågående. Det kan noteras att Bundeskartellamt (den tyska konkurrensmyndigheten) nyligen gav ut en rapport om prisparitetsklausuler och Booking-ärendet. Se https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Schriftenreihe_Digitales/Schriftenreihe_Digitales_7.pdf?__blob=publicationFile; se vidare exempelvis Leslie, Will (2018) *Online booking platforms, MFNs and the Vertical Block Exemption: the need for certainty*, European Competition Law Review, nr. 7, 2018.

3 Matbeställningsplattform online

3.1 Bakgrund

År 2015 inledde Konkurrensverket en utredning av matbeställningsplattformen Onlinepizza.¹⁰ Utredningen inleddes efter att Konkurrensverket mottagit klagomål från ett konkurrerande företag med lokal närvaro som menade att Onlinepizza skulle ha ställt ultimatum, till de restauranger som varit anslutna till båda företagens tjänst, att välja antingen konkurrenten eller Onlinepizza. Utredningen kom att avslutas efter det att Onlinepizza förtydligade sina avtal.¹¹

3.2 Skadeteorier

Konkurrensverket arbetade utifrån skadeteorin att förfarandet i praktiken kunde vara konkurrensbegränsande genom att verka försvårande för kunder eller leverantörer att vara parallellt anslutna till konkurrerande plattformar. Förfarandet riskerade därigenom, åtminstone på en mindre marknad med begränsad tillgång till insatsvara i form av anslutna restauranger, att utestänga konkurrerande plattformar och även att motverka nyetablering.

3.3 Utfall

Onlinepizzas avtal innehöll inte någon uttrycklig exklusivitetsförpliktelse. Utredningen gav inte heller stöd för att Onlinepizza i praktiken tillämpat avtalet som ett exklusivavtal. Det oaktat valde Onlinepizza, under ärendets handläggning, att ändra sina partneravtal och förtydliga att anslutna restauranger kunde vara anslutna även till konkurrerande beställningsplattformar. Onlinepizza förtydligade således den aktuella klausulen så att ordalydelsen korresponderade med dess faktiska tillämpning. Med hänsyn till detta ansåg Konkurrensverket att det saknades skäl att utreda ärendet ytterligare. Ärendet skrevs därför av från vidare handläggning.

3.4 Konkurrenslagens tillämpning på ärendet

Utredningen av Onlinepizzas förfarande avslutades på ett effektivt sätt genom ett förtydligande av den ifrågasatta avtalsklausulen. Sett ur det perspektivet får konkurrenslagen anses ha möjliggjort en väl fungerande tillsyn. Det sätt som utredningen avslutades på innebar dock att bedömningarna som låg till grund för avskrivningsbeslutet enbart kom att vara preliminära och att Konkurrensverket inte

¹⁰ Ärende med dnr 568/2015.

¹¹ Se <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/utredning-ledde-till-fortydligande-av-onlinepizzas-avtal/>

gjorde någon slutlig bedömning av om det förekommit en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten.

Det är svårt att bedöma om och i så fall vilka tillämpningsproblem som möjligen hade kunnat uppkomma för det fall utredningen hade tagit en annan riktning och bedrivits fullt ut, exempelvis om bestämmelsen hade bedömts som en faktisk exklusivitetsförpliktelse. Tänkbara tillämpningsproblem hade hypotetiskt kunnat bestå i att en sådan exklusivitetsförpliktelse åsamkade irreparabla konkurrens-skador genom avskärmning av insatsvaran på en lokal marknad innan ett ingripande med stöd av konkurrenslagen hade kunnat ske.

4 Bilannonseringsplattformar

4.1 Bakgrund

Under hösten 2015 mottog Konkurrensverket klagomål från bilhandlare som gjorde gällande att annonsplattformen Blocket missbrukade sin dominerande ställning.¹² Enligt klagandena bestod missbruket i uppställda avtalsvillkor med innebörden att bilhandlare som önskade annonsera på Blocket tvingades att även annonsera på plattformen Byt Bil, som tillhörde samma koncern som Blocket.

4.2 Skadeteorier

Konkurrensverkets utredning kom att inriktas på om Blocket och Byt Bils villkor riskerade att avskärma kundefterfrågan för konkurrenter till Blocket och Byt Bil och därigenom stred mot förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

Utredningen visade att annonsering av fordon på plattformar på internet ökat kraftigt under 2000-talet och att en förflyttning från annonser i tidskrifter till webbplatser skett under denna period. Blocket och Byt Bil var de klart största plattformarna för fordonsannonsering sett till annonserade fordon, bilhandlare och internettrafik i Sverige.

Vidare visade utredningen att annonsplattformarna för annonsering av fordon var så kallade flersidiga plattformar. Plattformarna möjliggjorde ett möte mellan kunder av annonsplats i form av bilhandlare och besökare i form av fordonskunder. Plattformarna kännetecknades av nätverkseffekter, vilket i förekommande fall innebar att ett större antal fordonsannonser och annonserande bilhandlare gjorde plattformen mer attraktiv i besökarnas ögon, medan fler besökare gjorde plattformen till en mer attraktiv plats för bilhandlare att annonsera på.

Sambandet mellan de två kundgrupperna kunde föra med sig att plattformar som attraherade ett stort antal bilhandlare respektive besökare kunde få betydande skalfördelar. Ett kopplingsförbehåll bestående av ett krav på annonsering på både Blocket och Byt Bil skulle kunna minska kundunderlaget för konkurrerande plattformar och därigenom minska kundernas incitament att uppsöka konkurrerande annonsplattformar. Sammantaget skulle detta kunna motverka förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens.

¹² Ärende med dnr 601/2015.

4.3 Utfall och uppföljning

Under utredningen informerades Konkurrensverket av Blocket och Byt Bil att de avsåg att ändra sin affärsmodell med innebörden att annonsering på Blocket skulle utgöra en grundprodukt. Annonsering på Byt Bil kom därigenom att utgöra en tilläggsprodukt som det stod bilhandlare fritt att välja. Det tidigare kravet att annonsering på Blocket förutsatte annonsering på Byt Bil kom därför inte längre att gälla. Med anledning av ändringarna fann Konkurrensverket inte anledning att utreda ärendet vidare.

Under hösten 2018 inleddes en uppföljning av ärendet.¹³ På så sätt önskade Konkurrensverket utvärdera marknadens utveckling och eventuella effekter av ändringen av Blockets affärsmodell för tiden efter avskrivning.

Inom ramen för uppföljningen genomfördes en enkät som besvarades av cirka 600 bilhandlare. Enkäten visade bland annat att en stor andel av bilhandlarna, två tredjedelar, alltså trodde att de var tvungna att annonsera på Byt Bil för att kunna annonsera på Blocket. Vidare visade enkäten att 40 procent av bilhandlarna använde sig av alternativa annonskanaler på internet, vilket kunde jämföras med de 16 procent som uppgav att de använde alternativa annonskanaler i den enkät som genomfördes under utredningen. Sammantaget indikerade uppföljningen att marknaden för fordonsannonsering på internet var i förändring med framväxt av en mer varierad marknad med nya aktörer.

4.4 Konkurrenslagens tillämpning på ärendet

Marknadernas digitaliserade natur påverkade inte konkurrenslagens tillämplighet under utredningen av bilannonseringsplattformar.

¹³ Se <https://www.konkurrensverket.se/nyhetsbrevsartiklar/enkat-40-procent-av-bilhandlarna-annonserar-via-facebook/>

5 Onlineförsäljning och förmedling av tågbiljetter

5.1 Bakgrund

Under 2018 mottog Konkurrensverket två klagomål mot SJ. Klagomålen gällde SJ:s agerande gentemot MTR och Saga Rail vid onlineförsäljning och förmedling av tågbiljetter, vilket enligt klagandena påverkade marknaden för tågtrafik.¹⁴ Det ifrågasatta förfarandet bestod i att SJ inte medgav försäljning av MTR:s och Saga Rails persontågbiljetter genom sina digitala försäljningskanaler. Enligt klagandena utgjorde SJ:s agerande en överträdelse av reglerna om missbruk av en dominerande ställning i konkurrenslagen och i EUF-fördraget.

SJ upplät sina försäljningskanaler endast för trafikoperatörer som SJ bedömde kompletterade och främjade SJ:s försäljning av egna biljetter. I sin utvärdering av MTR:s och Saga Rails verksamhet hade SJ bedömt att dessa företags verksamhet inte kompletterade eller främjade SJ:s eget utbud varför företagen nekades att sälja sina biljetter via SJ:s onlinekanaler.

5.2 Skadeteorier

Den stora räckvidd som SJ:s onlinekanaler åtnjuter har sin naturliga förklaring i att SJ, som före detta monopolist, är den enskilt största persontågoperatören i landet medan övriga persontågoperatörer endast är verksamma på enskilda sträckor. Konkurrensverkets utredning visade också att SJ svarade för en stor del av den kommersiella persontågtrafiken och för en ännu större andel av biljettförsäljningen varför det var viktigt för kommersiella tågaktörer att få sälja sina biljetter via SJ:s onlinekanaler. En tågoperatör riskerade att utestängas från SJ:s onlinekanaler för det fall operatörens utbud förändrades och därigenom förflyttade dem från att komplettera och främja SJ:s egen försäljning till att utgöra en konkurrent. Detta medförde att tågoperatörer hade begränsade incitament att expandera eller förbättra sitt erbjudande till konsument. Ett företag som önskade sälja sina biljetter genom SJ:s onlinekanaler kunde därför inte konkurrera fullt ut med SJ.

De tågoperatörer som av SJ bedömdes som konkurrenter, och därför inte gavs tillträde till SJ:s onlinekanaler, kunde bli tvungna att antingen acceptera högre utgifter för marknadsföring, eller erbjuda betydligt lägre priser, eller en kombination av dessa, om de vill erövra marknadsandelar. Potentiella konkurrenter fick därmed räkna med att det kunde ta lång tid att uppnå lönsamhet. Förfarandet innebar därför att SJ höjde konkurrenternas kostnader för inträde och expansion.

¹⁴ Ärenden med dnr 230/2018 och 380/2018.

Därtill visade Konkurrensverkets utredning att SJ:s onlinekanaler uppvisade kännetecken som är typiska för plattformar med starka nätverkseffekter. Nätverkseffekter i form av antalet möjliga anslutningsresor riskerade att låsa in kunder i SJ:s onlinekanaler, i och med att SJ:s resor utgör en så viktig del av utbudet och särskilt som SJ kan vägra att erbjuda sina resor på konkurrenters bokningsidor. En sådan situation kunde utgöra en inträdesbarriär på marknaden för kommersiella persontågsgresor, på vilken SJ också är den största aktören.

Av Konkurrensverkets beslut framgår att SJ:s onlinekanal inte bedömdes som konkurrensneutral. Utredningen visade att SJ, genom sin position som den centrala försäljningskanalen för tågbiljetter, hade förmedlingsmakt och kunde styra konsumenter till att köpa SJ-biljetter framför konkurrerande bolags biljetter. Onlinekanalen var främst utformad för att marknadsföra SJ:s produkter genom bland annat filtrering, lojalitetsprogram och övriga erbjudanden. SJ kontrollerade även kanalens layout. Varumärken för trafik som framfördes av kompletterande och främjande tågoperatörer exponerades och marknadsfördes inte på samma sätt som SJ:s egen trafik. Detta medförde att varumärkeskännetecken, vilken är central för att bygga lojalitet hos konsumenterna och konkurrera effektivt, påverkades negativt.

5.3 Utfall

Konkurrensverkets utredning visade att marknadsförhållandena för biljettbokning inom kommersiell persontågstrafik riskerade att minska konkurrenstrycket då de medförde hinder för inträde och expansion och därmed höjde inträdesbarriärer. Utöver detta riskerade försäljning av övriga tågoperatörers biljetter via SJ:s onlinekanaler att hämma konkurrerande företags innovation och utveckling, då tillträde till SJ:s kanaler minskar incitamenten till utveckling och förbättring av de egna försäljningskanalerna. Ett ingripande med innebörden att ålägga SJ att bereda vissa andra kommersiella tågtrafikoperatörer möjlighet att sälja biljetter via SJ:s onlinekanaler, skulle därför riskera att cementera den starka position som SJ:s icke-neutrala försäljningskanaler redan hade. Konkurrensverket bedömde därför att ett sådant ingripande inte skulle vara ändamålsenligt för att uppnå välfungerande konkurrens. Konkurrensverket gjorde samma bedömning i fråga om möjligheterna att lösa de observerade konkurrensproblemen genom en förbudstalan enligt den så kallade konfliktlösningsregeln.

5.4 Konkurrenslagens tillämpning på ärendet

Av utredningen framgick att de rådande förhållandena rörande försäljning av biljetter för resor med kommersiell persontågstrafik skapade barriärer för inträde och expansion. Dock bedömde Konkurrensverket att ett ingripande med stöd av konkurrenslagen inte skulle vara ändamålsenligt. I stället för ingripande föreslog

därför Konkurrensverket i en skrivelse till regeringen att låta utreda behovet och utformningen av reglering på området för försäljning av biljetter för tågtrafik.¹⁵

Konkurrensverket presenterade i skrivelsen till regeringen hur biljettförsäljning inom kommersiell persontågtrafik bäst utformas och regleras. Särskilt framhölls att förhandsreglering kan vara ett effektivt verktyg vid en misstanke om signifikant och varaktig marknadsakt uppströms (i det här fallet onlineförsäljning av biljetter) som har negativa effekter på konkurrensen nedströms (i det här fallet kommersiell persontågtrafik). Det finns olika typer av fysisk infrastruktur som är reglerad på det sättet, t.ex. eldistributionsnät, bredbandsnät och järnvägsnät. Konkurrensverkets bedömning var att SJ:s onlinekanaler kan bidra till att upprätthålla en signifikant och varaktig marknadsakt för SJ uppströms, med negativa effekter på konkurrensen nedströms. Därför framförde Konkurrensverket i sin skrivelse att det kan vara motiverat med en förhandsreglering i biljettförsäljningsledet.

5.5 Statlig utredning om ett nationellt biljettsystem

I augusti 2019 tillsatte regeringen en utredning om att införa ett biljettsystem för all kollektivtrafik i landet. I sitt betänkande¹⁶ föreslår utredaren, bland annat mot bakgrund av de förhållanden som presenterades i Konkurrensverkets skrivelse, att en ny nationell och konkurrensneutral försäljningskanal införs. Huvudmannaskap för försäljningskanalen bör enligt utredningen läggas på en myndighet eller ett statligt bolag, antingen genom att skapa en helt ny verksamhet eller utveckla en befintlig.

Utredningen tar även upp frågan om att SJ, i kraft av innehavare av den marknadsdominerande digitala försäljningskanalen för tågbiljetter, har tillgång till stora datamängder. Vidare framförs i utredningen att det faktum att SJ:s onlinekanaler säljer merparten av alla färresor, innebär att företaget även får tillgång till stora datamängder om annat kundbeteende hos andra aktörer. Dessa stora datamängder är tillsammans med artificiell intelligens, enligt utredningen, nyckeln till att kunna skapa morgondagens kundrelationer.¹⁷

¹⁵ Konkurrensverket, *Konkurrensförhållandena avseende försäljning av biljetter för kommersiell persontågtrafik*, skrivelse till Infrastrukturdepartementet, dnr 230/2018 och 380/2018.

¹⁶ SOU 2020:25, *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*.

¹⁷ SOU 2020:25, *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*, s. 326.

6 Mobila betallösningar för parkering

6.1 Bakgrund

Konkurrensverket mottog i maj 2018 två, i huvudsak överensstämmande, klagomål rörande företag med verksamhet på området för mobila betallösningar för parkering.¹⁸ Enligt klagomålen utestängde Göteborgs Stad och kommunala bolag ägda av Göteborgs Stad leverantörer av mobila betallösningar för parkering från kommunala parkeringsplatser inom Göteborgs kommun. Utan tillgång till den nödvändiga nyttighet som klaganden ansåg att parkeringsplatserna utgjorde var det omöjligt för privata leverantörer av mobila betallösningar att erbjuda konkurrenskraftiga tjänster i kommunen. Agerandet innebar således att Göteborgs Stads egen mobila betallösning för parkering fredades från konkurrens. Enligt klagomålen utgjorde agerandet missbruk av dominerande ställning samt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt konkurrenslagen.

Vidare anfördes att Göteborgs Stads kommunala bolag genom avtal med ett kommunalt bolag inom Mölndals kommun tillhandahöll en egenutvecklad mobil betallösning för parkering på kommunala parkeringsplatser inom Mölndals kommun. Göteborgs Stads verksamhet inom Mölndals kommun föll enligt klagomålen utanför den kommunala kompetensen.

6.2 Skadeteorier

Konkurrensverkets utredning visade att leverantörer av mobila betallösningar för parkering verkade på en tvåsidig marknad, med stöd i det faktum att tjänsten kräver att både de som upplåter parkeringsplatser och de som parkerar måste vara anslutna till tjänsten. Klagandebolagen efterfrågade möjligheten att utföra en tjänst, inhämtande av betalning av parkeringsavgifter, åt Göteborgs Stad. Endast om kommunen skulle efterfråga denna tjänst från klagandebolagen skulle klagandebolagen kunna erbjuda tjänster även till dem som parkerar på Göteborgs kommunala parkeringsplatser. Eftersom klagandebolagen snarare ville leverera en tjänst till kommunen skiljer sig omständigheterna således från leveransvägran i traditionell mening.

En fråga i utredningen var om omständigheten att det kommunala bolaget var ensam aktör på kommunala parkeringsplatser i Göteborg kunde leda till väsentlig snedvridning eller hämning av konkurrensen i den angränsade kommunen Mölndal. Denna omständighet kunde hypotetiskt leda till att konsumenterna var benägna att använda samma mobila betallösning för båda kommunerna, med andra ord *single-homa*. Under utredningen framkom dock övriga uppgifter som indikerade att det sannolikt förekom *multi-homing* då det i vart fall inte förelåg

¹⁸ Ärenden med dnr 304/2018 och 327/2018.

några betydande hinder eller kostnader för de som parkerar att byta tjänst och använda flera tjänster samtidigt.

För leverantörerna av mobila betalningslösningar uppstod produktionskostnaderna framför allt vid plattformens utveckling. Därefter bestod kostnaderna i stor utsträckning av fasta kostnader för plattformens drift. För anslutning av nya aktörer som upplåter parkeringsplatser, och av nya konsumenter som ansluter sig till tjänsten, är kostnaderna sedan låga. För de privata leverantörerna av mobila betalningslösningar var därför en hög grad av täckning av vikt.

Göteborgs Stad hade stor köparmakt och kunde därför välja vilka mobila betalningslösningar som skulle finnas tillgängliga på kommunens parkeringsplatser. Som beskrivs nedan har dock kommuner långtgående möjligheter att välja om de vill att en fristående aktör ska utföra en verksamhet.

6.3 Utfall

Klagandebolagen efterfrågade möjligheten att utföra en tjänst, inhämtande av betalning av parkeringsavgifter. För att klagandebolaget skulle kunna erbjuda denna tjänst till dem som parkerar på Göteborgs kommunala parkeringsplatser skulle krävas att Göteborgs Stad efterfrågade tjänsten.

Kommuner får enligt kommunallagen själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Kommuner har enligt detta regelverk i stor utsträckning möjlighet att välja om de vill utföra verksamhet själva, lämna över angelägenheten till ett kommunalt bolag eller om de vill ingå avtal med en privat aktör.

Att, med stöd i bestämmelserna om missbruk av dominerade ställning samt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, tvinga Göteborgs Stad att använda sig av privata aktörers tjänster för inhämtande av parkeringsavgifter ansågs vara ingripande. Konkurrensverket skrev av ärendena från vidare handläggning i november 2019 då Konkurrensverket inte fann anledning att ytterligare utreda förutsättningarna för privata aktörer att erbjuda mobila betalningslösningar för parkering på kommunala parkeringsplatser inom Göteborgs kommun.

I ett separat beslut angående Göteborgs Stads verksamhet inom Mölndals kommun berördes frågan om verksamheten föll inom den kommunala kompetensen samt om den därtill snedvred eller hämmade konkurrensen. Mot bakgrund av att risken för snedvridning eller hämmande av konkurrensen bedömdes som begränsad skrevs ärendet av från vidare handläggning i mars 2020.

6.4 Konkurrenslagens tillämpning på ärendet

Marknadernas digitaliserade natur påverkade inte konkurrenslagens tillämplighet i de två utredningarna rörande mobila betallosningar för parkering.

7 Träningsaggregatorer

7.1 Bakgrund

Under slutet av 2019 och början av 2020 utredde Konkurrensverket träningsaggregatorerna Bruce, Classpass och Swiftrts tillämpning av exklusivavtal i förhållande till träningsanläggningar.¹⁹ Konkurrensverket undersökte huruvida företagens tillämpning av klausuler om exklusivitet i avtal kunde utgöra överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal.

7.2 Skadeteorier

En träningsaggregator är ett företag som samlar olika typer av träningsanläggningar inom ramen för ett och samma medlemskap och därigenom kan erbjuda sina medlemmar olika träningsformer på flera olika träningsanläggningar. För att möjliggöra aggregeringen av träningstillfällen tillhandahåller träningsanläggningarna en insatsvara för träningsaggregatorn. Denna insatsvara består av tillträde till lokaler och träningspass. Träningsstillfällena är alltså fysiska varor men medlemmen kan söka och jämföra träningsanläggningar och administrera sitt medlemskap i träningsaggregatorns mobilapplikation.

Konkurrensverkets dittillsvarande utredning visade att marknaden kännetecknades av indirekta nätverkseffekter som innebar att ju fler, och för konsumenterna populärare träningsanläggningar, som ingick i tjänsten desto attraktivare var tjänsten för konsumenterna. Träningsaggregatorns affärsidé förutsätter således att aggregatorn kan ingå avtal med många olika träningsanläggningar. Mot denna bakgrund behöver träningsaggregatorn tävla om insatsvaran genom att erbjuda träningsanläggningarna förmånliga avtalsvillkor.

Exklusivavtalen hindrade träningsanläggningarna från att erbjuda sina tjänster till det utredda företagens konkurrenter, vilket innebar att företaget kunde förbehålla sig en stor andel av den insatsvara som även övriga träningsaggregatorer var beroende av. Företagets avskärmning av insatsvaran minskade konkurrenternas möjligheter att tillhandahålla en attraktiv och konkurrenskraftig tjänst till konsumenterna i nästa handelsled. Om företagets agerande skulle leda till en avskärmning av insatsvaran på uppströmsmarknaderna kunde det alltså i förlängningen riskera att utestänga eller marginalisera konkurrerande träningsaggregatorer även på nedströmsmarknaderna, där aggregatorerna genom sina tjänster tävlade om konsumenterna. Detta kunde i sin tur förväntas leda till konsumentskada eftersom träningsaggregatorernas erbjudande till konsument, i vart fall till viss del, inte är utbytbar mot enskilda träningsanläggningars eller

¹⁹ Ärende med dnr 572/2019.

gymkedjors tjänster då de erbjuder en större variation av träningsformer och koncept.

Den utredda marknaden var ny och fenomenet träningsaggregatorer var fortfarande i sin linda vilket innebar att utredningen rörde marknader utan cementerad marknadsstruktur som kunde vara föremål för snabb utveckling. Om det utredda företaget skulle fortsätta att förbehålla sig en betydande andel av den insatsvara som träningsanläggningarna utgjorde, och därigenom avskärma andra träningsaggregatorer från tillgången till densamma, skulle de konkurrensbegränsande effekterna sannolikt också vara märkbara och, med hänsyn till marknadsens utvecklingsfas, i viss mån bestående.

7.3 Utfall

Eftersom avtalen om exklusivitet riskerade att hindra andra företags möjligheter att träda in och växa på marknaden på ett sätt som kunde få bestående effekter på en ny och omogen marknad fattade Konkurrensverket ett interimistiskt beslut. Det interimistiska beslutet förbjöd företaget Bruces användning av exklusivavtal inom vissa geografiska områden.²⁰ Beslutet överklagades till Patent- och marknadsdomstolen som upprätthöll verkets beslut.²¹ Företagets överklagan till Patent- och marknadsöverdomstolen fick inte prövningstillstånd.²²

Det interimistiska beslutet riktade sig enbart mot Bruce. Under utredningen uppdagades att även Bruces konkurrenter tillämpade exklusivitetsklausuler i sina avtal med träningsanläggningar. Konkurrensverket kom därför att utvidga utredningen till att även inkludera exklusivavtal som konkurrenterna Swiftr²³ och Fitnesscollection/Classpass²⁴ hade ingått med träningsanläggningar i Sverige.

I den fortsatta utredningen av Bruce fann Konkurrensverket att de avtal om exklusivitet som företaget ingått kunde innebära en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. Efter att Bruce inkommit med frivilliga åtaganden som begränsade tillämpningen av exklusivavtal gjorde Konkurrensverket bedömningen att dessa var tillräckliga för att ta om hand om de konkurrensproblem som identifierats och godtog de frivilliga åtagandena. Företaget åtog sig bland annat att avstå från att tillämpa de befintliga exklusivitetsklausulerna i de avtal som omfattas av Konkurrensverkets interimistiska beslut samt att, under en period om 24 månader, inte tillämpa eller ingå fler än ett visst antal nya avtal om exklusivitet med befintliga eller nya avtalsparter i vissa geografiska områden.

²⁰ Se Konkurrensverkets beslut den 5 december 2019 i ärende med dnr 572/2019 (Bruce).

²¹ Se PMD:s beslut den 17 januari 2020 i mål nr PMÄ 17901-19.

²² Se PMÖD:s beslut den 20 februari 2020 i mål nr PMÖÄ 1691-20.

²³ Ärende med dnr 749/2019 (Swiftr).

²⁴ Ärende med dnr 750/2019 (Classpass).

Utredningen rörande Bruces tillämpning av exklusivavtal avslutades på ett effektivt sätt genom godtagande av åtagande. Sett ur det perspektivet får konkurrenslagen anses ha möjliggjort en väl fungerande tillsyn. Det sätt som utredningen avslutades på innebar dock att bedömningarna som låg till grund för beslut att godta åtagande enbart kom att vara preliminära och att Konkurrensverket inte gjorde någon slutlig bedömning av om det förekommit överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.

Övriga utredda aktörer avskrevs från vidare utredning med beaktande av det utredda företags begränsade omsättning²⁵ respektive de tecknade exklusivavtalens begränsade omfattning²⁶.

7.4 Konkurrenslagens tillämpning på ärendet

Marknadens digitaliserade natur i ett av handelsleden påverkade inte konkurrenslagens tillämplighet i utredningen.

²⁵ Beslut i ärende med dnr 749/2019 (Swiftr).

²⁶ Beslut i ärende med dnr 750/2019 (Classpass).



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se