

## Part

Luffartsverket, 601 79 NORRKÖPING

Ombud: Advokatfirman Cederquist KB, Box 1670, 111 96 STOCKHOLM

## Saken

Missbruk av dominerande ställning på marknaden för tillhandahållande av ett kö- och framkallningssystem för taxifordon på Arlanda flygplats; nu fråga om interimistiskt åläggande.

---

## Beslut

Konkurrensverket ålägger – för tiden till dess Konkurrensverket slutligt tagit ställning i ärendet - Luffartsverket (LFV) att inte genomföra den planerade omfördelningen av kö- och framkallningssystemet för taxibilar vid Arlanda flygplats **Terminal 2** som innebär att Taxi Stockholm 15 00 00 AB, Taxi 020 AB, Taxi Kurir i Stockholm AB och Stockholm Transfer Taxi AB (Transfer) ensamma får rätt att ställa upp sina fordon i den fil som är belägen närmast terminalen. Åläggandet förenas med vite om 750 000 kronor. Beslutet gäller omedelbart.

Konkurrensverket ålägger – för tiden till dess Konkurrensverket slutligt tagit ställning i ärendet - LFV att inte genomföra den planerade nyordningen av kö- och framkallningssystemet för taxibilar vid Arlanda flygplats **Terminal 5** som innebär att Taxi Stockholm 15 00 00 AB får rätt att ställa upp sina fordon i två filer, Taxi 020 AB och TaxiKurir i Stockholm AB får var sin egen fil medan övriga taxiföretag är hänvisade till att dela på en enda fil. De pågående ombyggnadsåtgärderna kan genomföras utan hinder av detta åläggande. Åläggandet förenas med vite om 750 000 kronor. Beslutet gäller omedelbart.

### **Yrkanden**

#### *Föreningen Taxi Lika Villkor (FTLV)*

I skrivelse till Konkurrensverket den 5 oktober 2009<sup>1</sup> har FTLV uppgett att EuroPark Svenska AB (EuroPark) och LFV har överträtt konkurrenslagen genom att det nya kösystemet som ska tillämpas på Arlanda drastiskt försämrar de mindre taxibolagens möjligheter att få körupdrag.

FTLV har i samma skrivelse, jämväl interimistiskt, yrkat att Konkurrensverket ska ålägga LFV att

- i) upphöra med och inte genomföra de planerade förändringarna vid Arlanda Terminal 5, samt
- ii) upphöra med och inte genomföra de planerade förändringarna vid Arlanda Terminal 2.

#### *Transfer*

I skrivelse till Konkurrensverket den 9 oktober 2009<sup>2</sup> har Transfer uppgett att det kösystem som LFV ska tillämpa på Arlanda utgör missbruk av dominerande ställning och snedvrider konkurrensen.

Transfer har i samma skrivelse, jämväl interimistiskt, yrkat att Konkurrensverket ska ålägga LFV vid vite att

- i) omedelbart upphöra med genomförandet av det nya kösystemet på Terminal 5 på Arlanda flygplats.

Vidare har Transfer yrkat att Konkurrensverket ska ålägga LFV att omedelbart upphöra att tillämpa det nya kösystemet vid Bromma flygplats. Även detta yrkande har framställts interimistiskt. Yrkandet avseende det nya kösystemet vid Bromma flygplats kommer inte att behandlas i detta beslut, utan kommer att prövas i särskild ordning.

#### *Nya Metro Taxi & Transport KB, Taxiåkeriet i Stockholm City AB, Airport Cab Stockholm AB och Taxi ABC i Storstockholm ekonomisk förening (De fyra taxibolagen)*

I skrivelse till Konkurrensverket den 15 oktober 2009<sup>3</sup> har De fyra taxibolagen uppgett att de förändringarna som LFV beslutat om att genomföra beträffande taxihanteringen vid Arlanda flygplats innebär ett missbruk av LFV:s dominerande ställning på marknaden.

---

<sup>1</sup> Aktbilaga 1 i dnr 542/2009.

<sup>2</sup> Aktbilaga 1 i dnr 547/2009.

<sup>3</sup> Aktbilaga 1 i dnr 561/2009.

De fyra taxibolagen har i samma skrivelse, jämväl interimistiskt, yrkat att Konkurrensverket ska ålägga LFV vid vite att

- i) inte genomföra den beslutade förändringen av taxihanteringen på Terminal 5 på Arlanda flygplats, samt
- ii) inte genomföra den beslutade förändringen av taxihanteringen på Terminal 2 på Arlanda flygplats.

### **Bakgrund**

Den 27 oktober 2009 avser LFV att införa förändringarna i taxihanteringen vid terminalerna 2 och 5 på Arlanda flygplats.

Vid Terminal 2 kommer det inte ske någon ombyggnad, däremot kommer de två befintliga köerna byta plats med varandra. Detta innebär att Taxi Stockholm, Taxi 020, Taxi Kurir och Transfer som har en egen fil längst bort ifrån terminalen kommer att få en egen fil som är placerad närmast terminalen.

Vid Terminal 5 innebär de nya ändringarna att den befintliga taxifickan indelas i sju filer som fördelas utifrån respektive taxibolags/beställningscentralers antal taxirörelser och antal miljötaxi på Arlanda. Minst 110 000 taxikörningar till/från Arlanda per halvår ger en egen fil medan minst 290 000 taxikörningar till/från Arlanda per halvår ger två egna filer. Vilken av de sju filerna respektive taxibolag/beställningscentral får styrs av hur många miljötaxi de använder i sin trafik till Arlanda. Filer närmast terminalen får det taxibolag/beställningscentral som har flest antal miljöbilar. Volymgränserna kommer vidare att avräknas var sjätte månad med avräkningsperioderna 1 januari – 30 juni och 1 juli – 31 december och eventuell förflyttning inom taxifickan sker månaden efter avräkningsperioden.

Enligt angivna kriterier kommer filindelningen att se ut enligt följande under den första avräkningsperioden: (fil sju är närmast terminalen)

Fil 7	Taxi Stockholm
Fil 6	Taxi Stockholm
Fil 5	Taxi 020
Fil 4	Taxi Kurir
Fil 3	Övriga beställningscentraler och friåkare
Fil 2	Norrbilar <sup>4</sup>
Fil 1	Genomfartsfil

<sup>4</sup> Norrgående bilar (främst mot Uppsala).

## **Grunder**

### *FTLV*

FTLV är en förening som verkar för att taxibranschen i Storstockholm ska fungera konkurrensneutralt.

FTLV anser att den monopolställning som EuroPark har på Arlanda flygplats innebär att särskilda krav måste ställas på EuroPark vid dess hantering av taxitrafiken, särskilt med hänsyn till den beroendeställning som de mindre bolagen har i förhållande till EuroPark. FTLV menar dock att de planerade förändringarna kommer att leda till att de stora bolagen gynnas i förhållande till de mindre och att möjligheterna att få köruppdrag drastiskt kommer att försämrats. Detta kommer enligt FTLV ha en avgörande inverkan på de mindre bolagens möjlighet att försörja sig på taxiverksamheten.

### *Transfer*

Transfer bedriver en beställningscentral för taxi i Stockholms län och är enligt egen uppgift den fjärde största beställningscentralen i Stockholmsområdet. Transfer har emellertid som ett resultat av de planerade förändringarna på Arlanda hänvisats till fil 3 som är avsedd för övriga beställningscentraler och friåkare.

Transfer anser att de planerade förändringarna kommer att innebära att det enda konkurrenstrycket mot de tre stora bolagen, som för tillfället utövas av Transfer, kommer att upphöra. Det leder därmed till att incitamentet att priskonkurrera för de stora bolagen kommer att försvinna. Det i sig leder till en cementering av de berörda företagens marknadsandelar samtidigt som Transfer i och med att de kommer att få samsas med mindre beställningscentraler och friåkare troligtvis kommer att hindras i sin tilldelade fil då de sistnämnda generellt sett har dyrare resor och ett sämre varumärke.

Transfer menar vidare att de två kriterierna som har uppställts för tilldelning av fil och antal filer är konkurrensbegränsande. Första kriteriet, som avser tilldelningen av antalet filer ett bolag kan erhålla, är inte godtagbart då det i sig är konkurrenshämmande genom att det cementerar den oligopolistiska marknadsstrukturen. Det har ingenting att göra med vilket pris eller antalet miljöbilar ett företag har utan är endast ett mått på storlek som inte leder till effektivitetsvinster eller kostnadsbesparingar för LFV. Det andra kriteriet, som avser tilldelningen av en specifik fil, utgör inte en objektiv grund för att gynna respektive missgynna företagen. Främjandet av trafik med miljöbilar är i sig att anse som en godtagbar grund. LFV:s system främjar dock inte trafik med miljöbilar. Eftersom det är antalet miljöbilar som räknas har de större företagen ett försprång som i många fall är ointagligt samtidigt som dessa inte får incitament att öka sin miljöverksamhet eftersom de ändå har flest antal miljöbilar.



#### *De fyra taxibolagen*

De fyra taxibolagen gör gällande att förändringen vid Terminal 2 kommer att få som effekt att mindre taxiföretag i princip kommer att kunna få passagerare bara under förutsättning att det inte finns några lediga taxibilar från de stora taxiföretagen. Anledningen till detta är enligt De fyra taxibolagen att de stora taxibolagen tilldelats upphämningsfiler närmast terminalerna och att passagerarna därmed skulle få gå en längre sträcka för att nå de mindre taxiföretagen.

När det gäller förändringarna vid Terminal 5 anser De fyra taxibolagen att fördelningsprinciper som grundar sig på det totala antalet körningar och det totala antalet miljötaxi alltid gynnar större taxiföretag på bekostnad av mindre och att det även visas av utfallet av förändringarna vid Terminal 5. Nyordningen kommer därmed enligt De fyra taxibolagen att leda till skapandet av ett oligopol när det gäller taxitrafik på Arlanda flygplats och till ett sänkt konkurrenstryck på hela Stockholmsmarknaden.

De fyra taxibolagen har vidare uppgett att de har svårt att se att den beslutade förändringen som har till syfte att minimera miljöbelastningen får denna effekt i och med att de mindre taxiföretagen (åtminstone de mindre beställningscentralerna) har en större andel taxibilar som klassificeras som miljötaxi än de stora företagen. Vidare har De fyra taxibolagen svårt att se att en prioritering av icke miljötaxi från de stora taxiföretagen framför miljötaxi från de mindre taxiföretagen totalt sett leder till en minskad miljöbelastning enbart på grund av att de stora taxiföretagen möjligen kan ha en mindre andel tomkörningar än de mindre taxiföretagen. Åtminstone finns inte några beräkningar från LFV:s sida som visar att miljöbelastningen totalt sett minskar med den nya ordningen. Skulle ändå den nya ordningen leda till vissa miljövinster menar De fyra taxibolagen att dessa i så fall måste vara så begränsade att de inte på långt när uppväger de skador på konkurrensen - skapandet av ett oligopol när det gäller trafiken på Arlanda flygplats - som nyordningen med all sannolikhet leder till.

#### *EuroPark*

EuroPark ansvarar för taxiterminalen vid Arlanda flygplats på uppdrag av LFV. EuroPark gör emellertid gällande att det är LFV som ansvarar för driften av Arlanda och som därmed ensidigt fastställer regler gällande bland annat taxiframkallning samt gällande prioriteringar för denna. Detta innebär att EuroPark endast har att rätta sig efter LFV:s föreskrifter när det gäller taxihanteringen vid Arlanda och att EuroPark därmed inte kan hållas ansvarigt för om nya reglerna för taxihanteringen skulle innebära en otillåten konkurrensbegränsning.

#### *LFV*

LFV anger i sin skrivelse att förändringarna vid Terminal 2 på Arlanda flygplats genomförs i syfte att öka kundnöjdheten hos den majoritet av taxiresenärerna som idag väljer taxibolag i den fil som ligger längst ifrån Terminal 2.

När det gäller förändringarna vid Terminal 5 på Arlanda flygplats gör LFV gällande att den ombyggnad som för närvarande pågår kommer att medföra att

utgången för resenärerna flyttas så att den befinner sig rakt framför samtliga taxifiler. Detta innebär att utgången kommer att vara belägen vid den tredje filen räknat från terminalväggen (fil nr 5) och inte närmast fil sju som har uppgetts i klagomålen.

LFV gör vidare gällande att det inte bedriver någon taxiverksamhet och konkurrerar således inte med taxibolagen. LFV har vidare inte något intresse av eller syfte att begränsa eller snedvrída konkurrensen mellan taxibolagen och menar att detta inte heller är följden av de nya rutinerna. Syftet anges istället vara att premiера miljötaxi och reducera antalet tomkörningar samt att se till kundnyttan genom att skapa ett snabbare och effektivare flöde vilket i sin tur ska öka resenärernas vilja att välja (miljö)taxi framför egen bil. Vidare anser LFV att nyordningen ökar taxikunders möjlighet att tydligt kunna välja taxibolag

I fråga om EuroParks ansvar gör LFV gällande att det är LFV i egenskap av markägare och flygplatshållare som har huvudansvaret för verksamheten på och vid Arlanda flygplats. EuroPark är därmed endast att betrakta som uppdragstagare, vars arbete med taxihanteringen på Arlanda helt styrs av LFV.

### **Tillämpliga lagrum**

Av 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) följer att ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på marknaden är förbjudet. För att 2 kap. 7 § konkurrenslagen (KL) ska vara tillämplig måste företaget dels ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden, dels ha agerat på ett sätt som utgör missbruk av den dominerande ställningen. Enligt 2 kap. 7 § p. 3 kan missbruk i form av diskriminering bestå i att "tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel." Missbruk av dominerande ställning i konkurrenslagens mening föreligger dock inte om det finns objektivt godtagbara skäl till att diskriminera. Enligt fast rättspraxis är det företaget som innehar den dominerande ställningen som har bevisbördan vad gäller att visa att det föreligger objektivt godtagbara skäl till att diskriminera vissa handelspartner.

Enligt 3 kap. 1 § KL får Konkurrensverket ålägga företag att upphöra med överträdelser av förbuden i 2 kap. 1 eller 7 §§ KL. Enligt 3 kap. 3 § KL får Konkurrensverket ålägga företag att upphöra med överträdelser av förbuden i KL för tiden till dess frågan slutligt avgjorts.

Förutsättningen för att fatta interimistiskt beslut, dvs. beslut för tiden till dess frågan slutligt avgjorts, är att det finns särskilda skäl för ett sådant beslut. Enligt förarbetena bör utgångspunkten vara "att bestämmelsen skall tillämpas vid allvarligare överträdelser som kan få negativa konsekvenser av betydelse om inte det företag som överträder förbudsbestämmelserna åläggs att omedelbart upp-

höra med överträdelsen".<sup>5</sup> Vidare anges att snabba korrigeringar av vissa marknadsbeteenden inte bör vara reserverade för rena undantagsfall samt att det här ytterst gäller samhällsekonomins och konsumenternas intressen. Hänsyn ska också tas till huruvida fara i dröjsmål föreligger samt till effekterna för den som får föreläggandet. Det måste finnas objektivt godtagbara skäl av tyngd för en så ingripande åtgärd som ett interimistiskt beslut innebär.

### **Konkurrensverkets skäl**

#### *Relevant marknad och frågan om dominans*

Konkurrensverket bedömer i enlighet med Marknadsdomstolens avgörande i MD 2001:9 (s.14) att relevant marknad kan definieras som *marknaden för tillhandahållande av ett kö- och framkallningssystem för taxifordon på Arlanda flygplats*. Även om LFV inte direkt tillhandahåller kö- och framkallningssystemet utan detta sker genom det fristående bolaget EuroPark är det utrett i ärendet att EuroPark vid utformningen av kö- och framkallningssystemet är helt styrt av LFV. Det är därför LFV, som i detta sammanhang är att anses som företag i konkurrenslagens mening, som ensamt är skyldigt att tillse att utformningen av kö- och framkallningssystemet inte strider mot konkurrenslagen. Därav följer samtidigt att EuroPark inte kan bli föremål för åläggande enligt konkurrenslagen vad gäller utformningen av kö- och framkallningssystemet. LFV har ett faktiskt monopol vad gäller att fastställa villkoren för att tillhandahålla kö- och framkallningssystemet. LFV får därför anses ha en dominerande ställning på den relevanta produktmarknaden.

#### *Gynnande av de stora taxiföretagen – diskriminering av de mindre taxiföretagen*

Marknadsdomstolen fann i MD 2001:9 (s.14) följande. "Till följd av det begränsade utrymmet utanför terminalerna behövs vissa ordningsregler för att taxiverksamheten där skall fungera tillfredsställande. I fråga om de regler och villkor som gäller för deltagande i kö- och framkallningssystemet måste krävas att de så långt som det är möjligt är konkurrensneutrala. Detta innebär inte att alla taxiföretag nödvändigtvis skall ha samma tillgång till utrymmet utanför terminalerna eftersom det ytterst är kundernas efterfrågan som skall tillgodoses. Sådana åtgärder som innebär att vissa taxiföretag får en fördel när det gäller att erhålla körningar från Arlanda flygplats måste dock kunna rättfärdigas av objektivt godtagbara skäl." Marknadsdomstolen konstaterade i samma dom följande: "Det får med hänsyn till förhållandena utanför terminalerna på Arlanda flygplats anses innebära en konkurrensfördel att vara placerad i den fil som är belägen närmast terminalerna och till vilken de resenärer som avser att anlita taxi för transport först kommer."

Omständigheterna i Marknadsdomstolens avgörande (MD 2001:9) liknar de förhållanden som är aktuella i förevarande ärende vad gäller omfördelningen av de två taxifilerna vid Terminal 2. Även den nu föreslagna omfördelningen innebär att

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:130, s. 35.

de stora taxiföretagen får ta över filen närmast terminalen medan de mindre taxiföretagen får flytta ut till den yttre filen. Konkurrensverket finner i enlighet med MD 2001:9 att omfördelningen av de två taxifilerna vid Terminal 2 innebär att de större taxiföretagen får en konkurrensfördel och att omfördelningen därför enbart är förenlig med konkurrenslagen om LFV kan visa att det finns objektiva godtagbara skäl för omfördelningen. Skillnaden i det aktuella ärendet jämfört med omständigheterna i MD 2001:9 är i huvudsak att i det tidigare fallet genomfördes nyordningen av ett bolag ägt av det tre stora taxiföretagen. I förevarande ärende däremot sker nyordningen av LFV som inte kan antas ha skäl att gynna vissa taxiföretag. Enligt rättspraxis saknar emellertid syftet bakom diskrimineringen betydelse vid bedömningen huruvida ett agerande utgör diskriminering. Syftet bakom diskrimineringen blir enbart relevant vid prövningen huruvida det föreligger objektiva godtagbara skäl.

Nyordningen av taxifilerna vid Terminal 5 innebär enligt Konkurrensverkets bedömning att de tre största taxiföretagen får en konkurrensfördel. Vid Terminal 5 kommer övriga taxiföretag efter nyordningen enbart att få tillgång till en sjätte del av taxifilerna jämfört med nu gällande ordning då dessa även har tillgång till båda de existerande taxifilerna. Taxi Stockholm, Taxi Kurir och Taxi 020 kommer dels att gynnas jämfört med alla övriga taxiföretag och särskilt jämfört med det fjärde största taxiföretaget Transfer, som i kraft av sin nuvarande marknadsandel får anses vara den främsta konkurrenten till de tre största taxiföretagen.

Konkurrensverket anser att gynlandet av de tre stora taxiföretagen, respektive diskrimineringen av de mindre taxiföretagen, följer av hur LFV har valt att fördela de 6-7 tillgängliga filerna. Konkurrensverket anser däremot att utformningen av den nya utgången vid Terminal 5 samt antalet filer i sig inte innebär något gynnande av de större taxiföretagen. Detta medför att de pågående ombyggnadsåtgärderna i sig inte utgör något konkurrensproblem.

*Objektivt godtagbara skäl till att gynna de största taxiföretagen respektive diskriminera de mindre taxiföretagen*

Vad gäller Terminal 2 har LFV anfört att de objektiva godtagbara skälen är relaterade till kundnöjdheten hos majoriteten av taxiresenärerna. Även beträffande Terminal 5 har LFV anfört att syftet med nyordningen är att erbjuda taxikunderna en tydlig möjlighet att kunna välja taxibolag, tack vare den nya filindelningen och skyltningen. Konkurrensverket menar emellertid att det borde finnas andra alternativ med mindre påverkan på konkurrensen än det valda. Konkurrensverket finner därför att LFV i ärendet inte har gjort sannolikt att kundnöjdheten utgör ett objektiva godtagbart skäl till nyordningen av kö- och framkallningssystemet vid Terminal 2 respektive 5.

Vad gäller Terminal 5 har LFV dessutom anfört att miljöskäl utgör det huvudsakliga objektiva godtagbara skälet som motiverar nyordningen av kö- och framkallningssystemet. Konkurrensverket ifrågasätter inte att det finns goda miljöskäl till

att tillämpa ett framkallningssystem som ger företräde åt miljöbilar. Konkurrensverket anser däremot att LFV inte har gjort sannolikt att det föreslagna systemet för tilldelning av filer vid terminal 5 kan motiveras med miljöskäl.

Enligt Konkurrensverket riskerar nyordningen att leda till en cementering av befintliga marknadsandelar och öka inträdesbarriärerna på marknaden till skada för konsumenterna. Det kan här särskilt noteras att två av de tre taxiföretag som tilldelas egna filer vid Terminal 5 ingår i samma företagsgrupp. Konkurrensverkets uppfattning är således att vad som hittills framkommit i ärendet innebär att de tilltänkta nyordningarna av kö- och framkallningssystemen skulle innebära att LFV från och med den 27 oktober 2009 gör sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning genom att utan objektivt godtagbara skäl gynna de stora taxiföretagen jämfört med övriga taxibolag.

*Specifika förutsättningar avseende interimistiskt beslut.*

Konkurrensverket bedömer att omfördelningen vid Terminal 2 och nyordningen vid Terminal 5 kan antas snedvrída konkurrensen.

Vidare bedömer Konkurrensverket, med utgångspunkt i de överväganden som Marknadsdomstolen gjorde i sitt interimistiska beslut den 28 mars 2000 och som föregick det slutliga avgörandet i MD 2001:9, att de taxiföretag som representeras av FTLV och De fyra taxibolagen riskerar allvarlig ekonomisk skada ifall LFV skulle införa omfördelningen av kö- och framkallningssystemet på Arlanda Terminal 2. På samma sätt bedömer Konkurrensverket att de taxiföretag som representeras av FTLV, Transfer och De fyra taxibolagen riskerar allvarlig ekonomisk skada ifall LFV skulle införa nyordningen avseende kö- och framkallningssystemet på Arlanda Terminal 5.

Samtidigt kan LFV inte antas drabbas av några nämnvärda negativa effekter av ett interimistiskt åläggande i enlighet med yrkandena. Nyordningen är planerad att träda i kraft inom mycket kort tid, den 27 oktober 2009, vilket talar för att fara i dröjsmål föreligger. Missbruk av dominerande ställning får anses utgöra en allvarlig överträdelse av konkurrenslagen. Vid en samlad bedömning finner Konkurrensverket därför att det föreligger sådana särskilda skäl som krävs för att ett interimistiskt åläggande skall kunna meddelas. Ett sådant åläggande bör förenas med vite.

Åläggandet kan med hänsyn till överträdelsen inte anses vara alltför långtgående.

Hur man överklagar, se bilaga 1.

---

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit Robert Moldén.

  
Dan Sjöblom

  
Robert Moldén

**Bilaga 1** Hur man överklagar

**Kopia till:** Föreningen Taxi Lika Villkor

Stockholm Transfer Taxi AB

Nya Metro Taxi & Transport KB, Taxiåkeriet i Stockholm City AB,  
Airport Cab Stockholm AB och Taxi ABC i Storstockholm  
ekonomisk förening

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats