

Enheten för marknadsmissbruk

Misstänkt missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Växlingstjänster för godstrafik på järnväg; beslut om avskrivning

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att fortsätta utredningen avseende Green Cargo AB, 556119-6436, i ärende med dnr 363/2021 rörande en misstänkt överträdelse av förbudet i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579), KL, och artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, eller en eventuell talan om förbud enligt 3 kap. 27 § KL.

Ärendet avslutas.

Sammanfattning

1. Konkurrensverket har till följd av ett klagomål utrett om Green Cargo AB (Green Cargo) har överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning, alternativt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, genom att inte leverera s.k. rangeringstjänster. Konkurrensverket har i ärendet bland annat utrett marknadsförhållandena för godstransport på järnväg och vilka alternativ till rangeringstjänster som finns tillgängliga.
2. Genom utredningen har det framkommit att det föreligger konkurrensproblem på marknaden som berörs av det förfarande som klagomålet avser. Ett av Trafikverket nyligen lanserat initiativ är avsett att avhjälpa de av Konkurrensverket identifierade konkurrensproblemen på marknaden i sin helhet. Konkurrensverket bedömer att det är lämpligt att låta Trafikverket implementera sitt initiativ. Mot den bakgrunden ser



Konkurrensverket inte att det för närvarande finns tillräckliga skäl att fortsätta utreda om det ifrågasatta förfarandet strider mot konkurrenslagen.

Bakgrund till ärendet

Klagomålet

3. Konkurrensverket mottog den 4 juni 2021 ett klagomål från Hector Rail AB (Hector Rail) avseende Green Cargo. Green Cargo är ett statligt helägt aktiebolag som tillhandahåller logistik- och godstransporttjänster på järnväg. Bolaget är i dagsläget den enda aktören i Sverige som utför rangeringstjänster. Rangering innebär i korthet att vagnar från olika tåg kopplas ihop och isär på en flerspårig s.k. rangerbangård.
4. I klagomålet anger Hector Rail att Green Cargo har avslagit dess förfrågan om tillgång till rangeringstjänster på rangerbangården i Hallsberg. Enligt Hector Rail är det endast Green Cargo som har möjlighet att utföra dessa rangeringstjänster. Vidare gör Hector Rail gällande att rangeringstjänsterna krävs för att genomföra vissa logistikupplägg på järnväg. Rangering är enligt Hector Rail inte sällan en nödvändig förutsättning för att skapa ett kostnadseffektivt transportupplägg och ett attraktivt kunderbjudande.
5. Hector Rails förfrågan ställdes till Green Cargo i samband med en kunds upphandling som påbörjades i mars 2020. Hector Rails syfte var att köpa rangeringstjänster av Green Cargo för kundens räkning. Kunden avsåg att använda sig av olika järnvägsoperatörer och skapa ett logistiksystem. Den 20 september 2020 avtog Green Cargo Hector Rails förfrågan. Som skäl för avslaget anförde Green Cargo att bolaget inte har en skyldighet att tillhandahålla rangeringstjänster och att tjänsterna inte utgör en nödvändig nytthet. Green Cargo hänvisade Hector Rail till att ansöka hos Trafikverket om att själv kunna rangera.
6. Det ifrågasatta förfarandet har enligt Hector Rail inneburit en överträdelse av förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § KL och artikel 102 i EUF-fördraget.
7. Missbruket består enligt Hector Rail i en leveransvägran av rangeringstjänster från Green Cargo genom att avslå Hector Rails ovan nämnda förfrågan om tillgång till rangeringstjänster i samband med en kunds upphandling. Kunden tog in offerter från flera leverantörer, däribland Hector Rail och Green Cargo. I kundens tilltänkta logistiksystem var möjligheten att rangera järnvägsvagnar på bangården i Hallsberg viktig. Eftersom Green Cargo är den enda aktören som i dagsläget kan utföra rangering i Hallsberg har Hector Rail förstått det som att Green Cargos agerande gjorde att kunden fann sig tvingad att under hösten 2020 avvisa offerterna från alla tågoperatörer förutom Green Cargo.



Konkurrensverkets utredning

8. Konkurrensverket har sin utredning riktat in sig på frågan i vilken utsträckning Green Cargos påstådda leveransvägran har påverkat möjligheten att erbjuda logistikupplägg på järnväg i konkurrens med Green Cargo. Konkurrensverket har i ärendet bland annat utrett marknadsförhållandena för godstransporter på järnväg, vilka alternativ till rangeringstjänster som finns tillgängliga och möjligheterna för konkurrerande företag att träda in och erbjuda rangeringstjänster. Utöver att utreda klagomålets påstående om missbruk av dominerande ställning har Konkurrensverket även bedömt om omständigheterna kan föranleda ett ingripande enligt konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.
9. Konkurrensverket har under utredningen inhämtat uppgifter genom informationsålägganden till flertalet aktörer. Green Cargo har vidare ålagts att redogöra för hur man utför de efterfrågade rangeringstjänsterna och på vilka grunder Green Cargo beslutade att inte erbjuda de efterfrågade tjänsterna. Utöver detta har Konkurrensverket haft marknadskontakter med företrädare för flertalet företag i branschen för att inhämta information om marknadsförhållanden. Konkurrensverket har även haft kontakter med Trafikverket och Transportstyrelsen.
10. I utredningen har bl.a. följande framkommit.

Företagen

Green Cargo

11. Green Cargo bildades 2001 när det statligt ägda Statens Järnvägar (SJ) genomgick en uppdelning i självständiga aktiebolag. Green Cargo tog över den verksamhet som drevs av SJ gods, inklusive godstransport och rangering. Green Cargo har ca 1 900 anställda och omsatte 2021 ca 4,2 miljarder kronor.

Hector Rail

12. Hector Rail grundades 2004 och är en privatägd tågoperatör för godstransporter. Verksamheten är inriktad mot systemtågslösningar med industriell anknytning och intermodala transportlösningar. Verksamheten bedrivs i flera länder men företagets huvudfokus är i Sverige. Hector Rails svenska verksamhet omsatte 2021 ca 1 miljard kronor.

Järnvägsmarknaden

De berörda tjänsterna

13. Rangering (också kallad vallväxling) avser en tjänst som utförs på rangerbangårdar med hjälp av en växlingsvall. Vagnarna i ankommande tåg



sorteras till olika avgångsspår genom att tryckas över en vall med särskilda rangerlok och rullar därefter ut till olika spår med hjälp av ett bromssystem. Detta möjliggör att vagnar rangeras om och att nya tåg bildas. Rangering kan utföras i Sverige på ett begränsat antal bangårdar, varav de största finns i Hallsberg, Malmö och Sävenäs (Göteborg). Kännetecknande för rangerbangårdar är att de omfattar ett större antal spår, en växlingsvall samt ett torn för trafikledning.

14. Rangering skiljer sig från en annan typ av växling benämnd planväxling, som består i att flytta vagnar mellan olika spår med hjälp av ett lok. Planväxling är en enklare form av växling som kan utföras med parallella spår.
15. Rangering används för olika typer av transporter på järnväg. Vid s.k. vagnslasttransport sätts vagnar från olika transportköpare samman till ett tåg, och delas sedan upp och fördelas om enligt deras slutdestinationer. Sammansättning och omfördelning av vagnslaster kräver vanligtvis att rangeringstjänster utförs på rangerbangårdar. Systemtågtransporter består av hela tåg som utgör en enhetlig godstransport mellan två punkter. För systemtåg behövs normalt inte rangering. Däremot kan rangeringstjänster behövas om olika typer av godstransport på järnväg (såsom vagnslast och systemtåg) kombineras.
16. I dagsläget har endast Green Cargo möjlighet att rangera i Sverige, och Green Cargo är således ensam om att kunna erbjuda vagnslaststransporter samt andra transportlösningar som kräver utförandet av rangering. Andra järnvägsföretag har möjlighet att erbjuda systemtågstransporter och transportlösningar som kan utföras med hjälp av planväxling. Under utredningens gång har Konkurrensverket konstaterat att både järnvägsföretag och logistikföretag är intresserade av att få tillgång till rangeringstjänster.

Omreglering av järnvägsmarknaden

17. Den svenska marknaden för godstransport på järnväg omreglerades 1996. Järnvägspaketen som har antagits på EU-nivå har genomförts i svensk rätt genom järnvägsmarknadslagen (2022:365).¹
18. I järnvägsmarknadslagen definieras olika särskilt reglerade roller, däribland rollen som tjänsteleverantör. En tjänsteleverantör anses vara varje offentlig eller privat enhet som ansvarar för förvaltningen av en anläggning för tjänster eller för tillhandahållandet av sådana tjänster som avses i 9 kap. 1 § järnvägsmarknadslagen. Det finns två typer av tjänsteleverantörer: tjänsteleverantörer som förvaltar anläggningar (däribland rangerbangårdar)

¹ Denna lag ersatte den 1 juni 2022 den tidigare gällande järnvägslagen (2004:519), vilken innehöll motsvarande regler avseende rangering.



och tjänsteleverantörer som tillhandahåller tjänster (däribland rangeringstjänster) på dessa anläggningar.²

19. En operatör som faller inom järnvägsmarknadslagens definition av en tjänsteleverantör omfattas av vissa skyldigheter. Framför allt måste tjänsteleverantören på ett icke-diskriminerande sätt tillhandahålla samtliga järnvägsföretag tjänster som tillhandahålls på anläggningen enligt 9 kap. 1 § järnvägsmarknadslagen. Samtliga ansökningar om tillgång ska så långt som möjligt tillmötesgå, och besvaras inom rimlig tid.³ Kostnaden för tjänsten får inte överstiga självkostnadspris med tillägg för en rimlig vinst.⁴
20. Enligt Trafikverket är rollen tjänsteleverantör avgränsad geografiskt till en viss rangerbangård. Rollens omfattning definieras i ett avtal som tecknas mellan tjänsteleverantören och Trafikverket.

Tillgång till rangeringstjänster i Sverige

21. År 1988 delades Banverket (nu Trafikverket) och SJ upp. Till följd av omregleringen av godstransporter på järnväg i Sverige knoppade SJ av sin godsverksamhet till Green Cargo 2001. Sedan dess har rangeringstjänster erbjudits under olika former. Sedan 2005 har Banverket och därefter Trafikverket engagerat sig i frågan. Mellan 2005 och 2010 tillhandahöll Banverket (och därefter Trafikverket) rangeringstjänster på rangerbangården i Hallsberg. År 2006 upphandlade Banverket Green Cargo som underleverantör för rangeringstjänster i Hallsberg.⁵ År 2010 försökte Trafikverket upphandla en koncession för rangeringstjänster i Hallsberg men fick inga anbud.
22. Trafikverket svarar för förvaltningen av Sveriges rangerbangårdar och för tillträde till dessa. I järnvägsmarknadslagens mening är Trafikverket tjänsteleverantör för tillträde till denna infrastruktur. Trafikverket tilldelar därmed tåglägen till järnvägsföretag samt tillträde till rangerbangårdar.
23. Rollen tjänsteleverantör för tillhandahållande av rangeringstjänster har däremot inte tilldelats någon aktör i Sverige. Tillgången till rangerbangårdar har av Trafikverket i stället erbjudits enligt det s.k. "Gör Det Själv"-systemet (GDS-systemet). Det innebär att järnvägsföretag som får tillträde till en rangerbangård själva ansvarar för utförandet av rangeringstjänster, och att det inte finns någon utpekad tjänsteleverantör som tillhandahåller rangeringstjänster åt andra.

² 9 kap. 3 § järnvägsmarknadslagen.

³ 9 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen.

⁴ 9 kap. 6 § järnvägsmarknadslagen.

⁵ Vierth I, "Uppföljning av avregleringen av godstrafiken på järnväg", VTI Rapport 741, 2012, s. 47.



24. Trafikverket ansvarar för att ge tillträde till rangerbangårdar och bedömer ansökningar från aktörer som önskar rangera. Processen och kriterier för ansökningar gällande tillträde till rangerbangårdar finns i järnvägsnätsbeskrivningen (JNB) som publiceras årligen av Trafikverket inför kommande tågår. Ett krav som nyligen har lagts till i JNB för 2024 är att tillträde till en rangerbangård knyts till ett ankommande tågläge som den sökande har tilldelats.⁶
25. När ett järnvägsföretag har fått tillträde till en rangerbangård krävs därtill utbildad personal, bland annat personal med kompetens att planera och dirigera arbetet på ett säkert och effektivt sätt från rangerbangårdens kontrolltorn (rangertornet). Utförandet av rangering kräver även viss teknisk utrustning, såsom exempelvis rangerlok.
26. I praktiken har Trafikverket dock inte kunnat bedöma ansökningar om tillträde till rangerbangårdar från andra företag än Green Cargo. Enligt Trafikverket beror detta på brister i de styrande dokument som anger vilka förutsättningar som krävs för rangering. Green Cargo har sedan omregleringen varit den enda aktören som har utfört rangeringstjänster i Sverige. Ingen annan aktör har fått tillstånd av Trafikverket att träda in på rangerbangårdar för att kunna utföra rangering. 2021 lämnade VÄTE Rail, Trafik och Teknik AB (VÄTE Rail) in en förfrågan om kapacitetstilldelning på rangerbangården i Hallsberg, i avsikt att agera underleverantör till Hector Rail. Trafikverket avslag emellertid ansökan. Som motivering framförde Trafikverket dels att man inte hade förutsättningar att bedöma ansökan, dels att Hector Rail självt borde ha ansökt med sina egna tilldelade tåglägen.
27. Green Cargo har till Konkurrensverket framfört att företaget inte anser sig vara en tjänsteleverantör för rangeringstjänster, då företaget inte har tillhandahållit tjänsten till andra företag. Enligt Green Cargo erbjuds rangering inte som en fristående tjänst, utan endast som en integrerad del av Green Cargos utbud av godstransportstjänster.
28. Det faktum att det inte finns någon utpekad tjänsteleverantör för rangeringstjänster, i kombination med bristande möjlighet för Trafikverket att ge tillgång till rangerbangårdar till andra aktörer än Green Cargo, blev problematiskt när Hector Rail 2021 ville få tillgång till rangeringstjänster för en kunds upphandling. Detta ledde till Hector Rails förevarande klagomål till Konkurrensverket.

Regleringsmyndigheters tillsyn gällande rangeringstjänster

29. De regleringsmyndigheter som är ansvariga för tillsynen av rangering, Trafikverket och Transportstyrelsen, har uppmärksammat och utreder för

⁶ Trafikverket, Järnvägsnätsbeskrivning 2023, 9 december 2022, s. 85.

närvarande frågan om rangeringstjänster. Respektive myndighet gör detta med olika inriktningar.

30. Transportstyrelsen inledde den 15 november 2021 ett tillsynsärende angående Trafikverkets skyldighet att på ett icke-diskriminerande sätt ge järnvägsföretag och andra sökande tillträde till rangerbangårdar. Tillsynsärendet beräknas avslutas i december 2023. Ärendet inleddes med anledning av Trafikverkets avslag av VÅTE Rails ansökan. Enligt 10 kap. 7 § järnvägsmarknadslagen har Transportstyrelsen möjlighet att meddela föreläggande, med eller utan vite, till Trafikverket. Tillsynen gäller endast tillträdet till rangerbangårdar, och inte tillhandahållandet av rangeringstjänster på bangårdarna. Transportstyrelsen menar att Trafikverket fritt kan välja upplåtelseformen för tillhandahållande av tjänster som regleras av järnvägsmarknadslagen i Sverige. Transportstyrelsens uppgift i sin tillsyn är att kontrollera att den valda lösningen är icke-diskriminerande.
31. Med anledning av synpunkter från myndighetens internrevision inledde Trafikverket under 2021 en utredning avseende beviljandet av tillträde till rangerbangårdar på ett icke-diskriminerande sätt. Utredningen avslutades den 21 december 2021 med ett beslut att på kort sikt fortsätta tillämpa GDS-systemet som upplåtelseform. Trafikverket har dock även inlett ett långsiktigt arbete som utvärderar möjliga framtida alternativ med syfte att skapa en effektiv, säker och konkurrensneutral lösning för rangering. En samordningsfunktion etablerades den 28 oktober 2022. Trafikverket tog samtidigt ett inriktningsbeslut att upplåtelseformen för rangeringstjänster måste förändras.
32. Det är Trafikverket som har möjlighet att besluta om en ny upplåtelseform för tillgången till rangeringstjänster. Sedan december 2022 arbetar Trafikverket med ett scenario där Trafikverket skulle ansvara för kapacitetsplanering och trafikledning i rangertornet, och marknadens aktörer skulle sköta fordon (i form av rangerlok) och operativ personal på rangerbangårdar. Scenariot skulle alltså innebära att Trafikverket ikläder sig rollen som tjänsteleverantör för utförandet av rangeringstjänsten.

Skälen för Konkurrensverkets beslut

Relevant marknad

33. För att kunna göra en bedömning av huruvida ett företag har en dominerande ställning är det nödvändigt att definiera relevant produktmarknad och relevant geografisk marknad. Även vid bedömningen av konkurrensbegränsande effekter enligt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (3 kap. 27 § KL) är det effekterna på konkurrensen på den relevanta marknaden som ska bedömas.



34. Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparen anser är utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framförallt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.⁷
35. Tribunalen har tidigare funnit att en distinktion bör göras mellan marknaden för järnvägstransport (nedströmsmarknad) och marknaden för järnvägstjänster (uppströmsmarknad). Tillhandahållandet av en specifik samling tjänster, nämligen lok, lokdragning och tillträde till järnvägsnät åt järnvägstransportörer som efterfrågar tjänsterna, bedömdes inte som utbytbar eller konkurrerande med järnvägstransporttjänster.⁸ Kommissionen har påpekat att avgränsningen av nedströmsmarknaden är situationsspecifik och ska bedömas från fall till fall.
36. Trots att järnvägssektorn har avreglerats inom EU kvarstår flera skillnader i tekniska krav och regulatoriska hinder mellan medlemsstater. Givet dessa hinder har kommissionen i beslut ansett att marknaden för godstransport på järnväg är nationell i sin omfattning.⁹
37. Konkurrensverket har genomfört flertalet utredningsåtgärder med syfte att kartlägga marknaderna för järnvägstransport och järnvägstjänster. Konkurrensverkets utredning visar sammanfattningsvis på följande.
38. Det finns olika segment inom godstransport på järnväg: systemtågstransporter, vagnslaststransporter, kombitransporter och malmtransporter. Som beskrivits ovan avser systemtågstransporter tåg som utgör en enhetlig godstransport mellan två punkter, medan vagnslaststransporter består av vagnar från olika transportköpare. Kombitransporter avser fraktning av gods på järnväg i kombination med ett annat transportslag. Med malmtransporter avses regelbundna transporter på malmbanan mellan Luleå och Narvik. År 2020 stod vagnslasttrafiken för 36 procent, kombitransporterna för 25 procent, malmtransporterna för 21 procent respektive systemtågstransporterna för 17 procent av den totala godsmängden i Sverige.¹⁰

⁷ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT 1997/C 372/03.

⁸ Mål T-229/94, *Deutsche Bahn mot kommissionen*, ECLI:EU:T:1997:155, p. 55–56.

⁹ Kommissionens ärende M.4746, *Deutsche Bahn/English Welsh and Scottish Railway Holdings (EWS)*, p. 24–32.

¹⁰ Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2021*, TSV 2022–1138, s. 45.



39. Gällande nedströmsmarknaden har utredningen lagt särskilt fokus på utbyttbarheten mellan olika segment inom godstransport inom järnväg och utbyttbarheten mellan järnväg och andra transportsätt. Utredningen har visat att val av logistikupplägg på järnväg beror på flertalet faktorer, såsom volym och typ av gods som transporteras, samt vart och hur långt godset ska transporteras. Detta påverkar valet av och utbyttbarheten mellan olika transportslag på järnväg i ett visst logistikupplägg. Vidare visar utredningen att det finns indikationer på att andra transportsätt inte ingår på samma relevanta nedströmsmarknad som godstransport på järnväg.
40. Konkurrensverkets utredning av uppströmsmarknaden ger stöd för att rangering har begränsad utbyttbarhet med andra växlingstjänster.
41. Utredningen visar att det förekommer skillnader i kostnadsstruktur mellan rangering och planväxling. Rangering har höga fasta kostnader och låga rörliga kostnader medan planväxling har låga fasta kostnader och höga rörliga kostnader. Det finns även skillnader i tidsåtgång mellan rangering och planväxling. Med få vagnar som ska växlas är det tidseffektivt att använda planväxling men med ett tillräckligt högt antal vagnar som ska växlas är det mer tidseffektivt att använda rangering.
42. Rangering, till skillnad från planväxling, erbjuder därmed ett effektivt sätt att sortera om vagnar om en operatör har många vagnar som ska sorteras. Skillnader i kostnadsstruktur och tidsåtgång mellan planväxling och rangering innebär sannolikt att en kund som valt att rangera sina vagnar, till exempel på grund av stora volymer, sannolikt skulle få betydande kostnadsökningar och längre tidsåtgång vid bangården i det fall den skulle byta till planväxling.
43. Konkurrensverkets utredning visar även att det är olika företag som är verksamma inom rangering och planväxling. Green Cargo är det enda företaget som är verksamt inom både rangering och planväxling. Rangering över vall kräver utbildad personal i tornet för att kunna planera rangeringen och operera ställverket som används för att kunna manövrera växlar på rangerbangården. I dagsläget är det endast Green Cargo som innehar denna kompetens. Det är också bara Green Cargo som har getts tillträde till rangerbangårdar av Trafikverket.
44. Utredningen ger således stöd för den preliminära slutsatsen att planväxling inte ingår på samma relevanta uppströmsmarknad som rangering.
45. Konkurrensverket har dock, mot bakgrund av att utredningen avslutas, inte gjort någon slutlig avgränsning av de relevanta marknaderna.



Rättslig reglering

Missbruk av dominerande ställning

46. Förbudet i 2 kap. 7 § KL och i artikel 102 i EUF-fördraget gäller ett företags missbruk av en dominerande ställning. För att det ska kunna konstateras att ett agerande omfattas av förbudet krävs dels att det kan fastställas att det företag vars agerande ifrågasätts har en dominerande ställning genom att inneha betydande marknadsstyrka, dels att agerandet kan anses utgöra ett missbruk.

Dominerande ställning

47. Begreppet dominerande ställning avser den situationen att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det får möjlighet att hindra en effektiv konkurrens på de relevanta marknaderna genom att företagets ställning tillåter det att i betydande grad agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter, kunder och, i sista hand, konsumenter. En dominerande ställning grundar sig i allmänhet på flera faktorer som var för sig inte nödvändigtvis är avgörande.¹¹

48. Green Cargo har en unik position på marknaden för godstransport på järnväg, i och med att det är den enda aktören som har möjlighet att erbjuda rangeringstjänster. Flertalet marknadsaktörer har uttryckt till Konkurrensverket att det inte är möjligt att erbjuda vissa tjänster i avsaknaden av tillgång till rangeringstjänster. Detta gäller vagnslasttransporter, och även vissa typer av logistiksystem på järnväg (som kombinerar vagnslast och systemtåg under en transports gång). I det sistnämnda fallet kan rangering vara en förutsättning för att kunna erbjuda delar av eller hela logistikupplägget. Green Cargo har en mycket stark ställning på nedströmsmarknaden. 2020 hade företaget en marknadsandel på 54 procent av de svenska godstransporterna på järnväg.¹² Denna ställning förstärks ytterligare då Green Cargo är den enda aktören som erbjuder vagnslasttransporter i Sverige och utför rangering.

49. Ovannämnda omständigheter skulle kunna tala för att Green Cargo har en dominerande ställning när det gäller rangeringstjänster samt godstransport på järnväg. Konkurrensverket har dock, mot bakgrund av att utredningen avslutas, inte gjort någon slutlig bedömning av Green Cargos ställning på dessa marknader.

Missbruk genom leveransvägran

50. Missbruk är ett objektiva begrepp som omfattar sådant beteende av ett dominerande företag som kan påverka strukturen på en marknad där konkurrensen redan är försvagad just till följd av det dominerande företags

¹¹ Mål 27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 65–66.

¹² Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2021*, TSV 2022–1138, s. 54.



existens och som, genom att företaget använder andra metoder än sådana som räknas till normal konkurrens om varor och tjänster på grundval av de ekonomiska aktörernas prestationer, hindrar att den konkurrens som föreligger på marknaden upprätthålls eller utvecklas.¹³

51. Konkurrensverkets utredning har i denna del fokuserat på frågan om Green Cargos agerande som beskrivs i klagomålet kan anses utgöra missbruk genom leveransvägran. Den rättsliga utgångspunkten är att företag har rätt att fritt välja sina handelspartner och disponera över sina tillgångar. Under vissa förutsättningar kan emellertid ett dominerande företags vägran att träffa avtal med en annan aktör utgöra ett förfarande som strider mot förbudet i 2 kap. 7 § KL och artikel 102 i EUF-fördraget.
52. När det gäller leveransvägran har EU-domstolen i *Bronner*-målet¹⁴ uppställt tre kriterier som måste vara uppfyllda för att en konstaterad vägran att leverera till en ny kund ska utgöra ett missbruk: (i) vägran är av beskaffenhet att eliminera all konkurrens från företaget som efterfrågar nyttigheten, (ii) vägran är inte objektivt berättigad, och (iii) nyttigheten i sig är oundgänglig (nödvändig) för att den som efterfrågar den ska kunna bedriva sin verksamhet, på så sätt att det inte finns något faktiskt eller potentiellt alternativ till den.¹⁵
53. Enligt Hector Rail utestänger Green Cargos agerande all konkurrens för transportlösningar som kräver användning av rangeringstjänster. Hector Rail framför även att tjänsten inte kan tillhandahållas av något annat järnvägsföretag än Green Cargo och inte heller kan utföras av företaget självt eller en annan leverantör på grund av Trafikverkets avslag av VÄTE Rails ansökan om tillträde till rangerbangården.
54. Av omständigheterna i ärendet har framkommit att det funnits betydande svårigheter för Hector Rail att få tillgång till rangeringstjänster. Green Cargos avslag på företagets förfrågan har avsevärt försvårat för företaget att konkurrera i den aktuella upphandlingen. För att kriterierna för leveransvägran ska vara uppfyllda krävs, som framgår ovan, bland annat att vägran är av beskaffenhet att eliminera all konkurrens från företaget som efterfrågar nyttigheten och att det inte finns något faktiskt eller potentiellt alternativ till den. Konkurrensverket har hittills i utredningen inte gjort någon slutlig bedömning av huruvida kriterierna är uppfyllda och om Green Cargos agerande utgjort en leveransvägran som är förbjuden enligt 2 kap. 7 § KL samt artikel 102 i EUF-fördraget.

¹³ Mål C-85/76, *Hoffman-La Roche mot kommissionen*, EU:C:1979:36, p. 91.

¹⁴ Mål C-7/97, *Bronner mot Mediaprint*, EU:C:1998:569.

¹⁵ Mål C-7/97, *Bronner mot Mediaprint*, EU:C:1998:569, p. 41.



55. Trafikverket arbetar sedan december 2022 med att ta fram en lösning som ger hela marknaden möjlighet att få tillgång till rangerings tjänster. Mot bakgrund av detta initiativ anser Konkurrensverket att det konkurrensproblem som föranlett klagomålet inte i dagsläget bäst åtgärdas genom ett ingripande med stöd av konkurrenslagen. Detta behandlas närmre nedan.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

56. I klagomålet påstår Hector Rail att Green Cargos agerande utgör ett missbruk av dominerande ställning. Konkurrensverket har även funnit skäl att utreda huruvida reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet överträdde.
57. Enligt 3 kap. 27 § KL får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur tillämpa ett visst förfarande, om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Förbud får också meddelas om förfarandet hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas när det gäller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

Offentligt ägt bolag

58. Det som sägs i 3 kap. 27 § KL gäller enligt 3 kap. 28 § KL även avseende ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller en region direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller annat.
59. Green Cargo ägs till 100 procent av den svenska staten. Under Konkurrensverkets utredning har det inte framkommit annat än att svenska staten, genom sitt ägarskap av Green Cargo, har ett dominerande inflytande över bolaget. Konkurrensverket finner att Green Cargo, i egenskap av ett offentligt ägt bolag, är en sådan aktör som avses i 3 kap. 27 och 28 §§ KL.

Säljverksamhet

60. För att en verksamhet ska omfattas av bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet krävs att den omfattas av företagsbegreppet i 1 kap. 5 § KL. Av bestämmelsen följer att en verksamhet omfattas av företagsbegreppet om den är av ekonomisk eller kommersiell natur. Även om Green Cargo inte skulle anses bedriva en separat säljverksamhet avseende rangeringstjänster så utför Green Cargo rangering inom ramen för sin godstransportverksamhet. Green Cargos godstransportverksamhet är otvivelaktigt av ekonomisk och kommersiell natur. Rangeringen utgör därför ett led i en kommersiell verksamhet, och bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är därför tillämpliga.



Konkurrensbegränsningen

61. En offentlig säljverksamhet bör prövas med utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden. De konkurrenssnedvridande eller konkurrenshämmande effekterna bör vidare vara av någon betydelse för att ett förbud ska komma i fråga.¹⁶
62. Genom Konkurrensverkets utredning har det framkommit indikationer på att konkurrensen snedvridits eller hämmats inom ramen för den upphandling som gav upphov till klagomålet. Konkurrensverket har därtill observerat mer övergripande problem på marknaden för godstransport i form av hinder för inträde och expansion kopplade till rangeringstjänster.
63. Konkurrensverket har dock inte slutligt tagit ställning till om Green Cargos avslag på Hector Rails förfrågan om tillgång till rangeringstjänster snedvridit och/eller hämmat konkurrensen eller om den varit ägnad att snedvrida och/eller hämma konkurrensen.
64. Som angetts ovan arbetar Trafikverket sedan december 2022 med att ta fram en lösning som ger hela marknaden möjlighet att få tillgång till rangeringstjänster. Mot bakgrund av detta initiativ anser Konkurrensverket, på motsvarande sätt som gällande förbudet mot missbruk av dominerande ställning, att det konkurrensproblem som föranlett klagomålet inte i dagsläget bäst åtgärdas genom ett ingripande med stöd av konkurrenslagens regler om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Trafikverkets lösning och marknadsaktörernas syn på denna utvecklas vidare nedan.

Konkurrensproblem avseende rangeringstjänster för godstransport på järnväg

65. Konkurrensverket har under utredningen av Hector Rails klagomål konstaterat att företagets påtalade problem med att få tillgång till rangeringstjänster, som en följd av Green Cargos påstådda agerande, utgör en del av ett större marknadsproblem. Hinder för att köpa in eller själv utföra rangeringstjänster riskerar att generellt minska konkurrenstrycket på godstransport på järnväg i Sverige.
66. I en rapport 2008 framförde Konkurrensverket att en uppdelning av Green Cargo genom bildandet av ett nytt oberoende företag som erbjuder växlings- och rangeringstjänster till hela marknaden var en förutsättning för att kunna skapa en välfungerande konkurrens på marknaden för godstransport på järnväg.¹⁷ Transportstyrelsen, då Järnvägsstyrelsen, framförde samma

¹⁶ Prop. 2008/09:231 s. 37.

¹⁷ Konkurrensverket, "Åtgärder för bättre konkurrens – Delrapport 1", Rapportserie 2008:5, s. 38–39.



förslag.¹⁸ Konkurrensverket konstaterade att avsaknaden av ett oberoende företag ledde till att järnvägsföretag blev tvungna att köpa in rangeringstjänster från sin närmsta konkurrent.

67. Konkurrensverket anser fortfarande att tillgången till en oberoende aktör som tillhandahåller rangeringstjänster är en viktig komponent för att kunna uppnå en välfungerande konkurrens på marknaden för godstransport på järnväg.
68. Marknadsläget har i viss mån förändrats sedan 2008. Genom att SERA-direktivet genomfördes introducerades rollen tjänsteleverantör i järnvägsmarknadslagen (tidigare järnvägslagen, 2004:519). Då det inte finns en utpekad tjänsteleverantör för tillhandahållet av rangeringstjänster får inte konkurrerande järnvägsföretag tillgång till dessa tjänster, som endast Green Cargo kan utföra. Detta har ytterligare försämrat möjligheten till en välfungerande konkurrens på marknaden för godstransport på järnväg.
69. Trafikverket har inom ramen för sitt tillsynsärende tagit ett inriktningsbeslut om att arbeta vidare med ett nytt förslag till upplåtelseform, i stället för GDS-systemet som enligt Trafikverket inte är långsiktigt hållbart. Med den nya upplåtelseformen (s.k. "Trafikverket i tornet") skulle Trafikverket bli tjänsteleverantör för vissa delar av rangeringstjänsterna, nämligen kapacitetsplanering och trafikledning i rangertornet. Marknadsaktörer skulle i så fall själva stå för övriga delar, dvs. investeringar i form av rangerlok och utbildad personal som utför rangering.
70. Marknadsaktörer som Konkurrensverket har samtalat med har visat en allmänt positiv inställning till Trafikverkets föreslagna lösning. De anser att närvaron av en tjänsteleverantör som planerar och koordinerar utförandet av rangering skapar förutsättningar för en konkurrensneutral rangering och för nya aktörer att rangera. Enligt dessa marknadsaktörer är det fullt möjligt att införskaffa rangerlok och att anställa och utbilda den personal som krävs för att kunna utföra de moment av rangeringstjänsten som inte ska ombesörjas av Trafikverket.
71. Huruvida någon aktör väljer att börja erbjuda rangeringstjänster beror på om tillräckliga kommersiella incitament föreligger. Så kan vara fallet om det finns tillräckligt många kunder som är intresserade av att köpa rangeringstjänster, eller att en större kund upphandlar ett tillräckligt omfattande logistiksystem, för att det ska täcka de kostnader som är förenade med ett inträde. Då rangeringstjänster tidigare inte har kunnat köpas separat, är omfattningen av kundefterfrågan för närvarande oklar.

¹⁸ Järnvägsstyrelsen, "Branschanalys av järnvägsföretag 2008–2009", Rapport 2008:3, s. 15–16.



72. Konkurrensverket har uppfattat att Trafikverkets inriktningsbeslut om att arbeta vidare med ett nytt förslag till upplåtelseform kan förbättra förutsättningarna för konkurrens på marknaden för godstransport på järnväg, och möjliggöra för flera aktörer att börja erbjuda rangeringstjänster eller få tillgång till rangeringstjänster. Konkurrensverket bedömer att Trafikverkets föreslagna lösning har förutsättningar att lösa det konkurrensproblem som föranlett klagomålet. Mot den bakgrunden ser Konkurrensverket inte att det för närvarande finns tillräckliga skäl att fortsätta utreda om det ifrågasatta förfarandet strider mot konkurrenslagen.

Slutsats

73. Mot denna bakgrund finner Konkurrensverket inte skäl att fortsätta att utreda om förfarandet strider mot 2 kap. 7 § KL och/eller 3 kap. 27 § KL. Konkurrensverkets beslut att avsluta utredningen innebär dock inte ett ställningstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit föredraganden Emma Llinares.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten

Anvisning om annan möjlighet till prövning

Konkurrensverkets beslut kan enligt 7 kap. 1 § KL inte överklagas. Enligt 3 kap. 2 och 32 §§ KL kan däremot ett företag som berörs av förfarandet på egen hand väcka talan vid domstol för att få saken prövad (särskild/subsidiär talan). Talan väcks genom ansökan om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen.

Kopia till:

Green Cargo AB
Hector Rail AB
Transportstyrelsen
Trafikverket
Finansdepartementet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.