

Sökande

Luftfartsverket, org.nr 202100-0795, 190 45 STOCKHOLM-ARLANDA

Ombud: advokaten AA Gärde Wesslau Advokatbyrå, Lilla Torget 1,
411 18 GÖTEBORG

Saken

Ansökan om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) avseende införande av bomsystem med angöringsavgifter för busstrafiken på Arlanda flygplats

Beslut

1. Konkurrensverket avslår ansökan om icke-ingripandebesked vad avser Luftfartsverkets förstahandsyrkande, om att få tillämpa planerat bomsystem med angöringsavgifter, enligt prislista som kom in till Konkurrensverket den 14 mars 2003 med ändring den 1 september 2003, för busstrafiken på Arlanda flygplats, på så sätt att de företag som önskar angöra bussar vid terminal innanför bomsystemet skall betala en avgift per angöring. Dock skall ingen avgift tas ut av lokaltrafikbolagen AB Storstockholms Lokaltrafik och Upplands Lokaltrafik AB för angöring på sådana linjestreckningar där konkurrens från andra kollektiva trafikslag eller andra bussföretag saknas och inte heller från andra företag på sträckningar där Luftfartsverket bedömer att flygplatsen tillförs avsevärd nytta under förutsättning att aktuella sträckningar saknar konkurrerande företag.
2. Konkurrensverket förklarar enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) att Luftfartsverkets andrahandsyrkande, om att få tillämpa det planerade bomsystemet med angöringsavgifter enligt prislista som kom in till Konkurrensverket den 14 mars 2003 med ändring den 1 september 2003 för busstrafiken på Arlanda flygplats utan differentiering mellan olika bussföretag inte omfattas av något av förbuden i 6 eller 19 § samma lag. Det finns därför inte anledning för verket att ingripa (icke-ingripandebesked).

Ansökan

1. Luftfartsverket (LFV) har ansökt om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20), KL, för införandet av ett bomsystem med angöringsavgifter, inklusive mallavtal och prislista, för busstrafiken på Arlanda flygplats.
2. Ansökan var fullständig den 14 maj 2002.
3. Därefter har ansökan ändrats så att LFV i första hand ansöker om icke-ingripandebesked för ett förfarande att vid angöring av bussar vid terminal innanför särskilt bomsystem tillämpa de villkor som angivits i mallavtal som kom in till Konkurrensverket den 22 juli 2002 med tillämpning av de avgifter som framgår av prislista som kom in till Konkurrensverket den 14 mars 2003 med ändring den 1 september 2003. Enligt LFV kommer någon avgift inte att tas ut av lokaltrafikbolagen AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) och Upplands Lokaltrafik AB (UL) för angöring på sådana linjesträckningar där konkurrens från andra kollektiva trafikslag eller andra bussföretag saknas och inte heller från andra företag på sträckningar där LFV bedömer att flygplatsen tillförs avsevärd nytta under förutsättning att aktuella sträckningar saknar konkurrerande företag.
4. I andra hand ansöker LFV om icke-ingripandebesked för förfarandet att vid angöring av bussar vid terminal innanför särskilt bomsystem tillämpa de villkor som angivits i mallavtal ingivna till Konkurrensverket den 22 juli 2002, med tillämpning av de avgifter som framgår av prislista som kom in till Konkurrensverket den 14 mars 2003 med ändring den 1 september 2003, utan differentiering mellan olika bussföretag.
5. FAC Flygbussarna Airport Coaches AB (FAC) och fyra långtidsparkeringsbolag på Arlanda flygplats, Lunda Lindsbrog Långtidsparkering AB, Benstockens Parkering Airport Car Service AB, Flygplatsparkering M-A AB och Måby Park AB (gemensamt benämnda parkeringsbolagen) samt Accor Economy Hotels Scandinavia AB (Accor) som driver bl.a. IBIS Hotel Arlanda, har på eget initiativ kommit in med yttranden. I yttrandena anfördes i huvudsak att LFV:s planerade angöringsavgifter utgör missbruk av LFV:s dominerande ställning, att missbruket består i dels överprissättning, dels diskriminering och att Konkurrensverket skall avslå ansökan om icke-ingripandebesked.

Part

6. LFV är ett affärsdrivande statligt verk med ansvar för flygplatser, flygtrafikledning och flygsäkerhet. LFV äger och driver 15 flygplatser för civil luftfart, bl.a. Arlanda flygplats. Arlanda flygplats är landets huvudflygplats

och navet i det svenska flygtransportsystemet. Enligt förordning (1988:78) med instruktion för LFV (instruktionen) får LFV i sin affärsverksamhet ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Av rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktkjänster på flygplatserna inom gemenskapen (EGT L 272 s. 36)¹ framgår bl.a. att när tillträde till flygplatsernas anläggningar är förenat med att en avgift tas ut, skall avgiften bestämmas på grunder som är relevanta, objektiva, genomblickbara och icke-diskriminerande. LFV:s omsättning år 2002 uppgick till 5 384 miljoner kronor. Arlanda flygplats omsättning samma år var 2 252 miljoner kronor.

Omständigheter

Bakgrund

7. Enligt LFV föreligger av trafik-, miljö- och säkerhetsmässiga skäl ett behov av att styra trafiken vid Arlanda flygplats till och från terminalerna. Ett sätt att åstadkomma en sådan styrning är, enligt LFV, ett väl avvägt avgiftssystem. LFV anser att ett sådant system är viktigt för finansieringen av de infrastrukturkostnader som busstrafiken medför i form av hållplatser, körvägar och informationsåtgärder. Enligt LFV bekostar övriga trafikslag, såsom tåg, taxi samt privat- och hyrbilar, i dag själva delar av belastningen på flygplatsens infrastruktur.

Förfarandet

8. Mot ovanstående bakgrund har LFV beslutat att införa särskilda angöringsavgifter för busstrafiken på Arlanda flygplats. Tillträdet till körslingorna närmast terminalerna kommer att stängas med bommar som öppnas för dem som har rätt till angöring vid terminalerna innanför bomsystemet. Bomsystemet medför också en möjlighet för LFV att få kontroll över den obehöriga trafik som äger rum på körslingorna, trots förbudsskyltar. LFV uppskattar att 10-20 procent av trafiken framför terminalerna utgörs av obehörig trafik.
9. Bussbolag som önskar passera aktuella bommar kommer att erbjudas att teckna ett särskilt avtal om tillträde innanför bommarna och för tillträdet erlägger bussbolagen en s.k. angöringsavgift. I avtalet regleras bl.a. bussbolagets rätt att angöra olika hållplatslägen, frågor om informations- och marknadsföringsåtgärder, verksamhetsavgifter och betalningsvillkor, säkerhetsföreskrifter samt konkurrens- och prisfrågor. I bilaga till avtalet framgår att angö-

¹ Se även EG-domstolens dom av den 16 oktober 2003 i mål C-363/01 Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH och Deutsche Lufthansa AG, angående en begäran om att domstolen skall meddela ett förstahandsavgörande.

ringsavgiftens storlek beror på fordonets storlek och miljöklass (euroklass). Avgiften utgår per angöring och priset kan inte förhandlas individuellt utan bygger på en enhetlig taxa för alla som vill ansluta sig. De bussbolag som inte vill teckna avtal om tillträde till terminalerna erbjuds att kostnadsfritt angöra flygplatsen vid Tullgränd, en särskild bussangöringsplats i utkanten av flygplatsen. Vid bussangöringsplatsen vid Tullgränd kommer LFV att kostnadsfritt hämta och lämna resenärer för transport till och från terminalerna.

10. Systemet med angöringsavgifter kommer att beröra bussföretag som bedriver reguljär linjetrafik till och från Arlanda flygplats, bussföretag som bedriver chartertrafik till och från Arlanda flygplats, företag som transporterar personer mellan olika hotell och flygplatsens terminaler, parkeringsföretag i Arlanda flygplats närområde som transporterar personer från långtidsparkeringarna till terminalerna och omvänt samt skyttelbussar i hyrbilsbolagens regi.
11. LFV önskar i första hand att inte ta ut någon angöringsavgift från lokaltrafikbolagen SL och UL och andra trafikföretag på linjesträckningar där konkurrerande kollektiva transportmöjligheter saknas och där LFV bedömer att flygplatsen tillförs avsevärd nytta. LFV motiverar detta med att dessa bolag bedriver lokaltrafik med transporter från olika platser inom respektive län och från dessa platser saknas alternativa kollektiva transportmöjligheter till flygplatsområdet, samt att SL och UL trafikerar flygplatsens totala område, såväl flygplatsens innerområden vid terminaler som yttre driftområden. Vid yttre områdena arbetar, enligt LFV, ett stort antal personer vid olika företag. LFV anser att den nytta som SL och UL tillför genom sin trafikering till flygplatsen, både trafikeringen till yttre områdena och trafikeringen vid udda tider är värdefull för flygplatsen. LFV anför att SL och UL framför allt transporterar personer som har sina anställningar på flygplatsområdet och som saknar alternativa kollektivtransportmöjligheter. Den trafik som SL och UL bedriver till Arlanda flygplats kan enligt LFV inte heller jämföras med annan busstrafik till och från Arlanda flygplats. Den enda gemensamma nämnaren som föreligger mellan SL:s och UL:s trafikering i området och övriga bussföretags verksamheter är enligt LFV själva angöringen vid flygplatsens terminaler. I andra hand önskar LFV ingen differentiering mellan bussföretag.
12. Med hänsyn till att LFV i stor omfattning bedriver egen parkeringsverksamhet på Arlanda flygplats och i syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet i förhållande till konkurrerande parkeringsbolag på Arlanda flygplats så kommer även LFV:s egen långtidsparkeringsverksamhet på Arlanda flygplats med busstransporter av personer mellan parkeringsplatserna och terminalerna att få bära sin andel av de kostnader som skall täckas med avgifter från parkeringsföretagen.

Rättslig bedömning

Frågan om KL:s tillämplighet

13. Av 3 § KL framgår att med företag avses en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Med verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur avses sådan verksamhet som omfattas av 1 § KL, dvs. verksamhet som är inriktad på att producera och tillhandahålla varor, tjänster eller andra nyttigheter. Även inköp för sådan verksamhet omfattas. Till den del verksamheten består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. Med myndighetsutövning avses utövning av samhällets maktbefogenheter att bestämma om förpliktelser eller förmåner för enskilda.
14. LFV tillhandahåller infrastruktur för transporter av personer till och från terminalområdet på Arlanda flygplats. Av instruktionen för LFV framgår att verket i affärsverksamheten äger rätt att ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Att ta ut avgifter i den kommersiella verksamheten avser inte myndighetsutövning mot någon enskild. Vidare bedriver LFV egen långtidsparkeringsverksamhet på Arlanda flygplats. Sammantaget anser Konkurrensverket att LFV i denna del är företag i KL:s mening.

Icke-ingripandebesked

15. Konkurrenslagen innehåller i 6 § ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och i 19 § ett förbud mot missbruk av en dominerande ställning. Konkurrensverket får enligt 20 § KL efter ansökan av ett företag förklara att ett avtal eller förfarande inte omfattas av något av förbuden i 6 eller 19 § KL och att det därför inte finns anledning för verket att ingripa enligt KL, s.k. icke-ingripandebesked. Ett icke-ingripandebesked baseras på de uppgifter som lämnats av företaget eller annars är tillgängliga för verket.

Förbudet i 6 § KL

16. För att förbudet i 6 § KL skall vara tillämpligt krävs att det är fråga om ett avtal mellan företag, beslut av en sammanslutning av företag eller ett samordnat förfarande av företag som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller ger ett sådant resultat.
17. LFV:s införande av vissa avgifter för företag som önskar angöra sina bussar vid terminalerna på Arlanda flygplats är ett ensidigt förfarande och inget avtal har slutits med något av de aktuella företagen. Ingenting har framkommit i ärendet som tyder på att det anmälda förfarandet omfattas av förbudet i 6 § KL. Försättningsvis behandlas därför enbart frågan huruvida LFV:s förfarande skulle kunna omfattas av förbudet i 19 § KL.

Missbruk av dominerande ställning

18. För att förbudet i 19 § KL skall vara tillämpligt skall två förutsättningar vara uppfyllda. Dels skall det aktuella företaget inneha en dominerande ställning på den relevanta marknaden, dels skall företaget i fråga agera på ett sätt som utgör ett missbruk av den dominerande ställningen.

Relevant marknad

19. Den relevanta marknaden avgränsas genom en bestämning av dels en produktmarknad, dels en geografisk marknad. Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara 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 företagen tillhandahåller de relevanta produkterna och tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.
20. LFV har som flygplatshållare ansvar för driften och skötseln av Arlanda flygplats. I uppdraget ingår bl.a. att tillhandahålla infrastruktur för transporter av personer till och från flygplatsen. För att kunna transportera personer till och från flygplatsen krävs tillgång till terminalområdena. Sådana transporter av personer utförs med tåg, buss, taxi, privat- och hyrbilar. I dagsläget erlägger tåg, taxi, privat- och hyrbilar avgifter till LFV för tillgång till terminalområdena. LFV vill nu införa sådan avgiftsskyldighet även för busstrafiken. Enligt instruktionen för LFV är verket ansvarig för driften av Arlanda flygplats och som sådan ensam aktör att ha behörighet att tillhandahålla infrastruktur för transporter av personer till och från terminalerna på Arlanda flygplats. Någon möjlighet för annan aktör vid flygplatsen att tillhandahålla infrastruktur föreligger inte. LFV har alltså ett faktiskt monopol och därmed en dominerande ställning på en marknad som kan definieras som marknaden för tillhandahållande av infrastruktur för transporter av personer till och från terminalområdena på Arlanda flygplats.

Frågan om missbruk

21. Förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § KL bygger på EG-rätten (artikel 82 i EG-fördraget) och syftar till att förhindra att marknadsdominerande företag vidtar åtgärder som negativt påverkar konkurrensen. Förekomsten av en dominerande ställning är inte förbjudet i sig utan det som är förbjudet är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning. I 19 § KL andra stycket ges exempel på ett antal förfaranden som kan utgöra missbruk. För att förbudet skall vara tillämpligt krävs att det ifrågasatta förfarandet har vidtagits av ett eller flera företag, att företaget eller företagen innehar en dominerande ställning på den relevanta marknaden samt att förfarandet utgör ett missbruk.

22. LFV har det övergripande ansvaret för skötseln och driften av statens flygplatser för civil luftfart, däribland Arlanda flygplats. Enligt LFV finns vid Arlanda flygplats ett behov av att reglera trafiken till och från terminalerna av trafik-, miljö- och säkerhetsmässiga skäl. För att åstadkomma detta har LFV beslutat att införa ett bomssystem med angoringsavgifter för de bussföretag som önskar angöra sina bussar vid terminalerna. Enligt LFV är ett sådant system också viktigt för finansieringen av de infrastrukturkostnader som busstrafiken medför i form av hållplatser, körvägar och informationsåtgärder. Andra trafikslag såsom tåg, taxi och privat- och hyrbilar bekostar enligt LFV redan i dag själva delar av den belastning de har på flygplatsens infrastruktur och vidare innehåller det beslutade systemet en möjlighet för bussföretag att kostnadsfritt angöra en särskild angoringsplats vid Tullgränd i utkanten av flygplatsen. Vid denna plats kommer LFV att hämta och lämna resande utan kostnad för transport till och från de olika terminalerna.
23. Enligt instruktionen för LFV äger verket rätt att ta ut avgifter i affärsverksamheten, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Trafikslag såsom tåg, taxi, privat och hyrbilar bekostar i dag själva delar av belastningen på flygplatsens infrastruktur. Prövningen i ärendet avser frågan om eventuellt missbruk vid tillhandahållandet av infrastruktur för transporter av personer till och från terminalområdena på Arlanda flygplats genom det planerade bomssystemet med angoringsavgifter för busstrafiken på flygplatsen.
24. Enligt LFV:s förstahandsyrkande så kommer samtliga företag som önskar angöra bussar vid terminal innanför särskilt bomssystem att få betala en avgift per angöring med tillämpning av de priser som angivits i prislista som kom in till Konkurrensverket den 14 mars 2003 med ändring den 1 september 2003. Någon avgift kommer emellertid inte att tas ut av lokaltrafikbolagen SL och UL och andra trafikföretag på linjesträckningar där konkurrerande kollektiva transportmöjligheter saknas och där LFV bedömer att flygplatsen tillförs avsevärd nytta. LFV har till stöd för detta anfört följande. SL och UL bedriver lokaltrafik med transporter från olika platser inom respektive län och från dessa platser saknas alternativa kollektiva transportmöjligheter till flygplatsområdet, samt att SL och UL trafikerar flygplatsens totala område, såväl flygplatsens innerområden vid terminaler som yttre driftområden. Vid ytterområdena arbetar enligt LFV ett stort antal personer vid olika företag. LFV anser att den nytta som SL och UL tillför genom sin trafikering till flygplatsen, både trafikeringen till ytterområdena och trafikeringen vid udda tider är värdefull för flygplatsen. SL och UL transporterar framför allt personer som har sina anställningar på flygplatsområdet och som saknar alternativa kollektivtransportmöjligheter. Den trafik som SL och UL bedriver till Arlanda flygplats kan, enligt LFV, inte heller jämföras med annan busstrafik till och från Arlanda flygplats. Den enda gemensamma nämnaren som föreligger mellan SL:s och

UL:s trafikering i området och övriga bussföretags verksamheter är själva angöringen vid flygplatsens terminaler.

25. Ett dominerande företag kan tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner utan att detta behöver utgöra ett missbruk av en dominerande ställning om det finns objektivt godtagbara skäl för förfarandet. Även lokaltrafikbolagens bussars angöring i terminalområdena påverkar miljön och medför kostnader för körvägar, hållplatser och informationsåtgärder m.m. på samma sätt som övriga bussföretags bussar. Transaktionerna måste därför vara att anse som likvärdiga. Att lokaltrafikbolagen tillför Arlanda flygplats en avsevärd nytta genom att trafikera hela flygplatsområdet är en separat fråga och kan inte anses ha något med dessa bussars angöring vid terminalerna att göra. Den eventuella nytta som finns av att lokaltrafikbolagens bussar trafikerar terminalerna kan inte kompenseras genom att avgiften för dessa bolag sätts till noll som LFV gör i sitt förstahandsyrkande. Konkurrensverket finner att en särbehandling av vissa bussföretag sålunda inte kan anses motiverat av objektivt godtagbara skäl. Mot bakgrund av det anförda är förfarandet i denna del att anse som ett missbruk av LFV:s dominerande ställning.
26. Med utgångspunkt från de kostnader, dvs. driftskostnader, indirekta kostnader och kapitalkostnader, som LFV presenterat för angöringsytorna finner Konkurrensverket att priserna på angöringsavgifterna enligt prislista som kom in till Konkurrensverket den 14 mars 2003 med ändring den 1 september 2003 inte kan anses oskäligen. Konkurrensverket finner sammantaget att en tillämpning av bomsystemet med angöringsavgifter utan differentiering synes vara baserad på objektiva och icke-diskriminerande grunder och förfarandet är därför inte att anse som ett missbruk av LFV:s dominerande ställning.

Slutsats

27. Konkurrensverket finner att en tillämpning av bomsystemet med angöringsavgifter enligt LFV:s förstahandsyrkande är att anse som ett missbruk av LFV:s dominerande ställning. LFV:s förstahandsyrkande kan därför inte bifallas.
28. Såvitt avser LFV:s andrahandsyrkande finner Konkurrensverket att en tillämpning av bomsystemet med angöringsavgifter för busstrafiken på Arlanda flygplats utan differentiering mellan olika bussföretag inte är att anse som ett missbruk av LFV:s dominerande ställning. Ansökan om icke-ingripandebesked skall därför bifallas i denna del.

Hur man överklagar, se bilaga.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit Anita Kouvatsos. I den slutliga handläggningen har också [REDACTED] deltagit.

Claes Norgren

Anita Kouvatsos

Kopia till:

FAC Flygbussarna Airport Coaches AB, c/o advokaten [REDACTED], Linklaters
Advokatbyrå AB
Lunda Lindskrog Långtidsparkering AB m.fl. c/o advokaten [REDACTED], Da-
nowsky & Partners Advokatbyrå
Accor Economy Hotels Scandinavia AB, att. [REDACTED]

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.