

Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse

22-11-2011

ITE

4/0120-8901-1064

/KHS/MCR/AWI/SA

Rådsmødet den

I. RESUMÉ	1	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
II. INDSTILLING	8	
III. AFTALEN	10	ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET
IV. SAGSFREMSTILLING	13	
1. Indledning	13	
2. Virksomhederne	13	
2.1 Terminal A ApS	13	
2.2 Københavns Lufthavne A/S	14	
3. Lufthavne	14	
4. Ydelser i en lufthavn	15	
4.1 Indledning	15	
4.2 Ad i) Ground Handling	16	
4.3 Ad ii) Aeronautiske ydelser	17	
4.4 Ad iii) Kommercielle ydelser	17	
5. Passagerterminaler	18	
6. Lufthavnens brugere	20	
6.1 Indledning	20	
6.2 Luftfartsselskaber	20	
6.2.1 Ruteflyvning	21	
6.2.2 Charterflyvning	23	
6.2.3 Sammenfatning – den seneste udvikling.	23	
6.3 Passagerer	23	
6.4 Fragtvirksomheder	24	
7. Markedsundersøgelse	25	
7.1 Indledning	25	
7.2 Markedsundersøgelse blandt Københavns Lufthavns passagerer	25	
7.2.1 Markedsandele blandt passagerer	26	
7.2.2 Årsag til valg af lufthavn og transporttid til lufthavn	28	
7.2.3 Lufthavn eller rejsedestination?	30	
7.2.4 Trade-off test	31	
7.2.5 Koncepttest	34	
7.2.6 Passagerernes reaktion på pris-/kvalitetsændringer i lufthavnen	34	
7.3 Markedsundersøgelse blandt luftfartsselskaber	36	

7.3.1 Valg af lufthavn	37
7.3.2 Flytning af kapacitet fra Københavns Lufthavn?	38
7.3.3 Malmö, Billund eller Odense som alternativ til Københavns Lufthavn	39
7.3.4 Terminal A og CPH Go som alternativ til Københavns Lufthavn	40
7.3.5 Luftfartsselskabernes reaktion på pris-/kvalitetsændringer i lufthavnen	40
7.3.6 Luftfartsselskabernes reaktion på prisændringer i andre lufthavne	42
7.4 Markedsundersøgelse blandt lufthavne	42
7.4.1 Fakta	43
7.4.2 Konkurrencesituationen på lufthavnsmarkedet	45
8. Københavns Lufthavn	46
8.1 Indledning	46
8.2 Terminalerne i Københavns Lufthavn	47
8.3 De trafikale adgangsforhold for Københavns Lufthavn	48
8.4 Københavns Lufthavn – en hublufthavn	49
8.5 Regulering af Københavns Lufthavn	50
8.5.1 International regulering – EU’s regler og ICAO’s anbefalinger	52
8.5.2 Trafikstyrelsen – Bestemmelse om betaling	52
8.5.3 Takster i Københavns Lufthavn i perioden 2008 - 2010	53
8.5.4 De nuværende takster i Københavns Lufthavn	54
8.5.5 Sammenfatning vedrørende takster i Københavns Lufthavn	54
8.6 Københavns Lufthavn som forretningsområde	55
8.6.1 Investeringer i Københavns Lufthavn	56
8.7.2 CPH’s kommende investeringer i Københavns Lufthavn	57
9. Terminal A	57
9.1 Terminal A’s grundlæggende princip	57
9.2 Layout	58
9.2.1 Design	58
9.2.2 Dimensionering	59
9.2.4 Safety	59
9.2.5 Security	60
9.2.6 Trafikstyrelsens overordnede vurdering af safety- og securitymæssige forhold	61
9.3. Forretningsplan	61
9.3.1 Konkurrence på effektivitet	61
9.3.2 Konkurrence på pris	62
9.4 Økonomi	63
10. Danske og udenlandske erfaringer	63
10.1 Indledning	63
10.2 Danske og udenlandske erfaringer	65
11. Beskrivelse af adfærden	68
11.1 Forhandlingsforløbet mellem TA og CPH	68
11.2 Københavns Lufthavn i 2008	69
12. Høringssvar	71
12.1. Høringssvar fra Airport Terminal A ApS	72
12.1.1 Security	72
12.1.2 ”Contestable share”	73
12.2 Høringssvar fra Københavns Lufthavne A/S	73
Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – levering af aktiver	73
Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – upstream/downstream og input	75
Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – ”et trin længere oppe”	77
Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – nyt produkt	77
Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – praksis	80
Ad 2) Der er ikke hjemmel til påbuddet i gældende ret – retlige forhold	84
Ad 2) Anvendelsesområdet for konkurrencelovens § 16	85
Ad 2) Påbuddets klarhed – vilkår for aftalen	86

Ad 2) Proportionalitetsprincippet - generelt	88
Ad 2) Proportionalitet i forhold til parkering	90
Ad 3) Markedsafgrænsning – parkering	97
Ad 3) Markedsafgrænsningen – upstream/downstream	102
Ad 4) Konkurrencen udelukkes ikke – konkurrence med andre lufthavne	102
Ad 4) Konkurrencen udelukkes ikke – kommercielle ydelser	105
Ad 5) CPH's afslag er objektivt begrundet	106
Ad 6) Analyse af virkningerne af at opføre Terminal A	107

V. VURDERING **109**

1. Markedsafgrænsning **111**

1.1 Indledning	111
1.2 Overblik over markederne	112
1.3 De relevante produktmarkeder	113
1.3.1 Indledning	113
1.3.2 Det forudgående produktmarked: Landingsbaneydelser	114
1.3.2.1 Efterspørgselssubstitution – landingsbaner og terminaler	116
1.3.2.2 Komplementaritet – landingsbaner og terminaler	120
1.3.2.3 Udbudssubstitution og potentiel konkurrence	123
1.3.2.4 Praksis	124
1.3.2.5 Opdeling af markeder i henhold til typer af luftfartstrafik	126
1.3.2.6 Konklusion – det forudgående produktmarked	129
1.3.3 Det beslægtede produktmarked - terminalydelser	130
1.3.3.1 Indledende om efterspørgsels- og udbudssubstitutionen.	130
1.3.3.2 Opdeling af markeder i henhold til transfer/ikke-transfer	131
1.3.3.3 Opdeling af produktmarkedet – tidsfølsomme passagerer	133
1.3.3.4 Opdeling af produktmarkedet – transferpassagerer	134
1.3.3.5 CPH's høringssvar	135
1.3.3.6 Opdeling af produktmarkedet i henhold til længden af rejsen	137
1.3.3.7 Opdeling af det beslægtede produktmarked i henhold til typer af ydelser	137
1.3.3.8 Praksis – færgedrift og jernbaner	138
1.3.3.9 Efterspørgsels- og udbudssubstitution: Aeronautiske ydelser og kommercielle ydelser	139
1.3.3.10 CPH's høringssvar – ét samlet marked	142
1.3.3.11 CPH's høringssvar – aeronautiske og kommercielle ydelser	146
1.3.3.12 Konklusion – det beslægtede produktmarked	148
1.4 De relevante geografiske markeder	149
1.4.1 Indledning	149
1.4.2 Praksis	151
1.4.2.1 Praksis om det geografiske marked – betydning af transittrafik	151
1.4.2.2 Praksis om det geografiske marked – oplandsprincippet	153
1.4.2.3 Afgrænsning af oplande i praksis	155
1.4.2.4 Københavns Lufthavns opland – en nærmere afgrænsning	158
1.4.2.5 Efterspørgselssubstitution	159
1.4.2.6 Efterspørgselssubstitution – KFST's undersøgelser	160
1.4.2.7 Udbudssubstitution og potentiel konkurrence	164
1.4.2.8 CPH's opfattelse af markedet	166
1.4.2.9 CPH's høringssvar	168
1.4.2.10 Konklusion	172
1.5 Konklusion – de relevante markeder	173

2. Samhandelspåvirkning **174**

3. Dominerende stilling **175**

3.1 Dominerende stilling – markedet for landingsbaneydelser	176
3.2 Dominerende stilling – markedsandele, hvis et bredere marked afgrænses	176
3.3 Konklusion på dominerende stilling	180

4. Misbrug af dominerende stilling	181
4.1 Indledning	181
4.2 Praksis om leveringsnægtelse	182
4.3 Kommissionens vejledning om artikel 102	184
4.4 Ad (i) Adgang til faciliteten er nødvendig	185
4.4.1 Ad (i) Et aktuelt alternativ til CPH's landingsbaner mv.?	186
4.4.2 Ad (ii) Et potentielt alternativ?	190
4.4.3 CPH's høringssvar	193
4.5 Ad (ii) Nægtelsen kan udelukke enhver effektiv konkurrence	196
4.5.1 Ad (i) Kan TA konkurrere effektivt på det relevante marked?	197
4.5.2 Ad (ii) Kan andre aktører konkurrere effektivt på det relevante marked	198
4.5.3 Begrænser CPH's adfærd konkurrencen om at udbyde kommercielle ydelser?	200
4.5.4 CPH's høringssvar	203
4.6 Ad (iii) Der kan skelnes mellem to markeder	204
4.7 Ad (iv) Nægtelsen er ikke objektivt begrundet	206
4.7.1 Objektivt begrundelse – hensynet til cargo	206
4.7.2 Objektivt begrundelse – sikkerheden i Københavns Lufthavn	210
4.7.3 Objektivt begrundelse - direkte og nødvendig følge af lov	211
4.7.3.1 Direkte og nødvendig følge af lov - Miljøministeriet	211
4.7.3.2 Direkte og nødvendig følge af lov - Transportministeriet	212
4.7.4 Henvendelse fra Trafikstyrelsen	213
4.7.5 Københavns Lufthavne A/S' høringssvar	215
4.7.6 Direkte og nødvendig følge af lov - konklusion	215
4.8 Delkonklusion	222
4.9 Virkninger ved leveringsnægtelse	223
4.10 Afledte virkninger	224
4.10.1 Konkurrencepres på CPH	224
4.10.2 International tilgængelighed	229
4.10.3 Konkurrence i stedet for regulering	233
4.10.4 Planlægning og investeringer	236
4.10.5 Takster og passagemængder	243
4.10.5.1 Resultater – opgørelse af forbrugergevinst	244
4.10.5.2 Scenarieparametre	245
4.10.5.3 Datagrundlag og opgørelsesmetode	249
4.10.5.4 Øvrige antagelser	252
4.10.5.5 Omkostninger i CPH og Terminal A	254
4.11 Delkonklusion – virkninger for forbrugerne	258
4.12 Konklusion	259

VI. AFGØRELSE **260**

Bilag **262**

I. Resumé

1. Denne sag drejer sig om, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet at leje et jordstykke i Københavns Lufthavn Kastrup ud til en investorgruppe, Airport Terminal A ApS, som ønsker at opføre og drive en ny, konkurrerende terminal med tilhørende parkeringsfaciliteter.

2. Københavns Lufthavne A/S ejer og driver lufthavnene i Kastrup og Roskilde, og den australske kapitalfond bag Københavns Lufthavne A/S ejer en række lufthavne i bl.a. England og Australien. Københavns Lufthavne A/S' forretningsområde består af en aeronautisk del og en kommerciel del. Omsætningen på det aeronautiske område var i 2010 1.691 mio. kr., mens omsætningen på det kommercielle område var 1.511 mio. kr. Omsætningen på det kommercielle område udgjorde således over 47 procent af CPH's samlede omsætning i 2010. Udlejning af lokaler og arealer bidrog med 327 mio. kr. svarende til 22 pct. af den samlede omsætning på det kommercielle område.

3. Airport Terminal A ApS rettede henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i august 2008 vedrørende sagen, da Københavns Lufthavne A/S efter et forhandlingsforløb mellem parterne i løbet af foråret og sommeren 2008 ikke ville give Airport Terminal A ApS adgang til lufthavnen. Airport Terminal A har angivet, at de på indledende møder med Københavns Lufthavn A/S' udlejningsafdeling havde fået tilsagn om, at det pågældende område var ledigt. På de indledende møder oplyste Airport Terminal A ApS ikke, hvad formålet med lejen var. Det blev alene oplyst, at de ønskede at leje det pågældende område med henblik på udøvelse af lufthavnsrelateret logistikvirksomhed. København Lufthavn A/S afslog efterfølgende at udleje det pågældende område til Airport Terminal A ApS, da det blev klart, at Airport Terminal A ApS ønskede at opføre og drive en passagerterminal på grunden.

4. På baggrund af, at Københavns Lufthavne A/S i forbindelse med sagens behandling angav, at Terminal A ikke kunne opføres på grund af security- og safety-mæssige hensyn, rettede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henvendelse til Trafikstyrelsen herom. Trafikstyrelsen fremsendte herefter den 28. maj 2010 en overordnet vurdering til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

5. Det fremgår af denne vurdering, at Trafikstyrelsen overordnet bekræfter, at en detaljeret ansøgning baseret på det af Airport Terminal A ApS indsendte materiale i relation til de safety- og security-mæssige forhold med overvejende sandsynlighed vil kunne føre til, at Trafikstyrelsen vil kunne give de fornødne tilladelser til etablering af en Terminal A i Københavns Lufthavn Kastrup.

6. Københavns Lufthavne A/S angav endvidere i forbindelse med sagens behandling i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at virksomhedens leveringsnægtelse var en direkte og nødvendig følge af en række regelsæt, som

administreres af henholdsvis Miljøministeren og Transportministeren, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

7. Det fremgår sammenfattende af svarene fra henholdsvis Miljøministeren og Transportministeren, at Københavns Lufthavne A/S ikke er forhindret i at give Airport Terminal A ApS adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup i medfør af reglerne inden for de pågældende ministres ressort. Det fremgår endvidere sammenfattende, at etableringen af Terminal A forudsætter, at Airport Terminal A ApS indhenter en række tilladelser og inddrager en række myndigheder på en række niveauer, herunder bl.a. Trafikstyrelsen. Dermed er Københavns Lufthavne A/S' adfærd ikke undtaget en vurdering efter konkurrenceloven.

[Note: Det skal her understreges, at udkastet til afgørelse er skrevet før Trafikstyrelsens seneste brev af 12. december 2011]

8. Der kan i denne sag afgrænses to relevante markeder. Det drejer sig for det første om det forudgående marked for landingsbaneydelser. Det drejer sig for det andet om det beslægtede marked for aeronautiske og kommercielle terminalydelser. Det relevante geografiske marked kan konkret afgrænses til Københavns Lufthavn. Der er ingen lufthavne i Københavns Lufthavns opland, som kan udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på Københavns Lufthavne A/S eller på kort sigt kan udgøre et reelt alternativ til Københavns Lufthavn.

9. Københavns Lufthavne A/S er derfor med en markedsandel på 100 pct. meget dominerende på det forudgående marked for landingsbaneydelser. Københavns Lufthavne A/S er hverken aktuelt eller potentielt udsat for et effektivt konkurrencemæssigt pres fra de mindre lufthavne i regionen.

10. Den grund Airport Terminal A ApS ønsker adgang til at leje med henblik på at opføre en terminalbygning, er en ubenyttet grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup. Københavns Lufthavne A/S lejer på nuværende tidspunkt både andre grunde og bygninger ud til brug for bl.a. *fragt*terminaler, men har som beskrevet nægtet at leje ud til *passager*terminal(er).

11. Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse afskærer Airport Terminal A ApS' adgang til at servicere de passagerer og luftfartsselskaber, som i dag benytter Københavns Lufthavne A/S' landingsbaner og passagerterminaler.

12. Københavns Lufthavne A/S har derved udnyttet virksomhedens meget dominerende stilling på det forudgående marked for landingsbaneydelser til at afskærme det beslægtede marked for aeronautiske og kommercielle terminalydelser.

13. Det vurderes, at Københavns Lufthavne A/S' adfærd udgør en overtrædelse af konkurrencereglerne om misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og EUF-traktatens artikel 102.

14. Som udgangspunkt har Københavns Lufthavne A/S, på samme måde som alle andre virksomheder, ret til selv at afgøre, hvem virksomheden ønsker at indgå kontrakter med. Når en virksomhed er dominerende, kan virksomheden dog under visse betingelser pålægges en pligt til at levere til sine kunder eller konkurrenter. Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse udgør således kun en overtrædelse af konkurrencereglerne, fordi en række, kumulative betingelser undtagelsesvist er opfyldt.

15. Det fremgår i den forbindelse af Domstolens præjudicielle udtalelse i sagen om Telemarketing, at:

”det er et misbrug af dominerende stilling, jf. traktatens artikel 86 [102], at en virksomhed, som har en dominerende stilling på et bestemt marked – uden at det er objektivt nødvendigt – forbeholder sig selv eller en virksomhed i samme koncern forberedende arbejdsopgaver, som kan udføres af en tredje virksomhed inden for dennes erhvervsområde på et beslægtet men selvstændigt marked, med fare for, at enhver konkurrence fra denne virksomhed bliver udelukket.”¹
[Egen tilføjelse]

16. Vurderingen af betingelserne for hvornår en leveringsnægtelse udgør en overtrædelse af konkurrenceregler er i denne sag foretaget i overensstemmelse praksis om leveringsnægtelse. Disse betingelserne er blandt andet er sammenfattet i Rettens dom i sagen om Microsoft² (med henvisning til bl.a. sagen om Bronner). Det følger heraf, at der er fire, kumulative betingelser, der skal være opfyldt, før Københavns Lufthavne A/S kan pålægges at levere:

- (i) Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse vedrører adgangen til en facilitet, som er *nødvendig* for at udbyde aeronautiske og kommercielle terminalydelser på det beslægtede relevante marked.

17. Det vurderes, at betingelse (i) er opfyldt i denne sag. Der er i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der ikke er reelle alternativer udenfor lufthavnen til den pågældende grund i Københavns Lufthavn Kastrup. Det er således konkret vurderet, at det ikke er muligt for Airport Terminal A ApS at opføre den planlagte Terminal A i andre lufthavne eller på andre grunde indenfor det relevante marked.

- (ii) Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse er egnet til at udelukkelse af *enhver effektiv konkurrence* på det relevante beslægtede marked for aeronautiske og kommercielle terminalydelser.

18. Det vurderes, at betingelse (ii) er opfyldt i denne sag. Der er i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at Airport Terminal A ApS – i modsætning til de

¹ Jf. Domstolens dom af 3. oktober 1985 i sag nr. 311/84, Telemarketing, pkt. 27.

² Jf. f.eks. dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 319. Kontraheringsfriheden er nævnt som udgangspunktet for Kommissionens undersøgelser af leveringsnægtelse, jf. Kommissionens 102-meddelelse, pkt. 75.

regionale lufthavne i Københavns Lufthavns opland – vil kunne udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på Københavns Lufthavne A/S, hvis virksomheden får adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne eller et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal, i Københavns Lufthavn Kastrup. Københavns Lufthavne A/S afskærmning af adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup udelukker således, at virksomheden kan blive udsat for effektiv konkurrence. Det fremgår af bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelser og videre undersøgelser foretaget til brug for denne sag.

- (iii) Der kan i denne sag afgrænses *to separate men beslægtede relevante markeder*. Der kan således afgrænses et relevant forudgående marked for landingsbaneydelser; og der kan afgrænses et relevant beslægtet marked for aeronautiske og kommercielle terminalydelser. De relevante markeder kan konkret afgrænses geografisk til Københavns Lufthavn.

19. Det vurderes, at betingelse (iii) er opfyldt i denne sag. Der lægges i den forbindelse vægt på, at der er en reel efterspørgsel efter en grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup. Det fremgår således af erfaringer fra Danmark, EU, USA og Asien, at terminaler og landingsbaner kan drives af uafhængige aktører i forskellige grader af konkurrence.

20. Der lægges endvidere vægt på, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem landingsbaneydelser og aeronautiske og kommercielle terminalydelser; ydelserne vurderes derimod til en vis grad at være komplementære. Dette forhold understøtter, at der er tale om to separate markeder.

21. Hertil kommer, at denne afgrænsning af markederne ligger på linje med praksis. Der henvises i den forbindelse til Kommissionens sager om afgifter for brug af landingsbaner, hvoraf det f.eks. fremgår af sagen om Bruxelles Lufthavn, at markedet blev afgrænset som ”markedet for serviceydelser i tilknytning til adgangen til lufthavnsinfrastrukturer, for hvilke denne afgift skal betales, dvs. drift og vedligeholdelse af start- og landingsbaner, kørebaner og forpladser samt indflyvningskontrol.”³

22. Markedet blev således afgrænset konkret i forhold til landingstaksten, som gav anledning til det konkrete konkurrencemæssige problem. I denne sag ville det svare til, at markedet omfatter de ydelser, der er dækket af start- og landingstaksten, det vil sige adgang til start- og landingsbanerne og adgang til den tilknyttede infrastruktur. Det fremgår således af praksis, at markedet for landingsbaneydelser ikke nødvendigvis indgår som en del af et bredere samlemarked for ”lufthavnsinfrastruktur”.

³ Kommissionens afgørelse af 28. juni 1995 i sag nr. 95/364/EF om Bruxelles Lufthavn, pkt. 8.

23. Denne sag har endvidere i en vis grad en parallel i Kommissionens sag om Frankfurt Lufthavn.⁴ I Kommissionens sag nægtede Frankfurt Lufthavn en konkurrent adgang til at tilbyde (forplads) ground handling, herunder bagagehåndtering. Lufthavnen ville være eneste udbyder af disse tjenester. Kommissionen traf imidlertid afgørelse om, at der skulle gives adgang til dette marked. Kommissionen afgrænsede i den forbindelse det forudgående marked som markedet for levering af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start og landing.

24. Konkurrenten (der ønskede at tilbyde bl.a. bagagehåndtering) havde således et tilsvarende behov for adgang til det forudgående marked, som Airport Terminal A ApS har i denne sag.

25. For begge sager gælder det, at de direkte kunder på det forudgående marked er luftfartsselskaberne, men konkurrenten til lufthavnsoperatøren har ikke desto mindre behov for adgang til det forudgående marked for at kunne tilbyde ground handling/passagerhåndtering.

26. Grundlæggende er der ved vurderingen af, om der er tale om ét eller to markeder, ingen forskel på, om konkurrenten ønsker adgang til markedet for bagagehåndtering på forpladsen, eller markedet for passagerhåndtering i forbindelse med terminalerne.

27. Kommissionen har endvidere afgrænset et separat marked for passagerterminaler, hvor denne del af lufthavnens strukturer blev afgrænset fra bl.a. lufthavnens landingsbaneydelser:

”The relevant market in this case appears to be the market for the provision of terminal facilities to passengers.”

28. Der er endelig lagt vægt på, at terminaler og landingsbaner i en række lufthavne i både Danmark og i udlandet, drives af forskellige, uafhængige operatører, og at der er erfaringer med drift af konkurrerende terminaler. Det er således også ud fra et praktisk, operativt synspunkt nærliggende at afgrænse to separate markeder.

(iv) Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse er ikke begrundet i objektive omstændigheder.

29. Det vurderes endelig, at betingelse (iv) er opfyldt i denne sag. Der lægges i den forbindelse bl.a. vægt på, at Københavns Lufthavne A/S ikke har dokumenteret, at opførelsen og driften af Terminal A vil have væsentlige negative virkninger for den fremtidige drift af Københavns Lufthavn Kastrup.

30. Der lægges endvidere vægt på, at Transportministeren og Miljøministeren har truffet afgørelse om, at Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse ikke var en ”direkte og nødvendig følge” af lov. Der lægges endvi-

⁴ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Frankfurt Lufthavn.

dere vægt på, at Trafikstyrelsen overordnet har vurderet, at Airport Terminal A ApS vil kunne modtage en safety- og securitymæssig godkendelse.

31. Samlet set medfører disse forhold, at Københavns Lufthavne A/S' adfærd anses for at udgøre en overtrædelse af forbuddet i de konkurrenceretlige regler mod misbrug af dominerende stilling.

32. Det er endvidere i denne sag vurderet, at det ikke er muligt at bringe den konkurrencebegrænsende adfærd til ophør på en mindre indgribende måde, end ved at give TA adgang til at leje den pågældende grund, eller et tilsvarende areal som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal. Der er herved lagt vægt på,

- at* påbuddet ikke er mere indgribende end, hvad man hidtil har afgjort i praksis,
- at* CPH i forvejen udlejer betydelige arealer,
- at* den pågældende grund var ubenyttet på tidspunktet for leveringsnægtelsen,
- at* CPH kan opnå en normal markedsleje ved at udleje den pågældende grund, og
- at* CPH ikke bliver udsat for andre væsentlige gener ved at udleje den pågældende grund end, at CPH bliver udsat for konkurrence på det relevante beslægtede marked.

33. Der er endeligt i denne sag – som noget yderligere i forhold til de ovenstående betingelser, som kan udledes af praksis – foretaget en uddybende undersøgelse af, hvilke virkninger den eventuelle opførsel af Terminal A sandsynligvis vil have. Denne undersøgelse (som hverken er en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for at konstatere et misbrug af dominerende stilling) er foretaget kontrafaktisk med udgangspunkt i de forventelige virkninger for lufthavnens brugere, det vil sige både passagerer og luftfartselskaber, set i forhold til den eksisterende situation.

34. Undersøgelsen er foretaget i et helhedsperspektiv, og inddrager både virkninger for passagerer og luftfartsselskaber, der måtte benytte den nye Terminal A, såvel som virkningerne for den eksisterende lufthavn. Undersøgelsen omfatter i den forbindelse en analyse af de mulige, negative konsekvenser, der kan være ved at opføre den planlagte Terminal A, herunder problemer for lufthavnens effektive drift, begrænsninger i incitamentet til investeringer, tab af international tilgængelighed, begrænsninger i muligheden for en optimal planlægning og negative effekter i lufthavnens takststruktur.

35. Resultaterne fra denne analyse peger samlet set på, at der vil være en ikke-uvæsentlig forbrugergevinst, hvis Terminal A opføres på den pågæl-

dende grund, eller på et tilsvarende areal som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal, med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

36. Resultaterne peger samtidig på, at opførelsen af Terminal A ikke vil medføre betydende negative virkninger. Opførelsen af Terminal A på den ledige grund vil således ikke medføre væsentlige omkostninger, en væsentlig øget risiko eller væsentlige ulemper for Københavns Lufthavne A/S, bortset fra den naturlige ulempe for Københavns Lufthavne A/S, der består i at virksomheden vil få en direkte konkurrent.

37. Samlet set peger resultaterne af analysen således på, at opførelsen af Terminal A vil medføre gevinster for forbrugerne i form af forbedrede valgmuligheder og øget investering i og udvikling af lufthavnen

38. Analysen peger *for det første* på, at Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse har medført en forringelse af forbrugernes valgmuligheder. Terminal A's planlagte drift, opbygning, strategi og kundefokus adskiller sig fra Københavns Lufthavne A/S' på flere punkter. Airport Terminal A ApS planlægger at tilbyde forbrugerne et mere enkelt produkt med fokus på en ukompliceret oplevelse for forbrugerne. Det er desuden Airport Terminal A ApS' strategi at placere sig i lavprissegmentet væsentligt under de nuværende takster i Københavns Lufthavne A/S' terminaler inklusiv CPH Gofingeren.

39. Analysen peger *for det andet* på, at etablering af Terminal A ikke vil forringe Københavns Lufthavne A/S' incitament til at udvikle og investere.

40. Hertil kommer, at opførelsen af Terminal A skønnes at ville medføre en umiddelbar gevinst for forbrugerne på 50-150 millioner kr. årligt, alene som følge af et fald i taksterne.

41. Denne yderligere vurdering af virkningerne ved at opføre Terminal A understøtter, at det er proportionalt at påbyde Københavns Lufthavne A/S at give Airport Terminal A ApS adgang til den pågældende grund, eller på et tilsvarende areal som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal, med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

II. Indstilling

42. Det meddeles Københavns Lufthavne A/S, at Københavns Lufthavne A/S har misbrugt virksomhedens dominerende stilling på markedet for landingsbaneydelser, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.

43. Misbruget består i, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet Airport Terminal A ApS adgang til at opføre den planlagte Terminal A på en grund med adgang til landingsbanerne og den tilhørende infrastruktur i Københavns Lufthavn Kastrup. Misbruget er konkret sket ved, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet at leje grunden vist på Bilag 1 til Airport Terminal A ApS til brug for opførelsen af Terminal A. Københavns Lufthavne A/S har derved udelukket den effektive konkurrence på markedet for terminalydelser.

44. Københavns Lufthavne A/S påbydes i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24,

- at* bringe overtrædelsen beskrevet ovenfor i pkt. 42-43 til ophør og som led heri,
- at* med reel hensigt at indlede realitetsforhandlinger med Airport Terminal A ApS om virksomhedens adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal, inden [1 måned fra afgørelsen], og i den forbindelse uden unødigt ophold,
- at* orientere Trafikstyrelsen om, at forhandlingerne med Airport Terminal A ApS er påbegyndt,
- at* have gennemført forhandlingerne senest [6 måneder fra afgørelsen], medmindre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen accepterer en udsættelse af denne frist.

45. Københavns Lufthavne A/S påbydes i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24, i forbindelse med forhandlingerne med Airport Terminal A ApS om virksomhedens adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal,

- at* fastsætte en rimelig tidsplan for forhandlingerne og som en del af disse forhandlinger,
- at* fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for Airport Terminal A ApS adgang til at leje og benytte grunden vist på bilag 1,

- at* fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for Airport Terminal A ApS adgang til infrastrukturen i Københavns Lufthavn Kastrup, og i øvrigt
- at* bistå Airport Terminal A ApS loyalt i forbindelse med opnåelsen af de relevante myndigheders godkendelse af opførelsen og driften af Terminal A, herunder navnlig at Trafikstyrelsen skal godkende forhold vedrørende flyvesikkerhed (safety og security) og kapacitet.

46. Københavns Lufthavne A/S påbydes endvidere i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24, som afslutning på forhandlingerne med Airport Terminal A ApS om virksomhedens adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal,

- at* fremsende den af Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS forhandlede aftale og eventuelle efterfølgende ændringer heri om adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal til Trafikstyrelsens godkendelse.

47. Københavns Lufthavne A/S påbydes endelig i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24,

- at* dokumentere over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Københavns Lufthavne A/S har opfyldt påbuddene inden [6 måneder fra afgørelsen], jf. pkt. 44-46 ovenfor.

Dokumentation af, at Københavns Lufthavne A/S har gennemført forhandlinger med Airport Terminal A ApS kan for eksempel ske ved at Københavns Lufthavne fremsender referater af forhandlingerne med Airport Terminal A ApS til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

III. Om påbuddet

48. Det bemærkes, at Københavns Lufthavne A/S i forbindelse med indgåelsen af aftalen med Airport Terminal A ApS efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse vil være berettiget til – som et naturligt led i den nærmere fastsættelse af vilkår parterne imellem – at finde en aftalemæssig løsning med Airport Terminal A ApS på det forhold, at Københavns Lufthavne A/S er det eneste pligtsubjekt i Københavns Lufthavn Kastrup i forhold til de luftfartsmæssige regler om bl.a. flyvesikkerhed og kapacitet.

49. Det vil efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse være udtryk for sædvanlig praksis, hvis Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS aftaler en intern ansvarsfordeling, som medfører at Trafikstyrelsen kan udøve sine beføjelser direkte over for virksomheden Airport Terminal A ApS på såvel det flyvesikkerhedsmæssige område (safety og security), såvel som på det kapacitetsmæssige område.

50. Det vil således være berettiget, hvis Københavns Lufthavne A/S aftaler med Airport Terminal A ApS, at Airport Terminal A ApS skal være forpligtet til at følge Trafikstyrelsens anvisninger, foranstaltninger, påbud og forbud, på såvel det flyvesikkerhedsmæssige område som på kapacitetsområdet.

51. Det bemærkes, at Trafikstyrelsen over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har givet udtryk for, at en sådan aftalemæssig løsning vil kunne godkendes af Trafikstyrelsen.

52. Det bemærkes i den forbindelse, at formålet med denne aftalemæssige løsning overordnet set er at friholde Københavns Lufthavne A/S for ansvar i forhold til Trafikstyrelsens håndhævelse af reglerne på såvel det flyvesikkerhedsmæssige område som på kapacitetsområdet i forhold til Airport Terminal A ApS. Københavns Lufthavne A/S behøver med denne aftalemæssige konstruktion dermed ikke at være ”mellemed” i forhold til Airport Terminal A ApS’ efterlevelse og eventuelle mangel på samme af reglerne på såvel det flyvesikkerhedsmæssige område som på kapacitetsområdet.

53. Airport Terminal A ApS har over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgivet en uigenkaldelig erklæring, hvor virksomheden sammenfattende angiver at ville efterleve Trafikstyrelsens påbud mv. på såvel det flyvesikkerhedsmæssige område som på kapacitetsområdet i forhold til Airport Terminal A ApS.⁵

54. Airport Terminal A ApS har endvidere erklæret at i det omfang politier eller toldmyndigheder, eller andre myndigheder, stiller krav over for CPH, der relaterer sig til Terminal A's passagerterminal og de i forbindelse med

[Note: Det skal her understreges, at udkastet til afgørelse er skrevet før Trafikstyrelsens seneste brev af 12. december 2011]

⁵ Jf. TA's brev af 13. oktober 2011, og se videre TA's brev af 22. september 2008 til KFST, s. 7 og i den sammenhæng TA's safety- og security beskrivelse af 29. januar 2010, som Trafikstyrelsen vurderede, at ”det er formodningen, at der af SLV vil kunne gives de fornødne tilladelser til at opføre Terminal A ...”, jf. s. 3.

Terminal A's passagerterminal udøvede aktiviteter, så accepterer Airport Terminal A ApS, at nævnte krav kan gøres gældende direkte over for Airport Terminal A ApS.

55. Det bemærkes endvidere, at påbuddet i denne sag giver mulighed for, at Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS kan aftale, at Airport Terminal A ApS som et alternativ til grunden vist på bilag 1, kan gives adgang til et tilsvarende areal, som parterne finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal, jf. pkt. 44 ovenfor.

56. Påbuddet kan således enten opfyldes ved, at Airport Terminal A ApS gives adgang til grunden vist på bilag 1, eller ved Airport Terminal A ApS gives adgang til en anden grund, hvis parterne er enige herom.

57. Formålet med denne del af påbuddet er at give parterne mulighed for eventuelt at aftale, at Airport Terminal A ApS kan få adgang til en alternativ grund. Dette forudsætter dog, at parterne er enige herom. Hvis parterne omvendt ikke er enige, er Københavns Lufthavne A/S forpligtet til at give adgang til grunden vist på bilag 1 på de i påbuddet angivne forudsætninger.

58. Det bemærkes endelig, at det i forbindelsen med udformningen af påbuddet har været overvejet, om det ville være mere proportionalt at påbyde Københavns Lufthavne A/S at udbyde den pågældende grund, frem for at påbyde at netop Airport Terminal A ApS skal have adgang til den pågældende grund.

59. Hertil skal *for det første* bemærkes, at et påbud i medfør af konkurrenceoven er udformet med henblik på at bringe den konkrete overtrædelse af konkurrencereglerne til ophør.

60. Det følger heraf, at et påbud om at udbyde grunden til højestbydende ville kunne medføre, at grunden blev anvendt til andre aktiviteter end udbud af aeronautiske og kommercielle terminalydelse. Dermed ville påbuddet ikke have bragt den konkrete overtrædelse af konkurrencereglerne til ophør.

61. Selv hvis betingelserne for udbuddet blev specificeret nærmere, således at kun en udbyder af aeronautiske og kommercielle terminalydelse ville kunne få adgang til grunden, ville det ikke være sikkert, at udbuddet dermed ville bringe den konkrete overtrædelse af konkurrencereglerne til ophør. Det skyldes, at ikke en hvilken som helst passagerterminal vil kunne konkurrere effektivt med Københavns Lufthavne A/S og dermed imødegå konkurrencebegrænsningen. Det ville således reelt være nødvendigt at beskrive i udbudsbetingelserne, hvordan terminalen skal indrettes og drives.

62. Et påbud om at udbyde grunden er således forbundet med en række vanskeligheder og det ikke være sikkert, at udbuddet ville bringe den konkrete overtrædelse af konkurrencereglerne til ophør. Et udbud ses da heller ikke anvendt i tidligere praksis om nægtelse af adgang til infrastruktur.

63. Det skal *for det andet* bemærkes, at den adfærd, som undersøges i denne sag, er Københavns Lufthavn A/S's nægtelse af levering over for Airport Terminal A ApS. Det eventuelle misbrug er således den konkrete leveringsnægtelse over for Airport Terminal A ApS, og et eventuelt påbud skal i sagens natur adressere netop dette misbrug, og ikke et hypotetisk misbrug over for en anden, potentiel udbyder af terminalydelser.

64. Påbuddet i denne sag er derfor udformet som et leveringspåbud i forhold til netop Airport Terminal A ApS i overensstemmelse med praksis

65. For Københavns Lufthavne A/S' bemærkninger til påbuddet henvises til afsnit 12 nedenfor om Københavns Lufthavne A/S' og Airport Terminal A ApS' høringssvar

IV. Sagsfremstilling

1. Indledning

66. Denne sag drejer sig om, at Københavns Lufthavne A/S har afslået at give Airport Terminal A ApS (TA) adgang til at opføre en terminal på en grund i Københavns Lufthavn Kastrup (Københavns Lufthavn), som Københavns Lufthavne A/S (CPH) ejer.

67. Lufthavnsmarkedet er overordnet set et marked, der omfatter alle de ydelser, som luftfartsselskaber og passagerer modtager fra en lufthavn i relation til transport med fly.

68. Lufthavnsmarkedet omfatter således både de ydelser et luftfartsselskab modtager i en lufthavn i forbindelse med start og landing og de ydelser, som en passager modtager i en lufthavn i forbindelse med afgang og ankomst i en lufthavn. Disse ydelser kan leveres direkte af lufthavnsoperatøren eller i forskellige former for samarbejder med eksterne leverandører.

69. I den nedenstående markedsbeskrivelse gennemgås – med særligt fokus på de områder, hvor den planlagte Terminal A eventuelt vil kunne påvirke konkurrencevilkårene – i afsnit 4 en lufthavns udbud af ydelser, dernæst i afsnit 6 en lufthavns brugere, herefter beskrives i afsnit 7 KFST's markedsundersøgelse, dernæst i afsnit 8 Københavns Lufthavn, herefter i afsnit 9 den planlagte Terminal A og til slut i afsnit 10 beskrives internationale erfaringer på området.

70. Oplysningerne i markedsbeskrivelsen anvendes i de efterfølgende analyser i afsnittet om markedsafgrænsning, dominerende stilling og misbrug af dominerende stilling.

2. Virksomhederne

2.1 Airport Terminal A ApS

71. Airport Terminal A ApS (TA) er etableret af en privat investorgruppe bestående af bl.a. to tidligere ledende medarbejdere i Københavns Lufthavne A/S. Derudover er forhenværende transportminister Flemming Hansen formand for TA's bestyrelse.

72. TA ønsker at etablere og drive en ny passagerterminal på en grund ejet af Københavns Lufthavne A/S i Københavns Lufthavn. Terminal A planlægges opført med henblik på at servicere luftfartsselskaber, der flyver med passagerer til og fra Københavns Lufthavns opland.

2.2 Københavns Lufthavne A/S

73. Københavns Lufthavne A/S (CPH) har siden 1990 ejet og drevet lufthavnene i Kastrup og Roskilde.⁶ Før 1990 var lufthavnene ejet af den danske stat og drevet af Københavns Lufthavnsvæsen, der var en statsvirksomhed under Trafikministeriet.

74. Indtil 1994 var CPH 100 pct. ejet af den danske stat, men i 1994 blev 25 pct. af aktierne solgt til private investorer. Fra 2005 havde den australske lufthavnsvæsen Macquarie Airports aktiemajoriteten i CPH. Fra juli 2011 ejer Macquarie Airports Copenhagen 26,8 pct. af aktiekapitalen i CPH, mens The Ontario Teacher's Pension Plan ejer 30,8 pct., og den danske stat ejer 39,2 pct. af aktiekapitalen.⁷ Den resterende del af aktierne er ejet af private og institutionelle investorer i Danmark og udlandet, og ingen af disse aktionærer har en aktiebeholdning på mere end 5 pct.

75. Københavns Lufthavn betegnes typisk som den skandinaviske hovedlufthavn. Lufthavnen er transitlufthavn for flytrafikken mellem den øvrige del af verden og de nationale og regionale lufthavne i Skandinavien.

3. Lufthavne

76. Der kan overordnet defineres to typer lufthavne; hovedlufthavne og sekundærlufthavne (regionale lufthavne). Derudover eksisterer der øvrige mindre lufthavne og flyvepladser, som primært beskæftiger sig med taxi-, ad hoc-, og skoleflyvning.

77. Hovedlufthavne er typisk lufthavne som ligger i umiddelbar forbindelse med en hovedstad eller en regionshovedstad. Hovedlufthavne tilbyder typisk transfer og er ofte også hub-lufthavn for et eller flere luftfartsselskaber. Luftfartsselskaberne har således samlet knudepunktet i deres rutenetværk i denne lufthavn. Eksempler på hovedlufthavne er Københavns Lufthavn, Frankfurt Lufthavn, Charles de Gaulle Lufthavn i Paris og JFK i New York.

78. Sekundærlufthavne kan enten ligge et stykke uden for hovedstaden og derved være et billigere alternativ til hovedlufthavnen, eller lufthavnen kan være en selvstændig destinationslufthavn i en mindre by. Eksempler på sekundærlufthavne er Malmö Lufthavn, Orly Lufthavn (Paris) og Girona Lufthavn (Barcelona).

79. CPH har angivet, at lufthavne kan rangeres trinvist i 4 lag i henhold til den funktion lufthavnene varetager i det globale rutenet. I lag 1 karakteriseres lufthavnen som vigtige netværkslufthavne (som f.eks. DeGaulle) i lag 2 karakteriseres lufthavnene som sekundære netværkslufthavne (som f.eks.

⁶ Jf. lov nr. 428 af 13. juni 1990 om Københavns Lufthavne A/S med de ændringer, der følger af lov nr. 804 af 3. december 1990, lov nr. 338 af 1. maj 1996 og lov nr. 293 af 28. april 2000.

⁷ Jf. Den senest tilgængelige aktionæroversigt, pr. 31. december 2009. I juli 2011 blev det offentliggjort, at Macquarie Airports har indgået en aftale med en canadisk pensionskasse om at overdrage en ikke-kontrollerende aktiebeholdning i Københavns Lufthavne A/S til gengæld for et større kontantbeløb samt øget ejerskab i Sydney Airport.

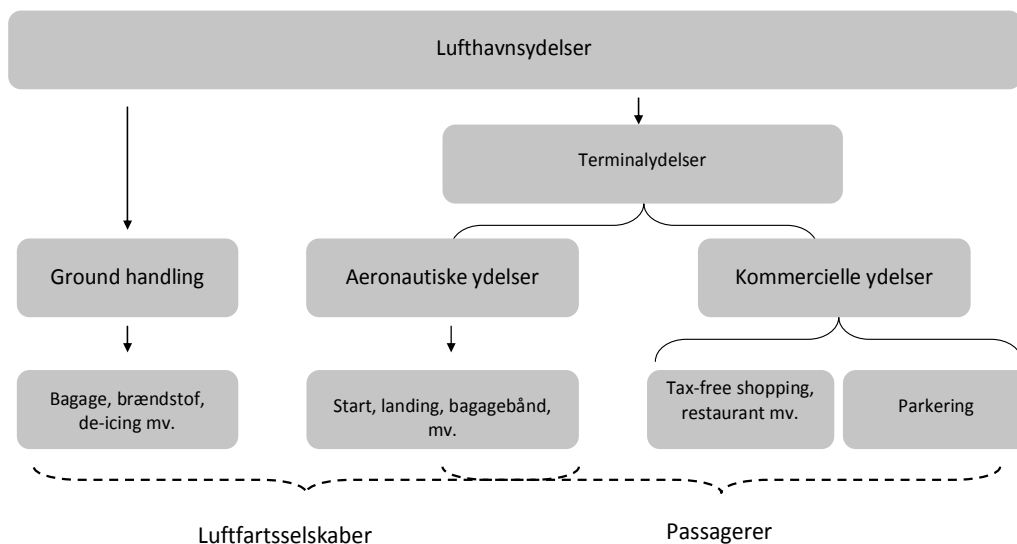
Helsinki eller København), i lag 3 karakteriseres lufthavnene som større regionale lufthavne (som f.eks. Malmö Lufthavn), mens lag 4 består af små lokale lufthavne (som f.eks. Karup Lufthavn).

4. Ydelser i en lufthavn

4.1 Indledning

80. Lufthavnsydelser kan opdeles i tre overordnede kategorier alt efter, hvem der udbyder og efterspørger ydelserne, jf. Figur 1 nedenfor:

Figur 1: Lufthavnsydelser



81. De tre kategorier af ydelser beskrives kort nedenfor og uddybes i de følgende afsnit.

- i). *Ground handling* (håndtering af bagage, de-icing, brændstof- og oliepåfyldning, rengøring, mv.)
 - I Københavns Lufthavn leveres disse ydelser af en ekstern leverandør. Betaling for ydelserne afregnes med luftfartsvirksomhederne.
- ii). *Aeronautiske ydelser* (adgang og benyttelse af infrastruktur for henholdsvis passagerer og luftfartsselskaber på landside og airside dvs. terminaler, security, standpladser, landingsbaner mv.)
 - Disse ydelser udbydes af lufthavnsoperatøren og eventuelt en terminaloperatør. Betaling for ydelserne afregnes af luftfartsvirksomhederne. Passagererne benytter kun visse af ydelserne – såsom terminaler – mens luftfartsselskaber benytter flere af ydelserne.

iii). *Kommercielle ydelser* (tax free butikker, restaurationer, lokaler til luftfartsselskabernes personale, IT-ydelser, parkering mv.)

- o Ydelserne leveres typisk både af lufthavnsoperatøren og/eller en terminaloperatør i samarbejde med forpagtere. Betaling for ydelserne afregnes direkte med passagerne og luftfartsselskaberne.

82. Lufthavne kan overordnet set drives på tre forskellige måder. En lufthavnsoperatør kan agere ved (i) alene at stille den aeronautiske infrastruktur (landingsbaner mv.) til rådighed og koordinere aktiviteterne, mens andre (terminal)operatører udbyder de øvrige ydelser, eller ved (ii) at lufthavnsoperatøren forbeholder sig som den eneste, at udbyde både aeronautiske og kommercielle ydelser til luftfartsselskaber og passagerer.

83. En lufthavnsoperatør kan endelig (iii) operere i en kombination af (i) og (ii), f.eks. ved at luftfartsvirksomheder driver egne terminaler samtidig med, at lufthavnsoperatøren selv driver en eller flere terminaler samt stiller den øvrige aeronautiske infrastruktur til rådighed.⁸

4.2 Ad i) Ground Handling

84. Ground handling er en samlebetegnelse for en række aktiviteter, som omfatter håndteringen af luftfartøjer, passagerer og fragt på jorden. Det gælder f.eks. bagagesortering, lastning og losning af flyet og brændstoftopfyldning. En lufthavnsoperatør er pålagt at sikre, at eksterne leverandører af ground handling-ydelser, såvel som flyselskaber, der vil udføre egen handling, har adgang til lufthavnsanlæggene, ligesom lufthavnsoperatøren skal stille *ground handling-plads* til rådighed for disse.

85. Pligten for lufthavnsoperatøren følger i Danmark af bekendtgørelsen om adgang til ground handling markedet, som implementerer Kommissionens direktiv herom.⁹ Lufthavnsoperatører i EU havde tidligere forbeholdt sig at udføre disse ydelser, men markedet blev liberaliseret efter, at der havde været ført en række konkurrencesager om adgang for uafhængige operatører til at udbyde ground handling i lufthavne. Markedet for ground handling er således blevet liberaliseret, og ground handling kan som udgangspunkt udbydes af eksterne leverandører.

86. De luftfartsselskaber, der vil benytte en eventuel Terminal A, skal som i dag anvende en række ground handling-ydelser. Den påtænkte Terminal A vil ikke umiddelbart have betydning for leveringen af disse ydelser. Det skyldes, at ydelserne på samme vis som i den øvrige lufthavn vil blive udbudt af eksterne ground handling virksomheder.

⁸ Se bl.a. "Low Cost Airport Terminals Report, 2009 Edition", s. 35.

⁹ Ground handling er reguleret i Transportministeriets bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997, der implementerer EU's direktiv om ground handling (nr. 96/67/EF af 15. oktober 1996). En præcis fortegnelse over ground handling-ydelser fremgår af bilag 1 til bekendtgørelsen.

4.3 Ad ii) Aeronautiske ydelser

87. Aeronautiske ydelser er en samlebetegnelse for en række luftfartsspecifikke aktiviteter – i modsætning til de rent kommercielle aktiviteter, som en lufthavn kan danne ramme om.

88. De aeronautiske ydelser vedrører overordnet set flys start og landing, indflyvningskontrol, parkering af fly, passagerers ophold og brug af terminaler, CUTE¹⁰, CUSS¹¹ og security - men ikke ground handling.¹²

89. I Københavns Lufthavn leveres samtlige af ydelserne til passagerluftfarten af CPH, dog varetager den offentlige virksomhed Naviar indflyvningskontrollen. For så vidt angår området for flyfragt (cargo), så leveres terminalydelse af enten private aktører eller CPH.

90. De aeronautiske ydelser kan opdeles efter placering: "Landside", dvs. før security i terminalbygningen, eller "airside", dvs. efter security i terminalbygningen og i forbindelse med start og landing.

91. *Landside*-ydelser omfatter bl.a. adgang til adgangsveje, check-in faciliteter, pulte til selv check-in, dele af bagagehåndteringen, security og samlet det forhold, at der stilles en terminalbygning til rådighed.

92. *Airside*-ydelser omfatter bl.a. benyttelse af start- og landingsbaner og andre faciliteter efter security, herunder dele af bagagehåndteringen, standpladser, safety og ydelser fra kontrolltårn.

93. Luftfartselskaberne betaler for landside og airside ydelserne via lufthavnsafgifter. I Københavns Lufthavn er luftfartselskabernes betaling fordelt på 6 typer af afgifter, henholdsvis (i) en start- og landings afgift, (ii) en passagerafgift, (iii) en securityafgift, (iv) en opholdsafgift, (v) en handling afgift og (vi) en CUTE-afgift. Luftfartselskaberne betaler tillige en separat afgift til Naviar for ydelser fra kontrolltårn. Takststrukturen i Københavns Lufthavn vil blive gennemgået nærmere i afsnit 8.6.4 nedenfor.

94. En terminal danner ramme om en række af disse aeronautiske aktiviteter. Disse ydelser benævnes i det følgende: *aeronautiske terminalydelser*. Det er denne type af aeronautiske ydelser, som TA ønsker at udbyde i konkurrence med CPH. Konkret ønsker TA at udbyde de ydelser, som omfattes af passagerafgiften, CUTE-afgiften og handlingafgiften.

4.4 Ad iii) Kommercielle ydelser

95. Der udbydes en lang række kommercielle ydelser i en lufthavn. Kommercielle ydelser omfatter bl.a. butikker, restaurationer, parkering til biler, biludlejning, reklameplads, lounges, forsikring af bagage, udlejning af lokaler, IT-ydelser til luftfartselskaber og passagerer, lagerplads til brug for

¹⁰ "Common Use Terminal Equipment" (check-in faciliteter).

¹¹ "Commun Use Self Service" (pulte, hvor passagererne selv kan foretage check-in).

¹² Reguleringsmodel for lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn, s. 13.

tax free varer til salg ombord på (charter)fly, faciliteter til luftfartsselskabets personale og conferencefaciliteter.

96. Ydelserne udbydes enten af lufthavns/terminaloperatøren, eller gennem aftaler mellem lufthavns/terminaloperatøren og eksterne leverandører og forpagtere. Ydelserne leveres direkte til passagererne og luftfartsselskaberne.

97. Det fremgår i den forbindelse bl.a. af en rapport om lavprislufthavne og terminaler fra 2009, at:

*”Virtually all commercial airports permit retail companies to set up shop on their premises by way of a concession agreement ... Other traditional non-aeronautical income streams compromise duty-free, automobile parking, rental car concessions, property income from leasing of airport land and offices, advertising concession income and transport concessions. ... Income from car parking is well known to represent one of the most important commercial revenue streams available to any airport... According to an Airports Council International (ACI) global airport survey, airports now derive 50% of their income from non-aeronautical services, with some larger airports earning up to 60%.”*¹³ [Egen understregning]

98. Det fremgår heraf, at de kommercielle ydelser udgør en vigtig og integreret del af en lufthavns samlede indtjening. Lufthavns/terminaloperatørens indtægter fra kommercielle ydelser såsom restaurationer og butikker består typisk af en fast husleje og en given procentdel af omsætningen fra de eksterne leverandører eller forpagtere.¹⁴

99. TA planlægger i lighed med CPH at tilbyde en række kommercielle ydelser – dog i mindre udstrækning, jf. nedenfor afsnit 8 og 9. De kommercielle ydelser, der udbydes i eller i forbindelse med en terminal benævnes i det følgende: *kommercielle terminalydelser*.

5. Passagerterminaler

100. En terminal danner ramme om bl.a. visse aeronautiske og kommercielle ydelser og en række ground handling ydelser (jf. ovenfor, pkt. 91f.), samt visse af de ydelser, som luftfartsselskaberne leverer til deres passagerer. En terminal er i vidt omfang blot en ”skal”, idet en stor del af aktiviteterne i en terminal er konkurrenceudsatte.¹⁵

101. Ydelserne i terminalerne udbydes i dag i Københavns Lufthavn af CPH og en række eksterne leverandører, såsom luftfartsselskaber og ground

¹³ ”Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition” fra Centre for Asia Pacific Aviation, s. 41-42 og 260f.

¹⁴ Reguleringsmodel for lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn, s. 13

¹⁵ Dette er dog ikke ubetinget tilfældet i de eksisterende terminaler i Københavns Lufthavn, hvor CPH på nuværende tidspunkt forestår bagagesortering, IT, passagerinformation, mv.

handlere, jf. afsnit 8 nedenfor. TA ønsker som nævnt at udbyde både *aero-nautiske* og *kommercielle* terminalydelser¹⁶, jf. afsnit 9 nedenfor.

102. TA har i den forbindelse angivet, at parkering og retail er integrerede dele af en passagerterminal. Det giver således ifølge TA ikke mening at etablere en passagerterminal uden samtidig at sikre, at passagererne har mulighed for at parkere nær terminalen.¹⁷

103. En passagerterminal indgår endvidere som en del af en lufthavns infrastruktur. En terminal skal af logistiske og security-mæssige årsager placeres på et areal i en lufthavn. En passagerterminal skal således placeres tilstrækkeligt tæt ved en lufthavns landingsbaner og øvrige infrastruktur (landingsbaneydelserne), – herunder også offentlig transport, for at passagerterminalen kan fungere rent logistisk.

104. Placeres en passagerterminal f.eks. langt fra de standpladser, hvor flyene parkeres, vil det fordyre operationerne. Placeres en terminal uden for lufthavnen vil det fordyre operationerne yderligere, idet både passagerer, luftfartsselskabernes personale, bagage og tax free varer vil skulle transporteres fra terminalen til lufthavnen i forbindelse med en flyvning. En passagerterminal skal endvidere placeres således, at passagerer og personale har tilstrækkelig ubesværet adgang. Dvs., at aktiviteter i og i forbindelse med terminalen skal foregå med tilstrækkelig forbindelse til adgangsveje til den pågældende lufthavn, med adgang til parkeringspladser, etc. Disse forhold medfører, at en passagerterminal af logistiske årsager optimalt set skal placeres på en grund i en lufthavn med adgang til start- og landingsbanerne.

105. En passagerterminal skal endvidere af hensyn til security placeres i en lufthavn, på landside/airside-grænsen, og omfatte den såkaldte CSRA-zone, jf. pkt. 282 nedenfor.

106. Passagerer der benytter en given terminal, skal igennem et security-tjek, jf. pkt. 280 - 281 nedenfor, for fra landside at få adgang til CSRA-zonen og dermed til at boarde et fly airside. Hvis en passager (eller bagage) forlader CSRA-zonen, skal den pågældende passager security-tjekkes igen for at komme ind i CSRA-zonen igen. Det følger heraf, at hvis ikke en passagerterminal placeres i tilstrækkelig forbindelse med en lufthavns CSRA-sikkerhedszone, vil passagerer, der benytter terminalen, skulle security-tjekkes ikke blot i terminalen, men tillige igen ved ankomst til lufthavns CSRA-sikkerhedszone. Det er derfor nødvendigt, at en terminal placeres i umiddelbar forbindelse med en lufthavns landside/airside-grænse.

¹⁶ Ydelser, som omfattes af passagerafgiften, CUTE-afgiften og handlingafgiften.

¹⁷ TA's høringsvar af 27. oktober 2010, bilaget: "Terminal A kommentarer til CPH's kommentarer til KS markedsbeskrivelse", s. 2.

6. Lufthavnens brugere

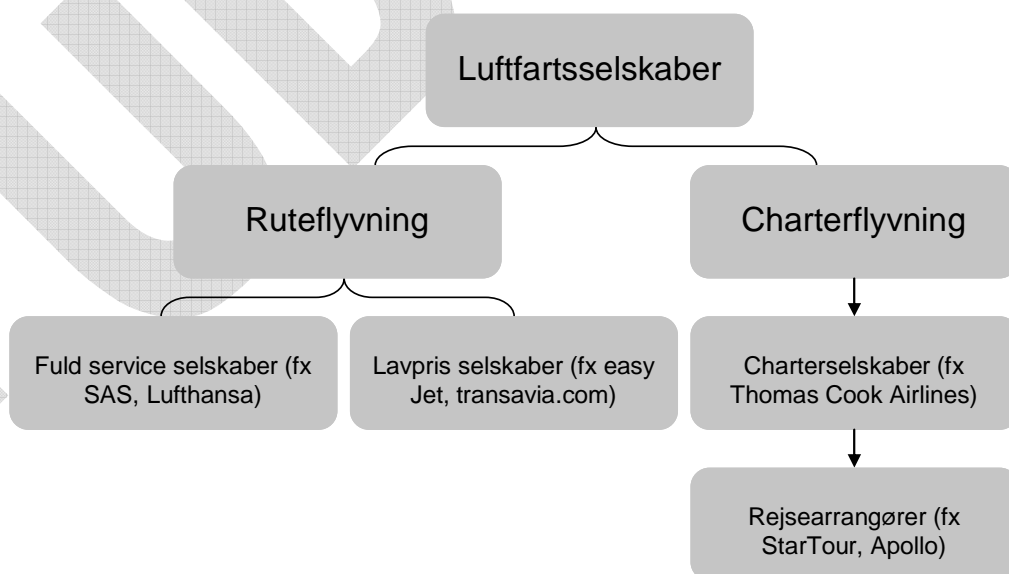
6.1 Indledning

107. En lufthavnsoperatør leverer ydelser til passagerer og luftfartsvirksomheder, ligesom lufthavnen danner rammen for en lang række eksterne leverandørers – herunder fragtvirksomheders – aktiviteter. Fokus for nærværende fremstilling er de områder, hvor den planlagte Terminal A potentielt vil kunne påvirke konkurrencevilkårene. Nedenstående beskrivelse vil derfor fokusere på luftfartsselskaber og passagerer, da det er for disse to kunde/brugergrupper, at den planlagte Terminal A især vil kunne påvirke konkurrencevilkårene. Opførelsen af Terminal A vil potentielt kunne påvirke en række yderligere områder, herunder fragtoperationerne i lufthavnen. Disse aktiviteter vil derfor tillige blive beskrevet nedenfor.

6.2 Luftfartsselskaber

108. En lufthavn benyttes af forskellige typer luftfartsselskaber herunder også luftfartsselskaber, som udelukkende flyver med fragt. I nærværende sag er det som udgangspunkt kun relevant at se på de luftfartsselskaber, der i hovedsagen transporterer passagerer. Dvs. luftfartsselskaber, som flyver rute¹⁸ - og/eller charterflyvning¹⁹, da det er denne type luftfartsselskab, der kan have en interesse i at benytte en eventuel ny Terminal A, jf. Figur 2 nedenfor. Herudover beskrives de luftfartsselskaber, der flyver med fragt, mere kortfattet.

Figur 2: Forenklet oversigt over luftfartsselskaber



¹⁸ Ruteflyvning er defineret som flyvning, der foregår efter en fast, regelmæssig ruteplan.

¹⁹ Charterflyvning er i modsætning til ruteflyvning, ikke-regelmæssig luftfartsvirksomhed. Charterflyvning bruges ofte af rejsearrangører til sæsonvis ferietrafik, hvor en gruppe rejssende skal flyves til samme ferierejsmål.

109. Figur 2 ovenfor er et forenklet billede af luftfartsselskabernes struktur. F.eks. leverer flere ruteflyvningsselskaber tillige fly til charterflyvninger, nogle lavprisselskaber har transfer og nogen fuld service selskaber markedsfører sig som lavprisselskaber. Fragtflyvninger fremgår endvidere ikke af figuren ovenfor, selvom f.eks. nogle passagerfly også medbringer fragt.

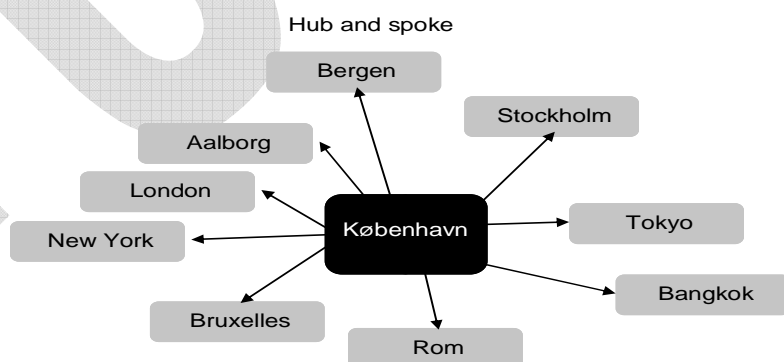
6.2.1 Ruteflyvning

Fuld service selskaber

110. Fuld service selskaber defineres traditionelt som de luftfartsselskaber, der flyver efter det såkaldte "hub and spoke" princip.²⁰ Dvs. luftfartsselskabet har en hovedlufthavn ("hub") og en lang række ruter, som "føder" andre ruter med passagerer ("spokes"). Netværket er ofte indrettet således, at der indenfor et tidsrum på f.eks. 3 timer lander fly fra en række destinationer i hovedlufthavnen ("hub") med passagerer, som skal videre med et andet fly til deres slutdestinationer.

111. Der er flere fordele ved "hub and spoke" princippet. For det første kan flyselskaberne betjene det samme antal destinationer med færre flyruter. Det betyder lavere omkostninger. Derudover er det lettere at fylde flyene op med passagerer fra andre dele af netværket, hvilket medfører, at det kan betale sig at flyve på ruter, der ellers ikke har et tilstrækkeligt passagergrundlag, så længe ruterne tilfører nok passagerer til andre ruter i netværket. Luftfartsselskabet udnytter på den måde kapaciteten i deres fly ved at samle passagerer fra en række små ruter til én større rute (typisk en langdistance destination).²¹ Som eksempel kan nævnes, at SAS benytter Københavns Lufthavn som virksomhedens "hub". Figur 3 nedenfor illustrerer "hub and spoke" princippet. De fleste fuld service selskaber er også medlemmer af en alliance (f.eks. Star alliance²²) med andre fuld service selskaber.

Figur 3: "Hub and spoke" og "point-to-point" principperne

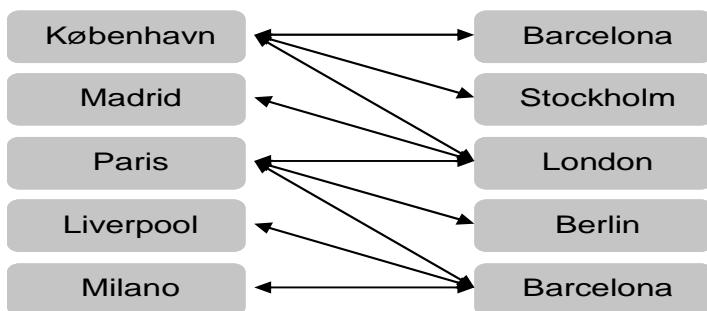


²⁰ Jf. bl.a. Analyses of the European air transport market, Airline Business Models, December 2008, s. 5.

²¹ Jf. bl.a. Konkurrenceregørelsen 2002 kap. 4, samt Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic, OECD 2009, s. 31-38.

²² www.staralliance.com

Point-to-point



Lavprisselskaber

112. Lavprisselskaber er luftfartsselskaber, hvor den primære konkurrenceparameter er prisen. Lavprisselskaberne opererer generelt med meget lave omkostninger sammenlignet med fuld service selskaberne.

113. I modsætning til fuld service selskabernes ”hub and spoke” princip foretrækker lavprisselskaberne typisk kun at operere med ”punkt-til-punkt” ruter. Det betyder, at hver rute betragtes som individuel uden nogen (planlagte) forbindelser i andre lufthavne, jf. Figur 3 ovenfor. Det medfører, at flyet ikke skal vente på andre fly(ankomster) for at kunne gå i luften. Derved optimeres turn around-tiden, og flyet kan således være i luften mest muligt.²³

114. Lavprisselskaber efterspørger typisk så enkle og billige ydelser i en lufthavn som muligt, eksempelvis foretrækker lavprisselskaber at deres passagerer går om bord i flyet direkte fra terminalen frem for at benytte en bro. For disse selskaber betyder passagerafgiften relativt meget på grund af den generelt høje kabinefaktor (passagerbelægning).

115. Lavprisselskaberne har i praksis ofte benyttet sig af sekundære lufthavne frem for hovedlufthavnen. Det skyldes dels, at disse lufthavne ofte er billigere end hovedlufthavnen, dels at de sekundære lufthavne sjældent er overbelastede – og derved undgår forsinkelser som forlænger flyets turn around-tid.²⁴ Eksempelvis benytter lavprisselskaberne Norwegian og Ryanair Orly lufthavnen i Paris i stedet for hovedlufthavnen Charles de Gaulle. Omvendt benytter de fleste lavprisselskaber CPH frem for andre regionale lufthavne.

116. Den seneste udvikling på markedet tyder imidlertid på, at lavprisselskaberne i stigende grad også vælger at anvende hovedlufthavne, grundet det attraktive marked, som disse lufthavne typisk befinder sig på.

²³ Jf. bl.a. Air transport liberalization and its impacts on airline competition and air passenger traffic, international transport forum 2009, OECD s. 53.

²⁴ Jf. bl.a. Analyses of the European air transport market, Airline Business Models December 2008, s. 9 og Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic” fra OECD, 2009, s. 52-53.

6.2.2 Charterflyvning

117. Charterluftfartsselskaber eksisterer primært for at servicere rejsearrangører, hvorfor det er rejsearrangørerne, der træffer de endelige valg om allokering af kapacitet til en given lufthavn, mv. Charterfly opererer typisk mellem en given hovedlufthavn og lufthavne tæt på de store charterturistmål. Flyruterne og frekvensen på de enkelte ruter er bestemt af efterspørgslen fra rejseoperatørerne. Rejseoperatørerne køber typisk et vist antal sæder for mindst én ferisesæson. Nogle af de store charterselskaber har tilknyttet deres eget luftfartsselskab.²⁵

118. Ofte er det de samme luftfartsselskaber, som flyver ruteflyvninger, der også flyver charter. I Danmark er SAS f.eks. et af de største charterluftfartsselskaber.²⁶

6.2.3 Sammenfatning – den seneste udvikling.

119. I forbindelse med udviklingen på markedet for luftfart, som i den seneste årrække har været kendetegnet ved hård konkurrence og økonomisk afmatning, bliver grænsefladerne mellem de forskellige selskabstyper mindre og mindre. Selskaberne konkurrerer således ofte om de samme kunder, uanset om de er fuld service-lavpris- eller charterselskaber. Luftfartskunderne har vænnet sig til lave flypriser og er blevet meget prisbeviste, og prisen er derfor blevet en primær konkurrenceparameter for alle selskaber. Som et eksempel kan fremhæves, at et traditionelt fuld service selskab som SAS i dag tillige betragter sig selv som Danmarks største lavprisselskab.²⁷

6.3 Passagerer

120. En lufthavn benyttes også af forskellige typer af passager, ligesom det er tilfældet med luftfartsselskaber.²⁸

121. Passagerer i en lufthavn kan opdeles enten som fritidsrejsende eller forretningsrejsende, eller f.eks. som tidsfølsomme eller ikke-tidsfølsomme. Disse kategorier af passagerer kan have forskellige præferencer i forbindelse med valg af flyrejse og dermed også valg af afrejselufthavn.²⁹

122. For den fritidsrejsende vil prisen oftest være den vigtigste parameter, mens fleksibilitet vedrørende bookingtidspunktet og til at ændre billetten er mindre vigtig. Den fritidsrejsende passager vil typisk ikke være særlig tids-sensitiv, og det har således mindre betydning for passageren, hvilket tidspunkt på dagen flyafgangen ligger. Den fritidsrejsende vil også ofte være

²⁵ Startour benytter f.eks. deres eget luftfartsselskab TUI fly Nordic.

²⁶ Jf. bilag 2 referat af mødet mellem KFST og Startour.

²⁷ Jf. bilag 2, referat af mødet mellem KFST og SAS.

²⁸ Jf. bl.a. "Low Cost Airport Terminals Report" fra Center for Asia Pacific Aviation, s. 273-276 og 282-284.

²⁹ Se bl.a. en rapport om Kastrup Lufthavn udarbejdet af Copenhagen Economics for Region Hovedstaden "Der er noget i luften", s. 13.

mere villig til ofre lidt mere transporttid til og fra lufthavnen for til gengæld at opnå en lavere rejsepris.³⁰

123. Forretningsrejsende er derimod typisk mere tidsfølsomme end fritidsrejsende, da de ofte skal være på et bestemt sted på et bestemt tidspunkt. Derfor efterspørger de en vis fleksibilitet i deres billetter og booker ofte ikke før i sidste øjeblik, og de er villige til at betale ekstra for denne fleksibilitet, jf. også afsnit 3.4.2.5 nedenfor vedrørende priselasticiteter. Kommissionens undersøgelser i forbindelse med konkrete sager viser også, at forretningsrejsende typisk vælger den afgangs- og ankomstlufthavn, som ligger tættest på deres endelige rejsemål, hvilket i langt de fleste tilfælde er ensbetydende med en hovedlufthavn.³¹

124. Kommissionens seneste undersøgelser peger på, at det kan være mere sigende at opdele passagerer efter, om de er tidsfølsomme eller ikke-tidsfølsomme, frem for en opdeling i f.eks. forretningsrejsende og fritidsrejsende.³²

6.4 Fragtvirksomheder

125. Flyfragt indgår som et led i de aktiviteter, der foregår i Københavns Lufthavn.

126. Det nuværende østområde i lufthavnen, som benyttes til fragt, omfatter mere end 220.000 m². Hertil kommer et større område på ca. 400.000 m², som CPH har angivet vil blive inddraget i projekt "Cargo City". Hertil kommer, at der er en fragtterminal i nordområdet, et område som ellers fortrinsvis benyttes til passagervendte aktiviteter.

127. Fragtvirksomhederne lejer arealer og/eller fragtterminaler af CPH i Københavns Lufthavn. De nuværende fragtterminaler er alle ejet og drevet af tredjemænd, dvs. fragtvirksomheder uafhængige af CPH.³³

128. Den årlige volumen af fragt var i 2008 omkring 350.000 tons, i 2009 ca. 310.000 tons og i 2010 ca. 309.000 tons. CPH har imidlertid i virksomhedens høringssvar angivet, at virksomheden forventer en stigning i fragtvolumen på sigt.³⁴

³⁰ Dette fremgår bl.a. af Kommissionens markedsundersøgelse i 2009 i sag nr. M.5335, Lufthansa/SN airholding, pkt. 19.

³¹ Jf. Kommissionens afgørelse af 22. juni 2009 i sag nr. M.5335, Lufthansa/SN airholding, pkt. 19.

³² Sondringen mellem tidsfølsomme og ikke-tidsfølsomme passagerer fremgår ligeledes bl.a. af Rettens dom af 4. juli 2006 i sag nr. T-177/04 om easyJet, pkt. 103-104, Kommissionens afgørelse af 22. juni 2009 i sag nr. COMP7M.5335, Lufthansa/SN Airholding, pkt. 15-22 og Kommissionens afgørelse af 28. august 2009 i sag nr. COMP/M.5440 om Lufthansa/Austrian Airlines, pkt. 18-22.

³³ Jf. TA's høringssvar af 27. oktober 2010, bilaget: "Terminal A kommentarer til CPH's kommentarer til KS markedsbeskrivelse", s. 2.

³⁴ CPH har i den forbindelse angivet, at den grund TA ønsker adgang til være den eneste mulighed for CPH at indgå et samarbejde med endnu en stor fragtoperatør, jf. CPH's hø-

7. Markedsundersøgelse

7.1 Indledning

129. KFST har foretaget en markedsundersøgelse på området for luftfart i nærværende sag. KFST har således foretaget undersøgelser blandt både lufthavne, luftfartsselskaber og passagerer.

130. Resultaterne fra markedsundersøgelsen indgår i de efterfølgende afsnit om markedsafgrænsningen, dominans og misbrug af dominerende stilling.

131. I forhold til lufthavne og luftfartsselskaber har KFST afholdt møder med disse. I forhold til passagerne har styrelsen i samarbejde med den eksterne analysevirksomhed Synovate foretaget en spørgeskemaundersøgelse af et repræsentativt udvalg af (Internet)befolkningen over 18 år i en række områder, som beskrevet nærmere nedenfor. Undersøgelsen omfatter således både respondenter, der er passagerer i Københavns Lufthavn, og respondenter, der er passagerer i andre lufthavne.

132. Resultater fra de 3 undersøgelser (lufthavne, luftfartsselskaber og passagerer) fremgår nedenfor.³⁵

7.2 Markedsundersøgelse blandt Københavns Lufthavns passagerer

133. KFST har i samarbejde med analysevirksomheden Synovate foretaget en markedsundersøgelse blandt de passagerer, der har fløjet fra Københavns Lufthavn.

134. Markedsundersøgelsen er foretaget med henblik på at afdække passagerernes præferencer (efterspørgsel). Resultaterne fra denne del af markedsundersøgelsen indgår især i det efterfølgende afsnit om markedsafgrænsningen, hvor det undersøges, hvordan det relevante marked skal afgrænses.

135. Synovate foretog i første omgang en kvalitativ for-undersøgelse for bl.a. at afdække, hvilke kriterier passagerer lægger vægt på ved valg af lufthavn. De fundne parametre blev efterfølgende anvendt i den kvantitative markedsundersøgelse blandt respondenter i Danmark og Sverige.³⁶

ringssvar af 6. september 2010, side 13. TA har omvendt angivet, at der dels er mere plads i østområdet, end Terminal A vil bruge, dels at området øst for kystvejen er ubebygget, jf. TA's høringssvar af 27. oktober 2010, s. 6.

³⁵ For yderligere resultater henvises til [Bilag 2](#), som er referater fra KFST's møder med lufthavnene, [Bilag 3](#), kvalitativ og kvantitativ rapport fra passagerundersøgelsen udarbejdet af Synovate, samt [Bilag 4](#) som er referater fra styrelsens møder med luftfartsselskaberne.

³⁶ Dataindsamlingen til den kvantitative undersøgelse er foretaget via online web-interviews i perioden 16.-22. december 2009 i Danmark og Sverige. Der er blevet indsamlet 3300 interviews til afdækningen af Københavns Lufthavns penetration og markedsandele og 1491 respondenter har besvaret det fulde spørgeskema.

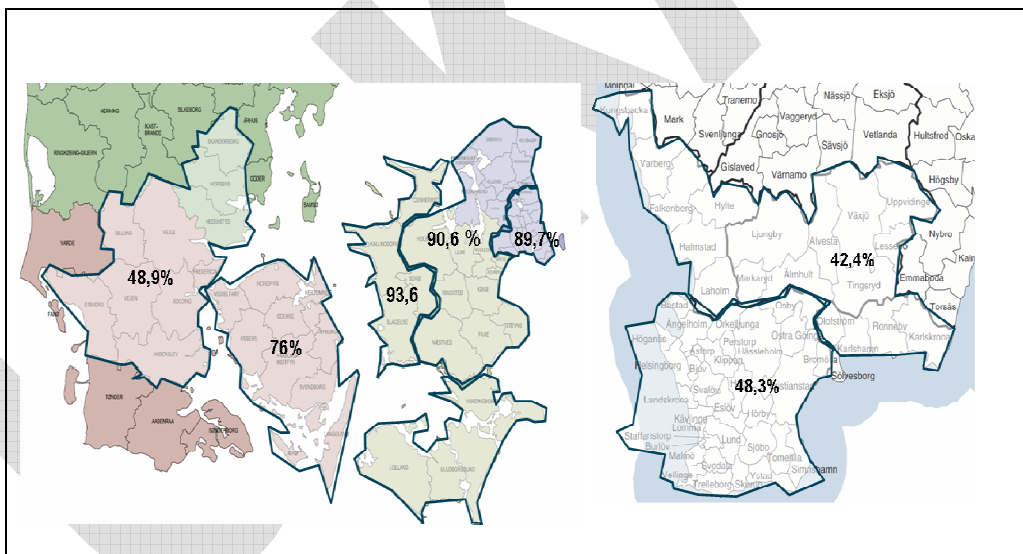
136. I samarbejde med analysevirksomheden er der defineret en række geografiske områder, hvorfra respondenterne er udvalgt. Områderne fremgår af den nedenstående Figur 4, og er blevet udvalgt på baggrund af en antagelse om, at Københavns Lufthavns oplandsområde dækker en radius på ca. 2 timers kørsel fra Københavns Lufthavn.

7.2.1 Markedsandele blandt passagerer

137. I undersøgelsen er respondenterne blevet spurgt, hvilke lufthavne de har benyttet som deres afrejseflyvning indenfor de seneste 2 år. Dvs. at lufthavne, som er benyttet som mellemlid (transfer og transit) ikke er talt med.

138. På baggrund af disse svar er Københavns Lufthavns markedsandele målt i passagerer beregnet.³⁷ Af Figur 4 nedenfor fremgår, hvor store markedsandele Københavns Lufthavn har i oplandsområdet fordelt på de regioner: Hovedstadsområdet, Nord/Midtsjælland, Vest/Sydsjælland, Fyn og Jylland (kun Midtjylland er medtaget). I Sverige er områderne Skåne og Halland/Blekinge/Kronoberg omfattet af analysen.

Figur 4: Københavns Lufthavns markedsandele



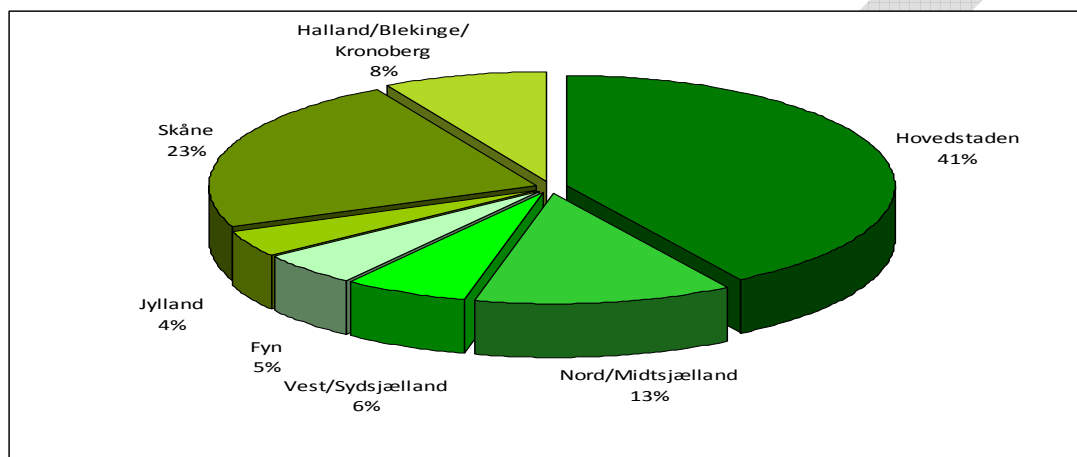
139. Det fremgår således af figuren ovenfor, at Københavns Lufthavn har store markedsandele i alle regioner.³⁸ Lufthavnen formår således at trække passagerer fra stort set hele Danmark og et godt stykke op i Sverige. Det kan overvejes, om Midtjylland og Nordjylland burde have været medtaget i analysen. Det vurderes imidlertid ikke at ændre undersøgelsens resultater

³⁷ Markedsandelene er beregnet på baggrund af det samlede antal rejser som respondenterne har foretaget, dvs. hvis en respondent har foretaget flere rejser inden for de seneste 2 år, tæller alle rejser med i beregningen. Undersøgelsen belyser alene afgående passagerer. Det skyldes bl.a., at det kun er for afgående passagerer, at lufthavnen modtager lufthavnsafgifter.

³⁸ Københavns Lufthavn har således en markedsandel på 89,7 pct. i Hovedstaden, 90,6 pct. i Nord/Midtsjælland, 93,6 i Vest/Sydsjælland, 76 pct. på Fyn, 48,9 pct. i Midtjylland og endelig 48,3 pct. og 42,4 pct. i hhv. Skåne og Halland/Blekinge/Kronoberg.

mærkbart, at de pågældende regioner er udeladt.³⁹ Københavns Lufthavns passagerer primært kommer fra Hovedstaden (41 pct.), Nord/Midtsjælland (13 pct.) og Skåne (23 pct.), jf. Figur 5 nedenfor.

Figur 5: Passagerandel fra de forskellige regioner



Anm.: CPH finder tilsvarende fordeling af passagerer i deres oplandsanalyse fra 2009 (Hovedstaden 43 %, Sjælland 13 % og Sydsverige 23 %).

140. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at Billund Lufthavn har betydelige markedsandele i Jylland samt en mindre andel på Fyn.

141. Derimod er der ifølge undersøgelsen ingen flypassagerer øst for Storbælt, som har fløjet fra Billund Lufthavn. I Hovedstaden og det øvrige Sjælland er det kun Stockholm og Ålborg Lufthavn som har markedsandele udover Københavns Lufthavn. Dvs., at undersøgelsen viser, at ingen flypassagerer fra Sjælland har benyttet Malmö Lufthavn indenfor de seneste 2 år. Ifølge undersøgelsen har Malmö Lufthavn udelukkende passagerer fra Sverige.

142. Undersøgelsen illustrerer, at passagerne typisk vælger flyrejser fra den lufthavn, der ligger nærmest. Jo længere væk fra Københavns Lufthavn, jo færre passagerer vælger at benytte lufthavnen. Således vælger passagerer fra Fyn og især Jylland oftere flyrejser fra en anden lufthavn end Københavns Lufthavn. Omvendt er der kun højst 10 pct. af de rejsende fra Sjælland, som har valgt en anden lufthavn end Københavns Lufthavn.

143. Figuren viser således, at konkurrencesituationen mellem lufthavnene er asymmetrisk. På den ene side er Københavns Lufthavn i stand til at trække passagerer fra bl.a. områderne Jylland og Skåne, mens lufthavnene i de pågældende regioner på den anden side ikke har passagerer fra Sjælland. Undersøgelsen peger således i retning af, at de regionale lufthavne - i dette tilfælde Billund Lufthavn og Malmö Lufthavn - har et væsentlig mindre oplandsområde end Københavns Lufthavn.

³⁹ Passagerandelen fra disse regioner udgør kun hhv. 2 pct. og 5,5 pct. af Københavns Lufthavns samlede passagerer, jf. CPH's oplandsanalyse, der vedlægges som Bilag 5.

7.2.2 Årsag til valg af lufthavn og transporttid til lufthavn

144. Respondenterne er blevet spurgt om årsagen til deres valg af lufthavn.⁴⁰ Respondenterne vægter (i) ”billetpris på rejsen” højest i alle regioner, derudover vægter følgende årsager højest; (ii) ”afstand fra hjem til lufthavn/rejsetid til lufthavn”, (iii) ”udbud af destinationer/mulige afrejsetidspunkter”, samt (iv) ”gode forbindelser med offentlig transport/direkte togforbindelse”.⁴¹

Ad (ii) afstand fra hjem til lufthavn/rejsetid til lufthavn:

145. Markedsundersøgelsen viser, at den gennemsnitlige transporttid til Københavns Lufthavn er 65 minutter.

146. Adspurgt om den maksimale acceptable transporttid til en given lufthavn svarede respondenterne i gennemsnit 107 kilometer og 97 minutter. Tallene dækker over store forskelle mellem regioner og spænder fra 56 kilometer (71 minutter) for passagerer fra Hovedstaden til 228 kilometer (149 minutter) for passagerer fra Jylland.⁴²

147. Europæiske konkurrencemyndigheder og Kommissionen har tillige gennemført en række undersøgelser af, i hvilket omfang den samlede rejsetid spiller en rolle for passagerernes valg af lufthavn.

148. Senest i sagen om BAA's lufthavne konkluderede de engelske konkurrencemyndigheder på baggrund af en markedsundersøgelse, at:

*”The results indicated that location was the most important factor affecting their [passagerernes] choice of airport.”*⁴³ [Egen tilføjelse]

149. I sagen om Ryanairs køb af Aer Lingus tog Kommissionen udgangspunkt i at passagerer er villige til at rejse en afstand på ca. 100 km eller svarende til ca. 1 times kørsel i bil for at nå en lufthavn. Det fremgår således af afgørelsen, at:

”For at vurdere, om to lufthavne er substituerbare ud fra kundernes synspunkt, har Kommissionen baseret sig på en række forhold: — afstande og rejsetider blev sammenholdt med et vejledende benchmark: 100 km/1 times køretid. Dette benchmark blev anvendt som udgangspunkt og blev fortolket i lyset af de særlige forhold ved de respektive

⁴⁰ Respondenterne blev stillet over for en række årsager, hvorfra respondenterne skulle vælge den vigtigste og den mindst vigtige.

⁴¹ Disse resultater ses i en vis grad at stemme overens med erfaringer i international sammenhæng, jf. f.eks. ”The Role of Accessibility in Passengers Choice of Airport” OECD, 2008, s. 13-16 og s. 22 samt ”UK airports”, Office of Fair Trading 2006, pkt. 5.10-5.11.

⁴² Svenskere fra Halland/Blekinge/Kronoberg er villige til at bruge 161 minutter men kun køre 201 km. Disse resultater ses til en vis grad at stemme overens med en rapport om Kastrup Lufthavn udarbejdet af Copenhagen Economics for Region Hovedstaden ”Der er noget i luften”, s. 11, hvori der bl.a. er angivet et 2-timers oplandsområde til Kastrup Lufthavn.

⁴³ BAA Airports market Investigation, Competition Council, 19. marts 2009, s. 60.

lufthavne og de andre elementer, der blev taget i betragtning." [Egen fremhævning]

150. Det fremgår endvidere, at:

*"Det er den almindelige vurdering, at der er en tendens til, at ferierejsende er mere prisfølsomme. De er i højere grad end forretningsrejsende tilbøjelige til at foretrække en længere samlet rejsetid til gengæld for en lavere samlet billetpris. På ruter, hvor den skønnede andel af ferierejsende er høj, er det derfor rimeligt at antage, at lufthavnssubstituerbarheden efter passagerernes opfattelse er større snarere end mindre."*⁴⁴

151. Det fremgår heraf, at passagerer, der køber fritidsrejser, som udgangspunkt er villige til at acceptere en længere rejsetid end forretningsrejsende.

152. Det fremgår endvidere af Kommissionens sag om statsstøtte i Aarhus Lufthavn A/S, at Kommissionens markedsundersøgelse viste, at rejsende, der benyttede lavprisselskaber, var rede til at rejse to eller flere timer for at nå frem til deres afgangslufthavn.⁴⁵

Ad (iii) - "Udbud af destinationer og mulige afrejsetidspunkter"

153. Det fremgår af undersøgelsen, at det i den sammenhæng spiller en rolle for passagerernes valg af lufthavn, hvilken frekvens af afgang/afgangstidspunkter luftfartsselskaberne i den pågældende lufthavn kan tilbyde.

154. Frekvensen af afgang i en lufthavn afhænger på den ene side af luftfartsselskabernes kapacitet (det antal af ruter og afgang, som luftfartsselskaberne ønsker at udbyde), og på den anden side af lufthavnens kapacitet (antallet af ledige "slots" på et givent tidspunkt).

155. En rejsende, som vægter antallet af afgang (og dermed den samlede rejsetid) højere end rejsens pris, vil alt andet lige foretrække at rejse fra en lufthavn, hvor der er et ruteudbud, som passer den pågældende rejsende.

156. Det kan derfor konkret være nødvendigt tillige at inddrage frekvensen af afgang og lufthavnens kapacitet i en vurdering af, om den pågældende lufthavn på kort og mellemlangt sigt er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på andre lufthavne i oplandet.⁴⁶

⁴⁴ Kommissionens beslutning af 4. juli 2007 i sag nr. COMP/M.4439, Ryanair/Aer Lingus, pkt. 85, som gengivet i Resumé af Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 om en fusions uforenelighed med fællesmarkedet og EØS-aftalen, 2008/C 47/05, pkt. 21.

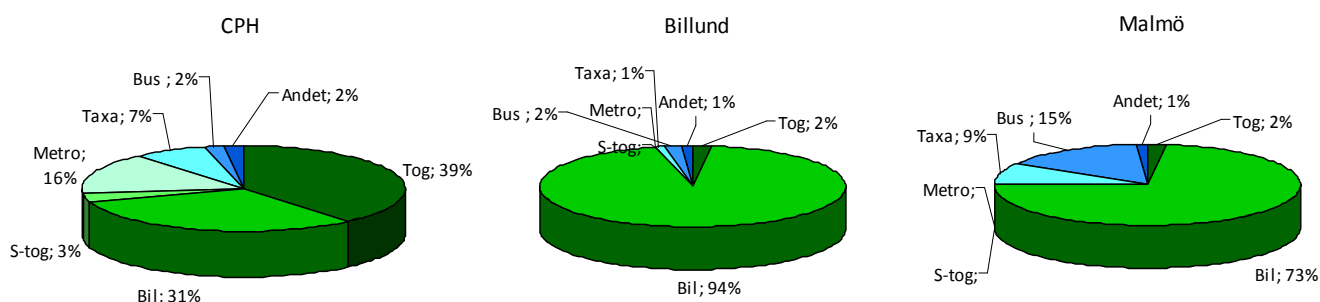
⁴⁵ Meddelelse af 30. januar 2008, i sag "Statsstøtte nr. C 5/2008 (ex NN 58/2007) - Danmark, Ulovlig støtte indrømmet af Aarhus Lufthavn A/S til fordel for Ryanair" pkt. 49.

⁴⁶ Se i denne sammenhæng en rapport om Kastrup Lufthavn udarbejdet af Copenhagen Economics for Region Hovedstaden "Der er noget i luften", s. 12 og 15-19.

Ad (iv) - "Gode forbindelser med offentlig transport/direkte togforbindelse"

157. Markedsundersøgelsen viser, at det primære transportmiddel passagererne benytter for at komme til Københavns Lufthavn er toget (39 pct.), dernæst bilen (31 pct.) og metro/S-tog (19 pct.), jf. Figur 6 nedenfor. I gennemsnitsberegningen indgår relativt store forskelle mellem regioner.

Figur 6: Primært transportmiddel til lufthavn



158. Til sammenligning benytter langt hovedparten af Billund Lufthavns og Malmö Lufthavns passagerer bilen, når de skal til lufthavnen. 94 pct. af Billund Lufthavns passagerer og 73 pct. af Malmö Lufthavns passagerer benytter således bilen som transportmiddel til lufthavnen, jf. Figur 6 ovenfor. Dette illustrerer de gode kollektive transportmuligheder til Københavns Lufthavn, hvor det er muligt at komme til med både tog og metro, mens det er nødvendigt også at benytte bus for at komme til de øvrige lufthavne med kollektive transportmidler.

7.2.3 Lufthavn eller rejsedestination?

159. Respondenterne er blevet spurgt om, hvorvidt de først tænkte på *destination* eller *afrejselufthavn* i forbindelse med købet af deres seneste flyrejse. Der er stor enighed i alle regioner om, at man først vælger destination på rejsen og derefter lufthavn - 89 pct. af respondenterne svarer således, at de først tænker på destinationen. Dette stemmer overens med at respondenterne angiver, at udbud af destinationer er en vigtig parameter i deres valg af lufthavn, jf. pkt. 153 ovenfor.

160. Undersøgelsen viser dog ligeledes, at 59 pct. af respondenterne enten vil vælge at mellemlande eller vælge en helt anden destination, hvis den pågældende destination ikke udbydes i den foretrukne lufthavn.

161. Særligt vil respondenter fra Hovedstaden og Nord/Midtsjælland i stor udstrækning vælge en anden destination eller mellemlande, hvis det ikke er muligt at komme til den valgte destination fra den foretrukne lufthavn. Jo længere væk fra Københavns Lufthavn passagerer er bosat, jo større er villigheden til at vælge en anden lufthavn for at komme til den valgte destination.

162. Dette resultat af markedsundersøgelsen skal ses i sammenhæng med resultaterne fra det kvalitative forstudium. En af konklusionerne fra det kvalitative forstudium var i den forbindelse, at:

”Valget af Københavns Lufthavn, Kastrup i forhold til den enkelte rejse bygger på rutine og fortrolighed. De konkurrerende lufthavne vælges ikke bevidst fra i det enkelte tilfælde – de fravælges generelt pga. forventninger om forhøjet tids- og rejse-budget.”

163. Det kvalitative forstudium viste endvidere, at ”udbud af rejsedestinationer” ikke var blandt de 5 vigtigste kriterier for valgt af lufthavn.

164. Disse resultater fra det kvalitative forstudium peger således på, at passagererne (bevidst eller ubevidst) tager udgangspunkt i, at en rejse foretages fra Københavns Lufthavn, og først hvis denne rejse ikke udbydes fra lufthavnen, aktivt søger en rejse fra en anden lufthavn.

165. Dette billede stemmer overens med, at det markedsundersøgelsen efterfølgende viste, at 85 pct. af respondenterne foretog den indledende søgning efter en rejse på rejseselskabets, flyselskabets eller søgemaskinens hjemmeside, mens alene 2 pct. benyttede CPH’s hjemmeside.

7.2.4 Trade-off test

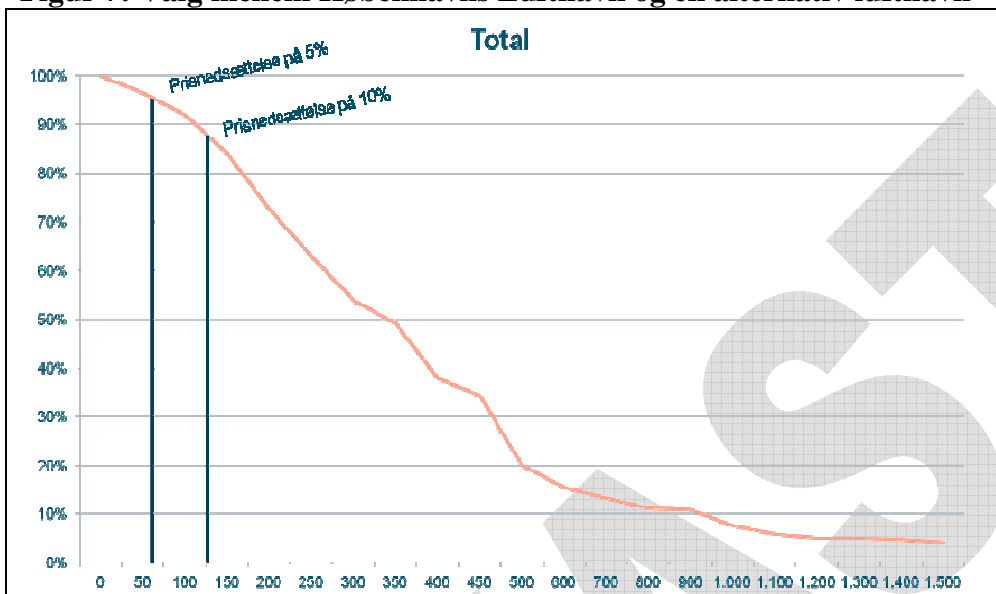
166. Markedsundersøgelsen omfatter endvidere en ”trade-off” test, hvor respondenterne er blevet bedt om at tage stilling til, hvilken lufthavn de helst ville have rejst fra, afhængig af nogle givne forudsætninger vedrørende pris, ventetid og parkeringsafgift. Analysen er lavet ud fra en ”alt andet lige” betragtning, dvs. at passageren skal forestille sig, at den samme rejse er tilgængelig i alle de lufthavne, der spørges til (Odense, Billund, Københavns og Malmö).

167. Respondenten vælger sin første og anden prioritet i forhold til, hvilken lufthavn respondenterne ønsker at flyve fra. Herefter ændres forudsætningerne indtil respondenterne vælger sin anden prioritet frem for sin første prioritet.

168. Ifølge undersøgelsen har 74 pct. af respondenterne valgt Københavns Lufthavn som deres første prioritet, som svar på hvilken lufthavn de ville have rejst fra, hvis deres seneste flyrejse var tilgængelig i samtlige adspurgte lufthavne (Københavns, Billund, Odense og Malmö lufthavne), og billetprisen var den samme.

169. Af Figur 7 nedenfor fremgår det, hvilken besparelse respondenterne skal have, for at være villige til at vælge Københavns Lufthavn fra til fordel for en alternativ lufthavn (Odense, Malmö eller Billund). Figuren viser ad den vandrette akse den relevante besparelse i kroner, der skal til, før en passager ville fravælge Københavns Lufthavn til fordel for en alternativ lufthavn. Figurens lodrette akse viser, hvor mange passagerer, der vil skifte ved en given besparelse.

Figur 7: Valg mellem Københavns Lufthavn og en alternativ lufthavn

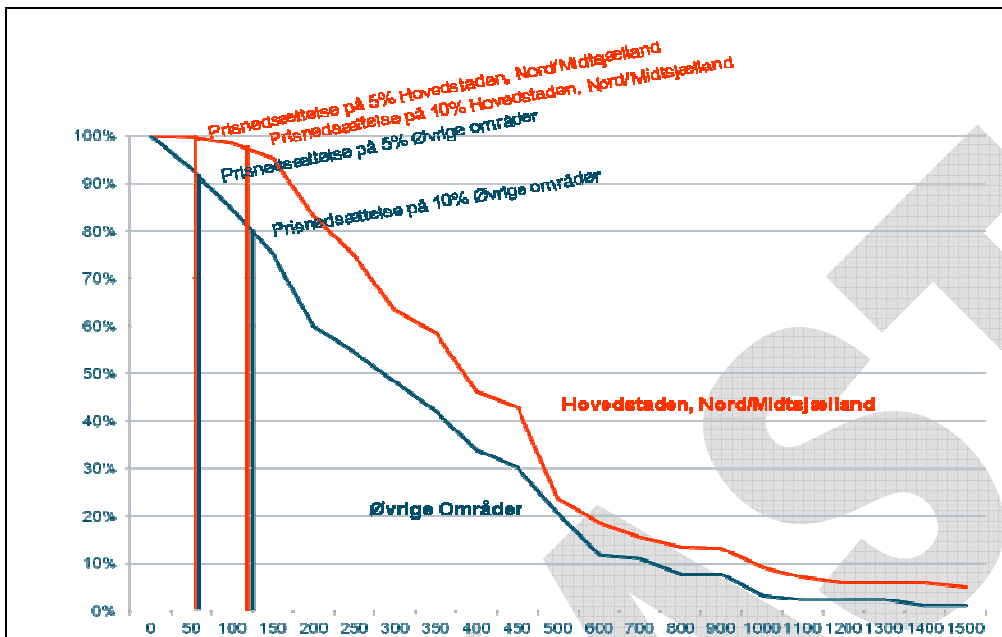


170. Trade off testen viser, jf. Figur 7 ovenfor, at ved et prisfald på 10 pct. på billetprisen på en tilsvarende flyrejse i den lufthavn, som respondenterne har valgt som anden prioritet, vil ca. 12 pct. af respondenterne vælge en anden lufthavn end Københavns Lufthavn. Det skal i den forbindelse bemærkes, at CPH har angivet, at lufthavnsafgifterne udgør ca. 17 pct. af lavprisselskabernes omkostninger – og mindre for så vidt angår fuld service og charterselskaberne.⁴⁷ Det fremgår af undersøgelsen, at det primært er Malmö Lufthavn, som vælges i stedet for Københavns Lufthavn.

171. Hvis respondenterne opdeles i to grupper således, at Hovedstaden og Nord/Midtsjælland udgør én gruppe og de øvrige regioner en anden gruppe, fremgår det af undersøgelsen, at Sjællænderne er mindre villige til at flytte til en anden lufthavn. Ved en prisnedsættelse på 10 pct. er det kun 3 pct. af respondenterne fra dette område, som vil flytte fra Københavns Lufthavn til deres anden prioritet, jf. Figur 8 nedenfor.

Figur 8: Hvornår vælges Københavns Lufthavn fra til fordel for alternativ lufthavn (geografisk opdeling)

⁴⁷ Jf. CPH's e-mail af 15. november 2010, de vedhæftede slides udarbejdet til brug for møde mellem KFST og CPH den 16. november 2010, s. 9. Det følger heraf, at ved et prisfald på 10 pct. af lufthavnsafgifterne, da ville mindre end 2 pct. af passagererne vælge en alternativ afrejselufthavn.



172. Passagerer fra de øvrige regioner er derimod mere villige til at flytte fra Københavns Lufthavn - ved et prisfald på 10 pct. vil 22 pct. flytte fra Københavns Lufthavn til deres anden prioritet. Af denne gruppe udgør de svenske passagerer de mest villige til at flytte.

173. Det vil sige, at hvis der i Malmö Lufthavn blev udbudt et antal ruter og destinationer, der svarede til det nuværende udbud i Københavns Lufthavn, da ville et (relativt) større antal af de svenske passagerer vælge at flyve fra Malmö Lufthavn i stedet. For disse passagerer vil scenariet der spørges til betyde, at et stort antal destinationer, der i dag ikke udbydes fra den nærmeste lufthavn, rent faktisk blev udbudt. Derfor vil mange af disse passagerer vælge en rejse fra nærmeste lufthavn, og dermed spare rejsetid.

174. Markedsundersøgelsen viser, at respondenter som bor i nærheden af en af de regionale lufthavne, Billund, Odense eller Malmø er villige til at flytte fra Københavns Lufthavn ved et relativt mindre prisfald i *billetprisen* end de respondenter, som bor i nærheden af Københavns Lufthavn, jf. figur 11 ovenfor. Dette skal imidlertid formentlig ses i sammenhæng med, at denne gruppe af respondenter samtidig (i gennemsnit) vil spare rejsetid ved at benytte en anden lufthavn. Resultaterne fra markedsundersøgelsen viser således ikke en entydig sammenhæng mellem bopæl og prisfølsomhed.

175. Respondenterne er ligeledes blevet spurgt om deres villighed til at skifte fra Københavns Lufthavn til deres anden prioritet ved en reduktion i henholdsvis ventetiden og i prisen for at parkere i lufthavnen. Markedsundersøgelsen viser her, at ved en reduktion i samlet ventetid på 20 min, vil ca. 10 pct. vælge deres anden prioritet. Med hensyn til lufthavnsparkering vil en reduktion af parkeringsprisen fra 995 kr. til 495 kr. for 8 dages parkering ifølge markedsundersøgelsen få ca. 45 pct. af respondenterne til at vælge deres anden prioritet i stedet for Københavns Lufthavn.

176. Det er vigtigt at holde sig for øje, at alle resultater i trade-off testen som sagt er givet, *at alt andet er lige* i de lufthavne som indgår i undersøgelsen (Københavns, Billund, Odense og Malmö) – det vil sige, at det i markedsundersøgelsen rent hypotetisk er antaget, at samtlige lufthavne udbyder samme destinationer med samme frekvenser.

177. Denne del af markedsundersøgelsen viser således sammenfattende, at respondenterne ikke i væsentligt omfang ville fravælge Københavns Lufthavn ved et prisfald på 10 pct. af billetprisen – selv ikke, hvis de alternative lufthavne i Billund, Odense eller Malmø tilbød samme antal afgang og destinationer.

7.2.5 Koncepttest

178. Respondenterne blev endelig introduceret til et koncept vedrørende etableringen af en ny passagerterminal i forbindelse med én af de fire lufthavne (Billund København, Malmö, og Odense). Konceptet var tilsigtet at minde om Terminal A's koncept med henblik på at undersøge, om der blandt passagererne er en reel efterspørgsel efter Terminal A, hvis den blev anlagt i de pågældende lufthavne.⁴⁸

179. Undersøgelsen viser, at 80 pct. af respondenterne mener, at det er sandsynligt eller meget sandsynligt, at de vil vælge at flyve fra den pågældende (hypotetiske, alternative) terminal, hvis den lå i forbindelse med Københavns Lufthavn. For Odense Lufthavn udgør denne andel af respondenterne 20 pct., for Malmö Lufthavn 45 pct. og for Billund Lufthavn 18 pct. Der er således en sammenhæng mellem respondenternes bopæl og sandsynligheden for at de vil benytte en ny terminal i forbindelse med en lufthavn, der ligger geografisk tæt på dem.

180. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, at passagerer, der i dag benytter Københavns Lufthavn ikke i et væsentligt omfang samlet set ville benytte Terminal A, hvis den blev opført i henholdsvis Billund eller Odense Lufthavn.

7.2.6 Passagerens reaktion på pris-/kvalitetsændringer i lufthavnen

181. En passager vil ikke umiddelbart opleve en forskel, hvis prisen for terminalydelse stiger eller falder. Det skyldes, at luftfartselskaberne afholder udgifterne til terminalydelse. Passageren vil først opleve en forskel i det øjeblik, at luftfartsselskabet vælger at lade prisændringen i terminalydelsen slå igennem i billetprisen.

182. En stigning i prisen for terminalydelse kan medføre, at et luftfartsselskab sætter sine priser op, hvilket kan medføre, at passagererne vælger at anvende et luftfartsselskab, der opererer ud fra en anden terminal. En stig-

⁴⁸ Billetpriiserne i den nye terminal ville være 10-15 pct. billigere, det ville koste 199 kr. at parkere sin bil i en uge, det vil ca. tage 20 minutter fra ankomst til lufthavnen, til passageren sidder i flyet og endeligt vil terminalen have et mere begrænset udvalg af restauranter og butikker i forhold til f.eks. terminalerne i Københavns Lufthavn.

ning kan i sidste ende tillige medføre, at et luftfartsselskab helt ophører med at flyve fra den pågældende terminal, hvilket kan medføre at passagerernes efterspørgsel "følger med" luftfartsselskabet over i en anden terminal/lufthavn (hvis et tilstrækkeligt alternativ findes).

183. Passagerens reaktion på prisændringer udtrykkes ved priselasticiteter. Priselasticitet defineres som den procentvise ændring i den efterspurgte mængde, der forårsages af en prisstigning på 1 pct.

184. Der er lavet forskellige studier både i Danmark og internationalt af passagerers priselasticitet i forbindelse med deres efterspørgsel efter flyrejser.⁴⁹ I det følgende er der taget udgangspunkt i en rapport udarbejdet af COWI i 2004, hvor COWI på baggrund af en række studier af flypassagerers priselasticiteter har estimeret priselasticiteter for trafik på eksisterende ruter i Danmark, opdelt på markeder og billettyper.⁵⁰

Tabel 1: Priselasticiteter for flytrafik, opdelt på markeder og billettype

	Business	Økonomi	Lavpris
Indenrigs	-0,90	-1,40	-1,70
Skandinavien	-0,47	-0,73	-1,50
Europæisk kort	-0,50	-0,70	-1,50
Europæisk lang	-0,35	-0,60	-1,00
Interkontinental	-0,40	-0,60	-1,00

185. Det fremgår af Tabel 1 ovenfor, at prisen er en vigtigere parameter for lavprisrejsende end for de passagerer, som rejser på økonomi- og businessklasse. Ved flyrejser i Skandinavien og på de kortere europæiske ruter, vil passagermængden øges med 15 pct. ved en reduktion af prisen på 10 pct.⁵¹

186. Det er ofte erhvervsrejsende, som flyver businessklasse. Af tabellen ovenfor ses, at elasticiteten for denne type billet er uelastisk på alle markeder, dvs. prisen er et mindre væsentligt parameter for denne type passagerer. Det skyldes hovedsageligt, at erhvervsrejsende er relativt tidsfølsomme. Langsommere alternativer som bus eller tog er derfor ikke et godt alternativ

⁴⁹ Se bl.a. Department of Finance, Canada, Air Travel Demand Elasticities.

⁵⁰ København Lufthavn, Beskæftigelseseffekter af ændret passagerafgift i Danmark, COWI november 2004. Generelt er det oplyst over for KFST, at der siden 2004 er kommet større fokus på pris i forbindelse med flyrejser, bl.a. ved at lavprissegmentet er det hurtigst voksende passagersegment. Dette vil alt andet lige pege i retning af, at passagerernes prisfølsomhed er forøget siden COWI gennemførte analysen.

⁵¹ Dette stemmer overordnet set overens med internationale erfaringer på området, se f.eks. Kommissionens arbejdsrapport om lufthavnsafgifter, KOM (2006/820) af 2. februar 2007, s. 26. Dette synes endvidere at stemme overens med resultaterne fra KFST's markedsundersøgelse blandt passagerer, som viste, at et fald i billetprisen på 10 pct. ville medføre, at 12 pct. af passagerne ville skifte afrejselufthavn.

til en flyrejse. Dertil kommer, at rejsen foregår i erhvervsøjemed, og derfor som udgangspunkt skal foretages på det planlagte tidspunkt, og ikke kan udskydes eller aflyses.

187. Estimerterne for priselasticiteterne for flytrafik peger således i retning af, at det samlede passagerantal vil stige, hvis eventuelle afgiftsnedsettelse bliver givet videre til passageren i form af en billigere billetpris. Dette ses at være både sandsynligt og i god overensstemmelse med økonomisk teori.

188. Den samlede effekt kan estimeres ved at undersøge, hvor stor en andel prisreduktionen udgør af den nuværende billetpris. Hvis f.eks. en lavprisbillet koster 500 kr., vil en reduktion af passagerafgiften på f.eks. 30 kr. (6 pct. af prisen) betyde, at passagerantallet øges med 9 pct. Københavns Lufthavn havde i 2008 cirka 3 mio. lavprispassagerer,⁵² og en stigning på 9 pct. i passagerantallet ville således, alt andet lige, medføre, at 270.000 flere lavprispassagerer havde benyttet lufthavnen.

189. En passager kan umiddelbart opleve en forskel, hvis kvaliteten af (visse af) terminalydelse ændres. Hvis f.eks. en terminaloperatør vælger at lukke områder, som hidtil har været brugt til lounges, spare på vedligehold, lukke rulletrapper og rullende fortøve, reducere skiltning eller slække på rengøring, vil passageren umiddelbart opleve et fald i kvaliteten af terminalens ydelser. En ændring i kvaliteten af terminalydelser kan medføre en direkte reaktion fra passagererne som eventuelt i stedet vælger en anden lufthavn. Dette vil i mindre grad gøre sig gældende for lavprispassagerer, idet de væsentligste parametre for denne kundegruppe er prisen og afstanden til lufthavnen.

190. For ændringer i kvaliteten af de terminalydelser, som leveres til flyselskaber, gør det ligesom ovenfor sig gældende, at passagerens reaktion er indirekte, idet passagerernes reaktion afhænger af, om en ændring af disse terminalydelsers kvalitet kommer til udtryk i bl.a. flyselskabernes billetpriser eller den samlede ventetid i lufthavnen.

7.3 Markedsundersøgelse blandt luftfartsselskaber

191. KFST har afholdt en række møder med luftfartsselskaber/rejsearrangører, som benytter Københavns Lufthavn, jf. bilag 2.⁵³ Resultaterne af denne del af markedsundersøgelsen indgår i både afsnittet om markedsafgrænsning, dominans og misbrug af dominerende stilling nedenfor.

⁵² Årsstatistik 2008, www.cph.dk

⁵³ KFST har talt med lavprisselskaberne; easyJet, transavia.com og Cimber Sterling, fuld service selskabet SAS samt charterselskaberne/rejsearrangørerne; Startour, Thomas Cook og Apollo/Kuoni. KFST rettede endvidere henvendelse til luftfartsselskaberne Norwegian Air Shuttle, Ryanair, Air Berlin, Iceland Express, Germanwings, Austrian Airlines og MyTravel. Disse virksomheder ville imidlertid ikke bistå KFST. Det er samlet set KFST's vurdering, at de afholdte drøftelser med luftfartsselskaber giver et dækkende billede, på trods af at ikke alle adspurgte ønskede at deltage i drøftelserne.

192. Flere af selskaberne har base i Københavns Lufthavn (SAS, CiberSterling, transavia.com, der dog sidenhen har trukket sig ud af CPH, samt Thomas Cook). Det betyder, at selskabernes fly ”overnatter” i Københavns lufthavn, ligesom de typisk også bliver repareret og vedligeholdt her. Luftfartsselskabernes personale kommer også typisk fra baselufthavnens lokalområde.

193. Formålet med møderne var dels at få mere information om luftfartsmarkedet generelt, dels at høre luftfartsselskaberne opfattelse af konkurrencesituationen blandt lufthavne, samt endelig en drøftelse med luftfartsselskaberne vedrørende en eventuel etablering af Terminal A/CPH Go (den gang benævnt ”Swift”) i Københavns Lufthavn.

7.3.1 Valg af lufthavn

194. Luftfartsselskaberne blev spurgt om, hvilke parametre de lægger vægt på i deres valg af lufthavn.

195. Det fremgår samlet set af drøftelserne, at særligt lavprisselskaberne opfatter en lufthavns takstniveau som vigtigt for valget af lufthavn.

196. Stort set alle selskaberne angav, at en af de primære parametre ved valg af lufthavn er lufthavnens *geografiske placering* i forhold til passagergrundlag og trafikale adgangsforhold.⁵⁴ Derudover angav mange af selskaberne, at det er en væsentlig parameter, at lufthavnen er en hovedlufthavn.

197. Det er endvidere vigtigt for selskaberne, at der er en vis *kvalitet* i lufthavnens ydelser. Der må ikke være for mange nedbrud eller forsinkelser. For lavprisselskaber, som har korte turn around-tider⁵⁵ og deraf en relativ høj kapacitetsudnyttelse af flyet, er forsinkelser forbundet med store omkostninger – og for netværksselskaber er omkostningerne typisk endnu større, da det ofte vil påvirke mange af luftfartsselskabets efterfølgende afgang.

198. For så vidt angår *turn around-tider* er billedet mere varieret. Generelt er det meget vigtigt for punkt-til-punkt lavprisselskaber, at turn around-tiden er lav, således at deres fly får mest mulig tid på vingerne og dermed den mest optimale udnyttelse af kapaciteten. Lavprisselskabernes fly indgår typisk ikke i et samlet netværk, og afgang er derfor ikke afhængig af andre flys ankomster. Lavprisselskaber efterspørger derfor typisk ydelser i en lufthavn (herunder bl.a. terminalydelser), som muliggør en hurtig turn around-tid.⁵⁶

199. Omvendt efterspørger charterselskaber (og også visse fuldserviceselskaber) typisk ikke faciliteter i en lufthavn, som muliggør en lav turn

⁵⁴ Disse udsagn ses at stemme overens med erfaringer i international sammenhæng, jf. f.eks. Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic” fra OECD, 2009, s. 42f.

⁵⁵ Turn around-tid betegner den tid, et fly er ved gaten inden det er klar til at flyve igen.

⁵⁶ Jf. bilag 2, mødereferat med easyJet.

around-tid. Det skyldes bl.a., at selskabernes logistik i forbindelse med ankomst og afgang typisk er mere kompliceret end f.eks. lavprisselskabernes. Typisk opererer charterselskaberne med relativt flere passagerer (højere belægningsgrad) og større mængder bagage. Charterselskabernes fly skal endvidere levere en række ydelser ombord, såsom salg af tax free varer, som er med til at komplicere logistikken – og dermed forlænge flyets turn around-tid.⁵⁷ En kortere turn around-tid for charterselskaberne medfører endvidere ikke nødvendigvis, at kapaciteten i virksomhedernes fly kan udnyttes mere optimalt.

200. Turn around-tiden afhænger dog også af, om flyselskabet har base i lufthavnen. Det er typisk i base-lufthavnen mellem flyvningerne, at reparation og vedligehold mv. af flyene foretages, hvilket ofte vil betyde en længere turn around-tid. F.eks. har SAS og transavia.com, som er henholdsvis et fuldserviceselskab og et lavprisselskab med base i Københavns Lufthavn, angivet, at de har behov for en turn around-tid på mere end 30 minutter. Derimod har easyJet et mål på 25 minutters turn around-tid,⁵⁸ ligesom CiberSterling angiver, at det er vigtigt for virksomheden at kunne holde en turn around-tid på 20-35 minutter.

201. Dette ses samlet set at være i overensstemmelse med udenlandske erfaringer på området.⁵⁹

7.3.2 Flytning af kapacitet fra Københavns Lufthavn?

202. Luftfartsselskaberne er blevet spurgt om hvilke omkostninger, der vil være forbundet med at flytte kapacitet fra Københavns Lufthavn til en anden lufthavn.

203. Svarene viser, at der er forskel på om selskabet har base i Københavns Lufthavn eller lufthavnen blot er en destination i selskabets ruteplan. EasyJet angiver således, at der ikke er nogen væsentlige omkostninger forbundet med at flytte deres operationer/kapacitet til en anden lufthavn end København, udover de markedsføringsmæssige omkostninger.⁶⁰

204. Omvendt angiver SAS - som udover, at have base i Københavns Lufthavn, også benytter Københavns Lufthavn som deres hub - at det vil være forbundet med meget store omkostninger, og derfor ikke vil være rentabelt, at flytte SAS' base væk fra Københavns Lufthavn.⁶¹

205. CiberSterling, transavia.com og Thomas Cook, som alle er baserede i Københavns Lufthavn, angiver ligeledes, at der ved en permanent flytning af selskabet base vil være større omkostninger forbundet med flytning af kontorer, infrastrukturtilpasning og besætning.

⁵⁷ Jf. bilag 2, mødereferat med Thomas Cook.

⁵⁸ Jf. bilag 2, mødereferater fra møder med transavia.com, easyJet og SAS.

⁵⁹ Jf. bl.a. "UK airports", Office of Fair Trading 2006, pkt. 5.14.

⁶⁰ Jf. bilag 2, mødereferat fra easyJet pkt. 3.

⁶¹ Disse udsagn ses at stemme overens med erfaringer i international sammenhæng, jf. f.eks. "Impact of Airport on Airline Competition" OECD, 2008, s. 11-13.

206. CimberSterling angiver på den anden side, at selskabet kan flytte enkelte ruter uden de store problemer eller omkostninger, hvis der skulle opstå en efterspørgsel i en anden lufthavn. CimberSterling angiver imidlertid samtidig, at en flytning fra Københavns Lufthavn vil medføre, at selskabet mister samarbejdsforbindelser til bl.a. SAS, som selskabet har code sharing⁶² samarbejde med, samt til 30 andre selskaber i relation til interlining⁶³ samarbejde.

7.3.3 Malmö, Billund eller Odense som alternativ til Københavns Lufthavn

207. Styrelsen drøftede også med luftfartsselskaberne, hvorvidt de anser de omkringliggende lufthavne Malmö, Billund og Odense som alternativer til Københavns Lufthavn.

208. *Malmö Lufthavn:* Alle luftfartsselskaberne angiver, at de ikke opfatter Malmö Lufthavn som et reelt alternativ til Københavns Lufthavn.

209. Selskaberne nævner flere årsager, f.eks. at det ikke kan lade sig gøre at betjene Københavns Lufthavns opland ud af Malmö. Erfaringen viser, at det er utrolig svært at få danske passagerer til at passere Øresund for at flyve, hvorimod svenskerne er meget villige til at rejse den anden vej for at flyve fra Københavns Lufthavn. StarTour nævner bl.a., at de har haft en vækst på 20 pct. i antallet af svenske passagerer i Københavns Lufthavn fra 2008 til 2009, og Apollo angiver, at 30-40 pct. af deres passagerer i Københavns Lufthavn er svenskere.

210. Ifølge flere luftfartsselskaber skyldes det ovenstående forhold – udover lufthavnen i sig selv – også de gode transportforhold, der er til Københavns Lufthavn med direkte togforbindelse og motorvej også fra den svenske side af Øresund.

211. *Billund Lufthavn:* Der er ingen af luftfartsselskaberne, som opfatter Billund Lufthavn som et reelt alternativ til Københavns Lufthavn.

212. Ifølge flere luftfartsselskabernes skyldes det, at der ikke er et tilstrækkeligt overlap mellem de to lufthavnes oplandsområder til, at Billund Lufthavn kan udgøre et alternativ. Flere af selskaberne flyver fra begge lufthavne (SAS, CimberSterling, StarTour, Apollo og transavia.com), og anser i den forbindelse heller ikke lufthavnene som værende på samme marked.

213. Charteroperatørerne angiver, at chartermarkedet principielt er delt op i Øst- og Vestdanmark, og at det generelt er meget svært at få sjællænderne til rejse over Storebælt for at rejse fra Billund Lufthavn.

214. *Odense Lufthavn:* Der er ingen af selskaberne, der opfatter Odense Lufthavn som et reelt alternativ til Københavns Lufthavn.

⁶² Code sharing er en kommerciel aftale mellem to eller flere flyselskaber, som tillader flyselskabet at bruge sin egen eller en fælles IATA-kode på en flyvning foretaget af en af dem

⁶³ Interlining optræder, når et flyselskab kan udstede billetter til andre flyselskabers afgange, såfremt selskabet ikke selv flyver til den ønskede slutdestination.

215. Luftfartsselskaberne begrundet deres svar med, at Odense Lufthavn kun har en beskedent chartertrafik og ingen rutetrafik, samt at lufthavnens opland er for lille.

7.3.4 Terminal A og CPH Go som alternativ til Københavns Lufthavn

216. Flere af luftfartsselskaberne angav, at de havde en umiddelbar interesse i en eventuel ny Terminal A og/eller CPH Go. Samtlige selskaber nævner dog samtidig, at det konkret vil afhænge af den endelige prissætning, samt hvordan operationerne i terminalen/fingeren i realiteten vil blive udført.

217. Flere af selskaberne (StarTour, Apollo og Thomas Cook) angiver, at de vil have problemer med at opfylde et evt. krav om en turn around-tid på 30 minutter, hvorfor CPH Go ikke er reelt alternativ.

218. SAS angiver, at ingen af projekterne er relevante for SAS, da projekterne ikke kan håndtere transfer, hvilket SAS har behov for da Københavns Lufthavn er deres hub.

7.3.5 Luftfartsselskabernes reaktion på pris-/kvalitetsændringer i lufthavnen

219. Hvis prisen på lufthavnsydelser ændres, har det en umiddelbar betydning for luftfartsselskabernes adfærd. Det skyldes, at luftfartsselskaber – alt andet lige – vil foretrække at benytte en lufthavn, hvis prisniveau er lavere end konkurrentens (om muligt).

220. Det kan endvidere påvirke en lufthavns relative attraktivitet, hvorledes den konkrete struktur på lufthavnsafgifterne er sammensat. Eksempelvis vil en høj start- og landingsafgift og en lav passagerafgift medføre, at luftfartsselskaberne løber en større risiko ved at opstarte nye flyvninger. Det skyldes, at der på grund af strukturen i afgifterne i dette tilfælde vil være en forholdsvis større omkostning ved start og landing – uanset om flyet er fyldt op. Omvendt vil (typisk eksisterende) ruter med høj passagerbelægning nyde godt af en sådan struktur.

221. En ændring i prisen for terminalydelser vil derfor potentielt kunne medføre, at luftfartsselskaber substituerer én lufthavn/terminal med en anden.⁶⁴ Hvis prisen hæves for lufthavnsydelser, kan dette påvirke et eller flere luftfartsselskaber til at skifte en eller flere ruter fra den pågældende lufthavn/terminal til en anden lufthavn/terminal (og på længere sigt påvirke luftfartsselskabets udvidelsesplaner). Dette kan medføre, at de passagerer, som tidligere benyttede de pågældende luftfartsselskaber, også flytter.

222. Det kan have en væsentlig betydning for konkurrencen mellem luftfartsselskaber, hvis det er muligt for et luftfartsselskab at opnå en billigere pris for en tilsvarende reduceret ydelse, f.eks. i en ny lavpristerrminal – eller hvis det er muligt for en eksisterende terminal at differentiere sine ydelser

⁶⁴ I det omfang, der findes et reelt alternativ til den pågældende lufthavn/terminal.

således, at f.eks. lavprisselskaberne modtager en reduceret ydelse til en billigere pris.

223. Dette underbygges af, at visse luftfartsselskaber benytter sig af separat skiltning af afgifter over for passagererne for at illustrere luftfartsselskabets (billige) pris. Enhver besparelse i en lufthavns afgifter vil med denne strategi blive videregivet til passageren, hvilket igen understreger den konkurrence, som rejsemarkedet er præget af.

224. Det er ligeledes overvejende sandsynligt, at en varig ændring i luftfartsselskabernes omkostninger hidrørende fra eksterne parametre, som f.eks. passagerafgifter og brændstofpriser, på længere sigt vil afspejle sig i luftfartsselskabernes billetpriser. Luftfartsselskaberne kan forsøge at hente en del af gevinsten ved en afgiftslettelse ned på deres egen bundlinje, men pga. den hårde konkurrence mellem luftfartsselskaber (og ikke mindst mellem lavprisselskaberne, hvis hovedsagelige konkurrenceparameter er pris), vil dette ikke kunne opretholdes på længere sigt.

225. Som det fremgår ovenfor vedrørende markedsundersøgelsen blandt luftfartsselskaberne, kan der imidlertid være flere forhold, der spiller ind på et luftfartsselskabs overvejelse om at flytte sin kapacitet fra én lufthavn til en anden end prisen på de aeronautiske ydelser. Herunder bl.a. om selskabet er baseret i lufthavnen, samt hvor stor en andel af selskabets samlede omkostninger de aeronautiske omkostninger udgør.⁶⁵

226. Flyselskabernes efterspørgsel efter terminalydelser er afledt af passagerernes efterspørgsel efter flyrejser. En passager efterspørger således i første række en flyrejse – i anden række afledes behovet for at benytte en terminal som ”mellestation” for at komme ombord på flyet.⁶⁶ Passageres præferencer i forhold til lufthavn kan derfor også spille en rolle. F.eks. kan en passager fravælge en alternativ (mindre kendt) lufthavn/terminal, og dermed også vælge luftfartsselskaber fra, som vælger at reagere på prisændringer ved at flyve fra den alternative lufthavn/terminal.⁶⁷

227. Luftfartsselskabernes valg af terminaloperatør⁶⁸ afhænger på samme måde som priser af den kvalitet, som udbydes i den pågældende terminal/lufthavn. Således kan en ændring i kvaliteten af terminalydelser medføre, at luftfartsselskaber skifter flyvninger fra én terminal til en anden, eller i mangel af en egnet substitutionsmulighed må lade billetpriserne stige.

228. Sådanne ændringer i kvalitet kan bl.a. omfatte muligheden for at leje egnede administrationslokaler, antallet af ledige check-in skranke, mulig-

⁶⁵ Dette forhold ses at være i overensstemmelse med internationale erfaringer på området, jf. bl.a. Kommissionens arbejdsrapport om lufthavnsafgifter, KOM(2006, 820), s.5-6.

⁶⁶ Dette ses da også at være i overensstemmelse med resultaterne fra KFST's markedsundersøgelse blandt passagerer, jf. bilag 3, s. 31-34.

⁶⁷ Directive for the European parliament and of the council on airport charges, SEC(2006)1688, s. 6.

⁶⁸ Valget forudsætter selvsagt, at der findes reelle alternativer i form af enten substituerbare terminaler med anden terminaloperatør/prissætning eller substituerbare lufthavne.

heden for at bruge egen software i forbindelse med check-in, bagagesystemet, mulighed for at stille lounges til rådighed for passagererne, muligheden for at lade passagererne boarder uden ”bro”, turn around-tider, etc.

229. Luftfartsselskabernes udsagn på møderne med KFST viser, at der konkret skal store prisændringer til, før at luftfartsselskaberne i Københavns Lufthavn vil skifte lufthavn. Mange af luftfartsselskaberne anfører, at det vil kræve en meget kraftig prisstigning (langt over 5-10 pct.) i Københavns Lufthavn, førend luftfartsselskaberne kunne overveje at flytte deres operationer til Malmø Lufthavn, som er den lufthavn, der ligger tættest på Københavns Lufthavn.⁶⁹ I den forbindelse anfører alle luftfartsselskaberne tillige, at de ikke ser Malmø som et reelt alternativ til Københavns Lufthavn og ikke overvejer at flytte/påbegynde ruter ud af Malmø Lufthavn, jf. ovenfor.

7.3.6. Luftfartsselskabernes reaktion på prisændringer i andre lufthavne

230. Hvis prisen på en flyrejse i én lufthavn ændres, kan det have en umiddelbar betydning for luftfartsselskabernes adfærd. Det skyldes, at et luftfartsselskab i én lufthavn – såfremt luftfartsselskabet er i direkte konkurrence med et luftfartsselskab i en anden lufthavn – vil være nødt til at reagere på prisændringer i denne lufthavn for ikke at miste trafik.

231. For at undersøge om, der er sammenhæng mellem prissætningen i København og Billund, har KFST gennemført en priskorrelationsanalyse.

232. Samlet set viser undersøgelsen, at der ikke synes at være priskorrelation mellem prisen på en flyrejse til enten London, Rom eller Paris fra København og Billund, jf. priskorrelationsanalysen vedlagt som bilag 6.

7.4 Markedsundersøgelse blandt lufthavne

233. KFST har i februar 2010 afholdt møder med de lufthavne, som ligger tættest på Københavns Lufthavn, ud fra en forestilling om at disse lufthavne i et vist omfang konkurrerer med Københavns Lufthavn om de samme passagerer. KFST har talt med Billund Lufthavn, Malmö Lufthavn, Odense Lufthavn. Resultaterne af denne del af markedsundersøgelsen indgår i både afsnittet om markedsafgrænsning, dominans og misbrug af dominerende stilling nedenfor.

234. Det fremgik som et fælles punkt fra alle møderne, at der i både Billund, Malmø og Odense Lufthavn har været overvejelser om at opføre en ny (lavpris)terminal. Det fremgik endvidere, at der ikke i de tre lufthavne er lokalplanmæssige eller andre retlige forhold, som kan forhindre opførelsen af en ny terminalbygning. Det fremgik endelig, at det særligt er kapacitetsmæssige overvejelser (jf. at der i lufthavnene er megen ledig kapacitet), der

⁶⁹ Dette ses at være i overensstemmelse med internationale erfaringer, jf. bl.a. OECD's paper ”Impacts of Airports on Airline Competition, september 2008, s. 11, hvoraf det fremgår at priselasticiteten for luftfartsselskaber i forhold til lufthavnsafgifter er mellem -0,01 og -0,1.

har ført til, at der ikke er blevet opført terminaler i de tre lufthavne. Billund Lufthavn og Malmø Lufthavn fremhævede i den forbindelse, at der ikke er tilstrækkeligt passagergrundlag til at drive en separat lavpristerminal.

7.4.1 Fakta

Malmø Lufthavn

235. Malmø Lufthavn ejes af den svenske stat og drives af de svenske luftfartsmyndigheder, LFV. Lufthavnen betjener ca. 1,5 millioner passagerer årligt, hvoraf ca. 60 pct. er indenrigspassagerer, ca. 25 pct. er charterturister og de resterende ca. 15 pct. er udenrigs punkt-til-punkt passagerer.

236. Lufthavnen vil inden for de eksisterende rammer kunne håndtere ca. 3,5 millioner passagerer. Skulle der blive behov for yderligere kapacitet kan lufthavnen udvides med en ekstra landingsbane, og de eksisterende landingsbaner kan tillige udvides.

237. Malmø Lufthavn står selv for hovedparten af de kommercielle aktiviteter i lufthavnen. Lufthavnen benytter sig både af remote boarding og faste broer og kan levere en turn around-tid på ca. 20-25 minutter.

238. Malmø Lufthavn har overvejet at opføre en lavpristerminal. Det er dog ikke relevant på nuværende tidspunkt, først hvis Malmø Lufthavn bliver en lavprishub. Den nødvendige volumen af lavprisflyvninger er imidlertid ikke til stede på nuværende tidspunkt.

239. Malmø Lufthavn angav, at på trods af at Malmø Lufthavns takster er ca. 30-40 pct. lavere end CPH's takster, så er det vanskeligt at tiltrække især lavprisselskaber/punkt-til-punkt flyvninger.

240. Der er ingen direkte togforbindelser til Malmø Lufthavn, men det er muligt at tage toget til Malmø og derfra en bus til lufthavnen. Det koster 400 SEK at parkere 8 dage i lufthavnen, og det koster ca. 200 SEK at komme med offentlig transport fra København H til lufthavnen.

Billund Lufthavn

241. Billund Lufthavn A/S ejes af en kreds af kommuner (Vejle, Kolding, Billund, Horsens, Fredericia, Hedensted, Ikast-Brandø og Skanderborg), men lufthavnen drives på kommercielle vilkår. Lufthavnen har ca. 2,4 millioner passagerer årligt. 38 pct. af passagerne er charterturister, 56 pct. af passagerne flyver udenrigs, og heraf udgør lavprispassagererne ca. 28 pct.

242. Billund Lufthavn forestår hovedparten af alle aktiviteter i lufthavnen, herunder ground handling, drift af butikker og restaurationer mv. Parkeringen drives af 3. mand, men Billund Lufthavn har indflydelse på prisniveauet gennem løbende forhandlinger.

243. Billund Lufthavn angav, at lufthavnene indenfor de eksisterende fysiske rammer vil kunne håndtere ca. 3 gange så meget trafik som i dag.

244. Billund Lufthavn angav, at nogle har rejst spørgsmålet om, hvorvidt Billund Lufthavn skulle bygge en lavpristerminal, men Billund Lufthavn er ikke gået videre med ideen. Det skyldes, at der ikke er tilstrækkeligt passagergrundlag til at drive en separat lavpristerminal. Det er bl.a. derfor Billund Lufthavns opfattelse, at det ikke er relevant at opføre en Terminal A i Billund Lufthavn.

245. Der er ingen direkte togforbindelser til Billund Lufthavn, men det er muligt at tage bussen fra de omkringliggende byer til lufthavnen. Det koster fra 300 DKK at parkere 8 dage i lufthavnen.

Odense Lufthavn

246. Odense Lufthavn er ejet af de 3 kommuner Odense, Nordfyn og Keremunde. Lufthavnen har 20.000 passagerer årligt. Passagererne stammer udelukkende fra charterflyvninger i sommersæsonen.

247. Der er ingen offentlig transportmuligheder til Odense Lufthavn i dag. Passagerer kan ankomme til lufthavnen i egen bil eller kan transporteres i bus af charteroperatøren. Parkering er gratis i lufthavnen.

248. En britisk investorgruppe forsøgte i 2000 at etablere en udviklingsplan for Odense lufthavn, som ville indebære ny landingsbane, terminal, hotel, mv. Investorgruppen måtte dog trække sig ud efter 2 år, da det ikke var muligt for investorgruppen at skaffe den fornødne trafik. Planen har siden ligget stille, og Odense Lufthavn er ikke på nuværende tidspunkt selv interesseret i at videreføre ideen.

249. Odense Lufthavn vurderer derfor, at det ikke vil være relevant at opføre en Terminal A – medmindre luftfartsselskaber på forhånd i tilstrækkeligt omfang angiver at være villige til at flytte trafik til den pågældende terminal.

Roskilde Lufthavn

250. Roskilde Lufthavn ejes og drives af CPH, og var derfor som sådan ikke en del af selve markedsundersøgelsen, men beskrives kort nedenfor.

251. Roskilde Lufthavn benyttes primært til GA-flyvning⁷⁰ og også til skole- og taxifyvning. Lufthavnen kan på nuværende tidspunkt ikke – på grund af lokalplanmæssige restriktioner på bl.a. banelængde – betjene større rute-fly.

252. CPH har tidligere ansøgt om udvidelse af Roskilde Lufthavn, for at åbne muligheden for at (større) rutefly kan lande og lette fra Roskilde Luft-

⁷⁰ Flyvning med mindre fly som ikke er i fast rute - for eksempel privatflyvning.

havn. HUR vedtog i den forbindelse den 26. oktober 2006 et forslag til regionplanlægning, som omfattende en udvidelse af Roskilde Lufthavn. Vedtagelsen var efterfølgende i offentlig høring. En række kommuner indgav i den forbindelse en klage til Naturklagenævnet, idet kommunerne fandt, at reglerne i miljøvurderingsloven ikke var overholdt.

253. Den 12. februar 2008 traf Naturklagenævnet afgørelse i sagen om HUR's vedtagelse af et regionplantillæg for udvidelse af Roskilde Lufthavn. Naturklagenævnet ophævede HUR's vedtagelse af regionplantillæg på baggrund af en manglende iagttagelse af miljøvurderingslovens bestemmelser. Naturklagenævnet hjemviste sagen til fornyet behandling i Miljøcenter Roskilde.⁷¹ Det seneste forslag var således 3 år undervejs, og behandlingen i Naturklagenævnet tog yderligere 1½ år. CPH har imidlertid angivet over for KFST, at CPH ikke har trukket ansøgningen om udvidelse af lufthavnen tilbage.

7.4.2 Konkurrencesituationen på lufthavnsmarkedet

254. Det blev drøftet med lufthavnene, om de opfattede sig som værende i konkurrence med de omkringliggende lufthavne

255. *Billund Lufthavn* angav, at lufthavnens største konkurrent er Københavns Lufthavn, men at Københavns Lufthavn er en større konkurrent for Billund Lufthavn end omvendt. Ifølge Billund Lufthavn er lufthavnens takster samlet set på nuværende tidspunkt på et niveau, der er ca. 40 pct. under takstniveauet i Københavns Lufthavn. Billund Lufthavn angav, at en forhøjelse på 5-10 pct. af lufthavnsafgifterne i Københavns Lufthavn ikke vil flytte på luftfartsselskaberne/få luftfartsselskaberne til at vælge Billund Lufthavn frem for Københavns Lufthavn. Konkret har Billund Lufthavn ikke kunnet "stjæle" ruter fra Københavns Lufthavn.

256. Billund Lufthavn udpegede endvidere Lübeck og Hamborg Lufthavn som sine største konkurrenter. Billund Lufthavn angav, at lufthavnen som ankomstdestination er i konkurrence med en række europæiske lufthavne. Derimod er konkurrencesituationen en anden, når lufthavnen er "base" for et luftfartsselskab. Så er det langt lettere for lufthavnen at påvirke luftfartsselskabet til at oprette nye ruter ud af Billund. Billund Lufthavn angav i den forbindelse, at når lufthavnen er base for et flyselskab, så er selskabet mere bundet til lufthavnen.

257. *Odense Lufthavn* angav, at ruter ud af lufthavnen i den nuværende konkurrencesituation anses som selvstændige ruter med selvstændigt passagergrundlag, og er således ikke i konkurrence med ruter ud af Billund eller Københavns Lufthavn.

258. *Malmö Lufthavn* angav, at på trods af at Malmö Lufthavns takster er ca. 30 pct. lavere end Københavns Lufthavns takster, har lufthavnen vanskeligt ved at tiltrække især lavprisselskaberne og punkt-til-punkt flyvninger.

⁷¹ Miljøcenter Roskilde har overtaget området, efter HUR blev nedlagt.

Københavns Lufthavn er således en konkurrent til Malmö Lufthavn på punkt-til-punkt flyvningerne. Malmö Lufthavn har ikke hidtil haft held til at "stjæle" ruter fra Københavns Lufthavn, og konkurrencesituationen mellem Malmö Lufthavn og Københavns Lufthavn er således kendetegnet ved asymmetri.

259. Malmö Airport angav, at priskonkurrencen mellem luftfartsselskaber betyder noget for forholdet mellem f.eks. Malmö Aviation og SAS, men ikke direkte har betydning for lufthavnen. Kun i den forstand, at udenrigsluftfartsselskaber indhenter tilbud fra Malmö Lufthavn, som selskaberne efterfølgende bruger til at presse CPH.

260. Alle 3 lufthavne angav, at det ikke kunne udelukkes, at de kunne tiltrække passagerer fra Københavns Lufthavn, hvis Københavns Lufthavn hævede sine takster markant.

8. Københavns Lufthavn

8.1 Indledning

261. Københavns Lufthavn A/S (CPH) har siden 1990 ejet og drevet lufthavnene i Kastrup og Roskilde.⁷² Den danske stat ejede 100 pct. af aktierne frem til 1994, hvor 25 pct. af aktierne blev solgt til private investorer. I 2005 købte den australske lufthavnsfond Macquarie Airports aktiemajoriteten (53,7 pct.) i CPH, mens den danske stat ejer en minoritetspost (39,2 pct.).

262. CPH's kernevirkosomhed består i at stille lufthavnens fysiske infrastruktur til rådighed mod et vederlag. I den forbindelse udvikler, vedligeholder og administrerer CPH en række faciliteter på infrastrukturen i Københavns Lufthavn.

263. Københavns Lufthavns infrastruktur og faciliteter danner ramme om en række aktiviteter, som udføres af selvstændige udbydere. Det drejer sig bl.a. om ground handling, luftfartsselskabernes (passagervendte) aktiviteter, butiksdrift i terminalbygningerne, fragtvirkosomhed/cargo og indflyvningskontrol.

264. CPH's indtægter består af afgifter opkrævet fra luftfartsselskaberne for benyttelse af lufthavnens infrastruktur og faciliteter; koncessions- og lejeindtægter i forbindelse med udleje af butikker, kontorer, reklameplads, hangarer, lagerfaciliteter og parkeringspladser samt øvrige indtægter fra f.eks. IT-ydelser til luftfartsselskaber mv.

265. CPH sælger således adgang til infrastruktur og faciliteter i lufthavnen, og sørger i den forbindelse for vedligeholdelse, udbygning, rengøring mv. af

⁷² Jf. lovbekendtgørelse nr. 517 af 9. juni 2000 om lov om Københavns Lufthavn A/S.

infrastrukturfaciliteterne. CPH er pålagt at sørge for security i lufthavnen, og driver i dag en samlet security-funktion med 850-900 ansatte.⁷³

266. Alle andre passagervendte aktiviteter i terminalerne drives af uafhængige aktører, herunder ground handle og luftfartsselskaber⁷⁴, som betaler en leje til CPH. For eksempel driver CPH det centrale bagagehåndteringsanlæg, mens handling selskaber placerer bagage på bagagebåndet og transporterer bagagen til de ventende fly.⁷⁵

8.2 Terminalerne i Københavns Lufthavn

267. Terminal 1 anvendes til indenrigstrafik, men indenrigsflyvning og flyvning inden for Schengen-samarbejdet generelt er underlagt samme regler. Terminal 2 og 3 udgør én samlet bygning, der anvendes til udenrigstrafik, jf. Figur 9 nedenfor.

Figur 9: Københavns Lufthavns terminalbygninger⁷⁶



268. IATA⁷⁷ kategoriserer lufthavnsterminaler efter en fælles standard, hvor terminaler af højeste kvalitet kategoriseres som ”standard A”, mens terminaler af laveste kvalitet kategoriseres som ”standard E”.⁷⁸

269. Københavns Lufthavn er af IATA kategoriseret som ”standard C” (Level of service: Good, Conditions of Flows: Stable, Delays: Acceptable og Level of komfort: Good), som er minimumsniveauet for standard lufthavne.

⁷³ CPH's brev af 4. juni 2009, s. 7.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Billede hentet fra CPH's hjemmeside, www.cph.dk.

⁷⁷ International Air Transport Association.

⁷⁸ Kategoriseringen er grundlæggende baseret på gennemsnitsberegninger over forholdet mellem antal passagerer og antal kvadratmeter i en terminal. Det betyder, at en stigning i det antal passagerer, som håndteres i en terminal, kan medføre, at en terminals kategorisering falder. Der er således ikke tale om statiske niveauer, men om niveauer, som kan ændre sig med passagerantallet.

270. En terminals serviceniveau afhænger imidlertid ikke blot af en terminals fysiske rammer, men også af samspillet mellem terminaloperatøren, luftfartsselskaberne og handling selskaberne. Dette skyldes ikke mindst, at handlerne leverer forskellige grader af service i samspil med terminaloperatøren, som koordinerer aktiviteterne i terminalen. Kvaliteten i servicefunktionerne afhænger således af bemanningen og procedurerne i de forskellige funktioner, herunder check-in, bagagedrop og security. Proces- og ventetid er væsentlige faktorer i kapacitetsbedømmelsen.

271. Per den 31. oktober 2010 blev CPH's nye lavprisfinger CPH Go åbnet. CPH Go ligger i forlængelse af Terminal 3, finger C. CPH Go er opført som en del af de eksisterende terminalfaciliteter for at undgå "split operations".⁷⁹ CPH Go vil gøre brug af 6 eksisterende standpladser. CPH oplyser, at CPH med løbende udbygninger (bl.a. CPH Go) vil kunne håndtere op til ca. [x] millioner passagerer om året. Det præcise antal afhænger bl.a. af udviklingen i peakstrukturen, dvs. hvordan passagergennemstrømningen kommer til at forløbe over dagen.

272. CPH Go er ifølge CPH designet til at øge effektiviteten hos luftfartsselskaberne. Formålet er at tiltrække nye, effektive luftfartsselskaber – og dermed give passagererne flere billige billetter til flere destinationer. Det sker bl.a. ved, at prisen for at benytte CPH Go er fastsat lavere end de øvrige takster.⁸⁰ CPH angiver, virksomheden med CPH Go ønsker at tilbyde et differentieret produkt for at tiltrække flere flyselskaber og i særdeleshed lavpriselskaber. CPH Go er en del af den udviklingsplan, der skal sikre at lufthavnen også i fremtiden er konkurrencedygtig.

273. CPH har fastsat en række betingelser, som luftfartsselskaberne skal leve op til for at benytte CPH Go. CPH Go vil fra begyndelsen have en kapacitet på ca. 6 millioner passagerer. Der er imidlertid yderligere 5 standpladser i det område, hvor faciliteten ligger, så kapaciteten kan udvides til nærved det dobbelte.

8.3 De trafikale adgangsforhold for Københavns Lufthavn

274. I direkte tilknytning til lufthavnens Terminal 3 findes både motorvej, metro- og togstation. En rejse med metroen fra Nørreport Station til Københavns Lufthavn tager 15 minutter. Desuden er der direkte togforbindelse til København, Helsingør, Malmö og Ystad. Hertil kommer en række buslinier til destinationer i Københavnsområdet, Århus, Malmö samt flere andre de-

⁷⁹ Med split operations henføres til det forhold at en ydelse (f.eks. bagagesortering) udføres flere forskellige steder frem for at være samlet ét sted. Placeringen af CPH Go indebærer ifølge CPH, at fingeren kan gøre brug af et af de eksisterende bagageanlæg og af de eksisterende security faciliteter, hvilket er med til at holde bygge- og anlægsprisen nede på ca. 200 millioner kr.

⁸⁰ [x]

stinationer i Sverige. I 2008 anvendte 50 pct. af lufthavnens passagerer enten tog eller metro.⁸¹ I 2009 var det tilsvarende tal 59 pct.⁸²

8.4 Københavns Lufthavn – en hublufthavn

275. Københavns Lufthavn er transferlufthavn for de nationale og regionale lufthavne i Skandinavien, og Københavns Lufthavn betegnes derfor som en ”hub”. I 2010 havde Københavns Lufthavn 21,5 millioner passagerer, jf. Tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Passagerer (ankommende og afgående), København Lufthavn⁸³

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
X 1.000 pas-sagerer	17.644	18.966	19.862	20.799	21.357	21.269	19.715	21,500

276. Det fremgår af Tabel 2 ovenfor, at trafikken generelt har været stigende fra 2003 til 2010, mens trafikken dog faldt fra 2008 til 2009. Nedgangen i 2009 kan primært tilskrives den generelle økonomiske krise.

277. Københavns Lufthavn er Skandinaviens største lufthavn målt på passagertal og antal ruter, jf. Tabel 3 nedenfor.

Tabel 3: Passagerer og ruter i 2010, Danmark, Norge og Sverige⁸⁴

Antal passagerer:	CPH	OSL	ARN
Millioner pax ⁸⁵	21,5	19,1	17,0
Antal ruter:	CPH	OSL	ARN
Interkontinentale	22	5	10
Europa	99	70	67
Skandinavien	13	8	8
Internationale ruter	134	83	85
Indenrigs	6	25	28
Total	140	108	113

⁸¹ CPH's notat af 2. september 2008 vedlagt brev af samme til Transportminister Carina Christensen, s. 3.

⁸² Jf. CPH's brev af 12. august 2009 til KFST, s. 5, jf. brevets bilag X.

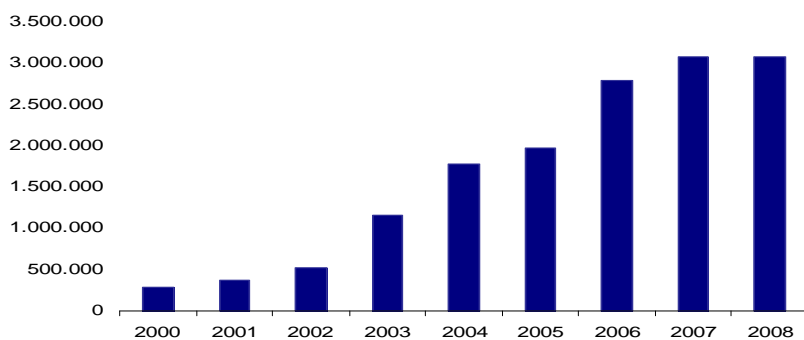
⁸³ Trafikstyrelsens årsberetning 2008, side 10 samt CPH's årsrapport 2010.

⁸⁴ CPH's hjemmeside, www.cph.dk/CPH/DK/B2B/Flyselskaber/Benchmarks.htm.

⁸⁵ Ankommende og afrejsende passagerer.

278. Lavpristrafikken udgjorde i 2008 ca. 3 mio. eller ca. 14 pct. af det samlede antal passagerer, jf. Figur 10 nedenfor.⁸⁶

Figur 10: Lavpristrafik i Københavns Lufthavn, antal passagerer⁸⁷



279. Det fremgår af Figur 10 ovenfor, at lavpristrafikken er steget fra år 2000, hvor antallet af lavprispassagerer var ca. 300.000 svarende til 1,6 pct. af den samlede trafikmængde til 2008, hvor antallet af lavprispassagerer var ca. 3 mio. passagerer og udgjorde ca. 14 pct. af den samlede trafikmængde i Københavns Lufthavn. Det fremgår endvidere, at væksten i lavpristrafikken var aftagende i 2008 (det vil sige på tidspunktet for CPH's afslag til TA). I 2009 steg lavpristrafikken igen til 14,5 procent af den samlede trafikmængde, og i 2010 udgjorde lavpristrafikken 17,8 procent af den samlede trafikmængde.⁸⁸

8.5 Regulering af Københavns Lufthavn

280. Dele af reguleringen vedrørende (i) sikkerhed, (ii) drift/udvidelse af lufthavnen samt (iii) takster beskrives nedenfor.

Ad (i) sikkerhed:

281. Københavns Lufthavn er underlagt en række sikkerhedskrav i forbindelse med flyene (safety) og i forbindelse med kontrol af passagerer og bagage (security).

282. Københavns Lufthavn er delt op i tre sikkerhedszoner med forskellige sikkerhedskrav: (i) "udenfor hegnet" hvortil der er offentlig adgang, (ii) "security beskyttede område" som er området inden for hegnet i den letteste sikkerhedszone, hvortil der er kontrolleret adgang, og (iii) "kritiske områder af security beskyttede områder" også kaldet CSRA (Critical Parts of Secured Restricted Area), hvortil der er betydelige kontrolforanstaltninger for

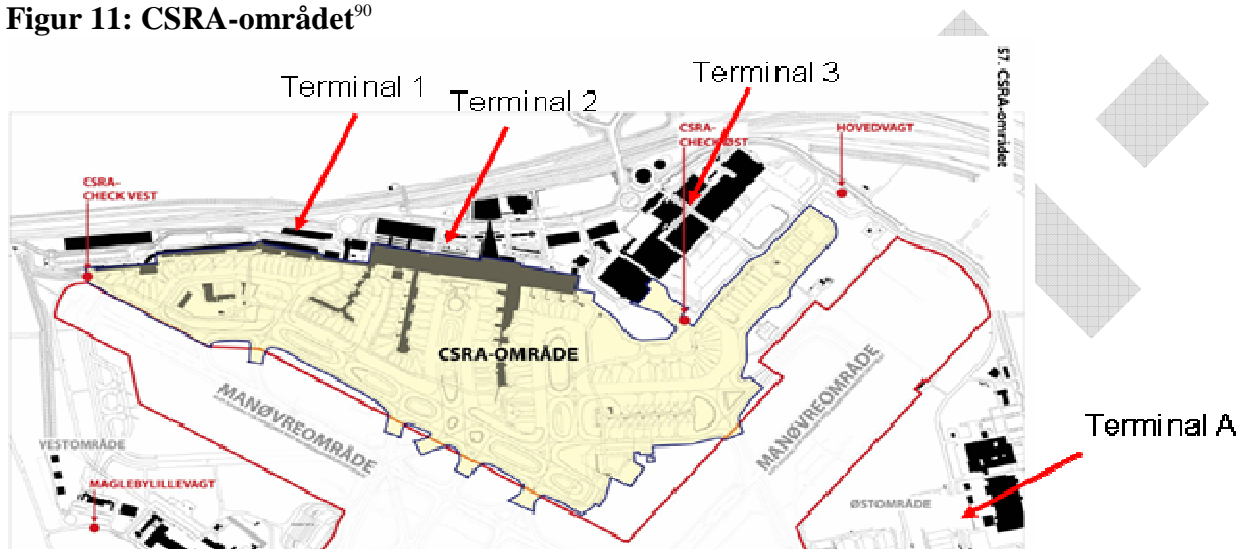
⁸⁶ Lavpristrafikkens andel var uændret fra 2007-2008, hvilket bl.a. skyldes Sterlings konkurs i efteråret 2008, jf. CPH's brev 6. juni 2009 s. 5-6.

⁸⁷ CPH's hjemmeside: http://www.cph.dk/NR/rdonlyres/AF802F4A-8C60-4F88-9ECC-060F40E626CC/0/BPPPTCPHCPH_GO_handout_FINAL.ppt#449,4, Dias nummer 4

⁸⁸ JF. CPH's årsrapport for 2010, s. 6.

såvel kørende materiel som individer, herunder screening af såvel personer, køretøjer og varer mv., jf. Figur 11 nedenfor.⁸⁹

Figur 11: CSRA-området⁹⁰



283. Trafikstyrelsen påser, at CPH overholder sikkerhedskravene. Sikkerheden reguleres i luftfartsloven,⁹¹ bekendtgørelser og i Bestemmelser om Civil Luftfart (BL'er) udstedt i medfør heraf.⁹²

Ad (ii) Tilladelse til at drive lufthavn

284. CPH har tilladelse til at drive og udbygge flyvepladsen (Københavns Lufthavn) i medfør af luftfartsloven § 57, stk. 1 og 2. Tilladelsen administreres af Trafikstyrelsen, og det fremgår af tilladelsen, at:

”Selskabets hovedformål skal være at eje, drive og udbygge flyvepladsen. Selskabet skal gennemføre den udbygning af flyvepladsen, som er nødvendig til at fremme og sikre afviklingen af luftrafikken til og fra Danmark. ... Selskabet skal sikre, at flyvepladsen til enhver tid opfylder Danmarks behov for nationale og internationale, herunder interkontinentale, trafikforbindelser ved at kunne tilbyde den nødvendige kapacitet med hensyn til afvikling af luftrafik.”

285. Hvis CPH ikke efterlever kravene i tilladelsen, kan tilladelsen inddrages, og trafikministeren kan helt eller delvist overtage flyvepladsen med henblik på at sikre trafikafviklingen.⁹³

⁸⁹ Rådets forordning 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser for sikkerhed inden for civil luftfart.

⁹⁰ Jf. CPH's hjemmeside: http://www.cph.dk/nr/rdonlyres/42467c01-a7ce-4aac-941e-8cd8b4c630a3/0/app03apronsafety_dk0kt09.pdf.

⁹¹ Jf. lov bekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007, §§ 70-70c.

⁹² Jf. bl.a. sikkerhedsreglerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 300/2008, Kommissionens forordning (EF) nr. 272/2009 af 2. april 2009, om supplerung af de fælles grundlæggende normer for civil luftfartssikkerhed, luftfartslovens §§ 55-60, ICAO's og ECAC's regler samt S Trafikstyrelsens BL-serier, herunder BL 11-01n og de i henhold hertil fastsatte ”Lokale Bestemmelser” for den pågældende lufthavn.

286. CPH er i den forbindelse underlagt et kapacitetstilsyn fra Trafikstyrelsen. Formålet med tilsynet er at sikre, at CPH stiller den fornødne kapacitet til rådighed for sine brugere. Trafikstyrelsen har senest den 7. april 2007 godkendt, at lufthavnen frem til 2011 har den fornødne kapacitet.

Ad iii) Takster i Københavns Lufthavn

287. CPH opkræver en række forskellige takster fra de luftfartsselskaber, som benytter lufthavnen. Taksterne opkræves på det aeronautiske område, jf. afsnit 4.3 ovenfor. Taksterne indgår i CPH's samlede omsætning, som til lige omfatter indtægter fra CPH's kommercielle aktiviteter, der bl.a. omfatter lejeindtægter fra butikker, lejeindtægter fra grunde og ejendomme og indtægter fra parkeringspladser. Takstfastsættelsen skal ske i overensstemmelse med en række internationale forpligtelser og desuden godkendes af det nationale tilsynsorgan, Trafikstyrelsen.

8.5.1 International regulering – EU's regler og ICAO's anbefalinger

288. Taksterne i Københavns Lufthavn skal fastsættes i overensstemmelse med Chicago-konventionen og en række tilknyttede anbefalinger fra FN's luftfartsorgan, ICAO.⁹⁴ Det anbefales, at lufthavnstaksterne fastsættes *omkostningsrelateret, ikke diskriminerende og gennemsigtigt*.⁹⁵

289. I Danmark påhviler det Trafikstyrelsen at føre tilsyn med, at taksterne i Københavns Lufthavn overholder de internationale regler og anbefalinger. Det fremgår af forarbejderne til luftfartsloven, at der skal udarbejdes et takstregulativ for Københavns Lufthavn. Det fremgår endvidere, at taksterne skal fastsættes i overensstemmelse med ICAO's anbefalinger.⁹⁶

8.5.2 Trafikstyrelsen – Bestemmelse om betaling

290. Trafikstyrelsen har udstedt en bestemmelse om betaling for benyttelse af lufthavne, jf. BL 9-15 af 19. december 2008. Heraf fremgår, at taksterne i Københavns Lufthavn så vidt muligt skal fastsættes efter forhandling med de berørte virksomheder.⁹⁷ Hvis forhandlingerne mislykkes, fastsætter Trafikstyrelsen de maksimale takster for den kommende reguleringsperiode (fall-back model).

291. Kan CPH og brugerne ikke gennem forhandlingen foreskrevet i BL 9-15 nå til enighed om taksterne, skal Trafikstyrelsen fastsætte den maksi-

⁹³ Jf. Tilladelse til drift af offentlig flyveplads, civil aviation airport certificate.

⁹⁴ Danmark har sammen med i alt 190 lande tiltrådt Chicago-konventionen angående international luftfart af 7. december 1944. Danmark er endvidere medlem af FN's luftfartsorganisation ICAO. ICAO har fastsat anbefalinger og regler for alle dele af luftfartsområdet. På baggrund af Chicago-konventionens artikel 15 er der etableret et internationalt samarbejde om fastlæggelse af principper for betaling af luftfartsydelse.

⁹⁵ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, doc 90102/8, afsnit II, pkt. 17 og 29-31. ICAO's anbefalinger findes på hjemmesiden www.iaco.int.

⁹⁶ Forslag til lov om ændring af lov om luftfart, fremsat den 5. oktober 2006, FT 2006-2007, Tillæg A, s. 1248.

⁹⁷ Jf. BL 9-15, afsnit 2 om "faste brugere" og pkt. 4.1.1.

male indtægtsramme for CPH for hvert enkelt år i den kommende, 4-årige reguleringsperiode. Dette kaldes fall-back modellen. I fall-back modellen fastsættes de årlige indtægtsrammer med henblik på at dække (i) driftsomkostninger, (ii) af- og nedskrivninger på anlægsaktiver og (iii) forrentning af egen- og fremmedkapital. Fra omkostningerne trækkes dog en overførsel af merafkast fra det kommercielle område.

292. Fall-back takstmodellen er udarbejdet således, at CPH – i henhold til ICAO's bestemmelser – tillades et rimeligt afkast på de aeronautiske aktiviteter. Det rimelige afkast er estimeret på baggrund af Weighted Average Cost of Capital (WACC), der repræsenterer investorenes (ejere og långivere) omkostning for en alternativ investering med samme risiko. Den nominelle WACC før skat må være op til 9,1 pct.⁹⁸

293. Det er et led i modellen, at CPH skal overføre en andel af *merafkastet* fra det kommercielle område til det aeronautiske område. Andelen udgør minimum 10 pct. af merafkastet fra det kommercielle område og maksimalt 50 pct.

294. Så vidt KFST er orienteret, er lufthavnstaksterne som hovedregel hidtil blevet fastsat ved forhandling.⁹⁹

8.5.3 Takster i Københavns Lufthavn i perioden 2008 - 2010

295. Siden TA anmodede CPH om adgang til at opføre Terminal A på den pågældende grund, har der været fire forskellige sæt afgifter for Københavns Lufthavn.¹⁰⁰

296. Trafikstyrelsen godkendte den 5. december 2005 et takstregulativ for CPH, som var gældende i perioden fra 1. januar 2006 og til og med 31. december 2008.¹⁰¹ Herefter trådte den nye reguleringsmodel BL 9-15 i kraft. Taksterne blev i medfør af denne bestemmelse fastsat af Trafikstyrelsen og var i kraft frem til 1. oktober 2009. Denne takstfastsættelse udgjorde reelt blot en forlængelse af de tidligere takster frem til, at CPH og brugerne af Københavns Lufthavn kunne forhandle nye takster, jf. nedenfor. Trafikstyrelsen godkendte efterfølgende den 15. september 2009 et takstregulativ for Københavns Lufthavn. Takstregulativet skulle efter sin ordlyd være gældende i perioden fra 1. oktober 2009 til 31. marts 2015, jf. dog nedenfor.

⁹⁸ Grant Thorntons rapport af 15. februar 2009, Reguleringsmodel for lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn.

⁹⁹ Taksterne for 2009 blev dog fastsat uden forhandling, jf. BL 9-15, bilag 1, pkt. 8.1, hvoraf det fremgår, at første gang modellen anvendes, vil bestemmelserne om takstfastsættelse ved forhandling ikke finde anvendelse. Takstfastsættelsen vil ske med henblik på at opfylde Trafikstyrelsens formål med takstreguleringen efter fall-back modellen. Taksterne blev fastsat frem til 1. oktober 2009, hvorefter CPH og brugerne af Københavns Lufthavn forhandlede en ny takstaftale.

¹⁰⁰ De pågældende takstaftaler vedlægges som henholdsvis Bilag 7, 8, 9 og 10.

¹⁰¹ Dette takstregulativ var således i kraft, da TA klagede til KFST.

8.5.4 De nuværende takster i Københavns Lufthavn

297. I forbindelse med at CPH har opført CPH Go, er taksterne for Københavns Lufthavn blevet genforhandlet og fastsat på ny. Disse takster har ikrafttrædelsesdato per 31. oktober 2010 og er gældende frem til 31. marts 2015.

298. CPH opkræver i medfør af regulativet følgende afgifter: (i) startafgift, (ii) passagerafgift, (iii) securityafgift, (iv) opholdsafgift, (v) handlingafgift og (vi) cuteafgift. Hertil kommer en (vii) emissionsafgift.

299. Det fremgår af den gældende takstafte for CPH, at startafgiften og opholdsafgiften er uafhængig af passagerantal og last. Det fremgår endvidere, at afgiften for passagerer, security, handling og CUTE afhænger af antallet af passagerer. Det fremgår endelig, at afgifterne skal være omkostningsrelaterede med mulighed for at inddrage planlagte kommende investeringer.

8.5.5 Sammenfatning vedrørende takster i Københavns Lufthavn

300. CPH's takster har som beskrevet ovenfor varieret fra 2008 og frem. Nedenfor vises i tabelform et uddrag af, hvordan CPH's takster har varieret:

Tabel 4: Uddrag af CPH's udenrigstakster i perioden 2008-2010¹⁰²

Takster	Start	Passager	Security	Ophold	Handling	CUTE	NOx
2008 (bilag 6)	64,55	83,95	~30*	6,80	10,42	N/A	N/A
2009 (bilag 7)	67,26	87,48	29,41	7,09	10,42	1,66	N/A
2009-2010	50,45	103,75	32,43	7,09	10,42	1,66	N/A
2011	47,96	87,18/67,18	38,92	7,09	12,50	1,66	16,5

301. I 2008 – på tidspunktet for klagen – udgjorde passagerafgiften i CPH, som Terminal A ønsker at konkurrere med ca. 41 pct. af lufthavnens samlede omsætning på de aeronautiske aktiviteter.¹⁰³ Hertil kom en CUTE afgift på 1,66 kr.

302. I det gældende takstregulativ er passagerafgiften sat ned til 87,18 kr. per passager og til 67,18 kr. for passager i CPH Go. Handling afgiften er fastsat til 6,25 kr., og CUTE afgiften er forsat 1,66 kr.

303. Det fremgår i den forbindelse, at afgifterne for transfererende passagerer er lavere end for øvrige passagerer. CPH har angivet, at dette sker for at sikre Københavns Lufthavns position som hub-lufthavn, så CPH derved kan fastholde og tiltrække nye ruter.

¹⁰² Tabel 4 gengiver et uddrag af CPH's takster. Se bilag 7-10 for samtlige takster. *se bilag 7 for beregningsmetoden.

¹⁰³ Jf. CPH's årsrapport for 2010, s. 4f.

304. Det fremgår af en sammenligning af CPH's takster over perioden 2008-2011, at passagerafgiften i 2009 steg forhold til den seneste takstperiode. Omvendt faldt bl.a. startafgiften, der er afhængig af flyets vægt. Dette medførte en omfordeling af afgiftsbetalingerne fra de selskaber, som håndterer relativt få passagerer i relativt tungere fly, til de selskaber, som håndterer en relativt større passagemængde i relativt lettere fly. CPH har angivet, at dette sker for at øge flyselskabernes incitament til at åbne ruter og fortsætte med at operere ruter med en forholdsvis lav load faktor, så der altid er et stort udbud af ruter fra Københavns Lufthavn.

305. Det fremgår imidlertid af det gældende takstregulativ, at passagerafgiften er nedsat til 87,18 kr. i Terminal 2 og 3 og 67,18 kr. i CPH Go. Startafgiften er endvidere faldet, mens handling afgiften, security afgiften og passager-transferafgiften er steget (dog med mulighed for en mængderabat), og der er indført en ny NOx-takst. Opholdsafgiften og CUTE afgiften er uændrede.

8.6 Københavns Lufthavn som forretningsområde

306. CPH's indtægter består *for det første* af afgifter betalt af luftfartsselskaberne for aeronautiske ydelser, og *for det andet* af indtægter fra CPH's kommercielle område. Indtægterne fra det kommercielle område fordeler sig på flere forskellige poster, herunder *koncessionsindtægter* (bl.a. shoppingcenter og parkering), *lejeindtægter* (udlejning af lokaler samt arealer) og *indtægter fra salg af tjenesteydelser* (hotelaktivitet).

307. CPH havde i 2010 et overskud før renter og skatter (EBIT) på 1.472 millioner kr., mens omsætningen udgjorde 3.239 millioner kr.¹⁰⁴ Det vil sige, at CPH havde en overskudsgrad (EBIT margin) i 2010 på 45,4 pct. samt en afkastningsgrad på 17,9 pct.

308. Omsætningen på det aeronautiske område var i 2010 samlet set 1.691,4 millioner kr., hvilket svarede til lidt over 52 procent af CPH's samlede omsætning i 2010. Omsætningen på det kommercielle område udgjorde 1.510,9 millioner, hvilket svarede til lidt over 47 procent af CPH's samlede omsætning i 2010. Også i andre europæiske lufthavne spiller indtægter fra det kommercielle område en hovedrolle.¹⁰⁵ Til den samlede omsætning på det kommercielle område bidrog parkering med 255,1 mio. kr. svarende til 16,8 pct. mens udlejning bidrog med 326,8 mio. kr. svarende til 22 pct.

309. CPH har knap 9.000 parkeringspladser i 13 parkeringsanlæg, jf. tabel 5 nedenfor.

¹⁰⁴ CPH's årsrapport for 2010 s. 4.

¹⁰⁵ Det fremgår til sammenligning af Low Cost Airport Terminals Report 2009 edition, s. 43, om den internationale konkurrencesituation, at "With continued downward pressure on aeronautical charges, airports continue to face added pressure to increase non-aeronautical income." Se endvidere s. 293.

Tabel 5. CPH's parkeringspladser

Navn	Antal pladser	Normal dagspris (kr.)	Transport til terminal	Gnst. tid til terminal (min.)
Budget	2.700	100	Bus	11
Standard	4.350	200	Gå	8
Direct	1.840	300	Gå	4

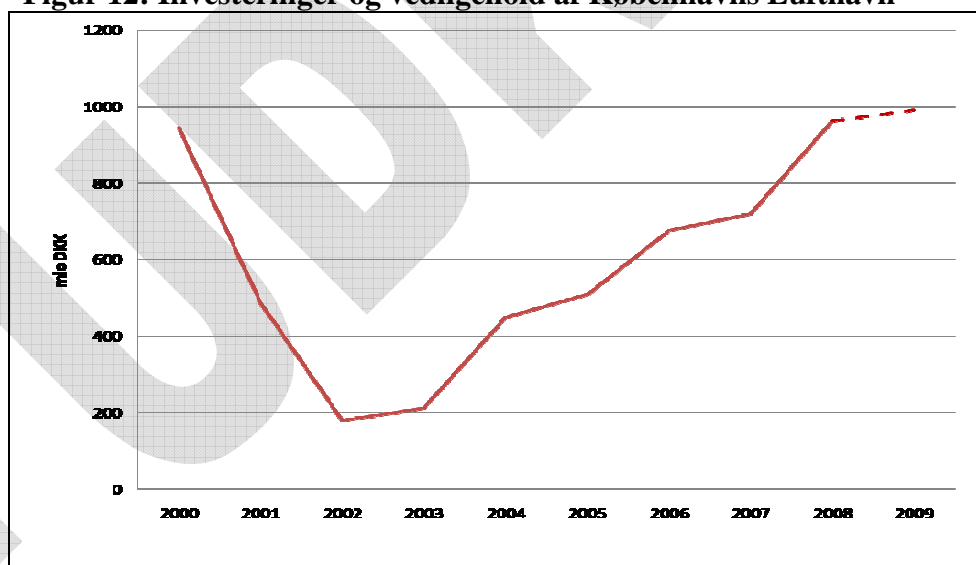
310. CPH budgetterer med en indtjening på 159 millioner på parkering i 2011. I 2010 realiserede CPH en indtjening på 255 millioner.¹⁰⁶

8.6.1 Investeringer i Københavns Lufthavn

311. CPH har foretaget en lang række investeringer i Københavns Lufthavn. En række af disse investeringer fremgår af den 10-års plan, som CPH udarbejder for Københavns Lufthavn.

312. Omfanget af investeringerne i Københavns Lufthavn har ifølge CPH været svingende over den seneste 10-års periode. Det fremgår af Figur 12 nedenfor, at investeringsniveauet var faldende frem til 2003, hvorefter investeringsniveauet er steget frem til 2009. Niveauet af investeringerne vist i figuren omfatter både investeringer i vedligehold, investeringer i nye aeronautiske faciliteter og nye kommercielle faciliteter.

Figur 12: Investeringer og vedligehold af Københavns Lufthavn¹⁰⁷



313. Det fremgår af Figur 12 ovenfor, at CPH's omkostninger til investeringer og vedligehold af Københavns Lufthavn i gennemsnit over perioden 1999 til 2009 har udgjort ca. 500-600 mio. kr. årligt.

¹⁰⁶ Jf. CPH's årsrapport for 2010, s. 10.

¹⁰⁷ Jf. CPH's hjemmeside: http://www.cph.dk/NR/rdonlyres/AF802F4A-8C60-4F88-9ECC-060F40E626CC/0/BPPPTCPHCPH_GO_handout_FINAL.ppt#434,14, Dias nummer 14.

8.7.2 CPH's kommende investeringer i Københavns Lufthavn

314. CPH skal fremlægge en 10-års plan til Trafikstyrelsen for de påtænkte investeringer i Københavns Lufthavn.¹⁰⁸ [x]

315. [x]

316. [x]

317. [x]

9. Terminal A¹⁰⁹

318. Terminal A påtænkes opført med henblik på at servicere passagerer fra CPH's opland, og luftfartselskaber der flyver med passagerer fra og til CPH's opland. TA ønsker at bygge den ny passagerterminal i CPH's østområde, jf. nedenstående Figur 14. TA har anmodet CPH om at leje en ubenyttet og ubebygget grund på ca. 60.000 m² på dette areal.¹¹⁰

Figur 13: Placering af Terminal A



319. Det fremgår af Figur 13 ovenfor, at Terminal A er påtænkt etableret ved en offentlig adgangsvej, og det vil være muligt at etablere terminalnære parkeringspladser. Udgangspunktet vil være at benytte de eksisterende standpladser i Københavns Lufthavn.

9.1 Terminal A's grundlæggende princip

320. Terminal A er som grundprincip en passagerterminal, der er bygget til punkt-til-punkt trafik, det vil sige lavpris-, charter- samt punkt-til-punkt segmentet. Terminal A skal ikke kunne håndtere egentlige transfer eller

¹⁰⁸ BL 9-15, bilag 1, pkt. 4.4.1.

¹⁰⁹ Jf. i det hele: Terminal A ApS' pressemeddelelse af 24. juni 2008, vedlagt som [bilag 11](#), Faktaark om Terminal A, vedlagt som [bilag 12](#), Terminal A's analyse af CPH's "nye" finger CPH Go, vedlagt som [bilag 13](#), Terminal A ApS' Business Plan, vedlagt som [bilag 14](#), og Terminal A Safety og Security overordnet principbeskrivelse, vedlagt som [bilag 15](#).

¹¹⁰ [x].

transitflyvninger. Terminal A vil dog kunne håndtere transfer passagerer ved, at disse passagerer forlader Terminal A ved toldudgangen og checker ind igen på næste forbindelse.

321. TA's vision er at skabe en terminal, der er effektiv og billig. Terminal A bygger på et koncept, hvor TA angiver, at der som hovedregel maksimalt må gå 20 minutter fra, at passageren har parkeret sin bil, eller på anden vis er ankommet til terminalen, til passageren er klar til at gå ombord i sit fly/den bus, der skal transportere passageren til flyet.

322. Det er samtidig målet, at passagerafgiften samt parkeringsafgiften skal reduceres til omkring halvdelen af CPH's tilsvarende afgifter. Hertil har CPH bemærket, at TA ikke har taget højde for at CPH efter etableringen af CPH Go vil opkræve en generelt lavere passagerafgift, dels vil have en særligt lav afgift i CPH Go.

323. På Figur 14 nedenfor er vist den planlagte placering af Terminal A og parkeringspladserne omkring terminalen.

Figur 14: Placering af terminal og parkeringspladser



324. Det fremgår af Figur 14 ovenfor, at den planlagte terminalbygning og parkeringspladserne udnytter hele den hidtil ubenyttede grund i CPH. TA har angivet, at Terminal A er planlagt opført således, at terminalen kan udvides (ved at flytte ydervæggene).

9.2 Layout

9.2.1 Design

325. Layoutet og designet af Terminal A og de tilhørende faciliteter er bygget op om ovennævnte koncept. Terminal A er designet som en trekant, hvor passagerne træder ind gennem spidsen af trekanten, hvorefter arealet

udvider sig sideløbende med, at der er brug for mere plads til, at passagerer kan komme hurtigt igennem systemet.

326. Passageren skal kun bevæge sig i én fremadrettet bevægelse gennem terminalen for at komme ud til sit fly. Check-in, bagagedrop, security check og 'gates' er derfor placeret i en linie fremad i terminalen, jf. Figur 15 nedenfor.

Figur 15: Terminal A's layout

[x]

327. Afgående passagerer kommer ind i Terminal A gennem hovedindgangen (1), hvorefter de fortsætter direkte til check-in og/eller bagagedrops (2). Efter bagagen er behandlet i enten check-in eller bagagedrop, fortsætter passageren ret forud til sikkerhedseftersynet (3), mens bagagen ved hjælp af et bagagebånd i kælderplan føres frem til bagagesorteringsområdet (9). Passagerne fortsætter herefter til preboarding området (4), hvorfra de transporteres til boarding med bus (6). Non-Schengen passagerer og passagerer fra 3. lande føres gennem en sluse med paskontrol (5), inden de køres med bus til deres fly.

328. Ankommende passagerer køres med bus fra deres fly til Terminal A, som de entrer i bagageområdet (7). De forlader Terminal A gennem toldudgangen (8).

9.2.2 Dimensionering

329. Terminal A er planlagt efter IATA standard A. Det betyder, at lufthavnens line operation er "excellent", lufthavnens passagerflow er "free", terminalens forsinkelser er "none" og terminalens komfort er "excellent". Til sammenligning er Københavns Lufthavns terminaler i øjeblikket dimensioneret efter IATA standard C, jf. afsnit 8 ovenfor.

9.2.4 Safety

330. Safety-relaterede forhold er forhold, der kan have indflydelse på flyvesikkerheden ved drift en lufthavnsterminal. Safety-problemer er således problemer, der skyldes, at driften af terminalen, det vil sige håndteringen af fly og passagerer, udgør en sikkerhedsmæssig risiko.

331. TA bygger virksomhedens business case på, at passagererne skal køres i bus fra terminalen til deres fly. Dette indebærer, at de luftfartsselskaber, der vælger at benytte Terminal A, i princippet kan benytte de samme standpladser som den øvrige trafik. Flyafviklingen kan således foregå efter principper, som benyttes i Københavns Lufthavn i dag, og håndtering af fly vil dermed ikke udgøre et safety-relateret problem.

332. Passagererne kan ankomme til Terminal A ved hjælp af egen bil, taxa eller ved at tage offentlig transport til Københavns Lufthavn, hvorfra TA

planlægger at indsætte gratis shuttlebusser. Ved ankomst vil passagererne på sædvanlig vis blive bragt gennem check-in/bagage-drops og security-kontrol. Passagerernes ankomst til Terminal A vil derfor ikke udgøre et safety-relateret problem.

333. TA planlægger at transportere passagererne til deres fly med busser, der skal køre ad eksisterende handlingsveje. Bustransporten vil dermed ikke udgøre et safety-relateret problem.

9.2.5 Security

334. Security handler om at beskytte lufthavnen mod forbrydelser mod sikkerheden. Security er således eftersyn med passagerer, bagage, varer etc. Securityeftersynet skal som udgangspunkt udføres af CPH.¹¹¹

335. Det væsentligste sted, hvor der er en securitymæssig forskel på Terminal A og de øvrige terminaler i Københavns Lufthavn, er ved transport af henholdsvis passagerer og bagage mellem terminal og fly. Håndtering af de øvrige områder, herunder boarding kontrol, securityeftersyn, bagagehåndtering etc. vil ifølge TA – i det store hele – komme til at foregå efter samme principper, som det er tilfældet i Københavns Lufthavn i dag. Håndtering af disse områder vil derfor ikke blive gennemgået detaljeret i det følgende.

336. Transport af passagerer og bagage mellem terminal og fly indebærer derimod en securitymæssig udfordring, idet TA planlægger at benytte remote standpladser. Det betyder, at såvel passagerer som bagage skal transporteres med bus til flyene, og dermed skal transporteres mellem to CSRA områder.

337. TA har beskrevet procedurene for, hvordan passagerer og bagage forsvarligt kan transporteres fra Terminal A's CSRA område til det CSRA område, hvor flyene er parkeret, jf. bilag 15. TA har oplyst, at virksomheden vil afholde alle ekstra omkostninger til investeringer i sikkerhedsudstyr forbundet med denne operation.

¹¹¹ Jf. bekendtgørelse 1339 af 3. december 2007 efter gældende regler for personeftersyn og screening af håndbagage, bl.a. Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 samt Kommissionens forordning (EF) nr. 820/2008.

9.2.6 Trafikstyrelsens overordnede vurdering af safety- og securitymæssige forhold

338. Trafikstyrelsen har på baggrund af TA's overordnede principbeskrivelse for løsning af safety- og securitymæssige problemstillinger¹¹² foretaget en foreløbig, overordnet vurdering af, hvorvidt en detaljeret ansøgning baseret på de af TA angivne principper vil kunne føre til, at Trafikstyrelsen vil kunne give de fornødne godkendelser.¹¹³

339. Trafikstyrelsen (på det tidspunkt SLV) har den 28. maj 2010 meddelt for så vidt angår safety-mæssige forhold,¹¹⁴ at:

”Det er derfor formodningen, at der af SLV vil kunne gives de fornødne tilladelser til opførelsen af Terminal A, idet fastsættelse af de nærmere vilkår først vil kunne fastsættes efter modtagelsen af et mere detaljeret projekt med angivelse af de mere præcise driftsmæssige forhold.”

340. Trafikstyrelsen har endvidere meddelt for så vidt angår security-mæssige forhold, at:

”For så vidt angår de securitymæssige forhold skal det bemærkes, at SLV ikke har praktisk erfaring med den form for splitoperationer, som er anført i projektbeskrivelsen. ... Det er imidlertid SLV's umiddelbare vurdering, at det securitymæssigt ikke vil være udelukket at afvikle lufttrafik som overordnet angivet i projektbeskrivelsen.”

[Note: Det skal her understreges, at udkastet til afgørelse er skrevet før Trafikstyrelsens seneste brev af 12. december 2011]

9.3. Forretningsplan

341. TA vil konkurrere på markedet for kommercielle og aeronautiske terminalydelse¹¹⁵. TA planlægger særligt at konkurrere med CPH på to parametre: Effektivitet og pris.

9.3.1 Konkurrence på effektivitet

342. Konceptet for Terminal A er at skabe en terminal uden ventetider og køer for passagererne. Det er ifølge TA målsætningen, at det maksimalt skal tage 20 minutter at komme fra check-in/bagagedrops til flyet. Målsætningen skal realiseres ved, at kapaciteten på bagageafleveringsstederne og ved security er dimensioneret i forholdet 3:1 sammenlignet med CPH's eksisterende terminaler. Hertil kommer, at terminalen er designet således, at passageren ikke skal bevæge sig gennem en labyrint, men i et direkte fremadrettet flow mod flyet.

¹¹² Jf. bilag 15, Terminal A Safety og Security overordnet principbeskrivelse.

¹¹³ Det er CPH's opfattelse, at Trafikstyrelsens vurdering ikke er udtryk for en reel stillingtagen til modellen.

¹¹⁴ Brev fra Trafikstyrelsen til Terminal A ApS af den 28. maj 2010 som fremsendt i kopi af Trafikstyrelsen til KFST den 28. maj 2010, vedlagt som bilag 16.

¹¹⁵ Terminal A vil konkurrere med CPH på ydelserne dækket af passagerafgiften, handlingsafgiften og CUTE afgiften, men ikke på securityafgiften, startafgiften og opholdsafgiften.

343. Foruden den ekstra kapacitet i forhold til Københavns Lufthavn – som forholdene er i dag – påregner TA, at kunne effektivisere flere arbejds gange i terminalen for dermed at opnå en hurtigere ekspeditionstid. Det gælder eksempelvis på bagagesortering, hvor der benyttes et mere simpelt – og derved hurtigere – bagagesorteringsanlæg end CPH's. Dette lader sig gøre, idet Terminal A er designet til punkt-til-punkt flyvninger, hvorfor det ikke er nødvendigt, at bagagesorteringsanlægget skal kunne parre bagage fra flere forskellige fly.

344. TA planlægger endvidere at kunne spare tid ved, at de ikke benytter brobetjente standpladser. Dermed spares den tid, det tager at køre broen til og fra flyet, og samtidig giver det mulighed for at tømme flyet fra begge ender. TA's kunder kan således benytte en hvilken som helst standplads i lufthavnen, hvorved kapacitetsudnyttelsen optimeres og turn around-tiden minimeres.

345. Den samlede tidsbesparelse ved disse tiltag forventes ifølge TA at udgøre minimum 10 minutter i forhold til en gennemsnitlig ekspedition i CPH's Terminal 2 og 3. Denne tidsbesparelse skal imidlertid ses i lyset af, at Terminal A i modsætning til f.eks. CPH Go ikke kan boarde sine passagerer direkte fra terminalen, men er nødt til at transportere alle passagerer med bus.

9.3.2 Konkurrence på pris

346. TA vil konkurrere med CPH på tre takster: Passagerafgift, handlingafgift og CUTE. TA planlægger at nedsætte passagerafgiften i forhold til den pris, der i dag opkræves af CPH. TA vil endvidere undlade at opkræve såvel handlingafgift som CUTE. Dermed bliver den samlede besparelse på 41 pct.

347. TA vil endelig tilbyde luftfartsselskaberne 50 pct. af indtjeningen fra driften af butikker og restauranter i terminalen. Den pris, som luftfartsselskaberne skal betale for at benytte TA, bliver dermed – ifølge TA's beregninger – [x] pct. lavere end den pris, luftfartsselskaberne skal betale CPH for en tilsvarende ydelse, jf. Tabel 6 nedenfor.

Tabel 6 - Takster: CPH og Terminal A (påtænkt)

	CPH 2008	CPH 2009	CPH 2011/CPH GO	Terminal A	Besparelse i pct.
Passagerafgift	83,95	103,75	87,18/67,18	59,74	31/11
Handlingafgift	0	10,42	12,50	0	
CUTE	0	1,66	1,66	0	
Samlet	83,95	115,84	101,34/81,34	59,74	41/27
Kommercielt bidrag	0,00	0,00	0,00	[x]	
Samlet m. bidrag	83,95	115,84	101,34/81,34	[x]	[x]

348. TA vil foruden de lavere takster desuden tilbyde billigere parkering end CPH. TA planlægger at opkræve [x] kr. for en uges parkering på terminalnære parkeringspladser, mens CPH til sammenligning opkræver mellem 360 kr. og 2055 kr. for en uge, afhængig af placeringen.

9.4 Økonomi

349. TA's forretningsplan bygger på en antagelse om, at virksomhedens omkostninger – såvel de operationelle omkostninger (OPEX) som kapitalomkostningerne (CAPEX) – bliver lavere end CPH's omkostninger. Det er TA's lavere omkostningsniveau, der skal danne grundlag for TA's lavere priser.

350. TA forventer, at deres operationelle omkostninger per passager vil blive [x] end CPH's omkostninger. Tilsvarende forventer TA, at deres kapitalomkostninger, vil blive [x] per passager end CPH's omkostninger. Se i det hele TA's forretningsplan, [x].

10. Danske og udenlandske erfaringer

10.1 Indledning

351. I dette afsnit beskrives erfaringer med terminalkonkurrence, adskilt drift af terminaler og lufthavnens øvrige infrastruktur og lavpristerminaler.

352. Både på nationalt og internationalt plan har myndigheder, virksomheder og institutter udarbejdet en række analyser og rapporter med relevans for denne sag.¹¹⁶ Det fremgår sammenfattende heraf, at adskilt ejerskab og drift

¹¹⁶ Se bl.a. "Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition" fra Centre for Asia Pacific Aviation; "Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic" fra OECD, 2009; "Der er noget i luften"; Copenhagen Economics 2009; "Global LCC Outlook Report", fra Centre for Asia Pacific Aviation, 2009; München Lufthavns årsrapport 2008; "Airline Business models", German Aerospace Center 2008, "The Role of Accessibility in passengers choice of airports", OECD 2008; Kommissionens ar-

af landingsbaner og terminaler er kendt i Danmark. Det fremgår endvidere, at lavpristerminaler og lavprislufthavne er kendt både i Europa, Asien og USA. Det fremgår endelig, at der på internationalt plan er flere planer for end erfaringer med terminalkonkurrence.

353. I Danmark kendes der således flere eksempler på, at infrastrukturen i en lufthavn drives af én operatør og terminalen af en anden operatør. I EU er der eksempler på, at terminaler etableres i forskellige former for samarbejde med luftfartsselskaber.

354. Det er særligt i USA hyppigt forekommende, at luftfartsselskaber driver egne terminal(er) i en lufthavn i forskellige grader af konkurrence med de(n) øvrige terminal(er) i den pågældende lufthavn.

355. Der ses tillige på europæisk plan erfaringer med terminalkonkurrence, hvor en lufthavn tillader en eller flere uafhængige investorer at opføre og drive terminalbygninger i lufthavnen. Der er også på europæisk plan erfaringer med udbud af terminaldrift i forskellige grader af konkurrence.

356. Terminalkonkurrence i en lufthavn kan etableres dels ved aftale, hvor den eksisterende lufthavnsoperatør udlejer terminalfaciliteter til en tredjemand, som så driver terminalen på egen hånd; dels ved forskellige parters ejerskab og drift af terminalinfrastruktur i en lufthavn.¹¹⁷

357. Sammenfattende peger erfaringerne fra udlandet på, at lufthavne bevæger sig mod en rolle som "infrastruktur-ansvarlige", og væk fra en rolle som den eneste udbyder af samtlige ydelser. Der er således en række erfaringer med udenlandske lufthavne, hvor der er forskellige terminaloperatører i lufthavnen, og der er en række erfaringer med at terminaler opføres og drives i et samarbejde mellem luftfartsselskaber og lufthavne.¹¹⁸

358. Det fremgår i den forbindelse af en rapport fra 2009 fra Centre for Asia Pacific Aviation om Low Cost Airport Terminals (i hele verden), at:

bejdsrapport om lufthavnstakster, KOM 2006/820 fra 2. februar 2007; "Competition Issues at airports – the ECA perspective", ECA Air Traffic Working Group 2007; "UK Airports", Office of fair Trading 2006; Air and Rail competition and complementarity", Kommissionen, DG TREN, august 2006; "The joint venture terminal 2 at Munich Airport and the consequences: A competition analysis", Conference on applied infrastructure research, 8. oktober 2005; "Competition between airport terminal: the issues facing Dublin Airport" Department of Economics, Ireland, 2005; "Dansk Luftfart 2015", Transport og Energiministeriet 2005; "Analyse af passagerafgiften", Økonomi- og erhvervsministeriet m.fl., 2005; "Beskæftigelseseffekter af ændret passagerafgift i Danmark, CPH 2004; "Luftfarten i Skandinavien – værdi og betydning", SAS 2004; "Værdien af tid", Danmarks Transportforskning 2003; "Competitive Airlines", Rapport fra de nordiske konkurrencemyndigheder, 1/2002; "Luftfartens vilkår i Skandinavien", COWI, 2001; "Danskernes Flyvaner – en survey", Transportrådet 2001. Der er i nærværende afgørelse indsat fodnotehenvisninger til det ovenstående materiale i markedsbeskrivelsen i det omfang, at materialet har relevans for nærværende fremstilling.

¹¹⁷ Jf. i den forbindelse ICAO's Airport Economics Manual, 2006, som berører, at private kan eje og drive terminaler, se bl.a. s. 22-23, pkt. 2.27 og frem.

¹¹⁸ Jf. "Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition", s. 36 og "Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic" fra OECD, 2009, s. 40-41.

”Attitudes have been changing towards terminal operation outsourcing. Airports have been moving in the direction of inviting airlines or third parties to competitively supply an increasing number of services by airlines or by third parties.”¹¹⁹

359. Det fremgår endvidere af den australske Productivity Commissions rapport fra 2002 om de australske lufthavne, at de australske lufthavnsoperatører i lighed med lufthavne i andre udviklede lande ikke leverer mange direkte services, men i stedet driver infrastrukturen.

”The arrangements for the provision and management of airport facilities and services at core-regulated airports generally are similar to those in place at major airports in other developed countries. Although the ownership structures differ significantly, airport operators do not tend to provide many services directly. Instead, as is the case in Australia, they manage the facilities and infrastructure that allow airlines and other organisations to carry out their business.”¹²⁰

360. Denne udvikling ses i en vis grad også at være slået igennem i EU, hvor enkelte luftfartsselskaber over en årrække har investeret i terminaler, enten som ”egne” terminaler eller i form af medejerskab.¹²¹

10.2 Danske og udenlandske erfaringer

361. I det følgende sammenfattes en række erfaringer fra ind- og udland. Der henvises i den forbindelse til [bilag 17](#), hvor erfaringerne er mere indgående beskrevet.

362. Der kendes i Danmark eksempler fra Aalborg og Karup Lufthavn med adskilt ejerskab og drift af henholdsvis landingsbaner og terminaler.

363. I Aalborg og Karup Lufthavn driver Forsvaret således bl.a. landingsbanerne, mens bl.a. terminalerne i lufthavnen drives af henholdsvis Aalborg og Karup Lufthavn a.m.b.a. Parterne deler omkostningerne til de faciliteter, som begge parter gør brug af.

364. I Europa kendes eksempler på overvejelser om/forsøg på terminalkonkurrence samt eksempler på, at terminaler opføres og drives i samarbejde med luftfartsselskaber. Terminaldriften er således blevet udbudt i lufthavne i Irland, Tjekkiet, Ungarn og Tyrkiet.

365. I Tyrkiet resulterede udbuddet i, at de to udenrigsterminaler i Antalya International Airport i en overgang blev drevet af to uafhængige aktører i indbyrdes konkurrence, mens lufthavnens infrastruktur (landingsbaner mv.) blev drevet af den statslige aktør.

¹¹⁹ Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition” fra Centre for Asia Pacific Aviation, s. 35.

¹²⁰ Productivity Commission 2002, Price Regulation of Airport Services, Report no. 19, s. 19.

¹²¹ Jf. bl.a. projekterne i Riga Lufthavn og i München Lufthavn.

366. I UK gennemførte den britiske *Competition Commission* i 2009 en markedsundersøgelse vedrørende BAA's samlede ejerskab af en række lufthavne i England og Skotland. *Competition Commission* undersøgte i den forbindelse muligheden for samt fordele og ulemper ved indførelse af uafhængig terminaldrift i lufthavnene.¹²²

367. *Competition Commission* konkluderede generelt, at der kan være fordele for både passagerer og luftfartsselskaber ved indførelse af STOD ("*Separate Terminal Operation and Development*") i lufthavne, hvor der ikke eksisterer konkurrence, hvis en sådan lufthavn har tilstrækkelig markeds magt til at være priskontrollerende. En ny, uafhængigt drevet terminal ville således udgøre et incitament for den eksisterende terminaludbyder til at optimere egne terminalydelse i form af f.eks. forbedringer og design af nye faciliteter i overensstemmelse med kundeefterspørgslen.

368. *Competition Commission* konkluderede imidlertid tillige, at STOD konkret ikke ville være velegnet til at afhjælpe andre negative virkninger af, at en lufthavn har markeds magt, såsom manglende (investering i) infrastruktur services. Konkurrencemyndigheden fandt endvidere at STOD muligvis kunne indebære begrænsninger, herunder behov for regulatorisk intervention, potentiale for ekskluderende adfærd og det potentielle tab af drifts- og planlægningseffektivitet.

369. I Irland blev der i forbindelse med den planlagte udbygning af Dublin Lufthavn afholdt en udbudskonkurrence om at bygge og drive den nye Terminal 2 i konkurrence med det (offentlige ejerskab) af Terminal 1. Udbudsprocessen blev imidlertid aflyst, fordi ingen bydere kunne leve op til de krav (herunder priser) som myndighederne havde opstillet. Herefter fik luftfartsmyndigheden tildelt tilladelsen til at drive terminalen.

370. I Tyskland åbnede den nye Terminal 2 i år 2003 i München Lufthavn, og i 2009 blev terminalen udvidet til bl.a. at kunne håndtere non-Schengen passagerer. Terminal 2 er ejet og drevet i et joint venture mellem luftfartsselskabet Lufthansa (40 pct.) og det offentlige ejerskab (60 pct.). Terminal 2 benyttes af Lufthansa og medlemmer af Star Alliance samt andre "partnere".

371. I USA kendes for det første en række eksempler på, at luftfartsselskaber opfører og driver egne terminaler i lufthavne. Det amerikanske luftfartsselskab Southwestern er et eksempel på et luftfartsselskab, der har forfulgt denne strategi.

372. I USA kendes endvidere eksempler på *aftale-baseret terminalkonkurrence* og *ejerskabsbaseret terminalkonkurrence*. Port Authority har i en år-række tilladt forskellige virksomheder, herunder større luftfartsselskaber, at opføre og drive terminaler i JFK (samt LaGuardia Airport og Newark Airport). 7 ud af 9 terminaler i JFK drives således af luftfartsselskaber. Disse luftfartsselskaber tillader, at andre luftfartsselskaber benytter deres terminaler.

¹²² Jf. *Appendix 10.11 – "Introducing terminal competition at BAA's UK airports"* (Appendix: Introducing terminal competition) til BAA airports market investigation.

373. JFK's terminal 4 drives ikke af et luftfartsselskab. Terminalen ejes og drives af *JFK International Air Terminal LLC* (JFKIAT), som er et konsortium bestående af den nederlandske lufthavnsoperatør *Schiphol Group*, det amerikanske ejendomsudviklingsselskab *LCOR Inc* og den nu konkursramte amerikanske investeringsbank *Lehman Brothers*.

374. Port Authority har i samarbejde med luftfartsselskabet *JetBlue* opført en passagerterminal i JFK, som åbnede i oktober 2008. JetBlue driver i forbindelse med terminalen egne parkeringsfaciliteter, restaurationsområder, mv. Terminal 5 i JFK drives på tilsvarende vis af *British Airways*.

375. Terminalkonkurrence kendes ligeledes fra Australien, hvor terminal 2 i Perth Airport i Australien drives af *Qantas Airways Ltd*.

376. Der kan være både fordele og ulemper ved terminalkonkurrence. *The European Competition Authorities' working group on Air Traffic* har af generelle fordele bl.a. nævnt forbedrede faciliteter og operationelle muligheder, lavere omkostninger, valgfrihed mellem terminaloperatører, mulighed for nye ruter, reduktion af billetpriser og af priser for diverse lufthavnsservices. Hvor der er tale om en uafhængigt ejet og/eller drevet terminal (dvs. uden vertikal integration med et luftfartsselskab), kan terminalkonkurrence endvidere lette adgangen og reducere omkostningerne for potentielt konkurrerende luftfartsselskaber, hvilket kan øge konkurrencen på down-stream markedet.¹²³

377. Omvendt kan der også være ulemper ved konkurrence mellem terminaler. Det fremgår således af Competition Commissions undersøgelse af lufthavnene ejet af BAA, at:

*"We conclude that, while STOD [Separate Terminal Operation and Development] possesses some attractive features, it is unlikely to be fully effective in addressing the AECs and range of detrimental effects on customers we have found and could result in significant costs and inefficiencies. It may, however, have a role to play in the future in addressing some of the detrimental effects on customers of the adverse effect of certain market features on competition, particularly at Heathrow."*¹²⁴

378. Det fremgår heraf, at selvom separat ejerskab og drift af terminaler kan have fordele, så kan det også muligvis resultere i forøgede omkostninger og (planlægningsmæssige) ineffektiviteter. Competition Commission endte derfor konkret med at anbefale et frasalg af lufthavne frem for (som noget mindre indgribende) at etablere terminalkonkurrence.

¹²³ Jf. en 2007-rapport fra *The European Competition Authorities' working group on Air Traffic*, side 9.

¹²⁴ Jf. BAA airports market investigation, A report on the supply of airport services by BAA in the UK, 19. marts 2009. STOD dækker over separate terminal operation and development (STOD).

11. Beskrivelse af adfærden

379. I de to følgende afsnit beskrives først forløbet mellem TA og CPH og derefter situationen i Københavns Lufthavn på tidspunktet for CPH's afslag.

11.1 Forhandlingsforløbet mellem TA og CPH

380. TA ønsker adgang til at opføre Terminal A på en grund i Københavns Lufthavn med adgang til landingsbanerne. TA rettede derfor henvendelse til CPH i sommeren 2008.¹²⁵

381. Forud for TA's henvendelse til CPH havde TA, ved bestyrelsesmedlem Kren Erik Nielsen, haft en række indledende drøftelser med CPH's udlejningsafdeling i maj 2008. Både CPH og TA har fremsendt KFST kopier fra denne korrespondance.

382. Det fremgår af denne korrespondance, at Kren Erik Nielsen til at begynde med ikke oplyste hvad formålet med lejeaftalen var. Det blev alene oplyst, at hans klient ønskede at leje det pågældende område med henblik på udøvelse af lufthavnsrelateret logistikvirksomhed. Det fremgår endvidere, at Kren Erik Nielsen fik tilsagn om, at det pågældende område var ledigt. Dog oplyste CPH, at en mindre del (op mod 14.000 m²) af de i alt 60.000 m² muligvis på et senere tidspunkt ville skulle benyttes til forplads-areal til business jets. Det blev oplyst, at der i stedet kunne tildeles et tilsvarende stykke jord umiddelbart på den anden side af kystvejen samt, at der kunne etableres adgang hertil ved hjælp af en tunnel.

383. Kren Erik Nielsen blev ikke enig med CPH's udlejningsafdeling om de nærmere vilkår for leje af grunden.

384. I forlængelse af Kren Erik Nielsens indledende drøftelser med CPH's udlejningsafdeling rettede TA, ved Torben Thyregod og Mogens Kornbo henvendelse til CPH. Dette medførte en korrespondance mellem parterne, bl.a. om de praktiske vanskeligheder forbundet med at drive en passagerterminal på den pågældende grund. CPH angav at være villig til at udleje den pågældende grund til en fragtvirksomhed, men ikke til en passagerterminal.

385. CPH afslog den 28. august 2008 at give TA adgang til den pågældende grund. Afslaget fulgte som sidste led i en kontakt mellem parterne, som bl.a. omfattede et møde og en løbende korrespondance. Det fremgår af CPH's brev af den 28. august 2008, at CPH sammenfattende som begrundelse for sit afslag henviser til:

"en række grundlæggende og projektspecifikke problemstillinger af bl.a. sikkerhedsmæssig og kapacitetsmæssig natur med afgørende indflydelse på lufthavnens drift og fortsatte udvikling. ... samt væsentlige problemområder, herunder for den nuværende og fremtidige car-

¹²⁵ Jf. bl.a. brev af 24. juni 2008 og brev af 1. juli 2008 fra TA til CPH.

gotrafik såvel som en række operationelle, sikkerhedsmæssige og kapacitetsmæssige problemer for den samlede lufthavn.”¹²⁶

386. TA og CPH holdt under dette forløb KFST løbende informeret ved bl.a. at fremsende KFST en kopi af korrespondancen parterne imellem. Ved brev af 22. september 2008 klagede TA til KFST, som herefter indledte en undersøgelse af sagen.

11.2 Københavns Lufthavn i 2008

387. Københavns Lufthavns situation omkring tidspunktet for CPH's afslag til TA er bl.a. beskrevet i en rapport fra Copenhagen Economics. Det fremgår således af Copenhagen Economics rapport "Der er noget luften" fra maj 2009, at:

Vi måler regionens internationale tilgængelighed ved mulighederne for hurtigt at nå så mange destinationer som muligt. Det betyder, at det er vigtigt at have så mange direkte internationale ruter som muligt, der beflyves med en høj frekvens. Samtidig vil en god forbindelse til større knudepunkter også forbedre tilgængeligheden, fx betyder forbindelser til de store hubs i London eller Frankfurt en væsentlig forbedring af tilgængeligheden. ...

Siden 2001 har den direkte tilgængelighed i København været faldende. ...

Udviklingen i den indirekte tilgængelighed viser en forbedring af rejsemuligheder, hvis der flyves via en anden lufthavn. Tilgængeligheden via de store hubs i Nordeuropa og Nordamerika har øget den indirekte tilgængelighed. ...

Forbedringen i den indirekte tilgængelighed til det meste af verden hænger specielt sammen med åbningen af ruter til Atlanta og Chicago og en konsolidering af hubs til større hubs. Fx smitter bedre rejsemuligheder ud af London kraftigt af på den indirekte tilgængelighed fra København, fordi London København har mange afgangene.”¹²⁷

388. Det fremgår at ovenstående, at udviklingen i København siden 2001 har været, at den direkte tilgængelighed er aftagende, mens den indirekte er stigende. Dette følger af udviklingen i international luftfart, hvor luftfartselskaberne konsoliderer sig i større lufthavne, såkaldte superhubs.

389. Københavns Lufthavn var endvidere omkring tidspunktet for afslaget udsat for en del kritik fra lufthavnens brugere. Det fremgår således bl.a. af SAS notat til Folketingets Trafikudvalg, at:

¹²⁶ Jf. CPH's brev af 28. august 2008 til TA.

¹²⁷ Copenhagen Economics, Der er noget i luften, side 19-20, maj 2009.

”SAS er bekymret over, at Københavns Lufthavne er ved at bremse udviklingen af et af Danmarks vigtigste infrastrukturanlæg og knudepunkter. ... Kapaciteten er utilstrækkelig som følge af mange års investeringsefterslæb. Kvaliteten er kritisabel på grund af nedslidning og besparelser på vedligeholdelse. ... Terminalforholdene omkring check-in er utidssvarende, utilstrækkelige og præget af lappeløsninger. ... Bagageanlæggene har længe været underdimensionerede både ved afgang og ved ankomst. ... Luffartsselskaberne har som kunder i adskillige år bedt lufthavnen om at indgå bindende økonomiske aftaler om kvaliteten. Det vil lufthavnen ikke. ... Det hører med i billedet, at huslejerne i Københavns Lufthavn hører til blandt de højeste i Danmark; det samme gør prisen for IT-ydelserne og parkeringspladserne. ... En sådan profitmaksimering og manglende kundefokusering kan naturligvis kun finde sted, fordi Københavns Lufthavn er et monopol.¹²⁸

390. Det fremgår heraf, at SAS kritiserede, at CPH havde investeret for lidt i kapaciteten, leverede en utilstrækkelig kvalitet, tog for høje priser og at CPH ikke ville indgå aftaler om kvalitet med luftfartsselskaberne.

391. CPH besvarede denne kritik ved brev af 10. oktober 2008. Det fremgår heraf, at:

- *”CPH er den 9. billigste lufthavn blandt Europas 25. største lufthavne*
- *SAS har en konkurrencemæssig fordel af at have sin base i København i forhold til selskabets konkurrenter*
- *CPH er blandt 8,2 millioner passagerer kåret som Europas næstbedste lufthavn*
- *CPH er af uafhængige universitetsprofessorer kåret til Europas mest effektive lufthavn.”¹²⁹*

392. SAS fremsendte efterfølgende et notat til Folketingets trafikudvalg i november 2008 om bl.a. CPH Go, hvoraf det fremgår at:

”CPH Swift [nu CPH Go] er lanceret som et modtræk til det konkurrerende projekt om Terminal A, som CPH har afvist at give adgang. ... CPH synes ikke at være drevet af ønsket om at give passagererne et bedre produkt, da det på de fleste punkter fremstår ringere end den forslåede Terminal A. Passagerer og luftfartsselskaber tilbydes således allerede alle de faciliteter, som indgår i Swift; check-in, bagageanlæg, security, shoppingområde, standpladser og ankomstfaciliteter. Den eneste forskel er, at man i dag bliver kørt med bus ud til de ekssi-

¹²⁸ Jf. SAS notat til Trafikudvalget af 3. oktober 2008, vedlagt som Bilag 18.

¹²⁹ Jf. CPH's brev af 10. oktober 2008 til Finansudvalget, vedlagt som Bilag 19.

sterende (remote) standpladser – vel at mærke til fuld pris.”¹³⁰ [Egen tilføjelse]

393. Det fremgår heraf, at SAS på daværende tidspunkt opfattede kvaliteten og priserne i Københavns Lufthavn som utilfredsstillende, og ikke anså CPH Swift (nu CPH Go) som en tilstrækkelig løsning. CPH besvarede denne kritik ved brev af 14. november 2008 til Trafikudvalget. Det fremgår heraf, at:

”CPH har tidligere haft lejlighed til at forklare de forskellige områder af lufthavnens forretning og performance for udvalget. Det har i den forbindelse været afgørende for os, at de resultater vi har lagt frem, har været veldokumenterede, gerne med direkte reference til international anerkendte undersøgelser af lufthavne. CPH kan derfor tilbagevise SAS’ udokumenterede tilkendegivelser i de to omtalte notater.”¹³¹

394. Det fremgår heraf, at CPH angav at have tilbagevist SAS’ tilkendegivelser ved at fremlægge dokumentation for lufthavnens performance og forretning.

12. Høringssvar

395. KFST har sendt et udkast af afgørelsen i høring hos CPH og TA den 9. maj 2011. KFST har modtaget et høringssvar fra henholdsvis CPH den 4. juli 2011 og TA den 29. juni 2011. Forud for denne høring er gået en omfattende korrespondance og møderække, og dele af denne afgørelse har været sendt i ”præhøring” til henholdsvis TA og CPH.

396. KFST har efterfølgende sendt et revideret udkast til CPH’s og TA’s bemærkninger den 7. oktober 2011. CPH og TA har fremsendt virksomhedernes respektive bemærkninger hertil den 28. oktober 2011.

397. Høringssvarene og bemærkningerne er som udgangspunkt søgt indarbejdet i udkastet til Konkurrencerådets afgørelse.

398. Det skal i den forbindelse bemærkes, at høringssvarene samlet set har givet anledning til en række ændringer i forhold til det fremsendte høringssvar. Disse ændringer er indarbejdet i de relevante afsnit.

399. Hensigten med det følgende afsnit er at redegøre for KFST's vurdering af virksomhedernes indsigelser og bemærkninger til udkastet til Konkurrencerådets afgørelse – særligt hvor disse indsigelser og bemærkninger *ikke* har givet styrelsen anledning til at foretage væsentlige ændringer i det foreliggende udkast til afgørelse.

¹³⁰ Jf. SAS foretræde for Trafikudvalget den 6. november 2008 vedrørende Københavns Lufthavne A/S, side 3, vedlagt som [Bilag 20](#).

¹³¹ Jf. CPH’s brev af 14. november 2008 til Trafikudvalget., vedlagt som [Bilag 21](#).

400. Høringssvarene er samlet set meget omfattende og vedrører en lang række forhold af både vurderingsmæssig og faktisk karakter. Det er derfor kun hovedlinjerne i høringssvarene, der er adresseret nedenfor. Høringssvarene og bemærkningerne er i deres helhed vedlagt som bilag 21a og 21b.

12.1. Høringssvar fra Airport Terminal A ApS

401. Det fremgår af TA's høringssvar af 29. juni 2011, at *"Terminal A kan tilslutte sig høringsudkastet, herunder beskrivelsen af de faktiske omstændigheder, udkastets indstilling, sagsfremstillingen og vurderingsafsnittet."*

402. TA har herudover angivet konkrete bemærkninger vedrørende henholdsvis security og contestable share. Disse bemærkninger vil blive behandlet nedenfor.

12.1.1 Security

403. TA har angivet, at *"det – uanset forskelle mellem omkostninger forbundet med eksempelvis security i Terminal A og den øvrige lufthavn – som udgangspunkt vil være i strid med ikke-diskriminations-forbuddet at fastsætte forskellige security-afgifter i Terminal A og den øvrige lufthavn, idet CPH har "kørt security" i Terminal 1 som en split operation, uden at selskabet som følge deraf har fundet anledning til at differentiere mellem afgifterne, jf. eksempelvis § 8 i det nuværende takstregulativ, og idet security i Terminal 2 og 3 frem til midten af 2007 blev ført som split operations, uden at der som følge heraf blev differentieret mellem afgifterne. Med andre ord, når CPH ikke har differentieret mellem afgifterne for forskellige interne security-spor, vil det være diskriminerende at differentiere i forhold til Terminal A's security."*

404. KFST bemærker for det første hertil, at vurderingen af omkostninger i denne afgørelse alene vedrører, om der kan opgøres en (forbruger)fordel ved at Terminal A opføres set i et helhedsperspektiv i Københavns Lufthavn. Det er derfor som udgangspunkt ikke centralt i forhold til analysen, hvordan forskelle i omkostninger "fordeles" mellem TA og CPH. Konkret er det således ikke afgørende, om TA's brugere vil komme til at bære en eventuel forhøjelse af taksterne – eller om denne skal deles af alle brugerne af lufthavnen. Det afgørende er, om der er en negativ eller positiv forskel, samlet set.

405. KFST bemærker i den forbindelse, at analysen i denne afgørelse ikke peger på, at security i Terminal A vil være mere omkostningsfuldt end security i den øvrige lufthavn. Der lægges bl.a. vægt på, at TA vil kunne realisere en række besparelser i forhold til den eksisterende operation som følge af Terminal A's design og faciliteter, at TA vil afholde alle udgifter til udstyr (og omkostningen til security i Terminal A derfor kun omfatter mandskab) og at security-afgiften i andre, sammenlignelige terminaler ligger under eller på niveau med omkostningen i Terminal A, jf. i det hele Afgørelsens afsnit 4.9.

12.1.2 "Contestable share"

406. TA har endvidere angivet, at *"det må anses for helt overvejende sandsynligt, at etableringen af Terminal A vil generere mindst 0,25 afgående passagerer i ny trafik om året, og at contestable share er på ca. 6 mio. afgående passagerer om året, idet en betydelig andel af point to point-trafikken vil kunne flyttes til Terminal A. Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens øvrige forudsætninger lægges til grund, er følgen heraf, at forbrugergevinsten ved opførelsen af Terminal A må antages at være ca. 224 mio. kr. efter Styrelsens beregninger, jf. figur 21."*

407. KFST bemærker hertil, at udgangspunktet for de foretagne beregninger er konservativt. Det vil sige, at der bevidst er valgt scenarier, som ikke repræsenterer et "best case" for Terminal A, men derimod et mere forsigtigt skøn. De foretagne beregninger er vist i et "træ", hvor også mindre forsigtige skøn er inkluderet.

12.2 Høringssvar fra Københavns Lufthavne A/S

408. Det fremgår af CPH's høringssvar modtaget 4. juli 2011, at virksomheden sammenfattende finder, at *"Høringsudkastet er uegnet til at danne grundlag for en afgørelse, og konklusionen må da også afvises af følgende hovedbegrundelser*

- *Indgrebet er i strid med gældende ret (1)*
- *Der er ikke hjemmel til påbuddet i gældende ret (2)*
- *Markedsafgrænsningen og -analysen er forkert (3)*
- *Indgrebet er ikke "nødvendigt", og konkurrencen udelukkes ikke (4)*
- *CPH's afslag er objektivt begrundet (5), og*
- *KFST's kvantificering af forbrugerfordele er forkert (6)"*

409. CPH har sammenfattende i virksomhedens bemærkninger af 28. oktober 2011 fastholdt at konklusionen i sagen skal afvises i henhold til de ovenstående hovedbegrundelser. CPH har hertil angivet en række supplerende bemærkninger.

410. CPH's mere overordnede bemærkninger vil blive gennemgået i det følgende. CPH's bemærkninger til særskilte afsnit vil blive gennemgået i forbindelse med det pågældende afsnit.

Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – levering af aktiver

411. CPH har for det første angivet, at *"Sagen vedrørende Terminal A adskiller sig helt fundamentalt fra den eksisterende praksis, fordi den ikke handler om at give adgang til en infrastruktur for at udbyde en tjenesteydelse på et downstream liberaliseret marked, men om at få adgang til konkurrerende infrastruktur, som skal stilles til rådighed for de luftfartsselskaber,*

som er lufthavnens kunder. ... TEUF artikel 102 og Konkurrencelovens § 11 giver alene mulighed for at pålægge en virksomhed at levere en ydelse, som man allerede leverer til bestemte aftagere eller til sig selv. Der er ikke hjemmel i bestemmelserne til at pålægge en virksomhed at "levere" sine aktiver, som man ikke leverer i forvejen."

412. KFST bemærker hertil, at sagen om Terminal A kan anskues som at vedrøre "et trin længere oppe" i produktionskæden end de fleste øvrige sager vedrørende leveringsnægtelse. Der er således f.eks. ikke tale om, at TA ønsker adgang til at udbyde flyvninger fra lufthavnens landingsbaner; men om at TA ønsker adgang til at udbyde en serviceydelse til de luftfartsselskaber, som beflyver Københavns Lufthavn Kastrup.

413. Dette forhold medfører imidlertid ikke, at CPH's markedsafskærmende adfærd i forhold til dette "sekundære" marked (terminalydelse) frem for et "primære" marked (luftfartsydelse) falder uden for forbuddet i konkurrencereglerne mod misbrug af dominerende stilling.

414. Det er således ikke korrekt, når CPH angiver, at konkurrencereglerne "giver alene mulighed for at pålægge en virksomhed at levere en ydelse, som man allerede leverer til bestemte aftagere eller til sig selv."

415. KFST henviser i den forbindelse bl.a. til sagen om *Frankfurt Lufthavn*.¹³² I denne sag ønskede en virksomhed at udføre ground handling i Frankfurt Lufthavn. Lufthavnen havde hidtil forbeholdt sig at udføre ground handling på forpladsen selv.

416. Den "ydelse" som ground handling virksomheden ønskede at få adgang til, var adgang til at servicere de luftfartsselskaber, som benyttede lufthavnens landingsbaner og forplads.

417. Skulle CPH's anbringende ovenfor tages for pålydende, skulle Kommissionen i sagen nødvendigvis have baseret sin afgørelse på, at lufthavnen som en vertikalt integreret aktør tidligere havde leveret en "ydelse" til sig selv i form af adgang til lufthavnens egen forplads. Det var imidlertid ikke tilfældet.

418. Kommissionen fandt, at der eksisterede et marked for "levering af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start og landing". Kommissionen fandt endvidere, at Frankfurt Lufthavn (FAG) havde misbrugt sin dominerende stilling til at monopolisere det beslægtede marked for ground handling på forpladsen. Denne del af ground handling markedet havde ikke tidligere været liberaliseret i Frankfurt Lufthavn.

419. Det fremgår endvidere i den forbindelse af Domstolens præjudicielle udtalelse i sagen om *Telemarketing*, at:

¹³² Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Frankfurt Lufthavn, pkt. 14-17, 55-56 og 65.

*”det er et misbrug af dominerende stilling, jf. traktatens artikel 86 [102], at en virksomhed, som har en dominerende stilling på et bestemt marked – uden at det er objektivt nødvendigt – forbeholder sig selv eller en virksomhed i samme koncern forberedende arbejdsopgaver, som kan udføres af en tredje virksomhed inden for dennes erhvervsområde på et beslægtet men selvstændigt marked, med fare for, at enhver konkurrence fra denne virksomhed bliver udelukket.”*¹³³ [Egen tilføjelse]

420. KFST finder derfor, at det afgørende må være, om en aktør besidder en dominerende stilling på ét marked og udnytter denne stilling til at begrænse konkurrencen på et beslægtet marked. Uanset om dette marked kan karakteriseres som et primært marked eller et sekundært (service) marked.

421. Dette ses da også at have været udgangspunktet for Rettens dom i sagen om *Microsoft*.¹³⁴

Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – upstream/downstream og input

422. CPH har angivet, at: *”For det andet har KFST ikke hjemmel og fraviger herved hidtidig praksis i sager om fysisk infrastruktur, som er båret af, at den der søger adgang til infrastrukturen, selv skal bruge den til sine aktiviteter, således at upstream ydelsen er et direkte og nødvendigt input for den pågældende for at kunne agere downstream. Dette er betingelsen om, at inputtet fra upstream markedet skal bruges af den, som vil agere downstream. ... Selv med et forsøg på at ”tillempe sagen” ved at kalde jordstykket, som Terminal A ønsker at leje for ”bindeleddet”, opfylder analysen ikke betingelsen for et påbud, fordi der ikke er tale om, at Terminal A skal bruge nogen landingsbane som ”input” (det var heller ikke det, de bad om adgang til), og fordi en landingsbane ikke er noget ”input” for at stille en terminal til rådighed.”*

423. KFST bemærker, at det afgørende er, om en aktør besidder en dominerende stilling på ét marked og misbruger denne stilling til at udelukke den effektive konkurrence på et hermed beslægtet marked.

424. Det er i den forbindelse afgørende, at der er en sådan forbindelse mellem de to, separate markeder, at adgang til den pågældende levering/ydelse/facilitet er *nødvendig* for at producere ydelsen på det beslægtede marked.

425. Denne betingelse er bl.a. formuleret af Retten i dommen om *Microsoft*, hvoraf det fremgår, at:

¹³³ Jf. Domstolens dom af 3. oktober 1985 i sag nr. 311/84, *Telemarketing*, pkt. 27.

¹³⁴ Jf. Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, *Microsoft mod Kommissionen*, pkt. 319 og pkt. 332-336 med henvisninger.

”det er afgørende, at der kan identificeres to forskellige produktionstrin, der er forbundet med hinanden ved, at det forudgående produkt er et nødvendigt element ved leveringen af det efterfølgende produkt.”¹³⁵

426. I denne sag er der tale om, at TA ønsker at levere terminalydelser til de luftfartsselskaber, som benytter Københavns Lufthavn Kastrup. TA kan ikke levere denne ydelse uden bl.a., at (a) få adgang til en grund, hvorpå terminalen kan opføres, og som i praksis gør det muligt, at (b) kunne transportere passagerer fra terminalen og ud på landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

427. For både (a) og (b) gælder det, at leveringen af terminalydelser har en direkte og nødvendig sammenhæng med adgangen til landingsbanerne og den tilhørende infrastruktur i en lufthavn (landingsbaneydelserne).

428. Det er endvidere vurderet, at det er nødvendigt af logistiske årsager og af hensyn til security i lufthavnen, at en passagerterminal opføres ”inden for hegnet” i Københavns Lufthavn Kastrup, jf. pkt. 103f.

429. Det følger heraf, at det forudgående produkt (landingsbaneydelser) er en nødvendigt element ved leveringen af det efterfølgende produkt (terminalydelser).

430. CPH angiver endvidere i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at *”Konsekvensen af denne ”trinøjere” anvendelse af reglerne om leveringsnægtelse er, at Terminal A gives adgang til at kopiere lufthavnsinfrastrukturen og konkurrere på infrastrukturmarkedet med CPH. Dette er der netop ikke hjemmel til i reglerne om leveringsnægtelse, der af den grund stiller krav om to markeder og en ”upstream”- ”downstream”- forbindele (”vertical integration”)”*

431. KFST bemærker hertil for det første, at det vurderes, at den planlagte Terminal A ikke vil ”kopiere” nogen infrastruktur. Terminal A er i sagens natur et nyt produkt: terminalen bygges på en anden geografisk lokalitet end de eksisterende terminaler, har andre adgangs- og parkeringsforhold, vil have en anden opbygning og udformning end de eksisterende terminaler, vil blive prissat anderledes og vil blive drevet efter andre principper. Hertil kommer, at markedsundersøgelsen i denne sag blandt passagerer peger på, at Terminal A adskiller sig fra de eksisterende udbud i Kastrup Lufthavn på en række væsentlige konkurrenceparametre.

432. Afgørelsen medfører altså ikke, at TA får adgang til at kopiere CPH’s facilitet.

¹³⁵ Jf. Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 335.

Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – ”et trin længere oppe”

433. CPH har angivet i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at *”Realiteten er, at der ikke i praksis findes sager om leveringsnægtelse, hvor man har givet et leveringspåbud ”et trin længere oppe”, og der er heller ikke hjemmel hertil efter gældende praksis om fortolkningen af TEUF artikel 102”*

434. Det bemærkes hertil, at sagen om Terminal A kan anskues som at vedrøre ”et trin længere oppe” i produktionskæden end de øvrige sager vedrørende leveringsnægtelse af f.eks. adgang til havne. Der er således ikke tale om, at TA ønsker adgang til at udbyde flyvninger fra lufthavnens landingsbaner; men om, at TA ønsker adgang til at udbyde en serviceydelse til de luftfartsselskaber, som beflyver Københavns Lufthavn Kastrup.

435. Dette forhold medfører imidlertid ikke, at CPH’s markedsafskærmende adfærd i forhold til dette ”sekundære” marked (terminalydelser) frem for et ”primære” marked (luftfartsydelser) falder uden for forbuddet i konkurrencereglerne mod misbrug af dominerende stilling.

Der henvises i den forbindelse bl.a. til Domstolens præjudicielle udtalelse i sagen om Telemarketing¹³⁶ og Rettens dom i sagen om Microsoft¹³⁷, hvoraf det følger, at det afgørende må være, om en aktør besidder en dominerende stilling på ét marked og udnytter denne stilling til at begrænse konkurrencen på et beslægtet marked. Uanset om dette marked kan karakteriseres som et primært marked eller et sekundært (service) marked.

436. Der findes ikke praksis som angiver, at forbuddet mod leveringsnægtelse ikke gælder for bestemte ”trin” i en omsætningskæde.

Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – nyt produkt

437. CPH anfører endelig, at *”hvis der vitterligt måtte være grundlag for at overveje et påbud om adgang efter den markedsanalyse, som KFST anlægger, og som synes inspireret af sagerne om intellektuelle ejendomsrettigheder, er KFST’s analyse mangelfuld, fordi den ikke inddrager den yderligere og femte betingelse for leveringspåbud, gående ud på, at adgang ikke kan bruges til at kopiere, men skal føre til et nyt produkt, jf. pkt. 719. I Microsoft-sagen understregede Kommissionen da også, at den ”ikke har til hensigt at pålægge Microsoft at tillade andre parter at kopiere Windows”.*

438. KFST bemærker hertil, at praksis ikke kan tages til indtægt for, at der generelt gælder et krav om ”nyt produkt” i forbindelse med alle sager om leveringsnægtelse. KFST skal her henvise til, at Retten i sagen om Microsoft eksplicit angiver, at:

¹³⁶ Jf. Domstolens dom af 3. oktober 1985 i sag nr. 311/84, Telemarketing, pkt. 27.

¹³⁷ Jf. Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 319 og pkt. 332-336 med henvisninger.

*”Det bemærkes, at det kun er i retspraksis vedrørende udøvelsen af en intellektuel ejendomsret, der henvises til den omstændighed, at nægtelsen er til hinder for fremkomsten af nye produkter, som der er en potentiel efterspørgsel efter fra forbrugernes side.”*¹³⁸ [Egen fremhævning]

439. Det fremgår heraf, at Retten eksplicit som en uddybende bemærkning angiver, at det *kun* er i praksis om intellektuel ejendomsret, at der henvises til ”nye produkter”.¹³⁹

440. Dette hænger nøje sammen med, at det er fast retspraksis, at EUF-Traktatens konkurrenceregler som udgangspunkt ikke griber ind i en ejendomsrets beståen, men kun udøvelsen heraf.¹⁴⁰ I sager om immaterielle rettigheder er rettighedens kerne netop, at rettighedshaver er den første, der må sætte et givent (patent/varemærke/design- eller ophavsretligt) beskyttet produkt på markedet. Hvis virksomhedernes konkurrenter får adgang via de konkurrenceretlige regler til at producere/afsætte virksomhedens produkter, så kommer rettighedens kerne under pres. Der er derfor blevet fremhævet i tidligere i praksis om immaterielle rettigheder, at den pågældende leveringsnægtelse ikke blot hindrer ”kopi-virksomhed”, men er egnet til at begrænse innovationen, f.eks. i forhold til fremkomsten af et nyt produkt.

441. Dette hensyn gør sig omvendt ikke gældende i samme grad for sager, der vedrører adgang til en facilitet. Her er det afgørende, om den dominerende virksomheds adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen og dermed i sidste ende skade forbrugerne.

442. Sammenholdes praksis om leveringsnægtelse, er det da også kendetegnende, at det alene er i sager om immaterielle rettigheder, at betingelsen om ”nyt produkt” indgår. I de øvrige sager om leveringsnægtelse inddrages dette kriterium ikke i vurderingen.

443. KFST henviser i den forbindelse bl.a. til sagen om Rødby Havn.¹⁴¹ I Kommissionens sag om Rødby Havn, ejede og drev DSB havnen i Rødby. DSB nægtede den konkurrerende virksomhed, Stena, at benytte Rødby Havn til at besejle ruten Rødby-Puttgarden i konkurrence med DSB’s egne færges. Det fremgår af sagen, at Kommissionen ikke undersøgte, om Stenas færges udgjorde et nyt produkt i forhold til DSB’s færges. Kommissionen angav, at:

”... den forbedring af kvaliteten af de udbudte varer eller ydelser eller den reduktion af priserne, som indførelse af konkurrence kan resultere i, [vil] helt klart være til fordel for forbrugerne, og en sådan udvikling kan resultere

¹³⁸ Jf. Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 334.

¹³⁹ Se i samme retning litteraturen, f.eks. Andreas Christensen m.fl. i Konkurrenceretten i EU, 3. udgave, s. 765-766 og særlig 806f og Kirsten Levinsen m.fl. i Konkurrenceloven med kommentarer, 3. udgave, s. 828: *”Dette kriterium, der kun finder anvendelse vedr. udøvelsen af en intellektuel ejendomsret ...”* [Egen fremhævning]

¹⁴⁰ Se f.eks. Rettens dom i sagen om Microsoft i sag nr. T-201/04, p. 691.

¹⁴¹ Kommissionens beslutning af 21. december 1993 i sag nr. 94/119/EF, Rødby Havn.

re i en øget efterspørgsel, der i det konkrete tilfælde kan imødekommes ved at udvide havnen.”¹⁴² [Egen tilføjelse]

444. Det var således tilstrækkeligt, at der blev skabt øget konkurrence, som ville medføre forbrugerfordele i form af forbedring af priser eller øget kvalitet af udbudte varer eller ydelser.¹⁴³ Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens meddelelse om artikel 102, at:

”Kommissionen vil i forbindelse med sin håndhævelse prioritere sådanne former for praksis, hvis alle de følgende betingelser er opfyldt: [...]

— nægtelsen vil kunne skade forbrugerne. [...]

Det er Kommissionens opfattelse, at det for eksempel kan skade forbrugerne, når de konkurrenter, den dominerende virksomhed afskærer fra markedet, på grund af leveringsnægtelsen forhindres i at markedsføre nye produkter og tjenester og/eller når man bremser opfølgende innovation. Dette kan især være tilfældet, hvis den virksomhed, der anmoder om levering af varer eller tjenester, ikke har til hensigt fortrinsvis at kopiere varer eller tjenester, der i forvejen udbydes af den dominerende virksomhed på downstream-markedet, men agter at producere nye eller bedre varer eller tjenester, som der er en potentiel forbrugerefterspørgsel efter, eller som vil kunne bidrage til den tekniske udvikling.”¹⁴⁴

445. Heraf fremgår, at Kommissionen i sin håndhævelsespraksis for eksempel anser, at der foreligger forbrugerskade, når leveringsnægtelsen forhindrer markedsføringen af nye produkter og/eller når nægtelsen bremser den opfølgende innovation. Det vil især (men altså ikke kun) være tilfældet, hvis nægtelsen forhindrer en konkurrent i at producere nye eller bedre varer, eller bremser den tekniske udvikling.

446. KFST vurderer sammenfattende på denne baggrund at der ikke i sager om adgang til faciliteter, gælder et særskilt krav om, at leveringsnægtelsen skal forhindre fremkomsten af et nyt produkt. KFST bemærker dog, at det er styrelsens umiddelbare vurdering, at der i den konkrete sag rent faktisk er tale om, at TA vil udgøre et nyt produkt. Alene det faktum, at TA's produkt differentierer sig fra CPHs produkter på flere områder, herunder blandt andet anderledes ”terms-of-use” bevirker, at Terminal A ikke kan siges at være en kopi af CPH eller CPH Go.

¹⁴² Jf. Kommissionens beslutning af 21. december 1993 om nægtelse af adgang til anlæggene i Rødby Havn.

¹⁴³ Se endvidere bl.a. Kommissionens beslutning af 27. august 2003 i sag nr. 37.685, GVG/FS og Domstolens dom af 26. november 1998 i sag nr. C-7/97, Oscar Bronner, hvor ”nyt produkt” ligeledes ikke undersøges.

¹⁴⁴ Meddelelse fra Kommissionen - Vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, EUT C 45 af 24.2.2009, s. 7-20. (Kommissionens artikel 102-meddelelse), pkt. 86-88.

447. KFST bemærker, at det er behandlet i vurderingen, afsnit 4.9, at CPH's leveringsnægtelse er egnet til at medføre til væsentlige virkninger.

448. Det gælder *for det første* en forringelse af forbrugernes valgmuligheder som følge af, at en alternativ operatør nægtes adgang til markedet. Det gælder *for det andet* en forringelse af virksomhedens incitament til at innovere som følge af afskærmningen af markedet og udelukkelsen af det konkurrencepres, som den alternative operatør kunne have bidraget med. Det vil sige, at markedsafskærmningen fjerner den innovation, som TA kunne have bidraget med, samt den ekstra innovation, som CPH kunne have realiseret grundet det øgede konkurrencepres, såfremt innovation var blevet til en konkurrenceparameter mellem TA og CPH.

449. KFST bemærker, at det i denne forbindelse ikke er nødvendigt at foretage en nøjere vurdering af kvaliteten i Terminal A sammenlignet med de øvrige terminaler i lufthavnen. Det er derfor f.eks. ikke nødvendigt at sammenligne Terminal A og CPH Go. Det skyldes, at et billigere og anderledes produkt godt kan udgøre en fordel for forbrugerne, selvom produktet ikke nødvendigvis har samme (eller i hvert fald en anden) kvalitet end de øvrige terminaler i lufthavnen.

Ad 1) Indgrebet er i strid med gældende ret – praksis

450. CPH angiver sammenfattende i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at Telemarketing-sagen adskiller sig fra den foreliggende sag på væsentlige punkter, og derfor ikke kan "*danne grundlag*" for sagen om Terminal A.

451. KFST bemærker hertil, at sagen om Terminal A ikke er baseret på blot én bestemt sag.

452. Sagen om Terminal A bygger på den samlede praksis på området for leveringsnægtelse, jf. pkt. 1100. Sagen følger fremgangsmåden fra Bronner-sagen og den seneste praksis fra bl.a. sagen om Microsoft. Retten henviste i denne sag til praksis fra også før Telemarketing. I de tilfælde, hvor der har været tvivl om praksis, er der i udkastet anvendt den "*skrappeste*" test.

453. Retten angav i sagen om Microsoft, at "*Domstolen har således fundet, at et selskab med en dominerende stilling på et marked for råmaterialer, som med henblik på at forbeholde de pågældende råmaterialer sin egen produktion af følgeprodukter nægtede at levere til en kunde, der selv fremstillede sådanne følgeprodukter, skønt dette indebar fare for, at enhver konkurrence fra denne kunde ville blive udelukket, misbrugte sin dominerende stilling som omhandlet i artikel 82 EF*".¹⁴⁵

454. Det fremgår ligeledes af Kommissionens sag om Stena Sealink, at:

455. "*En virksomhed, der ejer en væsentlig infrastruktur, handler i strid med artikel 86 [102], når den udnytter sin stærke position på et marked til at*

¹⁴⁵ Retten dom af 17. september 2007 i sag nr. T-201/04, pkt.

beskytte eller styrke sin position på et andet, dermed beslægtet, marked, specielt ved at nægte konkurrenter adgang til den pågældende infrastruktur.”¹⁴⁶ [Egen tilføjelse]

456. Det er KFST's vurdering, at det følger af praksis, at det kan være i strid med konkurrencereglerne, hvis en dominerende virksomhed udnytter sin markedsposition på ét marked til at udelukke enhver effektiv konkurrence på et andet, beslægtet marked (hvis de øvrige betingelser opstillet i praksis tillige er opfyldt).

457. CPH angiver endvidere, at: *”Det er ikke korrekt, når KFST angiver, at Frankfurt Lufthavn-sagen er en parallel sag.”*

458. KFST bemærker hertil, at det fremgår af resumeet i denne sag, at sagen om Terminal A *”i en vis grad”* har en parallel i Frankfurt-sagen. Det er således misvisende, når CPH angiver, at KFST angiver, at Frankfurt-lufthavnen er en parallel sag. Det fremgår af resumeet, at:

”Denne sag har endvidere i en vis grad en parallel i Kommissionens sag om Frankfurt Lufthavn.”¹⁴⁷

I Kommissionens sag nægtede Frankfurt Lufthavn en konkurrent adgang til at tilbyde (forplads) ground handling, herunder bagagehåndtering. Lufthavnen ville være eneste udbyder af disse tjenester. Kommissionen traf imidlertid afgørelse om, at der skulle gives adgang til dette marked. Kommissionen afgrænsede i den forbindelse det forudgående marked som markedet for levering af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start og landing.

Konkurrenten (der ønskede at tilbyde bl.a. bagagehåndtering) havde således et tilsvarende behov for adgang til det forudgående marked, som Airport Terminal A ApS har i denne sag.

For begge sager gælder det, at de direkte kunder på det forudgående marked er luftfartsselskaberne, men konkurrenten til lufthavnsoperatøren har ikke desto mindre behov for adgang til det forudgående marked for at kunne tilbyde ground handling/passagerhåndtering.

Grundlæggende er der ved vurderingen af, om der er tale om ét eller to markeder, ingen forskel på, om konkurrenten ønsker adgang til markedet for bagagehåndtering på forpladsen, eller markedet for passagerhåndtering i terminalerne.”

459. KFST bemærker hertil, at Frankfurt-sagen i sagen om Terminal A i udkastet bruges til at underbygge det overordnede forhold, at markedsstyrke på markedet for infrastrukturydelser kan begrænse konkurrencen på et beslægtet marked.

¹⁴⁶ Kommissionens afgørelse af 21. december 1993 om Sea Containers mod Stena Link, 94/19, pkt. 66.

¹⁴⁷ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Frankfurt Lufthavn.

460. Frankfurt-sagen illustrerer endvidere, at selvom den pågældende virksomhed (ground handleren) ikke havde behov for at anvende infrastruktur-ydelsen direkte (til at lande og parkere fly), så havde ground handleren dog brug for indirekte adgang til at servicere de direkte kunder, luftfartsselskaberne og passagererne, der benyttede forpladsen. Her er der en parallel til sagen om Terminal A.

461. Frankfurt-sagen anvendes omvendt netop ikke som et eksempel på, at terminaler og landingsbaner er blevet afgrænset som separate markeder. Det vil være at strække sagen for langt.

462. KFST bemærker i den forbindelse, at det er misvisende, når CPH angiver, at markedet i sagen om Frankfurt Lufthavn inkluderede terminalfaciliteterne, jf. CPH's bemærkninger af 28. oktober 2011, s. 4.

463. Det fremgår *eksplicit* ikke af markedsafgrænsningen i sagen om Frankfurt Lufthavn, jf. pkt. 14-15, om terminalfaciliteter er en del af det relevante marked eller ej. Kommissionen afgrænsede imidlertid i en række efterfølgende sager et separat marked for udbud af landingsbaneydelser (uden terminaler), hvor samme overordnede beskrivelse blev anvendt som i sagen om Frankfurt Lufthavn.

464. KFST bemærker, at det endvidere er stærkt misvisende og mod bedre vidende, når CPH angiver, at *"På tidspunktet for sagen var ground handling-markedet også allerede blevet liberaliseret med vedtagelsen af Rådets Direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne."*

465. CPH giver hér læseren det indtryk, at der allerede var adgang til at udbyde ground handling i medfør af Rådets Direktiv. Dette var imidlertid ikke tilfældet.

466. Anmodningen om adgang til forpladsen blev fremsat før direktivets ikrafttræden (klagen til Kommissionen blev indbragt 20. juli 1993, direktivet trådte i kraft november 1996), og sagen blev derfor alene afgjort efter konkurrencereglerne i EU-Traktaten.

467. Det er endvidere misvisende, når CPH angiver, at *"Handlingsselskaberne fik imidlertid ikke en eksklusiv adgang til nogen del af lufthavnen eller adgang til at opføre nogen bygning/infrastruktur"*.

468. Kommissionen pålagde Frankfurt Lufthavn at fremlægge *"en nøjagtig plan for omorganiseringen af markedet for levering af forpladshandling-ydelser i Frankfurt Lufthavn, således at marked[et] åbnes for luftfartsselskaber og uafhængige leverandører af forpladshandling-ydelser."*, jf. sagens artikel 2.

469. Ground handlerne fik dermed adgang til forpladsen (og andre nødvendige arealer i lufthavnen), og ground handlerne fik adgang til at udbyde

samme ydelse, som Frankfurt Lufthavn hidtil havde forbeholdt sig selv at udbyde.

470. Det fremgår ikke af sagen, om ground handlerne fik ("eksklusiv") adgang til egne arealer i lufthavnen til f.eks. opbevaring af udstyr og maskiner. Det er imidlertid sædvanligt, at ground handleere har egne maskiner, værktøj, personalerum, etc. – og et spørgsmål i sagen (som blev analyseret af flere eksperter) var da netop også, om der i Frankfurt Lufthavn var plads til, at andre ground handleere end monopolet kunne anvende parkeringsområder, lagerplads, klargøringsområder, mv.

471. CPH angiver, at *"Terminal A har anmodet om adgang til jord til at bygge en passagerterminal. Terminal A skal ikke selv bruge adgang til landingsbanerne – hverken til selve landingsbanerne eller til passagertransport, fordi passagertransporten i lufthavnen udføres af CPH."*

472. KFST bemærker hertil, at passagerer i Terminal A skal befordres via landingsbaner og adgangsveje til standpladser. TA har derfor behov for adgang hertil. Det er i den forbindelse uden betydning, om det er TA eller CPH der konkret kører passagererne.

473. Det væsentlige er i denne sammenhæng, at det (helt oplagt) er nødvendigt at placere en passagerterminal på et stykke jord, hvor denne terminal har adgang til/forbindelse med den øvrige infrastruktur i en lufthavn, herunder særligt landingsbanerne, forpladserne og adgangsvejene. KFST henviser til afgørelsen, pkt. 1029f.

474. CPH angiver endvidere, at *"Frankfurt Lufthavn-sagen ville kun have været en parallel, hvis handling selskaberne havde fået adgang til at kopiere forpladsen, for at udbyde adgang til forpladsen til andre operatører."*

475. KFST bemærker hertil, at ground handlerne i Frankfurt Lufthavn ikke ønskede at bygge en ny forplads, idet flyene og passagererne, som ground handlerne ønskede at servicere, befandt sig på Frankfurt Lufthavns egen forplads.

476. KFST bemærker endvidere, at Kommissionen i sagen lagde vægt på, at Frankfurt Lufthavn ved at nedlægge standpladser, omorganisere den eksisterende infrastruktur eller afsætte andre områder, kunne have øget kapaciteten og skabt (ny) plads til ground handlerne, jf. sagens pkt. 87-88.

477. CPH angiver endelig, at det forhold at sagerne ikke er parallelle understøttes af, at *"Frankfurt Lufthavn allerede havde tilladt egenhandling og/eller fremmedhandling af terminalydelse, jf. punkt 22. Markedet for ground handling var derfor allerede delvist liberaliseret i Frankfurt Lufthavn, modsat det af KFST i punkt 410 anførte."*

478. KFST bemærker hertil, at det er korrekt, at Frankfurt Lufthavn tillod visse former for ground handling. Sagen drejede sig imidlertid om de former for ground handling, som lufthavnen fortsat monopoliserede.

479. Sagen har derfor en vis parallel til sagen om Terminal A, hvor CPH lejer grunde ud til brug for opførelse og drift af *fragtterminaler* men ikke *passagerterminaler*.

480. KFST har i lyset af CPH's bemærkning præciseret omtalen af sagen, således at det tydeligt fremgår, at det er markedet for *forpladshandling* og ikke markedet for *ground handling* som sådan, der var genstand for leveringsnægtelsen.

Ad 2) Der er ikke hjemmel til påbuddet i gældende ret – retlige forhold

481. Københavns Lufthavne A/S har angivet, at *"Påbuddets helt usædvanlige struktur og indhold er udtryk for en erkendelse af, at etableringen af Terminal A vil rejse en lang række komplekse, regulatoriske problemstillinger, som den pågældende regulering – hverken på dansk eller internationalt plan – er indrettet til at løse. Det er helt afgørende, at der ikke med hjemmel i konkurrenceloven kan påbydes en privat virksomhed at udvikle et kompliceret regulatorisk grundlag for indførelse af terminalkonkurrence. KFST forsøger gennem et påbud, men dog helt uden hjemmel hertil, at lægge ansvaret for løsningen af disse regulatoriske problemstillinger over på en privat virksomhed. Skal den danske lufthavsregulering ændres på dette helt centrale punkt, påhviler opgaven lovgiver."*

482. KFST skal indledningsvist bemærke, at påbuddet som udgangspunkt er helt sædvanligt bygget op. Det eneste "usædvanlige" var det tidligere punkt 38 i det fremsendte høringsudkast til afgørelse. Dette punkt er nu slettet.

483. Dette punkt 38 i udkastet til afgørelse vedrørte overordnet set, at TA skulle forpligte sig til at lade Trafikstyrelsen udøve beføjelser direkte over for TA – frem for at Trafikstyrelsens beføjelser ellers ville skulle udøves med CPH som "mellemed".

484. Påbuddet var formuleret således i høringsudkastet bl.a. på grund af, at CPH i generelle vendinger har anført over for KFST, at der er en række uløste, regulatoriske problemstillinger forbundet med at opføre Terminal A. CPH har bl.a. peget på, at CPH er det eneste pligtssubjekt i forhold til de regler, som Trafikstyrelsen påser overholdelsen af i Københavns Lufthavn Kastrup.

485. Formålet med denne del af påbuddet var at sikre, at Trafikstyrelsen kunne udøve de pågældende beføjelser direkte over for TA. Det var således hensigten med denne del af påbuddet at lette CPH for en administrativ byrde, så CPH ikke behøvede at agere "mellemed" i forholdet mellem TA og Trafikstyrelsen.

486. CPH har endvidere angivet, at *"De ovennævnte forhold lader sig ikke løse under den nugældende danske lovgivning, og CPH vil som privat virk-*

somhed ikke have mulighed for gennem en aftale med Terminal A at skabe grundlag for en løsning. KFST har ikke hjemmel til at pålægge CPH at løse regulatoriske problemstillinger gennem en aftale med Terminal A, ligesom det ikke ses, at Trafikstyrelsen har hjemmel til at godkende en sådan.”

487. KFST bemærker hertil, at CPH ikke skal løse nogen ”regulatoriske problemstillinger”. Det følger af påbuddet, at CPH skal medvirke loyalt til at indgå en aftale med TA, og at CPH som led heri skal indgå loyalt i det videre forløb (i det omfang det er nødvendigt) med Trafikstyrelsen.

488. Det ville efter KFST’s opfattelse have været udtryk for sædvanlig praksis, hvis CPH og TA aftalte en intern ansvarsfordeling, som medfører at Trafikstyrelsen kan udøve sine beføjelser direkte over for TA på såvel det flyvesikkerhedsmæssige område (safety og security), såvel som på det kapacitetsmæssige område.¹⁴⁸

489. Denne del af påbuddet er i lyset af CPH’s bemærkninger blevet fjernet.

490. CPH angiver endelig, at ”Der er endvidere ingen hjemmel til at pålægge CPH at bistå Terminal A om at opnå de relevante myndighedsgodkendelser ... Det ses ikke hvordan disse tiltag kan rummes inden for rammerne af hovedpåbuddet om at bringe en leveringsnægtelse til ophør.”

491. KFST bemærker hertil, at CPH i medfør af påbuddet pålægges at bistå TA loyalt, bl.a. med henblik på indhentelse af myndighedsgodkendelser.

492. Denne loyalitetsforpligtelse svarer til de bestræbelser, som CPH ville have udfoldet, hvis CPH frivilligt havde indgået aftalen med TA. CPH skal således ikke gøre andet eller mere, end hvis CPH frivilligt havde lejet arealet ud til TA. Omvendt skal CPH udfolde de bestræbelser, som CPH rimeligvis ville have foretaget, hvis aftaleforholdet var kommet i stand ad frivillighedens vej.

493. Det er KFST’s vurdering, at denne loyalitetsforpligtelse er inden for rammerne af påbuddet om at bringe leveringsnægtelsen til ophør..

Ad 2) Anvendelsesområdet for konkurrencelovens § 16

494. Københavns Lufthavne A/S har angivet, at ”der ikke er hjemmel for Konkurrencerådet til at udstede påbud som det foreliggende, der ikke vedrører adgang til infrastrukturen som sådan. ... Der er ikke hjemmel i TEUF artikel 102 til at pålægge en virksomhed at nedbringe sin markedsandel ved at afstå sine aktiver.”

495. KFST bemærker for det første, at der denne sag er tale om, at TA ønsker at levere terminalydelse til de luftfartsselskaber, som benytter Københavns Lufthavn Kastrup.

¹⁴⁸ [x]

496. TA kan ikke levere denne ydelse uden, at (a) få adgang til en grund, hvorpå terminalen kan opføres og (b) kunne transportere passagerer fra terminalen og ud på landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

497. For både (a) og (b) gælder det derfor følgelig, at leveringen af terminalydelse har en direkte og nødvendig sammenhæng med adgangen til landingsbanerne og den tilhørende infrastruktur i en lufthavn (landingsbane-ydelserne). Det følger heraf, at det er nødvendigt for at bringe leveringsnægtelsen til ophør, at CPH påbydes at give TA adgang til både grund og landingsbaner.

498. KFST bemærker *for det andet*, at der ikke er tale om, at CPH skal opsplitte eller afstå dele af sin infrastruktur til TA.

499. Påbuddet i denne sag medfører, at CPH skal udleje en grund til markedspris. En grund, som lufthavnen i anden sammenhæng har været villig til at udleje, men som fortsat ligger ubenyttet hen. CPH skal omvendt ikke afstå en del af sine faciliteter til TA.

500. CPH har da også tidligere angivet, at en grund ikke udgør en (infrastruktur)facilitet. CPH har således angivet over for KFST, at: *”One thing is clear: land itself is not a facility. An airport is a facility. Its runways are facilities. A terminal may be a facility. One can foresee access to such facilities on the basis of the doctrine. But not to land itself. ... Land is not a facility. Land is land. Facilities may be built on land; if so they will require land.”*¹⁴⁹

501. Det fremgår heraf, at CPH tidligere har angivet, at en grund ikke udgør en facilitet. Det forekommer således selvmodsigende, at CPH nu anfører, at udleje af en grund skal betragtes som opsplintning af en facilitet.

502. KFST bemærker endelig *for det tredje*, at det ikke er korrekt, at påbuddet medfører, at CPH *”skal nedbringe sin markedsandel.”*

503. Påbuddet medfører, at CPH udsættes for direkte og effektiv konkurrence på markedet for terminalydelse. Hvis CPH er i stand til at tilbyde et produkt, som kunderne foretrækker, da vil CPH's markedsandel ikke forandre sig. Det er kun i det omfang, at kunderne måtte foretrække det konkurrerende produkt på det nu konkurrenceudsatte marked, at markedsandelene vil ændre sig.

Ad 2) Påbuddets klarhed – vilkår for aftalen

504. CPH har angivet, at *”Dels er påbuddet generelt for upræcist i sin formulering af, hvad det er for vilkår, som en aftale med Terminal A skal indeholde, for at påbuddet kan anses for opfyldt generelt.”*

¹⁴⁹ Opinion of Phillip Marsden on the extent of the essential facilities doctrine, October 1 2010, s.7.

505. Påbuddet omfatter en pligt for CPH til at fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for TA's adgang til at leje og benytte grunden vist på bilag 1; og til at fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for TA's adgang til infrastrukturen i Københavns Lufthavn Kastrup.

506. Påbuddet omfatter omvendt ikke en nærmere opgørelse af samtlige de vilkår, som en aftale mellem CPH og TA skal omfatte.

507. En sådan opremsning fra konkurrencemyndighed af hvilke *nærmere* betingelser, der skal gælde mellem parterne ses ikke at være hverken hensigtsmæssig, nødvendig eller i øvrigt anvendt i praksis i andre sager om leveringsnægtelse.¹⁵⁰ Dette overlades bedst til parterne selv at forhandle på plads, så længe vilkårene er rimelige, objektive og ikke-diskriminerende.

508. KFST henviser i den forbindelse f.eks. til Kommissionens beslutning om Flughafen Frankfurt,¹⁵¹ hvor lufthavnen blev pålagt inden for 3 måneder at forelægge en nøjagtig plan for omorganisering af markedet, således at markedet åbnes for luftfartsselskaber og uafhængige leverandører. Kommissionen dikterede i den forbindelse ikke, hvad det nærmere indhold af denne plan skulle være.

509. CPH kan opfylde denne del af påbuddet ved at fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for TA adgang til at leje og benytte grunden vist på bilag 1, og til at benytte infrastrukturen i Københavns Lufthavn Kastrup. Det er imidlertid ikke op til konkurrencemyndigheden at diktere, på hvilke nærmere vilkår (blandt mange mulige) denne adgang skal gives.

¹⁵⁰ Kommissionens beslutning af 8. december 1977, Hugin, IV/29.132, Domstolens dom af 14. februar 1978, United Brands, 27/78, Domstolens dom af 3. oktober 1985, CBEM (Telemarketing), 311/84, Kommissionens beslutning af 29. juli 1987, BBI/Boosey & Hawkes, IV/32.279, Kommissionens beslutning af 18. juli 1988, British Sugar, IV/30.178, Kommissionens beslutning af 4. november 1988, Sabena, IV/32.318, Kommissionens beslutning af 21. december 1988, Decca Navigator, IV/30.979, Domstolens dom af 10. december 1991, Genova Havn, C-179/90, Rettens dom af 13. december 1991, GB Inno, C-18/88, Kommissionens beslutning af 26. februar 1992, British Midland mod Aer Lingus (interlining), sag nr. IV/33.544, Kommissionens beslutning af 11. juni 1991, B&I/Sealink Harbours, IV/34.174, Rettens dom af 18. september 1992, Automec, T-24/90, Kommissionens beslutning af 21. december 1993, Sea Containers mod Stena Sealink IV/34.689, Kommissionens beslutning af 21. december 1993, Rødby Havn 94/119/EF, Domstolens dom af 6. april 1995, Magill, C-241/91 P og C-242/91 P, Kommissionens beslutning af 16. maj 1995, Irish Continental Group mod CCI Morlaix IV/35.388, Konkurrenceankenævnets kendelse af 18. juni 1996, Elkrafts transmissionsnet, Domstolens dom af 14. november 1996, Tetra Pak II, C-333/94, Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, Flughafen Frankfurt/Main IV/34.801, Domstolens dom af 26. november 1998, Bronner, C-7/97, Rettens dom af 15. september 1998, European Night Services, T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-188/94, Kommissionens beslutning af 25. juli 2001, Deutsche Post, C/36.915, Kommissionens beslutning af 27. august 2003, GVG/FS, C/37.685, Rettens dom af 30. september 2003, TACA, T-191/98, Domstolens dom af 29. april 2004, IMS Health, C-418/01, Konkurrenceankenævnets kendelse af 11. august 2005, Falkon Cykler, Rettens dom af 17. september 2007, Microsoft, T-201/04, Rettens Dom af 9. september 2009, Clearstream Banking, T-301/04.

¹⁵¹ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, Frankfurt Lufthavn, IV/34.801.

510. CPH har endvidere angivet, at ”Dels, og mere grundlæggende, er påbuddet formuleret således, at CPH som adressat på ingen måde selvstændigt kan sikre opfyldelsen heraf. ... Et påbud som er betinget af andre myndigheders godkendelse, er ugyldigt, allerede fordi det ikke kan håndhæves over for adressaten.”

511. KFST bemærker, at påbuddet nu er ændret, således at pkt. 38 i det fremsendte høringsudkast nu er slettet.

512. KFST bemærker, at CPH som et naturligt led i aftaleindgåelsen er forpligtet til at medvirke loyalt og ikke lægge forhindringer i vejen for Trafikstyrelsens (og andre relevante myndigheders) behandling af spørgsmål vedrørende Terminal A. Hvis CPH ikke medvirker loyalt i denne proces, kan påbuddet håndhæves direkte over for virksomheden.

513. Hertil kommer, at det forhold, at aftalen om levering efterfølgende skal godkendes af (en række) andre myndigheder, ikke kan medføre, at påbuddet er ugyldigt.

514. KFST henviser i den forbindelse til f.eks. Kommissionens beslutning om leveringsnægtelsen vedrørende Rødby Havn.¹⁵² I denne sag blev den dominerende virksomhed pålagt at give Stena Line Adgang til enten at anlægge en ny havn nær den eksisterende havn eller benytte de eksisterende havneanlæg. Den dominerende aktør blev i denne sag pålagt at give adgang til havnen uden hensyntagen til, om denne adgang i øvrigt forudsatte godkendelser fra andre myndigheder.

Ad 2) Proportionalitetsprincippet - generelt

515. CPH har angivet, at ”KFST har ikke hjemmel til at påtvinge parterne sit valg blandt de forskellige former for adfærd, der alle er forenelige med de gældende konkurrenceregler. KFST har dermed ikke hjemmel til at påtvinge CPH til at indgå et kontraktforhold om leje af et nærmere bestemt areal i Københavns Lufthavn, idet den påståede konkurrencelovsovertrædelse kan bringes til ophør på anden og mindre indgribende vis”.

516. KFST bemærker hertil, at det ikke fremgår af det af CPH anførte, på hvilken anden og mindre indgribende vis CPH mener, at overtrædelsen kan bringes til ophør.

517. KFST bemærker endvidere, at der ikke efter styrelsens vurdering er andre og mindre indgribende måder, hvorpå Københavns Lufthavne A/S' overtrædelse af konkurrencereglerne effektivt kan bringes til ophør.

518. Det fremgår af praksis, at Kommissionen i en lignende sag om ground handling i lufthavne traf afgørelse om, at Frankfurt Lufthavn skulle omorganisere dette marked, så at markedet blev åbnet for luftfartsselskaber og uafhængige leverandører. Kommissionen anførte bl.a. at:

¹⁵² Kommissionens beslutning af 21. december 1993, Rødby Havn 94/119/EF.

”Levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing er ofte præget af naturligt monopol (fordi der ikke er nogen udbudssubstitution). Omvendt er konkurrence mulig inden for levering af forpladshandling-ydelser, forudsat at andre leverandører får adgang til forpladsen.”¹⁵³

519. Det fremgår heraf, at Kommissionen på luftfartområdet tidligere har truffet afgørelse om at konkurrenceudsætte (en anden) del af dette område.

520. KFST henviser endvidere til BAA-sagen. I denne sag fandt de engelske konkurrencemyndigheder sammenfattende, at konkurrenceproblemerne på lufthavnsmarkedet var så alvorlige, at det var nødvendigt at påbyde lufthavnsoperatøren, BAA, at frasælge visse af sine lufthavne. Konkurrencemyndighederne overvejede i den forbindelse – som noget mindre indgribende end et frasalg – at påbyde BAA at åbne for terminalkonkurrence.¹⁵⁴

521. CPH angiver endvidere sammenfattende i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at påbuddet er uproportionalt, idet påbuddet i modsætning til tidligere praksis pålægger udlejning af et grundstykke.

522. KFST bemærker hertil, at det i praksis tidligere er blevet påbudt at en given infrastruktur (en havn, togspor, en lufthavns forplads) skulle deles mellem 2 eller flere aktører.

523. Den dominerende virksomhed er i forbindelse med nogen af disse sager – senest i sagen om adgang til Puttgården Havn – blevet pålagt at stille arealer til rådighed for accessoriske ydelser såsom terminaler, opmarcharealer, billetkontorer og lignende.

524. Det følger heraf, at konkurrencemyndighederne i disse sager har vurderet, at det var proportionalt både at give adgang til selve infrastrukturen og grundstykker.

525. I denne sag er der ikke tale om, at TA skal have adgang til at råde over landingsbanerne, at landingsbanerne skal deles mellem TA og CPH. CPH råder fortsat over disse, og oppebærer som hidtil indtægter herfra. TA skal alene have adgang til et grundstykke med adgang til infrastrukturen.

526. Påbuddet i denne sag omfatter således, hvad der i andre sager blot er givet med som noget ”accessorisk”, nemlig et stykke jord. Påbuddet er derfor mindre tyngende end i hidtidig praksis om adgang til infrastruktur.

527. CPH angiver endvidere, at *”En afhjælpning kræver ikke, at der kan eller skal gives konkrete anvisninger på, hvilket grundareal, som måtte skulle*

¹⁵³ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Frankfurt Lufthavn, pkt. 14-17, 55-56 og 65.

¹⁵⁴ BAA Airports market Investigation, Competition Council, 19. marts 2009 og særligt Appendix 10.11 – *“Introducing terminal competition at BAA’s UK airports”*. Det skal i den forbindelse understreges, at de britiske konkurrencemyndigheders mulighed for at påbyde frasalg ikke fulgte af konkurrencereglerne, men af en særskilt hjemmel.

stilles til rådighed ... Dette er et forhold som CPH må vurdere under ansvar for at kunne opfylde et påbud.”

528. KFST bemærker, at hverken TA eller CPH under hele sagens forløb de seneste 3,5 år har kunnet pege på andre egnede arealer i lufthavnen. Udgangspunktet for påbuddet er derfor det pågældende areal.

529. KFST bemærker endvidere, at påbuddet imidlertid giver TA og CPH mulighed for at træffe aftale om ”et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal”.

530. Hermed har parterne, hvis det mod forventning skulle vise sig, at der alligevel er et andet egnet areal i lufthavnen, mulighed for at indgå aftale herom i overensstemmelse med påbuddet.

531. CPH bemærker, at *”Påbuddet er endvidere i strid med proportionalitetsprincippet, fordi en afhjælpning af en påstået udelukkelse af konkurrencen på et marked for terminalydelser helt principielt ikke nødvendiggør, at der skal bygges terminaler, når der er ledig kapacitet.”*

532. KFST forstår CPH’s bemærkning således, at CPH mener, at udelukkelsen af konkurrencen på markedet for terminalydelser kan afhjælpes på en mindre indgribende måde end ved at udstede påbud om, at CPH skal give adgang til et stykke jord, hvorpå der kan opføres og drives en terminal. CPH begrundet dette med, at der er ledig kapacitet. Hvis udelukkelsen af konkurrencen på markedet for terminalydelser skal afhjælpes uden at give TA adgang til den ledige grund, må det betyde, at TA skal have adgang til de eksisterende terminaler.

533. KFST bemærker for det første, at det efter styrelsens vurdering er mindre tyngende for CPH at give adgang til et ubenyttet stykke jord end at give TA adgang til at drive dele af de eksisterende terminaler. Det er derfor mere proportionalt at give TA adgang til den pågældende grund.

534. KFST bemærker for det andet, at CPH ikke angiver en nærmere begrundelse for, hvorfor udelukkelsen af konkurrencen kan afhjælpes ved adgang til den eksisterende kapacitet.

535. Det kan da heller ikke lægges til grund, at CPH alvorlig talt finder det mere tyngende at skulle leje det pågældende, tomme, grundareal ud, end at give TA adgang til at drive dele af de eksisterende terminaler.

Ad 2) Proportionalitet i forhold til parkering

536. CPH har i virksomhedens høringssvar anført i forbindelse med betingelsen ”nødvendighed”, at adgang til at udbyde kommercielle ydelser (parkering og retail) ikke er *”objektivt nødvendig”* for TA.

537. Det kan i forlængelse af denne bemærkning overvejes, om, at det vil være proportionalt at give TA adgang til at anlægge egne parkeringspladser.

538. KFST bemærker indledningsvist, at det gælder (også) for indgreb efter de konkurrenceretlige regler, at et indgreb ikke må foretages, såfremt det formål, der tilsigtes opnået ved indgrebet, kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, eller såfremt den ulempe, indgrebet medfører for den (juridiske) person, der rammes deraf, ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning eller til den retsfølge, der kan ventes, hvis virksomheden har overtrådt konkurrencereglerne.¹⁵⁵ Med andre ord skal handlingens omfang stå i forhold til målet.

539. Proportionalitetsvurderingen i forhold adgangen til parkering skal således vurderes i forhold, om adgang til at udbyde *netop* parkering medfører uproportionale følger for CPH. Altså, om det er *rimeligt* i forhold til TA's adgang til at udbyde (de øvrige) terminalydelse, at TA kan drive egne parkeringspladser.

540. Proportionaliteten skal således ses i forhold til, om betingelserne for adgang er "rimelige, objektive og ikke-diskriminerende". Altså, om det er rimeligt, at TA får adgang til parkeringspladser – og omvendt ikke i forhold til, om det er "objektivt nødvendigt" for TA at udbyde parkering.¹⁵⁶

541. Objektiv nødvendighed skal således alene vurderes i forhold til spørgsmålet, om adgang til CPH's landingsbaner er "objektivt nødvendig" for at kunne udbyde terminalydelse. Det skal således ikke vurderes, om det er "objektivt nødvendigt" at kunne udbyde en given del-ydelse for en udbyder af terminalydelse (såsom TA).

Praksis om proportionalitet i sager om leveringsnægtelse

542. Det fremgår af praksis, at konkurrencemyndighederne i en række sager om adgang til infrastruktur (havne, jernbaner, mv.) har vurderet, at klager kunne få adgang til ikke bare selve infrastrukturen, men også adgang til at opføre bygninger, anlægge veje, drive egne parkeringspladser, mv.¹⁵⁷

543. Det fremgår således af sagen om *Helsingør Havn*, at Konkurrencerådet rettede henvendelse til Trafikministeriet og DSB med anbefaling om:

"at der i et vist omfang tillades alternative operatører adgang til at benytte havnefaciliteterne i Helsingør til overførsel af last- og personbiler samt busser. I den udstrækning havneterminalernes kapacitet allerede måtte være

¹⁵⁵ Dette princip benævnes i den juridiske litteratur "proportionalitetsgrundsætningen".

¹⁵⁶ Forholdet vedrørende "objektiv nødvendighed" er vurderet i afsnittet om misbrug, afsnit 4.4. Forholdet omkring udelukkelsen af den effektive konkurrence er vurderet i det følgende afsnit 4.5.

¹⁵⁷ Senest i den tyske sag om adgang til Puttgarden Havn, Scandlines GmbH mod Eidsiva Rederi og Fosen Trafikklag af 27. januar 2010.

*fuldt udnyttet henstilles, at DSB overlader en del af terminaladgangen til alternative operatører.*¹⁵⁸ [Egen understregning]

544. Det fremgår heraf, at Konkurrencerådet (og senere Kommissionen) fandt, at konkurrerende udbydere af færgetransport skulle have adgang til at udbyde færgeoverfarter – og i den forbindelse have adgang til bl.a. havne-terminalfaciliteter i Helsingør Havn.

545. I Kommissionens sag om *Sea Containers mod Stena Sealink* fremgår det tilsvarende, at virksomheden Sea Containers ønskede (og fik) adgang til havnen i Holyhead, herunder bl.a. egne parkeringspladser og en passager-terminal.

546. Virksomheden Sea Containers ønskede at tilbyde færgetransport på samme rute som Sealink, der ejede havnefaciliteterne. Sea Containers skulle i den anledning have adgang til færgeklapper, en landgangsbro til passagerer, opmarch- og parkeringspladser, en passagerterminal, tilfredsstillende adgangsforhold til passagerer og et par kontorlokaler i Holyhead-havn. Parterne drøftede en række forskellige løsningsmuligheder, og Sea Containers foreslog bl.a. at opføre midlertidige anlæg på Sealinks havnearealer. Sealink nægtede imidlertid at give adgang til havnens arealer med henvisning til bl.a. sikkerhed og planlægningsmæssige problemer. Efter at Kommissionen gik ind i sagen, blev Sea Containers dog tilbudt adgang til havnen. Havnen betegnes i afgørelsen som en ”nødvendig infrastruktur”.¹⁵⁹

547. Kommissionen traf i sagen *Rødby Havn* afgørelse om, at de konkurrerende aktører Euro-Port og Scan-Port skulle gives adgang til at udbyde færgeoverfarter, og i den forbindelse skulle have adgang til enten havnefaciliteterne i Rødby Havn – eller til at anlægge egne faciliteter nær Rødby Havn.

548. I forlængelse af denne sag henvises til Højesterets dom af 15. juni 2011 om *adgangen til Rødby Havn*.¹⁶⁰

549. Det følger heraf, at det ikke udgjorde ekspropriation (og ikke var uproportionalt), at Scandlines Danmark A/S var blevet pålagt at give en konkurrent adgang ikke blot til havnens anløb, men også til landarealer til brug for konkurrentens opførelse af passagerterminaler (til en pris af ca. 100 millioner), at lade konkurrenten opføre nye adgangsveje, at der skulle ske ombygning af eksisterende anlæg, at konkurrenten kunne anlægge et nyt

¹⁵⁸ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 26. maj 1993, Dokumentation 1993 s. 195. Mercantia Rederierne klagede efterfølgende til EU-Kommissionen over ikke at kunne få adgang til Helsingør havn, da det blev gjort klart, at det danske Trafikministerium og den danske regering ikke ville efterkomme Konkurrencerådets henstilling af 26. maj 1993. Kommissionen tog uformel kontakt til den danske regering og underrettede den om, hvordan sagen stillede sig efter EU-retten. Efter forhandlinger indvilligede den danske regering den 27. februar 1996 i at give en ny operatør adgang til et af de to lejer i Helsingør havn efter et offentligt udbud, jf. Dokumentation 1996-2, s. 354f.

¹⁵⁹ Kommissionens beslutning af 21. december 1993 i *Sea Containers mod Stena Sealink*, sag nr. IV/34.689, punkt 12 og 15.

¹⁶⁰ Højesterets dom af 15. juni 2011 i sag nr. 174/2009, *Havneklagenævnet havde ikke handlet i strid med sin kompetence eller uden hjemmel i havneloven*.

opmarchareal, eventuelt gennembyde en mole, mv. – på trods af, at rettigheden ikke havde været udnyttet siden 1998, jf. Østre Landsrets dom af 27. april 2009.¹⁶¹

550. Bundeskartellamt har ligeledes i en sag om *Puttgarden Havn* truffet afgørelse om, at klager skulle have adgang til ikke blot at anløbe havnen, men arealer til brug for at egne opmarcharealer, adgangsveje mv.¹⁶²

551. Der kan endelig henvises til sagen om opførelsen af en ny terminal i *Dublin Lufthavn*, som var en ”udløber” af den irske konkurrencemyndigheds sag på området. I 2002 opfordrede den irske regering interesserede virksomheder til at fremlægge forslag til opførelse og drift af ny passagerterminal i Dublin Airport. Der blev efterfølgende foretaget en uafhængig vurdering af projektforslagene, henholdsvis det overordnede koncept om en uafhængig terminal. Nedenfor er nævnt et par af konklusionerne i vurderingen:

- (a) Størstedelen af de fordele, som de interesserede virksomheder anførte, kom fra luftfartsselskaber og vedrørte forbedring af faciliteter og operationelle muligheder, lavere omkostninger og valgfrihed mellem terminaloperatører.
- (b) Af mere overordnede lufthavnsfordele anførtes øget kapacitet og et bedre match af faciliteter i forhold til luftfartsselskabernes behov.
- (c) For passagerernes vedkommende anførtes som fordele forbedrede faciliteter, nye ruter og ny service fra luftfartsselskaberne i den nye terminal, reduktion af parkeringsafgifter og forbedret adgang.

552. Sammenfattende følger det af praksis om leveringsnægtelse, at der er blevet givet adgang til ikke blot faciliteten, men også de øvrige faciliteter, som i praksis havde en direkte sammenhæng med at drive den pågældende type virksomhed, herunder i en række tilfælde muligheden for at etablere egne parkeringspladser.

553. Det følger heraf, at proportionaliteten i påbuddet i forhold til parkering skal vurderes ud fra, om der foreligger den fornødne sammenhæng mellem terminaldrift og adgang til at have egne parkeringspladser.

De faktiske forhold

554. Det fremgår af markedsbeskrivelsen, at området, hvor TA vil anlægge parkeringspladser på nuværende tidspunkt ligger ubenyttet hen, jf. pkt. 318.

¹⁶¹ Østre Landsrets dom af 27. april 2009 i sag nr. B-2680-07.

¹⁶² Jf. Kommissionens beslutning af 21. december 1993, Rødby Havn 94/119/EF og Bundeskartellamts beslutning af 27. januar 2010 i sag nr. 188/05 om Scandlines adgang til Puttgarden Havn.

555. Det fremgår i den forbindelse af Figur 14, at grunden ikke vil kunne danne ramme om endnu en tilsvarende terminalbygning. Det vil således ikke være relevant at etablere andre terminalaktiviteter på den ubenyttede grund, hvis Terminal A opføres.

556. På den pågældende grund er der således ikke plads til at anlægge endnu en fragtterminal eller lignende – selv hvis TA ikke får adgang til at have egne parkeringspladser. CPH har da heller ikke angivet, at der er hverken konkrete eller fremtidige planer om at anlægge terminaler (eller andet) på det areal, som skal bruges til parkering af TA.

557. Det fremgår endvidere, at indtægten fra parkering udgør en væsentlig kilde til indtjening for CPH, jf. pkt. 310 – hvilket da også er i overensstemmelse med erfaringerne fra udlandet vedrørende andre lufthavne, jf. bl.a. pkt. 854 og rapporten fra den australske Productivity Commission, hvoraf det fremgår, at luftfartsselskaber, der driver (indenrigs)terminaler, også driver retail og parkering:

“The airport operators (or, in the case of domestic terminals, the airlines) engage specialist operators to provide commercial activities. Retail, car-hire and catering activities are delivered under this type of arrangement.”¹⁶³

558. Det fremgår endelig af markedsbeskrivelsen, at TA’s budgetterede indtægter på parkering per passager vil ligge på omtrent samme niveau som CPH’s nuværende indtægter. Disse oplysninger er sammenfattet nedenfor:

559. TA budgetterer med [x] kr. per passager i kommercielle indtægter, jf. tabel 2. For TA forventes [x] kr. af de kommercielle indtægter at stamme fra parkering. Til sammenligning havde CPH i 2010 en indtjening på det kommercielle område på 129 kr. per passager. Heraf udgjorde indtægterne fra parkering 22 kr. Det fremgår således, at TA’s forventede indtjening per passager på parkering ligger [x], CPH’s indtjening per passager på parkering i 2010.

Tabel 7: Indtægter fordelt på trafik og kommercielle aktiviteter

	TA			CPH		
	Årlig indtægt (Mio. kr.)	Pr. passager (kr.)	Pct. af samlet indtægter	Årlig indtægt (Mio. kr.)	Pr. passager (kr.)	Pct. af samlet indtægter
Trafikindtægter	[x]	[x]	[x] %	1.694	150	52 %
Kommercielle indtægter	[x]	[x]	[x] %	1,511	129	47 %
- Heraf parkering	[x]	[x]	[x] %	255	22	8 %
I alt	[x]	[x]		3.239	277	

Note: TA er budget 2012 tal. CPH er regnskab 2009

560. Hertil kommer, at markedsundersøgelsen i denne sag peger på, at prisen for parkering er en væsentlig konkurrenceparameter for lufthavne gene-

¹⁶³ Productivity Commission 2002, Price Regulation of Airport Services, Report no. 19, s. 18-19.

relt og konkret i forholdet mellem CPH og TA, jf. pkt. 175 ovenfor og nærmere i markedsundersøgelsen, jf. sagens bilag 3.

561. KFST vurderer endvidere, at fjerntliggende parkeringspladser "uden for heget" ikke udgør et reelt alternativ til de parkeringspladser i umiddelbar nærhed af en terminal.¹⁶⁴

562. KFST lægger i den forbindelse vægt på, at CPH har 9.000 parkeringspladser i forbindelse med terminalerne. CPH har som beskrevet en høj indtjening på denne parkering. Det forhold tilsiger, at kunne der etableres et reelt alternativ af en uafhængig aktør "uden for heget" (i f.eks. Dragør eller på Amager Fælled) til de meget indtægtsgivende parkeringspladser, så var dette blevet gjort.

563. Det nærmeste større betalingsparkeringsanlæg "uden for heget" ligger på Amager Strandvej ca. 1000 meter eller 10-15 min gang fra CPH's terminaler. Dette parkeringsanlæg drives af Europark. Prisen for at benytte anlægget er 50 kr. per døgn eller 275 kr. for en uge, svarende til højst halvdelen af prisen for at benytte CPH's billigste parkeringsalternativ. Det ses af nedenstående Figur 16.

564. Prisforskellen peger på, at parkeringspladser "udenfor heget", herunder Europarks parkeringspladser på Amager Strandpark, ikke er nære substitutter med CPH's egne, dyrere, terminalnære parkeringspladser.

Figur 16: Europarks parkeringsanlæg på Amager Strandvej (rød cirkel) og (dele af) CPH parkeringsanlæg (grøn cirkel)



¹⁶⁴ Se i samme retning Competition Commissions sag om BAA-lufthavnene, BAA Airports market Investigation, Competition Council, 19. marts 2009.

565. KFST lægger endvidere vægt på, at det er et alment benyttet princip i de fleste lufthavne, at parkering er relativt dyr tæt ved terminalen og billigere længere væk fra terminalen. I nogle lufthavne – eksempelvis Karup og Aalborg – er de fjerne parkeringspladser endda gratis samtidig med, at der findes relativt dyre parkeringspladser nær ved terminalen. Denne prisstruktur ses også i CPH, hvor prisen for at benytte en terminalnær parkeringsplads er 3 gange så høj som prisen for at benytte en parkeringsplads, der ligger længere væk, jf. afsnit IV 8.6. Dette taler for, at de terminalnære parkeringspladser ikke er nære substitutter med de parkeringspladser, der ligger længere væk.

566. KFST vurderer samlet set, at parkeringspladser tæt på terminalerne er komplementære med landingsbaneydelserne, og dermed er en nødvendig og naturlig del af det at drive en passagerterminal. Parkering på fjerntliggende parkeringspladser kan derimod kun i begrænset grad substituere nærtliggende parkeringspladser.

567. [x].

Sammenfatning

568. Det fremgår af *praksis*, at konkurrencemyndighederne i en række sager om adgang til infrastruktur (havne, jernbaner, mv.) har vurderet, at klager kunne få adgang til ikke bare selve infrastrukturen, men også adgang til at opføre bygninger, anlægge veje, drive egne parkeringspladser, mv.

569. Sammenfattende følger det af *praksis*, at der er blevet givet adgang til ikke blot faciliteten, men også de øvrige faciliteter, som i praksis var en forudsætning for at drive den pågældende type virksomhed, herunder i en række tilfælde muligheden for at etablere egne parkeringspladser.

570. I denne sag vil TA udbyde både aeronautiske og kommercielle terminalydelser. Som beskrevet ovenfor og i udkastet til afgørelsen er disse (forskellige typer af) ydelser nært sammenhængende.

571. *De faktiske forhold* tilsiger, at TA's budgetterede indtægter på parkering per passager vil ligge på omtrent samme niveau som CPH's nuværende indtægter. Det fremgår endvidere, at indtægten fra parkering udgør en væsentlig kilde til indtjening for CPH – hvilket da også er i overensstemmelse med erfaringerne fra udlandet. Det fremgår i den forbindelse, at prisen for parkering er en væsentlig konkurrenceparameter for lufthavne generelt og konkret i forholdet mellem CPH og TA.

572. Det fremgår endelig, at CPH ikke har eller har haft planer om at udnytte den pågældende grund. Den resterende plads på grunden (hvor TA vil anlægge parkeringspladser) vil formentlig ikke kunne benyttes til endnu en terminalbygning, såfremt TA anlægges.

573. Det følger heraf, at CPH reelt ikke lider et tab ved, at TA driver egne parkeringspladser (udover det tab, som konkurrencen medfører), mens TA har en legitim grund og et naturligt behov for at udbyde parkering.

574. KFST vurderer derfor, at det i overensstemmelse med praksis er proportionalt at fastholde, at TA skal have adgang til at udbyde parkering.

Ad 3) Markedsafgrænsning – parkering

575. CPH har angivet, at *"Ifølge praksis kan parkering (og "retail") da heller ikke inkluderes i samme marked som "terminalydelse", og de faktiske forhold understøtter heller ikke dette. ... Der er endvidere en række forhold i nærværende sag, der understøtter, at parkering ikke kan inkluderes i et marked for aeronautiske ydelser, herunder at det alene er 5% af passagerne, der parkerer i lufthavnen, hvilket (modsat KFST's konklusion i punkt 517) viser, at ydelserne ikke eller kun i meget begrænset omfang efterspørges samlet. Det er på denne baggrund uforståeligt, hvordan KFST kan konkludere, at terminal- og parkeringsydelser skulle kunne være perfekt komplementære, mens det ikke skulle være tilfældet for "landingsbaner og terminaler". KFST anerkender da også i punkt 516, at parkering kan finde sted uden for lufthavnen, hvilket også taler for, at der er tale om separate markeder."*

576. KFST bemærker for det første hertil, at det er misvisende, når CPH angiver, at parkering "inkluderes i et marked for aeronautiske ydelser". Dette er ikke tilfældet i nærværende sag.

577. Det relevante beslægtede marked for terminalydelser omfatter således både aeronautiske og kommercielle ydelser. Der er ikke tale om, at de kommercielle ydelser efter KFST's vurdering skal opfattes som aeronautiske ydelser. Der er tale om en række principielt forskellige ydelser – som til brug for denne sag – kan behandles under ét i markedsafgrænsningen.

578. KFST bemærker for det andet, at der ikke er tale om, at KFST for hver eneste aeronautiske og kommercielle ydelse har vurderet, om disse er fuldstændigt perfekt komplementære, hvilket da også fremgår af markedsafgrænsningen ovenfor. Det er da heller ikke nødvendigt i denne konkrete sag, jf. uddybende nedenfor.

579. Formålet med at afgrænse det beslægtede marked som førnævnt sammenfattes til, at markedet afgrænses med henblik på at undersøge de markeder, hvorpå CPH's leveringsnægtelse har en eventuel virkning. Markedet afgrænses således for at danne ramme om den videre undersøgelse af de eventuelle virkninger af CPH's adfærd.

580. Det følger sammenfattende af *praksis* som beskrevet i markedsafgrænsningen, pkt. 747 - 757 nedenfor, at der alt efter de konkrete sagers fokus er afgrænset et overordnet marked for alle ydelser i en lufthavn; som igen i andre sager er blevet segmenteret i 3-4 overordnede grupper (infra-

struktur ground handling, kommercielle ydelser, administration af uafhængige aktørers aktiviteter); som igen i andre sager er afgrænset nærmere til et eller flere markeder. I flere af sagerne er der valgt en afgrænsning af infrastruktur og ground handling på den ene side og andre ydelser på den anden side.

581. Det vil således ikke stride mod praksis at behandle et overordnet marked for kommercielle ydelser og et overordnet marked for infrastruktur i en lufthavn. Det vil imidlertid ikke medføre forskelle i vurderingen, om de to markeder behandles hver for sig, eller under ét. Det er derfor mest korrekt at behandle de to markeder under et i denne sag.

582. Det fremgår endvidere af praksis, at der ikke er "taget delmarkeder ud" af den overordnede inddelinger. Det vil sige, at der ikke i den samme sag på den ene side afgrænset et overordnet marked for ground handling ydelser, men på den anden side er afgrænset et særskilt marked for f.eks. de-icing. Tilsvarende gælder for sager om infrastrukturydelser og kommercielle ydelser. Der er således ikke afgrænset et overordnet marked for alle typer kommercielle ydelser, og så et særskilt marked for parkering.

583. Det skyldes, at markederne er blevet afgrænset i forhold til genstanden for sagen. I de tilfælde, hvor fokus for sagen har været hele lufthavnen, så er der afgrænset et overordnet marked. I de tilfælde, hvor genstanden har været et eller flere undermarkeder, så er der foretaget en nærmere afgrænsning af det eller de enkelte markeder.

584. Det vil således ikke være i overensstemmelse med praksis at vurdere parkering (og eventuelt retail) isoleret set, mens de øvrige ydelser vurderes under et.

585. Det vil omvendt ikke decideret stride mod praksis at behandle hvert marked inden for kommercielle ydelser (bl.a. IT-ydelser, leje af kontorer, parkering, restaurationer, tax free shopping, biludleje, bagageindpakning/sikring, osv.) og aeronautiske ydelser (passagerer, bagagehandling, CUTE) for sig, og for hvert markedssegment vurdere virkningerne af CPH's adfærd.

586. Det vil imidlertid kræve, at der i denne sag afgrænses et tocifret antal markeder. Dette har ikke været udgangspunktet i sager omfattende mange (del)markeder, hverken i dansk eller EU-praksis.¹⁶⁵ Det vil endvidere ikke være nødvendigt for at vurdere det relevante konkurrenceretlige spørgsmål i denne sag, jf. nærmere nedenfor.

¹⁶⁵ Se f.eks. Konkurrenceankenævnets kendelse af 30. november 2009 om DTL og tilsvarende i Konkurrenceankenævnets kendelse af 30. november 2009 om ITD. I disse sager afgrænsedes hvor der afgrænsedes overordnede markeder, på trods af at afgørelserne omfattede et stort antal vognmænd, som opererede på forskellige markeder med forskellige udbuds- og efterspørgselsvilkår.

587. De terminalydelser der bliver leveret i CPH er, for de flestes vedkommende, karakteriseret ved en høj grad af komplementaritet med den grundlæggende infrastrukturydelse som landingsbaneydelserne udgør.

588. Lufthavnens forretning afhænger således i høj grad af, at de passagerer og luftfartsselskaber, der bruger CPH som udgangspunkt, køber en lang række andre ydelser. Lufthavnens infrastruktur bruges dermed til at skabe indtjening på ydelser, der ikke har karakter af infrastruktur (leverage). Denne komplementaritet mellem infrastrukturydelser og terminalydelser (aeronautiske og kommercielle ydelser) er netop udgangspunktet for de konkurrenceproblemer, der er identificeret i sagen, og begrundelsen for, at der kan gribes ind med et leveringspåbud.

589. Ingen af terminalydelserne er derfor "nødvendige" i den forstand, at markedsafgrænsningen netop er sket, så terminalydelserne kan konkurrenceudsættes.

590. Det følger derfor, at brydes det bånd, der er mellem infrastrukturen og terminalydelserne ved at give TA adgang til infrastrukturen, vil der opstå konkurrence om levering af terminalydelserne. Denne konkurrence vil være forskellig afhængig af ydelsernes karakter. For de fleste ydelser vil der - efter Terminal A's etablering - være to udbydere (CPH og TA). Det gælder f.eks. ophold indtil flyafgang, IT-ydelser, toiletter, spise og drikke lige inden afgang (gennem koncessionsaftaler med tredjemand), dele af bagagehåndteringen, osv.

591. For andre af terminalydelserne er komplementariteten til infrastrukturen mindre stærk. Det gælder f.eks. badning, parfumekøb, fjernparkering osv. Der er således allerede før etablering af TA en vis konkurrence fra leverandører uden for lufthavnen. Forventningen er, at prisen på disse ydelser er tættere på markedsprisen uden for lufthavnen end for de ydelser, hvor komplementariteten ikke er så stærk.

592. Et afgørende kriterium for, at der kan gribes ind overfor en leveringsnægtelse er, at nægtelsen skal være egnet til at udelukke den effektive konkurrence. Afgørende er derfor, at størstedelen af de ydelser, der er med i terminalmarkedet, har en betydelig grad af komplementaritet i forhold til infrastrukturen. Denne betingelse er opfyldt i denne sag, da alle de aeronautiske og mange kommercielle ydelser er komplementære i forhold til landingsbaneydelserne. Security-forhold og ventetid gør således, at mange kommercielle ydelser kun kan anskaffes i passagerterminalen. Det gælder f.eks. mad og drikke efter security.

593. Det er derimod ikke afgørende at afgrænse, hvor stærk komplementariteten er for de enkelte ydelser.

594. Enten er komplementariteten så stærk, at der opstår en betydelig forbedret konkurrence som følge af Terminal A's etablering. Eller også er komplementariteten svagere, så Terminal A's etablering ikke betyder nogen mærkbar ændring af konkurrencen. I dette tilfælde er det mindre sandsyn-

ligt, at TA vil levere ydelsen, da der ikke er specielle fordele knyttet til TA's udbud.

595. Det er derfor ikke nødvendigt at gennemføre separate konkurrenceanalyser af hver enkelt delydelse på terminalmarkedet. Det er jo netop ikke terminalydelsen, der gives adgang til, men landingsbaneydelserne.

596. KFST har imidlertid i forlængelse af CPH's høringssvar gennemført en yderligere undersøgelse af området for parkering i lufthavne generelt og specifikt i Købehavns Lufthavn, jf. markedsbeskrivelsen og pkt. 542-574.

597. Det fremgår heraf, at CPH har i hvert fald 3 prisklasser for parkering. Dels de meget dyre pladser tæt på lufthavnen, dels billigere pladser længere væk. Det fremgår i den forbindelse, at pladserne tæt på lufthavnens terminaler (6.200) har en stærk komplementaritet til landingsbaneydelserne— disse parkeringspladser er ikke i væsentlig grad substituerbare med mere fjerntliggende parkeringspladser.

598. Det fremgår bl.a. af det forhold, at de terminalnære parkeringspladser er væsentligt dyrere end andre parkeringspladser på Amager, dels fordi forbrugerne lægger vægt på at parkere tæt på lufthavnen, jf. bl.a. KFST's markedsundersøgelse i denne sag. Dette forhold bekræftes af erfaringer fra andre både danske og internationale lufthavne. De internationale erfaringer tilsiger endvidere, at i det omfang uafhængige operatører driver terminaler, så driver de tillige parkering.

599. Det fremgår endvidere, at for de mere fjerntliggende parkeringspladser, er pris og nytteværdi omvendt mere sammenligning med andre parkeringspladser uden for lufthavnen.

600. KFST har derfor vurderet, at det i denne sag ikke er nødvendigt at segmentere det afgrænsede beslægtede produktmarked for terminalydelse yderligere i henholdsvis aeronautiske og kommercielle ydelser.

601. KFST har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at:

- Det vil være i strid med praksis at afgrænse et marked for terminalydelse eller et marked for kommercielle ydelser, og herfra udsondre et separat marked for parkering, mens de andre markeder behandles samlet.
- Efterspørgslen efter de kommercielle ydelser/parkering udspringer af efterspørgslen efter at benytte en terminal i forbindelse med en flyrejse. Denne efterspørgsel efter de kommercielle ydelser vil i al væsentlighed "flytte med", hvis passageren vælger at benytte en anden terminal/lufthavn.
- Terminalnære parkeringspladser er komplementære med landingsbaneydelserne,
- Terminalnære parkeringspladser ikke i væsentlig grad er substituerbare med mere fjerntliggende parkeringspladser "uden for hegnet"

- At der ikke er konkurrence i Københavns Lufthavn om at udbyde parkering, da der ikke foreligger substituerbare alternativer til den terminalnære parkering,
- Den konkurrenceretlige bedømmelse af virkningerne af CPH's afslag på at give TA adgang til den pågældende grund vil derfor være den samme – uanset om det underliggende produktmarked segmenteres i henhold til terminalydelse og kommercielle ydelser – eller om parkering analyseres separat.
- At prisen for parkering tæt på terminalen generelt er en væsentlig konkurrenceparameter for lufthavne og konkret vil være en væsentlig konkurrenceparameter i forholdet mellem CPH og TA.

602. CPH angiver endvidere i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at *”KFST henviser endvidere til, at efterspørgslen efter de kommercielle ydelser i al væsentlighed vil ”flytte med” hvis passagererne vælger at benytte en anden terminal/lufthavn, jf. pkt. 800. Dette betyder imidlertid ikke, at kommercielle ydelser og terminalydelse bliver et marked. Hvis luftfartsselskaberne skifter lufthavn vil efterspørgslen efter terminaler også flytte med, hvilket på tilsvarende vis taler for at betragte lufthavnsinfrastrukturen som et samlet marked.”*

603. KFST bemærker hertil, at CPH her undlader at henvise til det efterfølgende punkt 801 i det citerede udkast. Heraf fremgår, at *”Efterspørgslen efter terminalydelse (kommercielle såvel som aeronautiske) adskiller sig således fra forholdet mellem terminaler og landingsbaner, hvor passagerer og luftfartsselskaber godt kan skifte terminal uden at skifte landingsbane.”*, jf. denne afgørelses pkt. 888.

604. Det afgørende i denne sammenhæng er således, at mens det er muligt (hvis der er konkurrence) at skifte efterspørgslen efter både aeronautiske og kommercielle terminalydelse fra en terminal til en anden konkurrerende terminal, så kan en passager eller et luftfartsselskab ikke skifte efterspørgslen, af kun aeronautiske terminalydelse til en anden terminal. Efterspørgslen efter de kommercielle terminalydelse ”flytter med” i denne situation. Det er omvendt ikke tilfældet for landingsbaneydelse og terminalydelse. Her kan et luftfartsselskab skifte udbyder af terminalydelse uden at skifte udbyder af landingsbaner (hvis der er konkurrence på markedet for terminalydelse). Dette forhold peger på, at det til brug for netop denne sag konkret er relevant at vurdere kommercielle og aeronautiske terminalydelse under et.

605. Det er således kernen i konkurrencebegrænsningen, at konkurrencen i Københavns er begrænset for både de aeronautiske og en række af de kommercielle ydelser, der udbydes i terminalerne i Københavns Lufthavn. Det skyldes, at leveringsnægtelsen forhindrer andre udbydere i at etablere en konkurrerende passagerterminal, hvorfra der kan sælges konkurrerende aeronautiske og kommercielle ydelser.

606. Der er derfor ikke tale om en ”inkonsistens”, men om en afgrænsning i overensstemmelse med markedets karakteristika set i forhold til misbrugsadfærden i netop den konkrete sag.

Ad 3) Markedsafgrænsningen – upstream/downstream

607. CPH har angivet, at *”der i øvrigt ikke i forhold til Terminal A er den nødvendige vertikale upstream-downstream forbindelse mellem de to markeder, som forsøges afgrænset. ... selv hvis man sondrede mellem et marked for adgang til landingsbaner, og et marked for terminalydelse, ville markedet for landingsbaner ikke være et upstream marked i forhold til terminalmarkedet. Dermed er en grundlæggende betingelse for et leveringspåbud ikke opfyldt, jf. Microsoft-sagen nævnt ovenfor.”*

608. KFST bemærker hertil, at det ikke ses at følge af praksis, at der skal være tale om et ”upstream/downstream-marked” i den snævre betydning, hvormed CPH anvender begrebet i virksomhedens høringssvar.

609. KFST bemærker, at der denne sag er der tale om, at TA ønsker at levere terminalydelse til de luftfartsselskaber, som benytter Københavns Lufthavn.

610. TA kan ikke levere denne ydelse uden, at (a) få adgang til en grund, hvorpå terminalen kan opføres og (b) kunne transportere passagerer fra terminalen og ud på landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup. En terminal uden adgang til landingsbanerne (landingsbaneydelserne) er således ikke anvendelig.

611. For både (a) og (b) gælder det derfor følgelig, at leveringen af terminalydelse har en direkte og nødvendig sammenhæng med adgangen til landingsbaneydelserne og den tilhørende infrastruktur i en lufthavn.

Ad 4) Konkurrencen udelukkes ikke – konkurrence med andre lufthavne

612. CPH har angivet, at *”CPH’s afslag på at udleje jord til Terminal A udelukker ikke ”enhver effektiv konkurrence” på markedet for tilrådighedsstillelse af lufthavnsinfrastruktur, eller på et påstået delmarked for terminalydelse. ... CPH er allerede i hård konkurrence med andre lufthavne i Europa, herunder Malmø Lufthavn – og efter omstændighederne også lufthavne uden for Europa – om at tiltrække flyselskaber og nye ruter.”*

613. KFST bemærker hertil, at dette forhold er vurderet indgående i den geografiske markedsafgrænsning, jf. bl.a. udkastet til afgørelse, pkt. 1006-1020. Det fremgår heraf, at CPH’s i et vist omfang oplever et konkurrencemæssigt pres fra lufthavne, som ikke befinder sig i Københavns Lufthavns oplandsområde.

614. Dette konkurrencemæssige pres fra mere fjerntliggende lufthavne er imidlertid ikke *effektivt* i konkurrenceretlig forstand.¹⁶⁶ Det vil sige, at luftfartsselskaber og passagerer (der ikke efterspørger transfer) ikke reagerer på marginale prisændringer ved at skifte deres efterspørgsel til ydelser fra fjerntliggende lufthavne. Lufthavnene er dermed ikke på samme geografiske marked, selvom lufthavnene i et vist omfang oplever et pres fra fjerntliggende lufthavne.

615. KFST bemærker endvidere, at KFST har afholdt møder med de øvrige lufthavne i regionen. Resultaterne af disse møder er beskrevet i pkt. 254-260 og referaterne er vedlagt som bilag 4 til afgørelsen. Det fremgår heraf, at lufthavnene på disse møder angav (CPH har modtaget fuld indsigt i referaterne fra disse møder), at de respektive lufthavne ikke er i stand til at konkurrere effektivt med Københavns Lufthavn Kastrup.

616. KFST står derfor uforstående over for, at CPH angiver, at disse møder skulle bekræfte, at CPH er i hård konkurrence med disse lufthavne, jf. Københavns Lufthavne A/S' høringsvar, s. 17.

617. Hertil kommer, at luftfartsselskaberne i overensstemmelse hermed sammenfattende angiver, at luftfartsselskaberne ikke opfatter hverken Billund, Odense eller Malmö Lufthavn som et reelt alternativ til Københavns Lufthavn, jf. pkt. 207f ovenfor.

618. CPH har endvidere i den forbindelse angivet, at ”CPH har indsendt dokumentation for lavprisselskabernes afholdelse af og CPH's deltagelse i udbudsprocesser. KFST's begrundelser for at afvise relevansen heraf er udokumenterede og står i øvrigt i kontrast til CPH's redegørelse for, hvorledes taksterne søges fastlagt netop for at sikre lufthavnens attraktivitet.”

619. KFST bemærker hertil, at styrelsen ikke på nogen måde har ”afvist relevansen” af de oplysninger, som CPH har tilsendt styrelsen. Styrelsen er imidlertid i denne sag i besiddelse af et meget omfattende materiale og et meget stort antal informationer, og har nøje måttet udvælge, hvilke der kan gengives i afgørelsen.

620. Det er sammenfattende KFST's vurdering, at de af CPH fremlagte oplysninger peger på, at luftfartsselskaberne trækker sig fra lufthavne, hvis takstniveauet gør lufthavnen uattraktiv. Det er omvendt styrelsens vurdering, at disse oplysninger ikke bidrager afgørende til vurderingen af, om luftfartsselskaberne ved en prisstigning på 5-10 pct. ville foretrække andre lufthavne end Københavns Lufthavn i et sådant omfang, at denne prisstigning ville være urentabel.

¹⁶⁶ Formålet med at afgrænse det forudgående relevante marked som både et produktmarked og som et geografisk marked, er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter (om nogen) der er i stand til at begrænse CPH's adfærd og forhindre virksomheden i at handle uafhængigt af et *effektivt* konkurrencemæssigt pres, jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/372/02), pkt. 2.

621. KFST bemærker i øvrigt, at styrelsen er enig med CPH i, at lufthavnens takster er fastsat af CPH på et niveau, der (bl.a.) sikrer lufthavnens fortsatte attraktivitet. Dette forhold er lagt til grund for kvantificeringen af forbrugerfordele i udkastet til afgørelse, vurderingen, afsnit 4.9-4.10.

622. CPH ses da også at lægge til grund over for Kommissionen, at markedet kan afgrænses med udgangspunkt i en lufthavns opland.

623. Det fremgår således af oplysninger fra CPH, at CPH's ejer over for Kommissionen i en nyligt afsluttet sag om en fusion har angivet, at konkurrencen mellem lufthavne skal analyseres med udgangspunkt i lufthavnenes oplande, og at Københavns Lufthavn ikke er i konkurrence med (bl.a.) en række britiske lufthavne:

“The Notifying Parties submit that the acquisition by OTPP of a controlling stake in Copenhagen Airports, thereby indirectly acquiring a stake in Newcastle Airport, has no effect on competition in the relevant markets for provision of airport infrastructure services. Since there is no overlap in the catchment areas of (i) Copenhagen Airports on the one hand, and the UK airports on the other, and (ii) Newcastle Airport on the one hand, and Birmingham and Bristol airports on the other, distinct geographic markets exist for the provision of airport infrastructure services for the respective airports. Accordingly, the acquisition of the stake in Copenhagen Airports will not have any effect on the markets for airport infrastructure services at Birmingham, Bristol or Newcastle.”¹⁶⁷

624. Det fremgår heraf, at CPH's ejer har angivet over for Kommissionen, at der ikke er noget overlap mellem aktiviteterne i Københavns Lufthavn og på den anden side Newcastle, Birmingham og Bristol. CPH's ejer lagde i den forbindelse til grund, at konkurrencen på markedet for ”airport infrastructure services” skulle analyseres med udgangspunkt i lufthavnenes respektive oplande. Kommissionen traf beslutning på grundlag af de ovenstående oplysninger.

625. Dette ses ikke at stemme overens med, hvad CPH løbende har fastholdt over for KFST, senest i virksomhedens hørings svar og bemærkninger. CPH angav skriftligt den 6. april 2010, at:

”For så vidt angår konkurrencen om point-to-point trafik inden for Europa, kæmper alle hovedlufthavne og en lang række regionale lufthavne om at tiltrække de samme flyselskaber. For dog at nævne nogle ved navn, angiver følgende liste en række lufthavne, som CPH positivt ved, at man gennem de seneste år har været i direkte konkurrence med i kampen om at tiltrække mere kapacitet (flere fly/sæder):

... Stansted ... Liverpool ... Bristol”. [Egen understregning]

¹⁶⁷ Short form CO fra Macquarie Group (som ejer CPH) og OTPP, en canadisk pensionsfund, pkt. 104.

Ad 4) Konkurrencen udelukkes ikke – kommercielle ydelser

626. CPH har angivet, at ”Ser man imidlertid på passagerafgiften alene, der er den primære takst for terminalydelser,[x]. Det er således ikke en objektiv nødvendighed for rentabelt at udbyde terminalydelser tillige at have adgang til at udbyde kommercielle ydelser, og betingelserne for at give adgang er derfor heller ikke af denne grund til stede.”

627. Hvorvidt adgang til at udbyde kommercielle ydelser er ”nødvendig” behandles i afgørelsens afsnit 4.5.3. om ”nødvendighed”.

628. CPH angiver endvidere i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at ”KFST i det reviderede høringsudkast har ændret testen for at give en Terminal A adgang til at udbyde kommercielle ydelser.” CPH refererer her til, at teksten er ændret i misbrugsafsnittet, pkt. 1155.

629. KFST bemærker hertil, at KFST på baggrund af bl.a. CPH’s første høringssvar har præciseret sprogbrugen i denne del af analysen. Det fremgår nu klart, at den relevante ”test” er, om:

”det er ”nødvendigt” for konkurrencen på det beslægtede marked for terminalydelser, at en terminaloperatør (såsom TA) får adgang til at udbyde kommercielle ydelser, herunder parkering og diverse andre serviceydelser til terminalens passagerer og luftfartsselskabernes ansatte, mv.¹⁶⁸ Kun i det omfang, at CPH’s adfærd er egnet til at udelukke den effektive konkurrence på markedet for både aeronautiske og kommercielle terminalydelser set i sammenhæng, kan CPH pålægges (også) at give TA adgang til at udbyde kommercielle ydelser.

Det skal her understreges, at dette forhold omvendt ikke skal vurderes i forhold til, om det er ”objektivt nødvendigt” for TA at udbyde parkering. Objektiv nødvendighed skal vurderes i forhold til spørgsmålet, om adgang til CPH’s landingsbaner er ”objektivt nødvendigt” for at udbyde terminalydelser. Og kun i den sammenhæng. Det skal således ikke vurderes, om en given del-ydelse er ”objektivt nødvendigt” for en udbyder af terminalydelser (såsom TA).”

630. CPH angiver for det andet, at ”[x]”.

631. KFST bemærker hertil, at det fortsat er vurderingen, at der er en nær sammenhæng mellem (aeronautisk) terminaldrift og udbuddet af kommercielle ydelser såsom tax free og restauranter.

632. Det forhold, at CPH (efter aftale med de luftfartsselskaber, der repræsenterer over 80 pct. af passagerbevægelserne) for denne takstafale har valgt at (relativt) hæve passagerafgifterne og sænke start- og landingsafgif-

¹⁶⁸ Herunder grunde inden og uden for terminalbygningen til brug for andre ydelser end de ydelser, som luftfartsselskaberne betaler henholdsvis passagerafgift, CUTE-afgift og handlingafgift for.

terne, ændrer ikke på, at der er en nær sammenhæng mellem udbuddet af de aeronautiske og de kommercielle terminalydelse.

Ad 5) CPH's afslag er objektivt begrundet

633. CPH har angivet, at *"KFST's afgrænsning af, hvad der efter styrelsens vurdering kan indgå som objektive begrundelser [er] forkert og i strid med praksis ... KFST anfører således (bl.a. i punkt 710), at de "yderligere vurderinger" ikke er nødvendige for at konstatere misbrug ad dominerende stilling. Dette er ikke korrekt. Disse forhold udgør alene og tilsammen objektive begrundelser for at nægte adgang."*

634. KFST bemærker, at styrelsen i udkastets afsnit 4.9-4.10 har foretaget en analyse af, hvilke kvalitative og kvantitative virkninger opførelsen af Terminal A kan have.

635. Denne analyse er foretaget som noget yderligere i forhold til kravene i praksis. En kvantificering som den foretagne er ikke gennemført i tidligere praksis – og styrelsen har altså hermed "gået et skridt længere" i undersøgelsen af virkningerne af at opføre Terminal A.

636. Når KFST således anfører, at den kvalitative og kvantitative undersøgelse er gennemført som "noget yderligere", relaterer dette sig således til opgørelsen af forbrugerfordele, der i denne sag er opgjort nøjere end i tidligere praksis.

637. KFST har i et separat afsnit i forhold hertil foretaget en vurdering af, om der foreligger forhold, der udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

638. Denne del af vurderingen er som udgangspunkt separat i forhold til de øvrige led i misbrugsvurderingen ("nødvendighed", "ingen alternativer", "udelukkelse af den effektive konkurrence" og "to markeder"). Resultaterne fra KFST's analyse af virkningerne af at opføre Terminal A kan naturligvis inddrages, såfremt det f.eks. måtte være tilfældet, at der er væsentlige skadevirkninger forbundet med at opføre Terminal A. Dette er imidlertid ikke tilfældet.

639. CPH angiver endvidere, at *"KFST's analyse er forkert og ufuldstændig, idet KFST afviser objektive begrundelser alene med henvisning til Trafikstyrelsens henholdsvis Miljøministerens og Transportministerens udtalelser."*

640. KFST bemærker hertil, at CPH har gjort gældende, at det er en "direkte og nødvendig følge af lov", at CPH afslog at give TA adgang til den pågældende grund, jf. udkastet til afgørelse, pkt. 841-845.

641. KFST har derfor rettet henvendelse til de relevante ministerier med henblik på at afklare, om det er tilfældet.

642. Det fremgår sammenfattende af de to ministeriers svar, at det ikke var ”en direkte og nødvendig følge af lov”, at CPH nægtede TA adgang til den pågældende grund.

643. CPH har endvidere angivet, at Terminal A ikke kan opføres på grund af flyvesikkerhedsmæssige (safety og security) hensyn. KFST rettede derfor henvendelse til Trafikstyrelsen herom, jf. udkastet til afgørelse, pkt. 836-840.

644. KFST og Trafikstyrelsen aftalte, at Trafikstyrelsen ville foretage en foreløbig vurdering af bl.a. de flyvesikkerhedsmæssige aspekter ved en eventuel anlæggelse af Terminal A, således at KFST herefter kunne fortsætte med behandlingen af de konkurrencemæssige forhold i denne sag.

645. Trafikstyrelsen fandt sammenfattende, at det ikke på forhånd er udelukket at opføre Terminal A.

646. Der foreligger således ikke forhold vedrørende safety og security, som på forhånd tilsiger, at CPH skulle være forhindret i at give TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

647. Disse udtalelser skal naturligvis ikke tages som et udtryk for, at alle tænkelige praktiske og reguleringsmæssige forhold er løst på forhånd ved de 3 myndigheders udtalelser. Dette var imidlertid heller ikke formålet med at indhente udtalelserne.

648. Formålet var at afklare, om CPH på forhånd som anført af virksomheden var forhindret i at udleje den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn. Svaret fra henholdsvis Trafikstyrelsen, Transportministeriet og Miljøministeriet viser, at det ikke er tilfældet.

Ad 6) Analyse af virkningerne af at opføre Terminal A

649. Københavns Lufthavn A/S har angivet, at flere overordnede forhold bevirker, at KFST's beregninger bliver misvisende.

650. CPH angiver *for det første*, at [x]

651. KFST bemærker hertil, at [x]

652. CPH har ved flere lejligheder angivet, [x]

653. CPH angiver *for det andet*, at ”den centrale antagelse om, at CPH vælger at matche Terminal A's takst på den del af den opgjorte ”contestable share”, som i KFST's regnestykke skulle blive i CPH – og ikke CPH Go – efter vores bedste overbevisning [er] uden sammenhæng med de faktiske forhold.”

654. KFST bemærker hertil, at det for så vidt er uden betydning for opgørelsen af forbrugereffekten, hvorvidt CPH vælger at matche Terminal As takst. Det afgørende er, hvorvidt Terminal A vil være i stand til at udøve et konkurrencepres på CPH henholdsvis CPH Go – altså om der kan opgøres en contestable share.

655. Hvis der kan opgøres en contestable share, og hvis CPH vælger ikke at matche Terminal As takst, da vil de passagerer, der kan testes, vælge at benytte Terminal A. Dermed vil forbrugereffekten være den samme uanset, at CPH skulle vælge ikke at matche Terminal A's pris.

656. CPH angiver for det tredje, at *"et basisscenarie med 3 mio. passagerer ikke er realistisk i forhold til de lavprisselskaber, der er Terminal A's forretningsgrundlag. Grundlaget er i bedste fald halvdelen, hvilket en realistisk gennemgang af det eksisterende passagergrundlag underbygger."*

657. KFST bemærker hertil, at udgangspunktet for de foretagende beregninger er fastsat til 3 mio. passagerer, på baggrund af (i) en vurdering af hvilken trafik, der er egnet til at flyve fra Terminal A og (ii) input fra henholdsvis CPH og Terminal A. Der henvises til udkastet til afgørelse pkt. 989-995.

658. KFST bemærker endvidere, at der er foretaget beregninger for contestable shares, der er henholdsvis højere og lavere end de 3 mio. passagerer. Selv hvis contestable share fastsættes til 1,5 mio. passagerer, vil der kunne opgøres en positiv forbrugereffekt.

659. CPH angiver for det fjerde, at *"der [er] betydelige usikkerheder med de omkostningsbestemte startafgifter, der vil gælde for luftfartsselskaber i Terminal A. CPH har tidligere udarbejdet skøn for omkostningerne, der er højere end KFST's anvendte tal. Der er stor usikkerhed om, hvad en fremtidig omkostningsbestemt afgift måtte fastsættes til. Tidligere opgørelser med høje skøn for startafgiften viser, at forskellene i KFST's regnestykke indskrænkes med ca.[x]."*

660. KFST bemærker hertil, at de tal, der er benyttet for fastsættelse af de omkostningsbestemte startafgift, er tal, som styrelsen har modtaget fra CPH, jf. bilag 23.

661. KFST bemærker endvidere, at den analyse, der er foretaget, er en kontrafaktisk analyse, hvor situationen med Terminal A vurderes i forhold til situationen uden Terminal A. Det er således kun relevant at vurdere forhold, der direkte kan relateres til en eventuel etablering af Terminal A. Startafgiften vedrører benyttelse af start- og landingsbaner (landingsbaneydelser). Der ikke noget der tilsiger, at omkostningerne til start- og landing skulle stige på baggrund af etablering af Terminal A. De eventuelle usikkerhedsmomenter, der måtte være i forbindelse med opgørelse af omkostninger til start og landing relaterer sig dermed ikke direkte til den eventuelle etablering af Terminal A. Det er således ikke relevant, at inddrage disse forhold i den kontrafaktiske analyse.

662. CPH angiver for det femte, at ”CPH [er] uforstående over for, hvorledes styrelsen kan nå frem til en securitytakst i niveauet DKK 39 eller 49 pr. passager, selv efter indregning af eventuelle stordriftsfordele. Vi henviser i den forbindelse til CE’s notat af 31. januar 2011 vedrørende omkostninger til security. CPH har på et møde af 5. april 2011 opfordret KFST til at rette henvendelse til Trafikstyrelsen med henblik på at verificere det retlige grundlag for CPH’s beregninger af securityomkostninger. KFST har imidlertid ikke fulgt denne opfordring.”

663. KFST bemærker hertil, at securityafgiften på 39 kr. er valgt således at denne svarer til den afgift, der opkræves i dag for passagerer, der ikke efterspørger transfer.

664. CPH har angivet, at omkostningerne til security i Terminal A vil blive væsentligt højere end omkostningerne i CPH. TA har modsat angivet, at de omkostninger, der er forbundet med de security-opgaver, som CPH i givet fald skal udføre i Terminal A, vil være væsentlig lavere end omkostningerne forbundet med CPH’s egne security-opgaver.

665. Med henblik på at verificere de oplysninger som KFST er i besiddelse af vedrørende security omkostninger har styrelsen bl.a. undersøgt to andre lufthavne med færre passagerer end CPH.

666. De observationer KFST har gjort sig i den sammenhæng indikerer ikke, at CPH’s omkostninger ved security for passagerer, som anvender Terminal A, burde opgøres højere end DKK 39 per passager, der derfor anvendes i hovedscenariet. Det bemærkes dog, at KFST’s beregninger endvidere indeholder regnestykker, hvor omkostningerne til security i TA er antaget 25 pct. højere end omkostningerne i CPH uden at dette har medført negativ forbrugereffekt.

667. KFST henviser endvidere til Trafikstyrelsens brev af 28. maj 2010 vedrørende safety og security i lufthavnen. Det fremgår heraf, at den påtænkte Terminal A med parkeringsarealer formentlig vil kunne opføres på den pågældende grund uden at luftfartssikkerheden tilsidesættes.

668. Det fremgår af denne vurdering, at Trafikstyrelsen overordnet bekræfter, at en detaljeret ansøgning baseret på det af TA indsendte materiale i relation til de safety- og securitymæssige forhold med overvejende sandsynlighed vil kunne føre til, at Trafikstyrelsen vil kunne give de fornødne tilladelser til etablering af en Terminal A i Københavns Lufthavn.

669. Der henvises i det hele til afgørelsens punkt 1505-1520.

V. Vurdering

670. Det er forbudt for en eller flere virksomheder at misbruge en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og Traktatens artikel 102.

671. Denne sag drejer sig grundlæggende om, hvorvidt det udgør et misbrug af dominerende stilling, at CPH har nægtet TA adgang til at leje en grund med adgang til lufthavnens infrastruktur, og dermed har hindret TA i at opføre og drive en konkurrerende passagerterminal i Københavns Lufthavn.

672. Der er overordnet set to betingelser, der skal være opfyldt for, at dette forbud er overtrådt. Der skal være tale om,

- at* en eller flere virksomheder besidder en dominerende stilling på det relevante marked, og
- at* den dominerende stilling misbruges.¹⁶⁹

673. For at vurdere om CPH besidder en dominerende stilling, er det først nødvendigt at afgrænse det relevante marked. Det relevante marked er afgrænset i afsnit 1 nedenfor.

674. Dernæst sammenholdes markedsafgrænsningen med bl.a. virksomhedernes markedsandele og andre relevante indikatorer for markedsstyrke til at vurdere, om CPH besidder en dominerende stilling, jf. afsnit 3 nedenfor.

675. Der skal dernæst vurderes, om CPH har misbrugt denne dominerende stilling ved at have nægtet TA adgang til Københavns Lufthavns landingsbaner.

676. Denne vurdering skal foretages i henhold til de retningslinjer, som kan udledes af især praksis fra Retten og Domstolen om leveringsnægtelser samt Kommissionens vejledning herom. Det følger heraf, at det skal vurderes, om:

- CPH's leveringsnægtelse vedrører adgangen til en facilitet, som er *nødvendig* for at udbyde aeronautiske og kommercielle terminalydelser på det relevante beslægtede marked, jf. afsnit 4.4 nedenfor.
- Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse er egnet til at føre til udelukkelse af *enhver effektiv konkurrence* på det relevante marked, jf. afsnit 4.5 nedenfor.
- Der i denne sag kan afgrænses *to separate men beslægtede relevante markeder*, jf. afsnit 4.6 nedenfor.
- Københavns Lufthavne A/S' leveringsnægtelse ikke er begrundet i objektive omstændigheder, jf. afsnit 4.7 nedenfor.

677. Hvis de ovenstående kumulative betingelser er opfyldt, vil CPH's leveringsnægtelse udgøre et misbrug af virksomhedens dominerende stilling.

¹⁶⁹ For så vidt angår Traktatens artikel 102, skal misbruget endvidere kunne påvirke handelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet nedenfor i afsnit 2.

678. I denne sag foretages der endvidere en række yderligere vurderinger i forhold til betingelserne opstillet i praksis, jf. afsnit 4.9-4.10 nedenfor. De yderligere vurderinger angår, hvilke virkninger opførelsen af Terminal A vil medføre – set i et helhedsperspektiv.

679. De yderligere vurderinger foretages med henblik på at sikre, at et eventuelt indgreb samlet set vil komme lufthavnens brugere til gode. De yderligere vurderinger vedrører således, hvilken virkning på den samlede (for)brugervelfærd den eventuelle opførelse af Terminal A sandsynligvis vil have.

680. Denne yderligere del af vurderingen af CPH's leveringsnægtelse foretages som en kontrafaktisk analyse, hvor de påregnelige virkninger af opførelsen af Terminal A vurderes. Den kontrafaktiske analyse består af en kvalitativ del og en kvantitativ del. I den kvalitative del af analysen inddrages bl.a. hensynet til udbud og innovation. Herefter analyseres i den kvantitative del af analysen de konsekvenser, der kan kvantificeres.

681. Resultaterne af analysen af konsekvenserne ved at opføre Terminal A anvendes til at vurdere, om det samlet set er proportionalt at pålægge CPH at give TA adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn, jf. afsnit 4.10 nedenfor.

1. Markedsafgrænsning

1.1 Indledning

682. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter (om nogen) der er i stand til at begrænse CPH's adfærd og forhindre virksomheden i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.¹⁷⁰

683. Det følger af konkurrencelovens § 5 a og af Kommissionens meddelelse om afgrænsningen af det relevante marked,¹⁷¹ at det relevante marked skal afgrænses på baggrund af undersøgelser af efterspørgsels- og udbuds-substitutionen – suppleret med undersøgelser af den potentielle konkurrence.

684. I sager om leveringsnægtelse skal det undersøges, om der kan afgrænses to separate markeder. Kan der ikke meningsfuldt afgrænses to separate markeder, da udgør den pågældende virksomheds adfærd ikke en leveringsnægtelse.

¹⁷⁰ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/372/02), pkt. 2.

¹⁷¹ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/372/02).

685. Formålet med markedsafgrænsningen er derfor i denne sag *for det første* at undersøge, om der kan afgrænses et forudgående marked for den infrastruktur, som TA ønsker adgang til. Den omstændighed, at infrastrukturen ikke markedsføres særskilt, udelukker ikke uden videre, at det kan lægges til grund, at der foreligger et særskilt marked.¹⁷² Denne markedsafgrænsning foretages med henblik på at vurdere, om CPH er dominerende på dette marked for infrastruktur.

686. Formålet med markedsafgrænsningen er herefter *for det andet* at undersøge, om der kan afgrænses et eller flere beslægtede markeder. Denne markedsafgrænsning foretages med henblik på at undersøge, om CPH's adfærd er egnet til at udelukke den effektive konkurrence på et antal beslægtede markeder. Det skal således undersøges, om der kan afgrænses et antal beslægtede markeder, hvor adgang til den pågældende infrastruktur er nødvendig for at levere et andet produkt eller en anden tjenesteydelse.

687. Det vil sige, at der i denne sag for det første skal undersøges, om der kan afgrænses et marked, for den facilitet, som CPH ejer og TA ønsker adgang til. For det andet skal det undersøges, om der kan afgrænses et antal beslægtede markeder for de ydelser, som TA ønsker at levere.

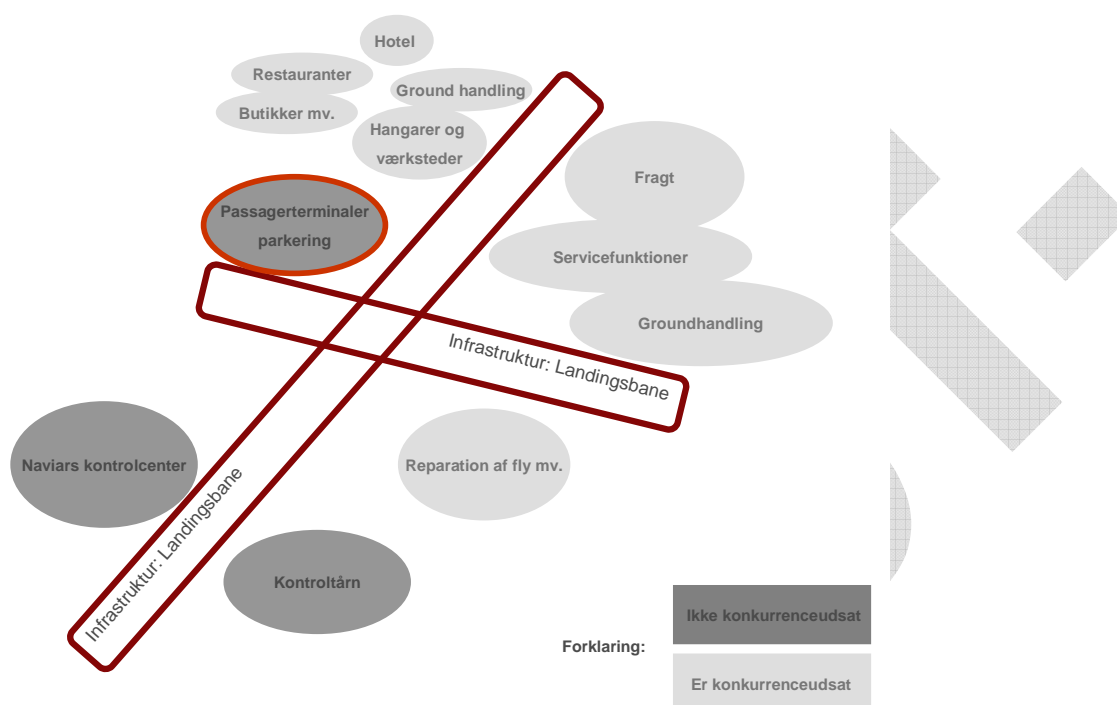
688. Det vurderes, at der i nærværende sag overordnet kan afgrænses to relevante markeder. *Det forudgående marked* kan i nærværende sag afgrænses til markedet for udbud af landingsbaneydelser. *Det beslægtede marked* kan i nærværende sag overordnet afgrænses til markedet for udbud af terminalydelser til passagerer og luftfartsselskaber. De geografiske markeder afgrænses til Københavns Lufthavn.

1.2 Overblik over markerne

689. CPH har siden 1990 ejet og drevet Københavns Lufthavn. CPH ejer og driver således landingsbanerne og den tilknyttede infrastruktur i lufthavnen. I tilknytning hertil udbydes en række supplerende ydelser, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 4. En række af disse ydelser er på nuværende tidspunkt konkurrenceudsat, mens andre af ydelserne kun udbydes af én udbyder. Dette forhold er illustreret (stærkt simplificeret) nedenfor i Figur 17.

Figur 17: Ydelser i Københavns Lufthavn

¹⁷² Denne sondring fremgår allerede af Kommissionens afgørelse af 21. december 1993 om Sea Containers mod Stena Line i sag nr. 94/19, pkt. 66-69, og er senest bekræftet i Rettens afgørelse af 17. september 2007 i sag T-201/04 om Microsoft – med henvisninger, jf. Forslag til afgørelse fremsat den 2. oktober 2003 i sag C-418/08, punkt 55 og dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01, IMS Health, pkt. 42-44.



690. Det fremgår af den ovenstående figur, at hovedparten af ydelserne i Københavns Lufthavn er konkurrenceudsat på nuværende tidspunkt. Tilbage er indflyvningskontrollen, som varetages af Naviar. Og passagerterminalerne, landingsbanerne og parkering, som udbydes af/på vegne af CPH.

1.3 De relevante produktmarkeder

1.3.1 Indledning

691. Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne betragter som indbyrdes substituerbare på grund af produkternes eller tjenesteydelsernes egenskaber, pris eller anvendelsesformål.¹⁷³

692. Det følger i den forbindelse af praksis¹⁷⁴, Kommissionens vejledning om afgrænsning af det relevante marked¹⁷⁵ og litteraturen¹⁷⁶, at det relevante

¹⁷³ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked 9. december 1997, pkt. 7.

¹⁷⁴ Jf. bl.a. Rettens dom af 6. juli 2000 om Volkswagen AG i sag nr. T-62/98, pkt. 230-231 og Rettens dom af 5. juli 2001 om Colin Arthur Roberts i sag nr. T/25-99, pkt. 36 med henvisning til bl.a. Domstolens dom af 12. december 1967 i Brasserie de Hacht, sag nr. 23/67. Se tillige Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801 om Frankfurt Lufthavn, pkt. 61-63, hvoraf det fremgår at der blev afgrænset et overordnet marked for ground handling-ydelser, selvom det var muligt at skelne mellem forskellige typer af ydelser, fordi det ikke gjorde en forskel i forhold til vurderingen af den konkrete sag.

¹⁷⁵ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/372/02), pkt. 12 og pkt. 56.

¹⁷⁶ Konkurrenceloven med kommentarer, Kirsten Levinsen m.fl., 2009, s. 177, Konkurrenceretten i EU, Caroline Heide-Jørgensen, m.fl., 2009, s. 64, The Economics of EC Competition Law, Bishop and Walker, 2002, s. 125-126.

marked skal afgrænses i henhold til netop den (eventuelle) konkurrencebe-
grænsning, som sagen angår.¹⁷⁷ Markedsafgrænsningen er endvidere ikke et
mål i sig selv, men skal give et udgangspunkt for den efterfølgende analyse
af det konkurrencemæssige problem. En markedsafgrænsning er således ik-
ke statisk, men dynamisk – og markedsafgrænsningen kan konkret variere
afhængigt af det konkurrencemæssige problem og de involverede parter.¹⁷⁸

693. I denne sag tager afgrænsningen af de relevante markeder afsæt i, at
udbyderne af de pågældende ydelser er (relativt) homogene og kan beskri-
ves under ét. De aktører, der efterspørger de pågældende ydelser, er derimod
en mere uensartet gruppe (forskellige typer luftfartsselskaber, forskellige ty-
per af passagerer), og det er derfor konkret nødvendigt at overveje, om mar-
kederne kan beskrives under ét i denne sammenhæng, eller om det er nød-
vendigt at foretage sondringer i henhold til forskelle i efterspørgslen.

694. Nedenfor afgrænses først i afsnit 1.3.2 det forudgående marked for in-
frastrukturfaciliteten (landingsbaneydelserne mv.), og derefter i afsnit 1.3.3
det beslægtede marked for terminalydelser.

1.3.2 Det forudgående produktmarked: Landingsbaneydelser

695. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangs-
punkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den mulige konkurrencebe-
grænsende adfærd vedrører. Dernæst afgrænses, hvilke øvrige produkter el-
ler tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.

696. I en lufthavn leverer en infrastrukturoperatør adgang for flyselskaber
og passagerer til at foretage flyvninger fra en destination til en anden. Dette
foregår på lufthavnens start- og landingsbaner og den tilhørende infrastruk-
tur:

- Selve start- og landingsbanerne
- Standpladser til fly
- Rulle- og adgangsveje
- Sikkerhedsforanstaltninger omkring landingsbanerne (safety)

697. Disse ydelser kan sammenfattende benævnes ”landingsbaneydelser”.
Disse ydelser dækkes på nuværende tidspunkt i Københavns Lufthavn af 2
takster: start- og landingsafgiften og opholdsafgiften.

¹⁷⁷ Jf. Rettens dom af 22. marts 2000 i sag nr. T-125/97 om The Coca-Cola Company, pkt.
82, hvoraf det fremgår, at hver gang Traktatens artikel 102 anvendes, da skal der foretages
en ny markedsafgrænsning. En tidligere foretaget markedsafgrænsning kan ikke uden vide-
re lægges til grund ved senere sager om misbrug.

¹⁷⁸ Se forarbejderne til konkurrencelovens § 5a, Folketingstidende, Tillæg B, saml. 1999-
2000, s. 1287: ”Afgrænsningen af det relevante marked kan føre til forskellige resultater
afhængigt af det konkurrenceretlige problem, der skal undersøges.”

698. TA ønsker som terminaloperatør at levere terminalydelser til de flyselskaber og passagerer, som modtager landingsbaneydelser i Københavns Lufthavn.¹⁷⁹ Terminalydelser dækker over en flerhed af aeronautiske og kommercielle ydelser til luftfartsselskaber og passagerer, som bl.a. omfatter:

- Selve terminalbygningen ("skallen")
- Udleje af lokaler i terminalen til restaurationer og butikker
- Faciliteter i terminalen til luftfartsselskaberne
- Bagagefaciliteter
- Check-in skranke
- Self Service check-in standere
- IT-ydelser til luftfartsselskaber
- Parkering

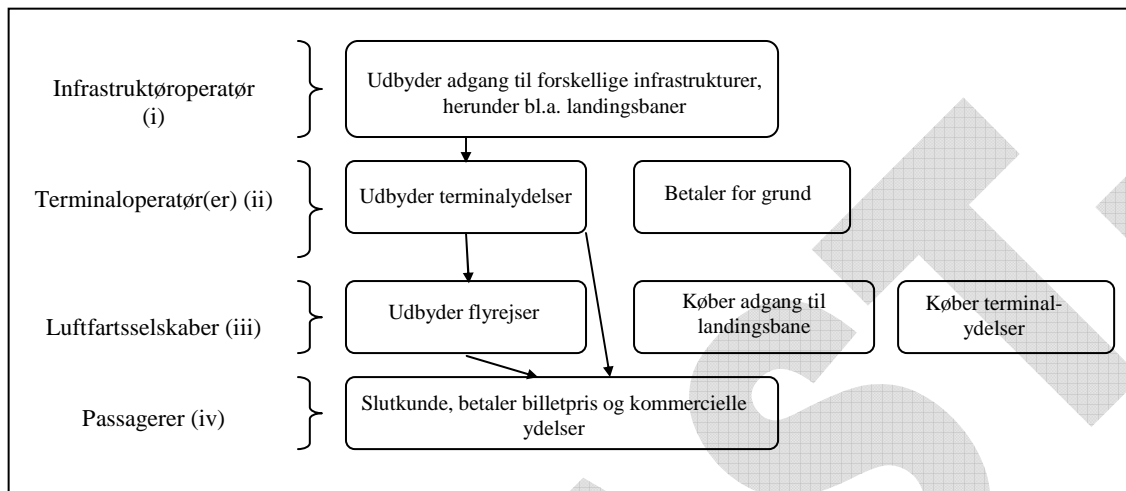
699. Disse ydelser kan sammenfattende benævnes "terminalydelser". De aeronautiske terminalydelser dækkes på nuværende tidspunkt i Københavns Lufthavn passagerafgift, handlingafgift og cutefgift. De kommercielle terminalydelser afregnes separat med den enkelte kunde.

700. For at levere terminalydelserne er det nødvendigt for TA at have adgang til CPH's landingsbaner. Midlet, hvormed TA kan få adgang til denne infrastruktur, er et egnet grundareal, hvorpå TA kan opføre Terminal A, og hvorfra TA kan servicere flyselskaber og passagerer.

701. Det er som følge heraf adgangen til landingsbaneydelserne, som er genstand for styrelsens undersøgelser, for så vidt angår CPH's leveringsnægtelse. Udgangspunktet for afgrænsningen af det relevante forudgående produktmarked er derfor landingsbaneydelser. Det samlede udbud og efterspørgsel af ydelser i en lufthavn er illustreret nedenfor i Figur 18.

Figur 18: Terminalydelser og landingsbaneydelser

¹⁷⁹ Jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 9.



702. Det fremgår af Figur 18 ovenfor, at det udbud og efterspørgsel af ydelser i en lufthavn kan inddeles i en række horisontale lag. Disse lag kan konkret være helt eller delvist vertikalt integrerede. For eksempel vil et luftfartsselskab, der selv driver en terminal i en lufthavn både være til stede i lufthavnen på lag (ii) og (iii).

703. Det skal derfor konkret undersøges ved afgrænsningen af det relevante produktmarked, om produktmarkedet skal segmenteres i et marked for udbud af landingsbaneydelser og et marked for udbud af terminalydelser (hvor en grund i lufthavnen er "bindeleddet" mellem de to markeder) – eller om undersøgelser af substitutionen tilsiger, at markedet skal afgrænses bredere som ét samlet produktmarked for alle lufthavnsydelser, jf. Figur 19 nedenfor.

Figur 19: Afgrænsning af det relevante forudgående produktmarked

Et samlet marked for:

Lufthavnsydelser

Eller:

Landingsbaner

Grund

Terminalydelser

704. Udgangspunktet for afgrænsningen af det relevante forudgående produktmarked er i denne sag landingsbaneydelser, jf. pkt. 696 ovenfor.

1.2.2.1 Efterspørgselssubstitution – landingsbaner og terminaler

705. Retten har udtalt i en sag om AirFrance og KLM, hvor Kommissionen havde undersøgt, om lufthavne var substituerbare, at:

”Som Kommissionen har anført i meddelelsen om afgrænsningen af markedet, findes der tre hovedårsager til de konkurrencebegrænsninger, som virksomhederne udsættes for, nemlig efterspørgselssubstitution, udbudssubstitution og potentiel konkurrence. Ved afgrænsning af det relevante marked har efterspørgselssubstitution ud fra et økonomisk synspunkt den mest umiddelbare og effektive disciplinerende indflydelse på leverandørerne af et givet produkt og især på deres pris-sætning (punkt 13). Substituerbarhed må således tages i betragtning, ikke blot ud fra et udbudssynspunkt, men ligeledes ud fra et efterspørgselssynspunkt, som i princippet er og bliver det mest effektive vurderingskriterium.”¹⁸⁰ [Egen understregning]

706. Hvis prisen (start- og landingstaksten og opholdsafgiften) for landingsbaneydelserne i Københavns Lufthavn skulle stige med 5-10 pct. vil det ikke medføre, at efterspørgslen efter terminalydelse i Københavns Lufthavn stiger. Der er således ikke efterspørgselssubstitution mellem landingsbaneydelserne og terminalydelse i Københavns Lufthavn.

707. Hvis opholdstaksten og start- og landingstaksten stiger, så vil efterspørgslen efter terminalydelse – alt andet lige – falde. Dette indikerer, at landingsbaneydelser og terminalydelse er komplementære snarere end substituerbare.

708. Det kan endvidere anføres, at f.eks. luftfragtsvirksomheder efterspørger landingsbaneydelser, men ikke passagerterminalydelse – mens passagerluftfarten efterspørger begge ydelser. Denne forskel i efterspørgslen indikerer, at de landingsbaneydelser og passagerterminalydelse ikke udgør ét og samme marked.

709. Der er således ikke efterspørgselssubstitution mellem landingsbaneydelser og terminalydelse; og disse produkter skal derfor som udgangspunkt afgrænses som to separate (men beslægtede) markeder.

Landingsbaneydelser og terminalydelse – forskelle i ydelseernes karakter

710. Dette understøttes af, at terminalydelse og landingsbaneydelser har helt forskellige produktmæssige karakteristika.

711. Terminaldrift omfatter en række ydelser, som er vendt mod både passagererne og mod luftfartsselskaberne – og en terminal kan indrettes og dimensioneres på en række forskellige måder. Det fremgår da også af, at CPH har valgt at opføre CPH Go, og i den forbindelse anført, at ”Lufthavnsydelsen er i dag ikke bare en hyldevare, hvor man kan forvente, at samme produkt passer til alle kunder. Det er altafgørende i vores tilgang til flyselskaberne, at vi kan tilbyde dem differentierede produkter til forskellige priser.”¹⁸¹

¹⁸⁰ Rettens dom af 4. juli 2006 i sag nr. T-177/04, easyJet mod Kommissionen, pkt. 99.

¹⁸¹ Citat fra Københavns Lufthavns ruteudviklingschef Ole Wieth Christensen gengivet på hjemmesiden www.check-in.dk den 23. september 2011.

712. Luftfartsselskaberne afholder i Københavns Lufthavn på vegne af passagererne betalingen for brugen af passagerterminalerne over passagerafgiften.

713. Landingsbaner og flystandpladser er fysiske infrastrukturer, som udbydes alene til luftfartsselskaber – og hvis dimensionering er bestemt efter, hvilke flytyper infrastrukturen skal kunne betjene.

714. Luftfartsselskaberne betaler for brugen af landingsbaner, standpladser og den tilhørende infrastruktur over start- og landingstaksten og opholdstaksten. Landingsbaneydelsen prisfastsættes af CPH som separate takster i forhold til bl.a. de ydelser, som leveres i en passagerterminal.

715. I Københavns Lufthavn modtager henholdsvis luftfartsselskaber og passagerer forskellige aeronautiske ydelser i forskellige trin, fra forskellige aktører, på forskellige steder og på forskellige tidspunkter. Dette forhold er beskrevet nærmere i markedsbeskrivelsen, hvortil der henvises i det hele:

- *Et luftfartsselskab* modtager først den aeronautiske ydelse ”indflyvningskontrol” fra virksomheden Naviair. For denne aeronautiske ydelse betaler luftfartsselskaberne en separat afgift til den uafhængige virksomhed Naviair. Herefter lander flyet på CPH’s landingsbaner (denne aeronautiske ydelse afregnes efter start- og landingstaksten til CPH) og flyet parkeres (denne aeronautiske ydelse afregnes efter opholdsafgiften til CPH). Herudover betaler luftfartsselskaber en emissionsafgift til CPH (NOx baseret afgift). CPH leverer endvidere flysikkerhed omkring landingsbanerne (safety).
- *En passager* har i mellemtiden modtaget en række aeronautiske ydelser fra CPH, herunder er passageren tjekket ind (CUTE-afgift), har fået håndteret sin bagage (handling afgift), er blevet security-tjekket (security afgift) og har benyttet en terminal (passagerafgift). Disse ydelser afregnes mellem CPH og passagerens luftfartsselskab.

716. *Både luftfartsselskaber og passagerer* modtager endvidere en række kommercielle ydelser. Disse ydelser leveres både af CPH og (især) af uafhængige 3-parter. Det drejer sig f.eks. om parkering af biler (CPH), køb af en kop kaffe (3-mand), udleje af kontorplads til luftfartsselskaber (CPH), restaurationsbesøg (3-mand), tax-free (3-mand), leje af bil (3-mand), sikring af bagage (3-mand) og loungen CPH Apartment (CPH).

717. Det forhold at landingsbaner og terminaler har forskellige karakteristika understøttes da også af erfaringer fra udlandet. Det fremgår således af en rapport fra de australske myndigheder vedrørende de australske lufthav-

ne, at landingsbaner og den tilhørende infrastruktur¹⁸² er essentielle for brugerne af en lufthavn, og kan udgøre et naturligt monopol for en lufthavn:

*“As well as being essential to users of an airport, these facilities, particularly runways and taxiways, are likely to be the most significant source of natural monopoly for airports. Indeed, as noted in chapter 5, to the extent that there are economies of scale in the provision of airport services, they derive mainly from the provision of runways. Economies of scope arise in that different types of aircraft can land at the one facility (chapter 5). Hence, the supply characteristics are such that there generally will be only one supplier of these facilities in a location.”*¹⁸³

718. Det fremgår således, at der for landingsbaner mv. er tale om economies of scope – altså, at det på samme landingsbaner kan lade sig gøre at betjene mange forskellige typer af luftfartsvirksomheder – og at der derfor generelt set kun vil være én leverandør af disse ydelser til stede i en lufthavn. Dette uddybes andetsteds i rapporten med, at investeringen i en landingsbane mv. er en meget stor (“lumpy”) investering.

719. Det fremgår endvidere, at der ikke er de samme adgangsbarrier for så vidt angår udbuddet af passagerfaciliteter¹⁸⁴ (terminalydelser mv.) Bl.a. terminaler kan derfor i højere grad udbygges løbende:

*“On the supply side, unlike runways, on-site incremental development of passenger processing facilities is feasible, so the barriers to entry may not be significant (especially if the extent of facilities required is small). Nonetheless, as the ACCC (sub. 36) noted, space constraints may limit the future ability to construct new terminals.”*¹⁸⁵

720. Dette forhold understøtter, at der i et økonomisk perspektiv er væsentlig forskel på landingsbaner og terminaler. Dette forhold tilsiger, at mens adgang til landingsbaner generelt set kun meningsfuldt kan udbydes af en aktør i en lufthavn, så er det i videre omfang muligt for flere udbydere at udbygge og/eller at udbyde bl.a. terminalydelser.

¹⁸² Det fremgår af rapporten, at “Aircraft movement facilities include runways, taxiways, aprons and aircraft parking, as well as airside grounds, airfield lighting, airside roads and lighting, airside safety, nose-in guidance, and visual navigation aids.”

¹⁸³ Productivity Commission 2002, *Price Regulation of Airport Services*, Report no. 19, AusInfo, Canberra, s. 146.

¹⁸⁴ In broad terms, passenger processing facilities refer to all facilities that provide services to passengers, up to the point that passengers enter, or from the time they exit, the plane. They can include check-in desks, aerobridges, airside buses, departure and holding lounges (but not VIP lounges, which are discussed separately below), immigration and customs service areas, public address systems, closed circuit surveillance systems, security systems, baggage handling and reclaim areas, public amenities, other public areas in terminals, lifts, escalators, moving walkways and flight information display systems (ACCC, sub. 36).

¹⁸⁵ Productivity Commission 2002, *Price Regulation of Airport Services*, Report no. 19, AusInfo, Canberra, s. 147.

1.3.2.2 Komplementaritet – landingsbaner og terminaler

721. CPH har angivet over for KFST, at ”Lufthavnsfaciliteten har karakter af et ”naturligt monopol”, som er i hård konkurrence med andre lufthavne – og det giver ingen samfundsøkonomisk mening at bryde denne facilitet op og konkurrenceudsætte en del af faciliteten”.¹⁸⁶

722. CPH har endvidere angivet, at det er virksomhedens vurdering, at ”der alene eksisterer et samlet marked for tilrådighedsstillelse af lufthavnsfaciliteter, inklusiv terminalfaciliteter.”¹⁸⁷

723. Det skal på den baggrund undersøges, om landingsbaneydelser og terminalydelser er *perfekt* komplementære, således at markedet alligevel skal afgrænses under ét som både landingsbaneydelser og terminalydelser. Det vil sige, at det skal undersøges, om terminaler og landingsbaner det ud fra en vurdering af forholdene på markedet på et ”produktionsmæssigt” niveau er så tæt sammenhørende, at det ikke ud fra en praktisk funderet betragtning giver mening at afgrænse to separate markeder.

724. Hvis udbud af landingsbaneydelser og terminalydelser ikke kan adskilles, og således nødvendigvis skal udbydes af samme aktør (er perfekt komplementære), da vil landingsbaneydelser og terminalydelser skulle afgrænses som ét overordnet marked. Er landingsbaneydelser og terminalydelser omvendt ikke perfekt komplementære, da vil landingsbaneydelser og terminalydelser skulle afgrænses som to separate, beslægtede markeder i denne sag.¹⁸⁸

725. I Danmark er der eksempler fra Aalborg og Karup Lufthavn med adskilt ejerskab og drift af henholdsvis landingsbaner og terminaler. Det fremgår således sammenfattende af ”Rapport om de større danske provinslufthavne” fra maj 2010 udarbejdet af Statens Luftfartsvæsen (nu Trafikstyrelsen) til transportministeren, at:

”Aalborg Lufthavn a.m.b.a. ejer terminalbygninger, forplads med hangarområde, lysanlæg til startbane samt ILS-anlæg (Instrument Landings System), mens den øvrige del af lufthavnen, herunder startbaner, er ejet af Forsvaret. ...

Karup Lufthavn a.m.b.a. ejer terminalbygningen og lufthavnens ILS-anlæg... Alle øvrige anlæg og installationer ejes af Forsvaret.”
[Egen understregning]

¹⁸⁶ Jf. CPH’s brev af 29. juni 2010 til KFST, s. 2-3.

¹⁸⁷ CPH’s brev af 2. september 2009 til KFST, s. 5.

¹⁸⁸ Jf. bl.a. Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, pkt. 64-68. Det fremgår heraf, at Kommissionen i denne sag afgrænsede udbud af ground handling ydelser fra udbud af ”lufthavnsydelser i forbindelse med flyenes start og landing” (landingsbaner mv.) Kommissionen fandt, at de to typer af ydelser var komplementære snarere end substituerbare – men at denne komplementaritet ikke medførte, at begge typer af ydelser nødvendigvis skulle udbydes af lufthavnsoperatøren. Kommissionen henviste i den forbindelse bl.a. til Rettens dom i sag nr. T-30/89 om Hilti.

726. Det fremgår heraf, at landingsbanerne og terminalerne i Karup og Aalborg Lufthavn drives af Forsvaret og henholdsvis Karup Lufthavn a.m.b.a. og Aalborg Lufthavn a.m.b.a. Der er således indenlandske erfaringer med, at en lufthavn har én ejer af landingsbanerne og en anden ejer af terminalerne. Dette understøtter, at det også ud fra en praktisk synsvinkel kan lade sig gøre at adskille terminaldrift og drift af landingsbaner i en lufthavn.

727. KFST har endvidere undersøgt forholdene i Københavns Lufthavn. CPH ejer og driver på nuværende tidspunkt både landingsbanerne og *passager*terminalerne. I nærheden af den grund, hvor TA ønsker at opføre den Terminal A, ligger der imidlertid en række fragtvirksomheder (cargo). Fragtvirksomhederne lejer arealer af CPH i Københavns Lufthavn. De nuværende fragtterminaler er alle ejet og/eller drives af tredjemænd, dvs. fragtvirksomheder uafhængige af CPH, jf. markedsbeskrivelsen, pkt. 127.

728. Det fremgår heraf, at uafhængige tredjemænd på nuværende tidspunkt ejer og driver *fragt*terminaler i Københavns Lufthavn. Dette underbygger, at også landingsbaner og *passager*terminaler kan udbydes af forskellige aktører. Der foreligger således ikke særlige produktionsmæssige forhold for netop Københavns Lufthavn, som skulle kunne medføre, at landingsbaneydelser og terminalydelser ikke meningsfuldt kan adskilles i forhold til en afgrænsning af det relevante produktmarked.

729. KFST har endelig undersøgt forholdene i en række udenlandske lufthavne, jf. markedsbeskrivelsen, pkt. 351f. Det fremgår sammenfattende heraf, at adskilt drift af landingsbaner og terminaler er kendt både i Europa, Australien, Asien og USA. Det fremgår endvidere, at der på internationalt plan er en række planer for terminalkonkurrence – men kun i mere begrænset omfang er erfaring med terminalkonkurrence.

730. Det er særligt i USA forekommende, at luftfartsselskaber er vertikalt integreret og driver egne terminal(er) i en lufthavn. Ligesom der ses at være erfaringer med terminalkonkurrence fra tredjemænd, altså hvor en lufthavn tillader en uafhængig investor at opføre og drive en terminalbygning i lufthavnen. Det bedste eksempel herpå er JFK lufthavn ved New York, hvor de 8 terminaler drives af henholdsvis lufthavnsoperatøren, uafhængige tredjemænd og luftfartsselskaber i forskellige konstellationer.

731. Et eksempel med forsøg på konkurrenceudsættelse i Europa er lufthavnen i Dublin, hvor driften af en ny terminal blev udbudt. Andre eksempler på konkurrenceudsættelse kendes også, bl.a. fra lufthavnen i Riga, i München og i Antalya.

732. Der er således en række erfaringer fra udenlandske lufthavne, hvor der er eller har været forskellige terminaloperatører i lufthavnen, og der er en række erfaringer med at terminaler opføres og drives i et samarbejde mellem luftfartsselskaber og lufthavne.

733. Det er således ikke ud fra et praktisk funderet synspunkt udelukket, at der kan afgrænses et separat marked for landingsbaneydelser i forhold til markedet terminalydelser.¹⁸⁹

734. Det fremgår af Frontier Economics rapport fra marts 2008 om lufthavnen i Stansted, at:

“we propose that the provision and operation of terminal facilities be separated from the provision of the monopoly access services of runways, taxiways, aprons, etc. ...

In our view, even if there are constraints on the building of new airports, it is feasible to partly liberalise the airport sector by allowing third parties to build, own and/or operate key facilities within existing airports. This would be appropriate for capacity that is not considered to be bottleneck at the airport. In this regard a distinction can be made between access facilities, such as runways, taxiways and ground access to the airport (the bottleneck) and terminal facilities (which are non-bottlenecks facilities)”¹⁹⁰ [Egen fremhævning]

735. Det fremgår heraf, at Frontier Economics i analysen af Stansted lufthavn fandt, at der kunne skelnes mellem på den ene side opførelse og drift af terminaler – og på den anden side lufthavnens monopolydelser på adgang til landingsbaner, rulleveje, mv. Det fremgår endvidere, at et aktivitetsområde i en lufthavn kan konkurrenceudsættes, hvis det ikke udgør en flaskehals (et naturligt monopol).

736. Frontier Economics fandt, at der kan skelnes mellem på den ene side ”access facilities”, som dækker over landingsbaner og rulle- og adgangsveje samt ”ground access” som beskrives som en flaskehals – og på den anden side terminalfaciliteter, der ikke udgør en flaskehals.

737. Den australske Productivity Commission fandt ligeledes i en rapport fra 2002 om de australske lufthavne, at lufthavnsoperatørens markedsstyrke var størst i forhold til landingsbaner, adgangsveje og standpladser samt terminalnære parkeringspladser:

”The airport services where market power is strongest include facilities for aircraft movements (runways, taxiways, aprons) and ‘front-door’ vehicle access.”¹⁹¹

738. Hertil kommer, at CPH i Københavns Lufthavns har valgt at subsidiere start- og landingsafgiften frem for f.eks. passagerafgiften med midler fra det kommercielle område. Dette forhold viser, at CPH i sin prissætning son-

¹⁸⁹ Jf. i den forbindelse ICAO’s Airport Economics Manual, 2006, som berører, at private kan eje og drive terminaler, se bl.a. s. 22-23, pkt. 2.27 og frem.

¹⁹⁰ Frontier Economics, Regulation of capacity investment at Stansted Airport, marts 2008, pkt. 13 og pkt. 80.

¹⁹¹ Productivity Commission 2002, Price Regulation of Airport Services, Report no. 19, s. XVI.

drer mellem landingsbanerne[x] og passagerterminalerne, som udbydes til en pris på et højere niveau. Dette forhold indikerer, at der også i Københavns Lufthavn er forskelle i udbuddet og efterspørgslen af henholdsvis landingsbaneydelser og terminalydelser.

739. På baggrund af det ovenstående kan det sammenfattende konkluderes, at landingsbaneydelser og terminalydelser ikke er (så) komplementære, at ydelserne ud fra denne betragtning tilhører samme marked.

740. Det ovenstående peger samlet set på, at der i denne sag konkret skal afgrænses et separat marked for landingsbaneydelser (og et separat marked for terminalydelser, jf. afsnit 1.2.3 nedenfor). Det skal herefter undersøges om udbudssubstitutionen og/eller den potentielle konkurrence afkræfter dette udgangspunkt.

1.3.2.3 Udbudssubstitution og potentiel konkurrence

741. Ved vurderingen af det relevante marked kan der som nævnt endvidere lægges vægt på *udbudssubstitutionen*.¹⁹²

742. I nærværende sag vil udbudssubstitution forudsætte, at aktører, som ikke på nuværende tidspunkt udbyder landingsbaner mv. i konkurrence med CPH – men som eventuelt udbyder andre typer landingsbaneydelser – vil begynde at udbyde landingsbaneydelser i konkurrence med CPH. Udbudssubstitution forudsætter således reelt, at andre aktører vil opføre en lufthavn eller omlægge en eksisterende lufthavns drift med henblik på at udbyde landingsbaneydelser.¹⁹³

743. *Potentiel konkurrence* forudsætter, at der findes virksomheder, som ikke for øjeblikket er aktive på markedet, men som kan træde aktivt ind på markedet inden for en relativ kort tidshorisont.¹⁹⁴

744. I nærværende sag er vurderingen af udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence således nærved sammenfaldende, idet begge forhold reelt forudsætter, at aktører, som ikke på nuværende tidspunkt udbyder landingsbaneydelser, vil opføre eller omlægge en lufthavn med henblik på at udbyde landingsbaneydelser.

745. Hverken udbudssubstitutionen eller den potentielle konkurrence vurderes at medføre, at det relevante, forudgående produktmarked i nærværende sag skal afgrænses bredere end til landingsbaneydelser. Det skyldes, at

¹⁹² Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 20-23.

¹⁹³ Se i overensstemmelse hermed Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2002 om Anmeldelse af standardlejekontrakt udarbejdet af brancheorganisationen S sammenslutningen af Danske Havne, pkt. 25.

¹⁹⁴ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 24. Ved relativ kort tidshorisont forstås som udgangspunkt 2-3 år, jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af artikel 101, pkt. 10 (note 5) og OFT's Merger Substantive Assessment Guidance, p. 4.23.

det ikke er sandsynligt, en ny aktør ved en lille, men varig stigning i prisen på landingsbaner i CPH vil begynde at udbyde landingsbaneydelser.

746. Undersøgelserne af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen samt den potentielle konkurrence peger således sammenfattende på, at der kan afgrænses et produktmarked for landingsbaneydelser. Det er i forlængelse heraf relevant at undersøge konkurrencemyndighedernes praksis på området, jf. nedenfor.

1.3.2.4 Praksis

747. Der er i praksis blevet truffet en række afgørelser om lufthavne. Det fremgår for det første samlet set heraf, at der kan afgrænses et bredt marked for udbud af infrastrukturer i en lufthavn, herunder landingsbaneydelser.¹⁹⁵

748. Det fremgår endvidere, at det relevante marked er blevet afgrænset i forhold til det konkrete konkurrenceretlige spørgsmål fra sag til sag. Markedet for passagerterminaler er i den forbindelse blevet foreløbigt afgrænset fra en lufthavns øvrige infrastruktur, jf. i det følgende.

749. Kommissionen har i 4 forskellige sager om lufthavnes (diskriminerende) landingstakster afgrænset markedet netop i forhold til, hvad lufthavnenes landingstakst dækkede af ydelser.¹⁹⁶

750. Det fremgår heraf, at markedet f.eks. i sagen om Bruxelles Lufthavn blev afgrænset som *"markedet for serviceydelser i tilknytning til adgangen til lufthavnsinfrastrukturer, for hvilke denne afgift skal betales, dvs. drift og vedligeholdelse af start- og landingsbaner, kørebaner og forpladser samt indflyvningskontrol."*¹⁹⁷

751. Markedet blev således afgrænset konkret i forhold til landingstaksten, som gav anledning til det konkrete konkurrencemæssige problem. I denne sag ville det svare til, at markedet er de aktiviteter, der er dækket af start- og landingstaksten og opholdstaksten, det vil sige start- og landingsbanerne, standpladserne og den tilknyttede infrastruktur.

¹⁹⁵ Se bl.a. Kommissionens beslutning af 8. august 2005 i sag nr. M.3823, MAG/Ferrovial Aeroportos/Exeter Airport, pkt. 11 og pkt. 13-15 og muligvis i overensstemmelse hermed Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Frankfurt Lufthavn, pkt. 14-17, 55-56 og 65.

¹⁹⁶ Konkret var landingstaksterne fastsat i overensstemmelse med ICAO's anbefalinger, og dækkede derfor *"tjenester knyttet til drift og vedligeholdelse af start- og landingsbaner, brug af rullebaner og forpladser samt indflyvningskontrol for civile fly"*. Se Kommissionens beslutning af 28. juni 1995 i sag nr. 95/364/EF, Bruxelles Lufthavn, pkt. 8. Kommissionens afgørelse af 10. februar 1999 i sag nr. IV/35.703, portugisiske lufthavne, pkt. 14, Kommissionens beslutning af 10. februar i sag nr. IV/35.767, Finske Lufthavne, pkt. 26 og Kommissionens beslutning af 26. juli 2000 i sag nr. 2000/521/EF, spanske lufthavne, pkt. 33.

¹⁹⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 28. juni 1995 i sag nr. 95/364/EF, Bruxelles Lufthavn, pkt. 8.

752. Det fremgår i overensstemmelse hermed af praksis, at markedet for landingsbaneydelser ikke nødvendigvis indgår som en del af et bredere samlemarked for ”lufthavnsinfrastruktur”. Kommissionen har således i praksis afgrænset et separat marked for passagerterminaler, hvor denne del af lufthavnens strukturer blev afgrænset fra bl.a. lufthavnens landingsbaner:

”The relevant market in this case appears to be the market for the provision of terminal facilities to passengers.”¹⁹⁸ [Egen understregning]

753. Kommissionen foretog i denne afvisningssag en foreløbig afgrænsning af det relevante marked for levering af terminalydelser. Denne afgrænsning blev foretaget på baggrund af en klage over den pågældende lufthavns angiveligt for høje takster for netop terminalydelser til passagerer.

754. Det fremgår endvidere (sammenfattende) af den britiske konkurrencemyndigheds undersøgelse af BAA-lufthavnene, at markedet til brug for undersøgelsen af konkurrencepresset mellem lufthavne kunne afgrænses som et samlet, bundled produktmarked for ydelser dækket af lufthavnsafgifter. Denne afgrænsning af markedet kan bl.a. henledes til det forhold, at det i UK ifølge den på det tidspunkt gældende regulering ikke var tilladt (kun) at drive landingsbaner i forhold til f.eks. terminaldrift. Konkurrencemyndigheden konkluderede imidlertid, at:

”The separation of terminal ownership or operation from the ownership and operation of the airfield has been adopted in certain countries as a path to privatization. In the UK, the decision was taken to privatize each airport as a whole. The evolution of the airport sector and the legislation underpinning it reflect this political choice. ... There is, however, no reason in principle why this [terminal competition] should not be permitted ... and, in our view, significant benefits could be derived from introducing terminal competition, particularly at airports that are under weak competitive constraints from other airports ... Given that a reform of the economic regulations is under way, it seems to us that the legislation should now be amended to allow for terminals to be developed or redeveloped and to be operated separately from runway facilities where appropriate.”¹⁹⁹ [Egen understregning]

755. Det fremgår heraf, at konkurrencemyndigheden i princippet ikke så noget til hinder for at introducere terminalkonkurrence (og dermed ”unbundle” ydelserne) og forbandt betydelige fordele hermed. Konkurrencemyndigheden beskrev endvidere et kommende marked for terminalkonkurrence.

¹⁹⁸ Kommissionens afgørelse af 2. maj 2005 i sag nr. COMP/38.469, AIA SA og Olympic Fuel Company SA, pkt. 82.

¹⁹⁹ Jf. *Competition Commission’s “BAA airports market investigation – a report on the supply of airport services by BAA in the UK”*, 19. marts 2009, s. 29 sammenholdt med s. 285.

756. Det fremgår samlet set af de ovenstående afgørelser, at der i praksis er blevet afgrænset et marked for lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start og landing (landingsbaneydelser), hvor adgang til disse faciliteter var emnet for undersøgelsen i den konkrete sag. Markedet for passagerterminaler er endvidere blevet foreløbigt afgrænset fra en lufthavns øvrige infrastruktur.

757. Det vurderes på denne baggrund at være på linje med praksis at afgrænse et relevant produktmarked for landingsbaneydelser.²⁰⁰

758. En lufthavns landingsbaner og tilhørende infrastruktur benyttes imidlertid af en række forskellige aktører med forskellige behov, f.eks. charterselskaber, lavprisselskaber og netværkselskaber. Det kan på den baggrund overvejes, om det relevante forudgående produktmarked for landingsbaneydelser skal opdeles i henhold til brugernes efterspørgsel.

1.3.2.5 Opdeling af markeder i henhold til typer af luftfartstrafik

759. Der skelnes i praksis i forhold til lufthavns udbud af infrastrukturer (herunder også adgang til landingsbaner) typisk mellem luftfartsselskaber som udbyder punkt-til-punkt trafik, charterselskaber som udbyder chartertrafik²⁰¹ og full service luftfartsselskaber, som udbyder både punkt-til-punkt og transfertrafik.²⁰²

760. Disse tre typer af luftfartsselskaber tilbyder overordnet set passagerne forskellige ydelser, og virksomhederne efterspørger ligeledes typisk forskellige ydelser i lufthavnen, jf. tillige markedsbeskrivelsen, afsnit 6, ovenfor.

761. Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens sag om BAA, at:

“As regards the provision of airport infrastructure services to airlines the market could be further subdivided according to the categories of customers of airline infrastructure services, i.e. airlines: full service scheduled airlines, low cost airlines and charter airlines. ... At the same time the distinction between the different types of airlines be-

²⁰⁰ Det skal her holdes for øje, at ”landingsbaner” i denne sag forstås som ikke blot start- og landingsbanerne, men også den dertil hørende nødvendige infrastruktur såsom standpladser, adgangsveje, rulleveje, forpladsområde, mv.

²⁰¹ Kommissionen har således tidligere afgrænset et særskilt marked for chartertrafik, jf. bl.a. Kommissionens afgørelse i sag nr. M.1502 – Kuoni/First Choice, pkt. 9 med henvisning til tidligere praksis.

²⁰² Jf. Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec /GIC/BAA, pkt. 12, Kommissionens beslutning af 5. juli 2002 i sag nr. COMP/37.730, AuA/LH, pkt. 65, Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus, pkt. 42-46 og senest Kommissionens beslutning af 14. maj 2009 i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus, pkt. 42, COMP/M.5403, Lufthansa/BMI, pkt. 15-17 samt senest i Kommissionens afgørelse af 22. juni 2009 i sag nr. COMP/M.5335, Lufthansa/SN Airholding, pkt. 36. Jf. endvidere OFT’s afgørelse af 11. oktober 2005 om MAG/FASA/SWAL, pkt. 14-16, OFT’s beslutning af 18. januar 2008 easyJet/GB Airways, pkt. 12, og OFT’s afgørelse af 9. maj 2008 i sag nr. ME/3535/08 om Air France/VLM Airlines, pkt. 14.

*comes less evident e.g. full service airlines competing with low cost carriers start to offer discounts.*²⁰³ [Egen understregning]

762. Det fremgår heraf, at Kommissionen fandt, at markedet for en lufthavns udbud af infrastrukturydelser (herunder landingsbaneydelser) kunne segmenteres yderligere i henhold til de typer af luftfartsselskaber, som benytter infrastrukturen; henholdsvis netværksselskaber, lavprisselskaber og charterselskaber.²⁰⁴

763. Det fremgår endvidere af praksis, at en lufthavns konkurrencesituation – og dermed afgrænsningen af det relevante geografiske marked og den efterfølgende vurdering af spørgsmålet om dominans – er forskellig alt efter, om fokus for analysen er konkurrencesituationen på markedet for transfer/transitflyvninger eller konkurrencesituationen på markedet for punkt-til-punkt flyvninger, jf. afsnit 1.4 nedenfor.

764. Det fremgår således, jf. afsnit 1.4 nedenfor, at mens CPH's konkurrencesituation i forhold til punkt-til-punkt trafikken skal vurderes ud fra en betragtning, om der er konkurrencedygtige alternativer til Københavns Lufthavn i lufthavnens umiddelbare opland, så er konkurrencesituationen en anden og muligvis bredere, når lufthavnen agerer som mellemstation. Her vil også mere fjerntliggende lufthavne eventuelt kunne være et alternativ til Københavns Lufthavn.

765. CPH's konkurrencesituation på markedet for landingsbaneydelser er således forskellig alt efter, om Københavns Lufthavn vurderes som en "mellemstation" for transfer/transittrafik, eller som et udgangspunkt for punkt-til-punkt trafik.²⁰⁵

766. Den planlagte Terminal A vil som nævnt ikke kunne betjene egentlig transfertrafik.²⁰⁶ Luftfartsselskaber – typisk netværksselskaber – som har et højt antal transfererende passagerer, vil derfor ikke kunne benytte Terminal A.

767. CPH's adfærd i relation til landingsbaneydelser, dvs. leveringsnægtelsen, får dermed virkning for den direkte trafiks mulighed for at modtage både landingsbaneydelser og terminalydelser i Købehavns Lufthavn, mens

²⁰³ Jf. Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, pkt. 12.

²⁰⁴ Jf. i den forbindelse om at sondringen mellem lavprisselskaber og full service selskaber gradvist er mindre relevant tillige Kommissionens beslutning i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus, pkt. 49f. samt OFT's beslutning om easyJet/GB Airways af 18. januar 2008, pkt. 12. Jf. dog modsat Kommissionens afgørelse af 11. december 2009 i sag nr. COMP/M.5648 om Bristol Airport, pkt. 9.

²⁰⁵ Dette er endvidere i overensstemmelse med udgangspunktet i *Competition Commission's "BAA airports market investigation – a report on the supply of airport services by BAA in the UK"*, 19. marts 2009, jf. bl.a. s. 85, hvor der skelnes mellem konkurrencesituationen for punkt-til-punkt trafik og transfertrafik.

²⁰⁶ Jf. TA's forretningsplan vedlagt som bilag 14. TA har dog efterfølgende angivet over for KFST, at virksomheden på sigt vil kunne ombygge terminalens bagagefaciliteter mv. således at Terminal A på sigt og efter en yderligere investering vil kunne håndtere transfer.

CPH's adfærd ikke har direkte virkning på transfer/transittrafikken mulighed for at modtage hverken landingsbaneydelser eller terminalydelser i Købehavns Lufthavn.

768. Det følger i den forbindelse af praksis, Kommissionens vejledning om afgrænsning af det relevante marked og litteraturen, at det relevante marked skal afgrænses i henhold til netop den (eventuelle) konkurrencebegrænsning, som sagen angår. Markedsafgrænsningen er endvidere ikke et mål i sig selv, men skal give et udgangspunkt for den efterfølgende analyse af det konkurrencemæssige problem, jf. pkt. 692 ovenfor med henvisninger.

769. Det vurderes derfor at være relevant i den konkrete sag at foretage en (vis) nærmere inddeling af det forudgående produktmarked for landingsbaneydelser.

770. Det skyldes, at det relevante konkurrenceretlige forhold, som skal vurderes i det følgende, relaterer sig til det forhold, om CPH's leveringsnægtelse eventuelt begrænser konkurrencen på det beslægtede marked for passagerterminaler til luftfartsselskaber eller passagerer, som ikke efterspørger transfer (jf. at TA ikke kan udbyde denne ydelse). Det er derfor (i denne sag) relevant at foretage en sontring mellem transfer- og punkt-til-punkt flyvninger, da CPH's adfærd ikke påvirker transfer-flyvningerne. Det er derfor omvendt ikke relevant i denne sag at undersøge CPH's position og markedsstyrke i forhold til transferflyvninger nærmere.

771. Dette er da også i overensstemmelse med praksis (Frankfurt), hvor Kommissionen fandt at Frankfurt Lufthavn var dominerende i forhold til punkt-til-punkt trafikken – og lufthavnens rolle som hub spillede i den forbindelse ikke nogen rolle for denne vurdering, selvom der var en vis mængde transitpassagerer, idet:

*”substitutionsgraden ikke desto mindre er begrænset til en beskedent del af den samlede trafik i lufthavnen, selv når man ser på transittrafikken, hvor en bestemt lufthavn benyttes som hovedlufthavn”.*²⁰⁷

772. Kommissionen lagde i den forbindelse vægt på, at det ikke var sandsynligt, at det store, nationale netværksselskab ville flytte sine flyvninger og basere sig i en ny hovedlufthavn, i hvert fald på kort sigt.

773. Det er ligeledes i denne sag konkret ikke nødvendigt at afgrænse markedet for landingsbaneydelser i henhold til substitutionen mellem lufthavne, for så vidt angår transfertrafik.²⁰⁸

²⁰⁷ 55f.

²⁰⁸ I overensstemmelse med udgangspunktet i praksis, er det således kun de ”nabolufthavne”, hvis opland har et tilstrækkeligt stort overlap med Københavns Lufthavn Kastrups opland, der kan siges at være i direkte konkurrence med CPH. Dette udgangspunkt er blevet fulgt så sent som i Competition Commissions afgørelse af 19. juli 2011 om BAA-lufthavnene.

774. Det skyldes bl.a., at transfertrafikken kun udgør en mindre del af Københavns lufthavns samlede trafik. Hertil kommer, at KFST's drøftelserne med luftfartsselskaber i forbindelse med denne sag peger på, at, at der ikke (i hvert fald på kort sigt) er et alternativ til Københavns Lufthavn, jf. pkt. 202-206 ovenfor.

775. Det er derfor relevant i denne sag er relevant at segmentere markedet for landingsbaneydelser i henhold til luftfartsselskabernes efterspørgsel, således at markedet afgrænses til kun at omfatte udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber, der ikke efterspørger transfer.

776. Det relevante forudgående produktmarked for landingsbaneydelser skal derfor konkret i denne sag afgrænses til udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber eller passagerer, der ikke efterspørger transfer.

1.3.2.6 Konklusion – det forudgående produktmarked

777. Det fremgår af det ovenstående, at landingsbaneydelser kan afgrænses som et særskilt produktmarked.

778. Det fremgår i den forbindelse, at der ikke er en sådan (perfekt) komplementaritet mellem landingsbaneydelser og terminalydelser, at produktmarkedet for landingsbaneydelser skal afgrænses bredere til at omfatte også passagerterminaler. Det fremgår endvidere af markedsbeskrivelsen, pkt. 100-105, at det er en forudsætning for at kunne konkurrere på markedet for udbud af terminalydelser, at terminalen placeres på en grund med adgang til en lufthavns landingsbaner. Det fremgår endelig, at det i denne sag er relevant at segmentere markedet for landingsbaneydelser i henhold til luftfartsselskabernes efterspørgsel, således at markedet afgrænses til kun at omfatte udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber eller passagerer, der ikke efterspørger transfer.

Det fremgår bl.a. af denne afgørelse, at BAA havde angivet, at bl.a. Stansted og Heathrow lufthavn var i konkurrence med andre europæiske lufthavne om henholdsvis lavpristrafikken og transfer trafikken. Competition Commission fandt imidlertid – efter bl.a. at have indhentet supplerende udtalelser fra easyjet og Ryanair – at der ikke var grund til at afvige vurderingen fra 2009.

Det fremgår af afgørelsen, at konkurrencemyndighederne fandt, at lufthavnene på henholdsvis lavprismarkedet og transfermarkedet var udsat for et vist, men meget begrænset, konkurrencemæssigt pres fra andre europæiske lufthavne: *"We have found that BAA's London airports (Gatwick, Heathrow and Stansted) face very limited competition from non-BAA airports." ... We note that airlines operating out of alternative airports compete with airlines operating from Heathrow for short-haul non-transfer passengers (see paragraph 3.123) and we also accept that airlines operating from alternative hubs (such as Paris Charles de Gaulle, Amsterdam and Frankfurt) compete with Heathrow airlines for transfer passengers. Nevertheless, we consider that any constraint imposed by such competition on Heathrow is weak."*

Det fremgår således, at Stansted var udsat for et meget begrænset pres fra andre lufthavne om punkt-til-punkt flyvningerne. Det fremgår endvidere, at selvom Heathrow i sin egenskab af hub lufthavn var udsat for et vist konkurrencemæssigt pres fra andre hub lufthavne, så var dette pres meget svagt. Det følger sammenfattende heraf, at lufthavnenes direkte konkurrenter – fortsat – var nabolufthavnene, hvor der var et betydeligt overlap mellem disse lufthavnes oplande.

779. Der kan på denne baggrund afgrænses et relevant forudgående produktmarked marked for udbud af adgang til landingsbaneydelser til luftfartsselskaber eller passagerer, som ikke efterspørger transfer.²⁰⁹

1.3.3 Det beslægtede produktmarked - terminalydelser

780. TA ønsker at udbyde aeronautiske og kommercielle terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, jf. pkt. 697, i konkurrence med CPH.²¹⁰

781. Det skal herefter undersøges, om det relevante beslægtede produktmarked skal afgrænses til netop de (terminal)ydelser, som TA ønsker at udbyde, eller om det beslægtede produktmarked omfatter enten færre eller flere typer af ydelser.

782. Denne vurdering skal som nævnt ovenfor foretages ud fra undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen eventuelt suppleret med undersøgelser af den potentielle konkurrence.

783. Det skal undersøges ved afgrænsningen af det relevante, beslægtede produktmarked, om markedet skal segmenteres i forhold til typer af flyselskaber eller i forhold til typer af passagerer. Det skal herefter undersøges, om produktmarkedet skal segmenteres i henhold til længde af rejse. Det skal endelig undersøges, om de aeronautiske ydelser skal afgrænses fra de kommercielle ydelser, som TA vil udbyde i øvrigt.

1.3.3.1 Indledende om efterspørgsels- og udbudssubstitutionen.

784. Det er i denne forbindelse vigtigt at bemærke, at passageres efterspørgsel efter terminalydelser er en afledt efterspørgsel, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 7.2f ovenfor. Efterspørgslen efter terminalydelser afledes af efterspørgslen efter flyrejser. En forbruger efterspørger typisk ikke en terminalydelse, medmindre det er i sammenhæng med en flyrejse. En forbruger tager f.eks. ikke til en terminal for at få håndteret bagage, medmindre det er i forbindelse med en flyrejse.

785. Det indebærer, at en ændring i prisen på terminalydelser kan påvirke efterspørgslen enten direkte ved at påvirke luftfartsselskaberne eller mere indirekte ved at påvirke passagererne.

786. *De direkte effekter* opstår i forlængelse af en ændring i prisen på terminalydelser, som medfører, at luftfartsselskaberne substituerer én terminal med en anden. Hvis prisen hæves for terminalydelser, kan dette påvirke et eller flere luftfartsselskaber til at skifte en eller flere ruter fra den pågældende terminal til en anden terminal og/eller en anden lufthavn. Dette kan medføre, at de passagerer, som tidligere benyttede de pågældende luftfartsselskaber, også flytter.

²⁰⁹ Det skal her holdes for øje, at ved "landingsbaner" forstås hér ikke blot start- og landingsbanerne, men også den dertil hørende infrastruktur, jf. pkt. 696 ovenfor.

²¹⁰ Jf. afsnit markedsbeskrivelsen, afsnit 9.s

787. KFST's drøftelser med luftfartsselskaber og lufthavne indikerer i den forbindelse, at luftfartsselskaberne reagerer over for den samlede omkostning ved at bruge en lufthavn.²¹¹ Luftfartsselskaberne reagerer således som udgangspunkt ikke over for forholdet mellem omkostningerne (f.eks. dyr handling af bagage kontra lav security-afgift), men derimod over for lufthavnens samlede omkostningsbillede, herunder bl.a. aeronautiske afgifter, parkeringsafgifter for biler, leje af lokaler, etc. Det følger heraf, at en eventuel stigning i prisen på aeronautiske og/eller kommercielle ydelser i en terminal, direkte kan påvirke luftfartsselskabernes valg af terminal og/eller lufthavn.

788. *De indirekte effekter* opstår som følge af en ændring i prisen af terminalydelser, der påvirker²¹² luftfartsselskabernes billetpriser. En stigning i prisen for terminalydelser kan således medføre, at et luftfartsselskab sætter sine priser op, hvilket påvirker passagerernes efterspørgsel. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en forandring i terminalydelseernes kvalitet tillige kan påvirke passagererne direkte, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 7 ovenfor.

789. KFST's markedsundersøgelse blandt passagerer indikerer i den forbindelse, at prisen er den vigtigste parameter, når en passager skal vælge flyrejse. I passagerernes prisvurdering spiller den samlede rejseomkostning (billetpris, pris for transport til lufthavnen, mv.) således en væsentlig rolle for passagerernes valg af afgangslufthavn, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 7 ovenfor. Det følger heraf, at en stigning i prisen for terminalydelser kan have en (indirekte) virkning på passagerernes valg af afgangsterminal.

1.3.3.2 Opdeling af markeder i henhold til transfer/ikke-transfer

790. Der skelnes i praksis om luftfart typisk mellem luftfartsselskaber som udbyder punkt-til-punkt trafik, charterselskaber som udbyder chartertrafik²¹³ og full service luftfartsselskaber, som udbyder både punkt-til-punkt og transfertrafik.²¹⁴

²¹¹ Luftfartsselskaber reagerer ud fra virksomhedernes individuelle forudsætninger, såsom belægningsprocent. Ændringer i taksterne slår således ikke nødvendigvis igennem på samme måde for alle luftfartsselskaber.

²¹² Det forudsættes således, at luftfartsselskaberne i den nuværende konkurrencesituation i samme grad vil lade en prisstigning på terminalydelser slå igennem i deres prissætning af billetter.

²¹³ Kommissionen har således tidligere afgrænset et særskilt marked for chartertrafik, jf. bl.a. Kommissionens afgørelse i sag nr. M.1502 – Kuoni/First Choice, pkt. 9 med henvisning til tidligere praksis.

²¹⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec /GIC/BAA, pkt. 12, Kommissionens beslutning af 5. juli 2002 i sag nr. COMP/37.730, AuA/LH, pkt. 65, Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus, pkt. 42-46 og senest Kommissionens beslutning af 14. maj 2009 i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus, pkt. 42.COMP/M.5403, Lufthansa/BMI, pkt. 15-17 samt senest i Kommissionens afgørelse af 22. juni 2009 i sag nr. COMP/M.5335, Lufthansa/SN Airholding, pkt. 36. Jf. endvidere OFT's afgørelse af 11. oktober 2005 om MAG/FASA/SWAL, pkt. 14-16, OFT's beslutning af 18. januar 2008 easyJet/GB Airways, pkt. 12, og OFT's afgørelse af 9. maj 2008 i sag nr. ME/3535/08 om Air France/VLM Airlines, pkt. 14.

791. Disse tre typer af luftfartsselskaber tilbyder overordnet set passagerne forskellige ydelser, og luftfartsselskaberne efterspørger ligeledes typisk forskellige ydelser i lufthavnen, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 6.2. ovenfor.

792. Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens sag om BAA, at markedet for en lufthavns udbud af infrastrukturydelser (herunder terminalydelser) eventuelt kan segmenteres yderligere i henhold til de typer af luftfartsselskaber, som benytter infrastrukturen; henholdsvis netværksselskaber, lavprisselskaber og charterselskaber.²¹⁵ Det fremgår endvidere, at Kommissionen bemærker, at forskellene mellem de forskellige typer af luftfartsselskaber gradvist er ved at blive udvisket i lyset af, at f.eks. traditionelle netværksselskaber er begyndt at tilbyde lavprisprodukter.

793. Det skal på den baggrund undersøges, om det i nærværende sag er relevant at segmentere det beslægtede produktmarked i henhold til de typer af luftfartsselskaber, som vil kunne anvende Terminal A.

794. For så vidt angår *efterspørgselssubstitution* er der ikke substitution mellem terminaler, hvor det er muligt at transferere, og terminaler, hvor det ikke er muligt at transferere for så vidt angår luftfartsselskaber og passagerer, der efterspørger transfer. Luftfartsselskaber og passagerer, der efterspørger transfer, vil således ikke ved en lille men varig prisstigning skifte fra en terminal med transfermulighed til en terminal uden transfermulighed.

795. I overensstemmelse hermed har bl.a. SAS angivet, at virksomheden ikke anser Terminal A for et alternativ til CPH's terminaler i Københavns Lufthavn, idet Terminal A ikke kan håndtere transfer, jf. bilag 2.

796. Det vurderes derfor, at en mindre men varig prisstigning på transferprodukter på 5-10 pct. ikke kan antages at påvirke efterspørgslen efter ydelserne i Terminal A. Der er således ikke efterspørgselssubstitution mellem den planlagte Terminal A og terminaler, der udbyder et transferprodukt, for så vidt angår den kundegruppe af luftfartsselskaber, som efterspørger et transferprodukt i en terminal.

797. For så vidt angår *udbudssubstitution* kan det ikke antages, at en mindre men varig prisstigning på transferprodukter på 5-10 pct. i konkurrerende terminaler, vil medføre at andre terminaloperatører (der ikke tidligere har udbudt transfer) vil begynde udbyde transferprodukter til luftfartsselskaber og passagerer som en reaktion herpå.

798. Det skyldes, at udbud af transferprodukter i en terminal bl.a. forudsætter, at terminalen har et bagageanlæg, som er i stand til at håndtere transfer-

²¹⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, pkt. 12. Jf. i den forbindelse om, at sondringen mellem lavprisselskaber og full service selskaber gradvist er mindre relevant tillige Kommissionens beslutning i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus, pkt. 49f. samt OFT's beslutning om easyJet/GB Airways af 18. januar 2008, pkt. 12. Jf. dog modsat Kommissionens afgørelse af 11. december 2009 i sag nr. COMP/M.5648 om Bristol Airport, pkt. 9.

bagage. Et sådant anlæg er dyrere og mere kompliceret at opføre og drive end et bagageanlæg, som kun kan håndtere punkt-til-punkt bagage.

799. Investering og opførsel af et sådant anlæg i en terminal, der som udgangspunkt ikke er dimensioneret til at håndtere transfer, er således ikke en realistisk strategi, hvorved konkurrenter vil kunne reagere tilstrækkeligt hurtigt og effektivt på eventuelle prisstigninger til at forhindre en udbyder af transferydelser i en passagerterminal i at agere uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.²¹⁶

800. Det fremgår i den forbindelse af TA's forretningsplan, at Terminal A ikke er dimensioneret til at håndtere transfertrafik, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 9 ovenfor.²¹⁷ TA vil derfor ikke på kort sigt kunne reagere tilstrækkeligt hurtigt og effektivt på eventuelle prisstigninger på transferprodukter i konkurrerende terminaler. Det følger heraf, at de luftfartsselskaber, som efterspørger et transferprodukt i en passagerterminal ikke umiddelbart (eller kun i mere begrænset omfang) vil kunne anvende Terminal A.

801. Det er derfor relevant på produktsiden at segmentere markedet i henhold til luftfartsselskabernes og passagerernes efterspørgsel efter transfer/punkt-til-punkt ydelser.

802. Det beslægtede produktmarked kan i henhold hertil afgrænses til terminalydelser til luftfartsselskaber eller passagerer, der ikke efterspørger transfer.

803. Det skal herefter undersøges, om det i denne sag er nødvendigt at foretage en nærmere segmentering af det relevante beslægtede produktmarked i henhold til også passagerernes efterspørgsel.

1.3.3.3 Opdeling af produktmarkedet – tidsfølsomme passagerer

804. Det fremgår af praksis, at Kommissionen i en række sager har skelnet mellem henholdsvis tidsfølsomme/ikke-tidsfølsomme passagerer og mellem forretningsrejsende/fritidsrejsende.²¹⁸

²¹⁶ Jf. Kommissionens vejledning om afgrænsning af det relevante marked, pkt. 20, hvoraf det fremgår: "Udbudssubstitution kan også tages i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har de samme effektive og direkte virkninger som efterspørgsels-substitution. Dette forudsætter, at leverandørerne som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan omstille produktionen til de relevante produkter og markedsføre dem på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller ricisi."

²¹⁷ TA har angivet over for KFST, at Terminal A's bagagesystem i et vist omfang kan ændres til at kunne håndtere transfererende passagerer, hvis disse passagerer kun benytter samme selskab. Transfer mellem selskaber, f.eks. i en alliance, vil Terminal A's bagagesystem imidlertid ikke kunne håndtere på kort eller mellemlangt sigt.

²¹⁸ Jf. bl.a. Kommissionens afgørelse af 22. september 1997 i sag nr. IV.M967, KLM/AIR UK, pkt. 24-25, Kommissionens afgørelse af 14. maj 2001 i sag nr. M.2315, The Airline Group/NATS, pkt. 18-20, Kommissionens afgørelse af 10. december 2003 i sag nr. 38.479, British Airways/Iberia/GB Airways, pkt. 14, Kommissionens afgørelse af 11. februar 2004 i sagen nr. COMP/M.3280 om Air France/KLM, pkt. 19 og Kommissionens afgørelse af 7. april 2004 i sag nr. 38.284 om Air France/Alitalia, pkt. 41, Rettens dom af 4. juli 2006 i sag

805. Det kan på den baggrund overvejes, om det i nærværende sag er relevant at segmentere markedet i henhold til de typer af tidsfølsomme/ikke-tidsfølsomme passagerer og forretningsrejsende/fritidsrejsende passagerer, som vil kunne anvende Terminal A.

806. Det vurderes imidlertid, at det ikke i nærværende sag er nødvendigt at opdele markedet i nærmere segmenter. Det skyldes, at TA's ydelser udbydes til både tidsfølsomme/ikke-tidsfølsomme passagerer og forretningsrejsende/fritidsrejsende, afsnit 9 ovenfor.

807. Vurderingen af CPH's afslag på at give TA adgang til lufthavnens landingsbaneydelser vil således være den samme, uanset om markedet opdeles i nærmere segmenter efter tidsfølsomme/ikke-tidsfølsomme passagerer og/eller forretningsrejsende/fritidsrejsende, eller om markedet afgrænses som et overordnet marked for terminalydelser.

1.3.3.4 Opdeling af produktmarkedet – transferpassagerer

808. Kommissionen har endvidere i en sag om Lufthansa og Austrian Airlines skelnet mellem punkt-til-punkt passagerer (de såkaldte Origin&Destination/O&D-passagerer) og tilslutningspassagerer:

”Generelt kan der sondres mellem såkaldte O & D-passagerer (som flyver fra afgang- til bestemmelseslufthavnen) og tilslutningspassagerer, som ønsker at skifte til andre flyforbindelser. I modsætning til O & D-passagererne har tilslutningspassagerer et større udvalg af fly, således at konkurrencepresset på parterne fra deres synspunkt er større. ... De forskellige passagerkategorier udgør derfor hver især særskilte markeder.”²¹⁹

809. Det fremgår heraf, at Kommissionen skelnede mellem O&D-passagerer (som fløj punkt-til-punkt) og tilslutningspassagerer (transferpassagerer).

810. Det skal på den baggrund undersøges, om det i nærværende sag er relevant at opdele markedet i segmenter i henhold til de typer af passagerer, som vil kunne anvende Terminal A.

811. Det bemærkes i den forbindelse, at denne vurdering er stort set sammenfaldende med vurderingen af, om det er relevant at opdele markedet i segmenter i henhold til af punkt-til-punkt luftfartsselskaber og transferpassagerer, jf. ovenfor pkt. 794-797.

nr. T-177/04 om easyJet, pkt. 103-104, Kommissionens beslutning af 18. juli 2001 i sag nr. 37.386, Sun Air mod SAS og Maersk Air, pkt. 29-30, Kommissionens afgørelse af 22. juni 2009 i sag nr. COMP7M.5335, Lufthansa/SN Airholding, pkt. 15-22 og Kommissionens afgørelse af 28. august 2009 i sag nr. COMP/M.5440 om Lufthansa/Austrian Airlines, pkt. 18-22.

²¹⁹ Kommissionens beslutning af 5. juli 2002 i sag nr. 37.730 AuA/LH, pkt. 65-66.

812. For så vidt angår *efterspørgselssubstitution* fremgår det af TA's forretningsplan, at TA ikke vil kunne håndtere transfertrafik. Det følger heraf, at de passagerer, som efterspørger et transfer-produkt i en passagerterminal, ikke vil kunne anvende Terminal A, jf. pkt. 794 ovenfor. Det vurderes derfor, at en varig prisstigning på transferprodukter på 5-10 pct. ikke kan antages at påvirke efterspørgslen efter TA's ydelser. Der er således ikke efterspørgselssubstitution mellem den planlagte Terminal A, og terminaler (såsom de eksisterende terminaler – undtagen CPH Go) der udbyder et transferprodukt, for så vidt angår den kundegruppe af passagerer, der efterspørger et transferprodukt i en terminal.

813. For så vidt angår *udbudssubstitution* kan det ikke antages, at en varig prisstigning på transferprodukter på 5-10 pct. i konkurrerende terminaler, vil medføre, at TA inden for en kortere tidsperiode vil begynde at udbyde transferprodukter til passagerer som reaktion på de stigende priser, jf. pkt. 797. Det skyldes som nævnt ovenfor bl.a., at TA har oplyst over for KFST, at Terminal A ikke er dimensioneret til at håndtere transfertrafik, og derfor ikke vil kunne reagere tilstrækkeligt hurtigt og effektivt på eventuelle prisstigninger.

814. Det følger heraf, at CPH's afslag af at give TA adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn ikke vil kunne påvirke de passagerer, som har behov for at benytte en terminal, som kan håndtere transfertrafik. Det er derfor relevant på produktsiden at afgrænse markedet i henhold til, at Terminal A ikke vil kunne håndtere transfertrafik.

815. Det relevante beslægtede produktmarked kan i henhold hertil afgrænses til terminalydelser til passagerer, der ikke efterspørger transfer.

816. Sammenholdes det ovenstående afsnit om luftfartsselskaber med nærværende afsnit om passagerer, kan det relevante beslægtede produktmarked herefter samlet set afgrænses til terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer.

1.3.3.5 CPH's høringssvar

817. CPH har angivet, at *"De ydelser, som CPH leverer i forbindelse med landingsbanerne, er ens for transfer og ikke-transfer, hvilket understøtter, at KFST's markedsafgrænsning er forkert. KFST konkluderer tilsvarende i punkt 493, at det beslægtede produktmarked kan afgrænses til "terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer"*.

818. KFST bemærker *for det første* hertil, at en markedsafgrænsning i en sag efter konkurrencereglerne ikke tjener sit eget formål. Markedsafgrænsningen foretages med henblik på at undersøge konkurrenceforholdene på markedet – i denne sag for i sidste ende for at vurdere, om der er andre lufthavne, som kan yde et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH i forhold til Københavns Lufthavn.

819. Det relevante konkurrenceretlige spørgsmål relaterer sig i denne sag til, om CPH's leveringsnægtelse eventuelt begrænser konkurrencen på det beslægtede marked for passagerterminaler til luftfartsselskaber eller passagerer, som ikke efterspørger transfer. Det er således ikke i denne sag relevant at undersøge CPH's position og markedsstyrke i forhold til transfer-flyvninger, da CPH's adfærd som udgangspunkt ikke påvirker dette segment af luftfartsselskaber og passagerer.

820. Det er derfor blevet vurderet at være relevant i denne sag at segmentere markedet for landingsbaneydelser i henhold til luftfartsselskabernes efterspørgsel, således at markedet afgrænses til kun at omfatte udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber eller passagerer, der ikke efterspørger transfer.

821. KFST bemærker *for det andet* hertil, at denne sondring mellem lufthavnens konkurrencesituation for så vidt angår punkt-til-punkt flyvninger og transfer flyvninger er i overensstemmelse med praksis, jf. pkt. 790-793 ovenfor.

822. Det vurderes i overensstemmelse hermed, at CPH's konkurrencesituation på markedet for landingsbaneydelser er forskellig alt efter, om Københavns Lufthavn vurderes som "mellestation" for transfer/transittrafik, eller som udgangspunkt for punkt-til-punkt trafik.

823. Det relevante forudgående produktmarked for landingsbaneydelser skal derfor konkret i denne sag afgrænses til udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber, der ikke efterspørger transfer, eller betjener passagerer, der ikke efterspørger transfer.

824. KFST bemærker i den forbindelse, at der (formentlig) som anført af CPH ikke er forskel på transfer selskaber og punkt-til-punkt selskabers brug af landingsbanerne. Der er imidlertid forskel på lufthavnens konkurrencesituation i forhold til luftfartsselskaber, der har henholdsvis punkt-til-punkt passagerer og transferende passagerer som vigtigste passagersegment, jf. pkt. 917-924 og pkt. 1403.

825. Det antages således i praksis, at en lufthavn, der fungerer som et transitpunkt (hub) kan være udsat for en vis konkurrence fra andre transitpunkter. Dette konkurrencepres adskiller sig fra det konkurrencepres, som en lufthavn eventuelt er udsat for i forhold til direkte flyvninger, hvor det som udgangspunkt kun er andre lufthavne i lufthavnens opland, der kan udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres. Det er derfor relevant at afgrænse markedet i henhold hertil.

826. Markedsafgrænsningen tager udgangspunkt i konkurrencesituationen i den konkrete sag. Det er derfor ikke nødvendigt at undersøge området for transfer nærmere.

1.3.3.6 Opdeling af produktmarkedet i henhold til længden af rejsen

827. Der skelnes i praksis mellem henholdsvis korte- og mellemlange flyvninger (short haul) og langdistanceflyvninger (long haul/intercontinental).²²⁰

828. Det kan på den baggrund overvejes, om det i nærværende sag er relevant at segmentere markedet nærmere efter længden af rejsen. Det vurderes imidlertid, at det ikke i nærværende sag er nødvendigt at afgrænse markedet i nærmere segmenter efter længden af rejsen, fordi TA vil tilbyde terminalydelser til både korte- og mellemlange flyvninger og langdistanceflyvninger.

829. Det skal herefter afslutningsvist vurderes, om det beslægtede produktmarked skal segmenteres i henhold til de forskellige typer af henholdsvis aeronautiske og kommercielle ydelser, som TA vil udbyde; eller om det er tilstrækkeligt for undersøgelsen af konkurrencespørgsmålet i den konkrete sag at afgrænse et samlet, bredere marked for terminalydelser.

1.3.3.7 Opdeling af det beslægtede produktmarked i henhold til typer af ydelser

830. Der foreligger ikke fast praksis på europæisk plan for, om produktmarkedet for terminalydelser skal afgrænses overordnet – eller om det er nødvendigt at foretage en nærmere segmentering.

831. Kommissionen²²¹ og OFT²²² har i en række sager afgrænset et overordnet produktmarked for infrastrukturydelser i en lufthavn, dog uden at udelukke at markedet kan segmenteres yderligere. Kommissionen afgrænsede ikke nærmere, særskilte markeder i de pågældende sager, da det ikke var nødvendigt for at vurdere det konkrete konkurrencespørgsmål i sagerne.

832. Kommissionen har endvidere i en sag om græske lufthavne foretaget en foreløbig markedsafgrænsning, hvoraf fremgår, at:

”The relevant market in this case appears to be the market for the provision of terminal facilities to passengers.”²²³

²²⁰ Jf. bl.a. Kommissionens afgørelse af 11. februar 2004 i sagen nr. COMP/M.3280 om Air France/KLM, pkt. 20-23, Kommissionens afgørelse af 23. maj 2006 i sag nr. COMP/M.4164 om Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, pkt. 13, Kommissionens afgørelse af 22. juni 2009 i sag nr. COMP/M.5335, Lufthansa/SN Airholding, pkt. 37 og pkt. 50 og Kommissionens afgørelse af 11. december 2009 i sag nr. COMP/M.5648 om OTPP/Macquarie/Bristol Airport, pkt. 9 med henvisninger.

²²¹ Jf. bl.a. Kommissionens beslutning af 25. marts 1997 i sag nr. M.786, Birmingham International Airport, pkt. 14, Kommissionens beslutning af 18. august 1998 i sag nr. 35.613, Alpha Flight Services/Aéroports de Paris, pkt. 57, Kommissionens beslutning af 8. august 2005 i sag nr. M.3823, MAG/Ferrovial Aeropuertos/Exeter Airport, pkt. 11 og pkt. 13-15 og Kommissionens afgørelse af 23. maj 2006 i sag nr. COMP/M.4164 om Ferrovial/Quebec/GIC/BAA m.fl., pkt. 10-11

²²² OFT's afgørelse af 11. oktober 2005 om MAG/FASA/SWAL, pkt. 13.

²²³ Kommissionens afgørelse af 2. maj 2005 i sag nr. COMP/38.469, AIA SA og Olympic Fuel Company SA, pkt. 82.

833. Kommissionen afgrænsede i denne afvisningssag (foreløbigt) det relevante produktmarked til markedet for levering af terminalydelse. Denne afgrænsning blev foretaget på baggrund af en klage over den pågældende lufthavns angiveligt for høje takster for netop terminalydelse til passagerer.

834. Det fremgår således, at det i EU-praksis hidtil ikke har været nødvendigt at foretage en nærmere segmentering af produktmarkedet for (bl.a.) terminalydelse. Fællesskabets retsinstanser har imidlertid ikke truffet afgørelser om netop dette spørgsmål på området for luftfart, og det kan derfor være relevant at undersøge praksis på andre, sammenlignelige områder.

1.3.3.8 Praksis – færgedrift og jernbaner

835. Konkurrencemyndighederne har truffet afgørelse i en række sager om leveringsnægtelse på området for færgedrift og området for jernbanedrift.²²⁴

836. Det fremgår af den ovenstående praksis, at konkurrencemyndighederne i en række sager har pålagt en dominerende virksomhed at give en (potentielt) konkurrerende aktør adgang til den pågældende facilitet (jernbanelinje, havnefaciliteter mv.) og i den forbindelse har pålagt den dominerende virksomhed at give den konkurrerende aktør adgang til andre relaterede og nødvendige faciliteter såsom terminaler, parkeringspladser, etc.

837. I sagen om *Helsingør Havn* rettede Konkurrencerådet henvendelse til trafikministeriet og DSB med anbefaling om:

”at der i et vist omfang tillades alternative operatører adgang til at benytte havnefaciliteterne i Helsingør til overførsel af last- og personbiler samt busser. I den udstrækning havneterminalernes kapacitet allerede måtte være fuldt udnyttet henstilles, at DSB overlader en del af terminaladgangen til alternative operatører.”²²⁵ [Egen understregning]

838. Det fremgår heraf, at Konkurrencerådet (og senere Kommissionen) fandt, at konkurrerende udbydere af færgetransport skulle have adgang til at udbyde færgeoverfarter – og i den forbindelse have adgang til bl.a. havneterminalfaciliteter i Helsingør Havn.

839. I Kommissionens sag om *Sea Containers mod Stena Sealink* fremgår det tilsvarende, at virksomheden Sea Containers ønskede (og fik) adgang til

²²⁴ Se bl.a. Kommissionens beslutning af 16. maj 1995 i sag nr. IV/35.388 – Irish Continental Group mod CCI Morlaix og Kommissionens beslutning af 27. august 2003 i sag nr. COMP/37.685, GVG/FS, pkt. 14.

²²⁵ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 26. maj 1993, Dokumentation 1993 s. 195. Mercantia Rederierne klagede efterfølgende til EU-Kommissionen over ikke at kunne få adgang til Helsingør havn, da det blev gjort klart, at det danske Trafikministerium og den danske regering ikke ville efterkomme Konkurrencerådets henstilling af 26. maj 1993. Kommissionen tog uformel kontakt til den danske regering og underrettede den om, hvordan sagen stillede sig efter EU-retten. Efter forhandlinger indvilligede den danske regering den 27. februar 1996 i at give en ny operatør adgang til et af de to lejer i Helsingør havn efter et offentligt udbud, jf. Dokumentation 1996-2, s. 354f.

havnen i Holyhead, herunder bl.a. parkeringspladser og en passagerterminal²²⁶

840. Kommissionen traf endelig i sagen *Rødby Havn* afgørelse om, at de konkurrerende aktører Euro-Port og Scan-Port skulle gives adgang til at udbyde færgeoverfarter, og i den forbindelse skulle have adgang til enten havnefaciliteterne i Rødby Havn – eller til at anlægge egne faciliteter nær Rødby Havn.

841. Det ses således ikke at være i strid med praksis vedrørende andre markeder at afgrænse et overordnet marked for terminalydelser.

1.3.3.9 Efterspørgsels- og udbudssubstitution: Aeronautiske ydelser og kommercielle ydelser

842. TA ønsker i lighed med CPH at udbyde kommercielle ydelser i forbindelse med terminaldriften, jf. markedsbeskrivelsen afsnit 8 og 9 ovenfor. Kommercielle ydelser omfatter bl.a. butikker, restaurationer, parkering til biler, biludlejning, reklameplads, lounges, forsikring af bagage, udlejning af lokaler, IT-ydelser til luftfartsselskaber og passagerer, lagerplads til brug for tax free varer til salg ombord på (charter)fly, faciliteter til luftfartsselskabets personale og konferencefaciliteter. Ydelserne leveres direkte til passagererne og luftfartsselskaberne.

843. Det skal herefter vurderes, om det relevante beslægtede produktmarked skal afgrænses som ét marked for både aeronautiske og kommercielle terminalydelser, eller om det til brug for denne sag er nødvendigt at foretage en nærmere segmentering.

844. Det afgørende spørgsmål på *efterspørgselsiden* er, om en terminals direkte brugere vil skifte til andre ydelser/produkter eller til en leverandør et andet sted, hvis terminaloperatøren foretager en lille varig stigning - typisk på 5-10 pct. - på terminalydelsen. Det skal derfor i nærværende sag vurderes, om en lille men varig prisstigning på aeronautiske terminalydelser vil påvirke luftfartsselskabernes og passagerernes efterspørgsel af kommercielle terminalydelser.

845. CPH har i den forbindelse anført, at: *”Under alle omstændigheder kan ”retail” og parkering ikke inkluderes i samme marked som ”terminalydelser”. Der findes ifølge praksis separate markeder for ”retail” og parkering. Det ville da også i det hele være inkonsistent, at afgrænse et snævert marked for terminalydelser (uden øvrige lufthavnsfaciliteter) med den begrundelse at der skulle være separat efterspørgsel efter terminalydelser, og samtidig et bredt marked for ”terminalydelser” (inklusive ”retail” og parkering), med den begrundelse at der skulle være en samlet efterspørgsel efter disse ydelser. Et sådant snit er da også i strid med praksis.”*²²⁷

²²⁶ Kommissionens beslutning af 21. december 1993 i *Sea Containers mod Stena Sealink*, sag nr. IV/34.689, punkt. 21

²²⁷ Jf. CPH's brev af 29. juni 2010 til KFST, s. 6.

846. Passagerer og luftfartsselskaber kan alene reagere over for prisstigninger for *aeronautiske ydelser* ved at flytte deres samlede efterspørgsel af aeronautiske og kommercielle ydelser til en anden terminal. Passagererne eller luftfartsselskaberne kan således ikke reagere over for en stigning i f.eks. handling afgiften ved at flytte deres forbrug af netop denne ydelse til en anden terminal. Det vil sige, at stiger prisen på en eller flere ydelser, vil passagererne og luftfartsselskaberne (kun) kunne reagere ved at flyve (og dermed skifte deres forbrug af samtlige aeronautiske og kommercielle ydelser) fra en anden terminal på det relevante geografiske marked.

847. Stiger prisen på en eller flere af de *kommercielle ydelser*, kan passagerne og luftfartsselskaberne reagere ved enten at flytte deres samlede forbrug af både kommercielle og aeronautiske ydelser til en anden terminal; eller (i det omfang der foreligger tilstrækkeligt substituerbare alternativer på det geografiske marked) substituere den eller de pågældende kommercielle ydelser med en tilsvarende kommerciel ydelse fra en anden virksomhed. Passagerne og luftfartsselskaberne kan således reagere over for en stigning i f.eks. parkering ved at flytte deres forbrug af denne ydelse til en anden parkeringsplads (hvis denne parkeringsplads er tilstrækkeligt substituerbar).

848. Konkret for denne sag foreligger der ikke substituerbare alternativer for parkering nær en terminal, jf. pkt. 12 ovenfor.

849. Efterspørgslen efter henholdsvis aeronautiske og kommercielle ydelser er således nært sammenhængende, og ydelserne kan hver for sig kun i begrænset omfang substitueres med andre ydelser. Efterspørgslen efter de kommercielle ydelser (f.eks. parkering) udspringer således af efterspørgslen efter at benytte en terminal i forbindelse med en flyrejse. Denne efterspørgsel efter de kommercielle ydelser vil i al væsentlighed "flytte med", hvis passageren vælger at benytte en anden terminal/lufthavn.

850. Efterspørgslen efter terminalydelse (kommercielle såvel som aeronautiske) adskiller sig således fra forholdet mellem terminalydelse og landingsbaneydelse, hvor passagerer og luftfartsselskaber godt kan skifte terminal uden at skifte landingsbane. I forhold til terminalydelse kan passagerer og luftfartsselskaber imidlertid i meget mindre omfang skifte udbyder af f.eks. CUTE uden at efterspørgslen efter kommercielle ydelser (f.eks. tax free shopping) "flytter med".

851. De enkelte aeronautiske ydelser kan ikke substituere hinanden. F.eks. kan handling-ydelse (håndtering af passagerernes bagage) ikke substitueres af CUTE-ydelse (brug af check-in skranke mv.). Ligeledes kan de enkelte kommercielle ydelser ikke substituere hinanden, f.eks. kan parkering af luftfartsselskabernes medarbejders biler ikke erstatte udbuddet af restaurationsydelse eller af toiletfaciliteter.

852. Det følger samlet set heraf, at de enkelte aeronautiske ydelser og de enkelte kommercielle ydelser, som udbydes i eller i forbindelse med en terminal ikke er substituerbare, men derimod nært komplementære. Ydelserne

efterspørges således som udgangspunkt i sammenhæng med en og samme flyrejse, og de enkelte ydelser kan ikke substituere hinanden.

853. Det fremgår endvidere af internationale undersøgelser på området for (lavpris)terminaler, at indtjening på det kommercielle område er af væsentlig og voksende betydning for udbydere af terminalydelser.²²⁸ Det fremgår således af Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition” fra Centre for Asia Pacific Aviation, at:

“Virtually all commercial airports permit retail companies to set up shop on their premises by way of a concession agreement in which rental fees are linked to sales performance. Other traditional non-aeronautical income streams compromise duty-free, automobile parking, rental car concessions, property income from leasing of airport land and offices, advertising concession income and transport concessions. ... Income from car parking is well known to represent one of the most important commercial income streams available to any airport. According to an Airports Council International (ACI) global airport survey, airports now derive 50% of their income from non-aeronautical services, with some larger airports earning up to 60%.”²²⁹ [Egen understregning]”²³⁰

854. Det fremgår heraf, at de kommercielle ydelser udgør en vigtig del af en lufthavns samlede indtjening. Det fremgår endvidere heraf, af så godt som alle lufthavne genererer omsætning ved at udbyde en række kommercielle ydelser, herunder bl.a. parkering af biler og udlejning af grunde i lufthavnen.

855. Der er således ud fra et praktisk, operationelt synspunkt et meget nært forhold mellem at udbyde aeronautiske terminalydelser og at udbyde kommercielle terminalydelser.

856. Det vurderes på denne baggrund, at efterspørgselssubstitutionen konkret i forhold til genstanden for nærværende sag peger på, at aeronautiske og kommercielle ydelser i denne sag skal anses for at befinde sig på samme relevante marked for terminalydelser.

857. For så vidt angår *udbudssubstitution* vurderes denne ikke at have en betydning for vurderingen af, om markedet skal afgrænses i henholdsvis aeronautiske og kommercielle ydelser. Det skyldes, at aeronautiske og kom-

²²⁸ Se bl.a. “Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition” fra Centre for Asia Pacific Aviation; “Global LCC Outlook Report”, fra Centre for Asia Pacific Aviation, 2009; “Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition”, s. 36 og “Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic” fra OECD, 2009, s. 40-41 og ”The joint venture terminal 2 at Munich Airport and the consequences: A competition analysis”, Conference on applied infrastructure research, 8. oktober 2005.

²²⁹ ”Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition” fra Centre for Asia Pacific Aviation, s. 41-42 og 260f.

²³⁰ Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition” fra Centre for Asia Pacific Aviation, s. 41.

mercielle terminalydelser på nuværende tidspunkt kun udbydes af de(n) pågældende lufthavn(e) og kræver opførelse af terminalbygninger, indhentning af tilladelser, mv. Det er således ikke sandsynligt, at en konkurrerende aktør begynder at udbyde konkurrerende terminalydelser ved en lille men varig stigning i priserne på 5-10 pct. på f.eks. passagerafgiften i en lufthavn.²³¹

858. I nærværende sag vil *potentiel konkurrence* på terminaldrift forudsætte, at en ny aktør kan anlægge enten (i) en ny lufthavn (inklusiv terminalbygninger), eller (ii) en ny terminal i en eksisterende lufthavn, som ikke på nuværende tidspunkt har et udbud af ydelser i konkurrence med CPH i Københavns Lufthavn. Den potentielle konkurrence vurderes derfor heller ikke at have betydning for afgrænsningen af det relevante marked.

859. Det følger samlet set af de ovenstående betragtninger, at det ikke er nødvendigt at segmentere markedet yderligere i nærværende sag.

860. Det skyldes, at Terminal A i lighed med de eksisterende terminalbygninger vil danne ramme om samtlige terminalydelser, aeronautiske såvel som kommercielle, der udbydes i eller i forbindelse med en terminal. Den konkurrenceretlige bedømmelse af CPH's afslag på at give TA adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn, som tager sit udgangspunkt i markedsafgrænsningen, skal derfor omfatte alle de terminalydelser, både aeronautiske og kommercielle, som CPH's adfærd forhindrer TA i at udbyde.

1.3.3.10 CPH's høringssvar – ét samlet marked

861. CPH har i tillæg til de ovenfor angivne bemærkninger anført, at ”*I denne sag kan der imidlertid ikke afgrænses to markeder ... Sagen involverer alene ét marked for tilrådighedsstillelse af lufthavnsfaciliteter. ... Enhver lufthavn udbyder en samlet pakke af aeronautiske ydelser, som omfatter landingsbaner, standpladser og terminalfaciliteter mv. Brugere af lufthavnen i form af luftfartsselskaberne må nødvendigvis have adgang til alle disse ydelser for at kunne operere, og dette understøttes også af, at ydelserne alle er regulerede efter samme regulering og sker ud fra princippet om omkostningsbestemte takster. Ydelserne efterspørges og leveres samlet og er komplementære, og det er både kunstigt og ikke i overensstemmelse med forholdene såvel de facto som de jure at betragte ydelserne som adskilte.*”

862. CPH angiver endvidere i bemærkningerne af 28. oktober 2011, at ”*Det forhold, at ydelser er komplementære betyder ikke, at der kan afgrænses separate markeder*”.

863. KFST bemærker indledningsvist, at det kan være misvisende, når CPH anfører, at ”*enhver lufthavn udbyder en samlet pakke af aeronautiske ydelser. ... Ydelserne efterspørges og leveres samlet*”.

²³¹ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 20-23.

864. I Københavns Lufthavn modtager henholdsvis luftfartsselskaber og passagerer forskellige aeronautiske ydelser i forskellige trin, fra forskellige aktører, på forskellige steder og på forskellige tidspunkter. Dette forhold er beskrevet nærmere i markedsbeskrivelsen og ovenfor i markedsafgrænsningen, hvortil der henvises i det hele.

865. Disse ydelser hverken leveres eller efterspørges på én gang, af de samme aktører eller på det samme tidspunkt. Der er derimod tale, at terminalydelse og landingsbaneydelser indgår som en del af den samlede lufthavn, og at efterspørgslen efter de forskellige aeronautiske ydelser alle har direkte sammenhæng med en flyrejse.

866. Både de aeronautiske ydelser (terminaler, landingsbaner, indflyvningskontrol, mv.), de kommercielle ydelser (parkering, IT, restauranter) og ground handling ydelserne (de-icing, rengøring af fly, optankning) i lufthavnen efterspørres således (kun) i forbindelse med at et fly lander og letter. Denne komplementaritet er beskrevet ovenfor, pkt. 721-740, med fokus på sammenhængen mellem landingsbaneydelser og terminalydelse. Det forhold, at ydelserne er komplementære medfører ikke, at ydelserne nødvendigvis skal anses for at udgøre ét og samme marked.

867. KFST henviser endvidere til afsnit 10 om danske og udenlandske erfaringer, pkt. 725-731 ovenfor samt bilag 17. Det fremgår heraf, at der er en række kendte eksempler (både i Danmark, EU og internationalt) på, at terminalydelse og andre aeronautiske ydelser ikke udbydes af samme aktør. Det er således misvisende, når CPH i høringssvaret anfører, at ”Enhver lufthavn udbyder en samlet pakke af aeronautiske ydelser, som omfatter landingsbaner, standpladser og terminalfaciliteter mv. ... Ydelserne ... leveres samlet”, jf. ovenfor.

868. KFST henviser endvidere til Kommissionens sag om Frankfurt Lufthavn (FAG), hvoraf det fremgår, at:

”FAG har anført, at afgrænsningen af to særskilte markeder er ukorrekt, idet levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing ikke kan adskilles fra levering af forpladshandlingsydelser, fordi de to typer af ydelser er komplementære. De udgør derfor et enkelt marked. ...

Substitutionstesten underbygger det forhold, at levering af forpladshandlingsydelser og levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing er to særskilte (beslægtede) markeder.

...

Som FAG med rette har angivet, er årsagen til, at der ikke er mulighed for substitution, at levering af start- og landingsfaciliteter og levering af forpladshandlingsydelser er to komplementære ydelser. Deres komplementaritetsgrad medfører dog

ikke, at disse ydelser skal købes hos samme leverandør.²³²
[Egen understregning]

869. Det fremgår heraf, at Frankfurt Lufthavn havde anført, at ground handling og lufthavnens faciliteter til start og landing (mv.) var to komplementære ydelser – og derfor skulle anses for at udgøre ét marked.

870. Kommissionen fandt imidlertid, at der ikke var efterspørgselssubstitution mellem de to ydelser, og komplementariteten medførte derfor ikke, at ydelserne nødvendigvis skulle købes hos samme leverandør. Ydelserne skulle derfor anses for to særskilte (men beslægtede) markeder.

871. I denne sag er gennemført en lignende analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen, og det samme resultat gør sig gældende i denne sag, jf. ovenfor. Landingsbaneydelser og terminalydelse er to beslægtede ydelser, som hver udgør en del af de mange ydelser et luftfartsselskab og dets passagerer efterspørger i forbindelse med en flyrejse. Dette forhold medfører imidlertid ikke, at ydelserne ikke kan anses som separate markeder, eller ikke kan udbydes af selvstændige aktører.

872. Det forekommer desuden misvisende, når CPH i bemærkningerne af 28. oktober 2011, s. 2, angiver, at ”CPH er alene stede på infrastrukturmarkedet og forvrider ikke konkurrencen på noget ”downstream” marked”.

873. Det fremgår af CPH's årsrapport, at omsætningen fra startafgifter og andre infrastrukturrelaterede afgifter udgjorde 13 % i 2010, jf. tabel 8, mens 87 % af omsætningen kom fra kommercielle og terminalrelaterede aktiviteter.

Tabel 8. Omsætning og resultat for CPH i 2010. (mio.kr.)

	Omsætning		Resultat
Trafik	1.691	52%	195
Startafgift+ andre afgifter	423	13%	
Passagerafgift	832	26%	
Securityafgift	326	10%	
Handling	110	3%	
Kommerciel	1.547	48%	966
Koncession	849	26%	
Lejeindtægter	327	10%	
Hotel	177	5%	
Andet	195	6%	
I alt	3.239	100%	1.293

874. Ud af overskuddet på knap 1,3 mia.kr. stammer knap 1,0 mia.kr. således fra det kommercielle område.

875. CPH har i den forbindelse angivet, at ”The key issue, therefore, is whether there are objectively two markets, and whether power in one is be-

²³² Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, Flughafen Frankfurt/Main IV/34.801, pkt. 65.

ing used to monopolize another. This may depend on whether it would make sense or would be economically rational for the owner of the input, in the context of the business of which the owner is engaged and the use that it is making of the input, to sell it or lease it to either its own separate downstream operation, if any, or to third parties.”²³³

876. KFST bemærker i den forbindelse, at afgørelsen i denne sag netop omfatter en vurdering af, om det ud fra en praktisk funderet betragtning *objektivt set* er relevant for en lufthavn konkurrenceudsat lufthavn at tillade andre aktører at drive terminaler.²³⁴

877. Sammenfattende vurderes det, at de faktiske forhold tilsiger – både generelt og vurderet konkret i forhold Københavns Lufthavn – at terminalydelse og landingsbaneydelser i denne sag skal anses for at udgøre to separate, men beslægtede, markeder. Der lægges i den forbindelse vægt på:

- At der foreligger erfaringer fra Danmark med separat drift af terminaler og landingsbaner
- At der foreligger erfaringer fra EU med separat ejerskab af terminaler og (indirekte) terminalkonkurrence
- At der foreligger erfaringer fra Europa, USA og resten af verden med separat ejerskab af terminaler og forskellige grader af terminalkonkurrence
- At lufthavne i mange tilfælde foretager en selvstændig prissætning af landingsbaneydelser i forhold til prissætningen af terminalydelse – og at dette også er tilfældet i Københavns Lufthavn Kastrup
- At fragtterminaler drives af uafhængige aktører i Københavns Lufthavn Kastrup
- At KFST’s markedsundersøgelse blandt luftfartsselskaber samt tilkendegivelser fra luftfartsselskaber vedrørende CPH Go og Terminal A viser, at der er en reel og separat efterspørgsel efter terminalydelse, og
- At konkurrencesituationen er forskellig for henholdsvis terminalydelse og landingsbaneydelser.

878. KFST henviser endvidere til, at denne afgrænsning af de relevante markeder ikke ses at stride mod praksis.

879. Der er *for det første* blevet afgrænset markeder for landingsbaneydelser i fire sager om lufthavne.²³⁵ Markedet blev i disse sager afgrænset i for-

²³³ Notat fra Cleary Gottlieb Steen and Hamilton LLP, 23. juni 2011, (for CPH), s. 15.

²³⁴ Det er omvendt ikke relevant at tage udgangspunkt i CPH’s subjektive situation, jf. notat fra Cleary Gottlieb Steen and Hamilton LLP, 23. juni 2011, udarbejdet for CPH, hvoraf det fremgår, at ”Copenhagen Airport A/S is not in any business that involves leasing land to companies to build passenger terminal building”, s. 16. Det skyldes, at markedsafgrænsningen skal foretages på baggrund af objektive forhold.

²³⁵ Se Kommissionens beslutning af 28. juni 1995 i sag nr. 95/364/EF, Bruxelles Lufthavn, pkt. 8. Kommissionens afgørelse af 10. februar 1999 i sag nr. IV/35.703, portugisiske lufthavne, pkt. 14, Kommissionens beslutning af 10. februar i sag nr. IV/35.767, Finske Luft-

hold til landingstaksten, som gav anledning til det konkrete konkurrencemæssige problem. I denne sag ville det svare til, at markedet er de aktiviteter, der er dækket af start- og landingstaksten, det vil sige start- og landingsbanerne og den tilknyttede infrastruktur. Der er *for det andet* blevet afgrænset – et foreløbigt – marked for terminalydelse.²³⁶

880. KFST henviser endvidere til Competition Commissions sag om BAA-lufthavnene.²³⁷ Her konkluderede konkurrencemyndigheden, at der var tale om et ”bundled” marked. Altså, at der er tale om en række (aeronautiske) ydelser, der af de pågældende lufthavne udbydes ”bundled”. Denne afgrænsning af markedet kan bl.a. henledes til det forhold, at det i UK ifølge den på det tidspunkt gældende regulering ikke var tilladt (kun) at drive landingsbaner i forhold til f.eks. terminaldrift. Konkurrencemyndigheden konkluderede imidlertid, at der i princippet ikke var noget til hinder for at introducere terminalkonkurrence og forbandt betydelige fordele hermed. Konkurrencemyndigheden beskrev endvidere et kommende marked for terminalkonkurrence, og beskrev både fordele og ulemper herved. Competition Commission valgte et mere vidtgående indgreb og forlangte, at ejeren af en række lufthavne i London-området skulle frasælge hele lufthavne med henblik på at styrke konkurrencen.

881. CPH angiver endvidere, at *”Formålet med markedsafgrænsningen er at vurdere, om en given adfærd skaber konkurrenceproblemer. Formålet er ikke – som KFST tilkendegiver i pkt. 513 og 797 at afgrænse markedet med afsæt i en påstået konkurrenceskadelig adfærd”*.

882. KFST bemærker hertil, at CPH tilsyneladende misforstår KFST. Punkt 513 i udkastet til afgørelse lød:

”513. Formålet med at afgrænse det beslægtede marked som førnævnt sammenfattes til, at markedet afgrænses med henblik på at undersøge de markeder, hvorpå CPH’s leveringsnægtelse har en eventuel virkning. Markedet afgrænses således for at danne ramme om den videre undersøgelse af de eventuelle virkninger af CPH’s adfærd.”

1.3.3.11 CPH’s høringsvar – aeronautiske og kommercielle ydelser

883. CPH har angivet, at *”Det er tilsvarende inkonsistent at afgrænse et snævert marked for terminalydelse (uden øvrige lufthavnsfaciliteter) med den begrundelse, at der skulle være en separat efterspørgsel efter terminalydelse, og samtidig et bredt marked for terminalydelse (inklusive bl.a. par-*

havne. pkt. 26 og Kommissionens beslutning af 26. juli 2000 i sag nr. 2000/521/EF, spanske lufthavne, pkt. 33.

²³⁶ Kommissionens afgørelse af 2. maj 2005 i sag nr. COMP/38.469, AIA SA og Olympic Fuel Company SA, pkt. 82.

²³⁷ Jf. Competition Commission’s “BAA airports market investigation – a report on the supply of airport services by BAA in the UK”, 19. marts 2009, s. 29 sammenholdt med s. 285. Denne afgørelse er netop blevet fastholdt ved afgørelse af 19. juli 2011 ”Consideration of possible material changes of circumstances”, Competition Council.

kering) med den begrundelse, at der skulle være en samlet efterspørgsel efter disse ydelser.”

884. KFST bemærker *for det første* hertil, at en markedsafgrænsning i en sag efter konkurrencereglerne ikke tjener sit eget formål.

- Formålet med at afgrænse det forudgående marked kan i denne sag kan sammenfattes til, at markedet afgrænses med henblik på at vurdere, om der er andre lufthavne, som kan yde et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH i forhold til Københavns Lufthavn Kastrup.
- Formålet med at afgrænse det beslægtede marked kan sammenfattes til, at markedet afgrænses med henblik på at undersøge de ydelser, hvor CPH's leveringsnægtelse har en eventuel virkning. Markedet afgrænses således for at danne ramme om den videre undersøgelse af de eventuelle virkninger af CPH's adfærd.

885. KFST bemærker *for det andet*, at CPH's fremstilling af begrundelsen for afgrænsningen af de to markeder er misvisende.

886. Markedsafgrænsningen tager udgangspunkt i de konkrete forhold på markedet. Det fremgår sammenfattende heraf, at efterspørgslen efter henholdsvis aeronautiske og kommercielle terminalydelser er nært sammenhængende

887. Efterspørgslen efter de kommercielle terminalydelser (f.eks. terminalnær parkering) udspringer således af efterspørgslen efter at benytte en terminal i forbindelse med en flyrejse. Denne efterspørgsel efter de kommercielle terminalydelser vil i al væsentlighed ”flytte med”, hvis passageren vælger at benytte en anden terminal/lufthavn. Der er med andre ord en betydelig komplementaritet mellem ydelserne.

888. Efterspørgslen efter terminalydelser (kommercielle såvel som aeronautiske) adskiller sig således fra forholdet mellem terminaler og landingsbaner, hvor passagerer og luftfartsselskaber godt kan skifte terminal uden at skifte landingsbane. I forhold til terminalydelser kan passagerer og luftfartsselskaber imidlertid i meget mindre omfang skifte udbyder af f.eks. CUTE uden at efterspørgslen efter kommercielle terminalydelser (f.eks. tax free shopping) ”flytter med”. Det er således kernen i konkurrencebegrænsningen, at konkurrencen i Københavns Lufthavn er begrænset for både de aeronautiske og en række af de kommercielle ydelser, der udbydes i lufthavnen. Det skyldes, at leveringsnægtelsen forhindrer andre udbydere i at etablere en konkurrerende passagerterminal, hvorfra der kan sælges konkurrerende aeronautiske og kommercielle ydelser.

889. Der er derfor ikke tale om en ”inkonsistens”, men om en afgrænsning i overensstemmelse med markedets karakteristika set i forhold til misbrugsadfærd i netop den konkrete sag.

890. CPH angiver endvidere, at *”Det følger af fast praksis fra Kommissionen, at der – udover markedet for infrastrukturen – kan afgrænses et marked for ”provision (or contracting) of associated commercial services ...*

891. KFST bemærker hertil, at Kommissionen i en lang række sager har afgrænset et overordnet marked for lufthavnsydelser, jf. pkt. 747 ovenfor. I disse sager anførte Kommissionen, at markedet eventuelt kunne underopdeles – men fandt det ikke konkret nødvendigt i henhold til formålet med den konkurrenceretlige analyse, der skulle gennemføres i de pågældende sager. Kommissionen afgrænsede således i disse sager ét fælles marked for både groundhandling, infrastruktur og associerede kommercielle services i henhold til formålet med den konkurrenceretlige analyse.

892. I denne sag vil TA udbyde både aeronautiske og kommercielle terminalydelser. Som beskrevet ovenfor og i udkastet til afgørelsen er disse (forskellige typer af) ydelser nært sammenhængende. Hertil kommer, at leveringsnægtelsen er egnet til at medføre, at TA ikke kan udbyde disse ydelser. Det er derfor et naturligt udgangspunkt for analysen og ikke i strid med praksis at vurdere de aeronautiske terminalydelser og de kommercielle terminalydelser under et.

893. CPH har endvidere henvist til, at *”I BAA-sagen konkluderer Competition Commission endvidere, at luftfartsselskaber ikke tager hensyn til prisniveauet for kommercielle ydelser ”.*

894. KFST bemærker hertil, at dette forhold isoleret set ikke hverken be- eller afkræfter, at kommercielle terminalydelser skal afgrænses som et separat marked i forhold til markedet for aeronautiske terminalydelser. Det kan i den forbindelse igen bemærkes, at der er forskellige kunder på markedet for terminalydelser. Nogen ydelser efterspørges således af luftfartsselskaber, nogen af passagerer og nogen kun af visse typer af luftfartsselskaber eller visse typer af passagerer.

1.3.3.12 Konklusion – det beslægtede produktmarked

895. Det vurderes på baggrund af det ovenstående, at der i nærværende sag i overensstemmelse med praksis kan afgrænses ét relevant, beslægtet produktmarked. Det drejer sig om produktmarkedet for (både kommercielle og aeronautiske) terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer.

896. Dette beslægtede produktmarked kan eventuelt segmenteres nærmere efter bl.a. type af passagerer, længden af rejsen og type af luftfartsselskaber. Det er imidlertid ikke i nærværende sag nødvendigt at foretage en nærmere opdeling af det relevante, beslægtede produktmarked. Det skyldes, at TA's ydelser udbydes til både tidsfølsomme og ikke-tidsfølsomme passagerer, ligesom TA's ydelser udbydes til både korte og langdistanceflyvninger. Den konkurrenceretlige vurdering af CPH's afslag på at give TA adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn er således den samme, uanset om

markedet segmenteres nærmere, eller om der afgrænses ét relevant beslægtet produktmarked.

897. Det beslægtede produktmarked for terminalydelser kan endvidere eventuelt segmenteres i henholdsvis aeronautiske og kommercielle ydelser. Det er imidlertid ikke nødvendigt i nærværende sag at foretage en markedsafgrænsning på baggrund af en nærmere segmentering af aeronautiske ydelser og kommercielle ydelser. Det skyldes, at udbud af kommercielle terminalydelser er nært sammenhængende med udbud af aeronautiske terminalydelser. Terminal A vil i lighed med de eksisterende terminalbygninger danne ramme om samtlige af de terminalydelser, der udbydes i eller i forbindelse med en terminal. Den konkurrenceretlige bedømmelse af CPH's afslag på at give TA adgang til den pågældende grund, som tager sit udgangspunkt i markedsafgrænsningen, skal derfor omfatte alle de terminalydelser, aeronautiske såvel som kommercielle, som CPH's leveringsnægtelse forhindrer TA i at udbyde.

898. Denne afgrænsning af det beslægtede produktmarked ses at være i overensstemmelse med praksis om adgang til infrastruktur, hvor det tidligere er blevet påbudt ikke blot at give adgang til netop den pågældende infrastruktur, men også alle de øvrige ydelser, som er nødvendige for at kunne konkurrere på det beslægtede marked. Således har f.eks. færgeloperatører i praksis ikke blot fået adgang til en havn, men tillige adgang til at opføre egne terminaler, til parkeringspladser, etc.

1.4 De relevante geografiske markeder

1.4.1 Indledning

899. Ved det geografiske marked forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud og efterspørgsel efter produkter og/eller tjenesteydelser, som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes. I afgrænsningen kan eksempelvis inddrages forbrugerpræferencer, forskelle i kvalitet, pris, leveringsbetingelser, beskatning eller sprog.²³⁸

900. Det fremgår af praksis, at det geografiske marked skal defineres som det område, hvor konkurrencevilkårene for de berørte produkter er tilstrækkeligt ensartede for samtlige erhvervsdrivende.

901. De berørte produkter udgøres i nærværende sag af henholdsvis *det forudgående produktmarked*, som kan afgrænses til markedet for landingsbaneydelser til luftfartsselskaber, der ikke efterspørger transfer; og af *det beslægtede produktmarked*, som kan afgrænses til markedet for udbud af terminalydelser til passagerer og luftfartsselskaber, som ikke efterspørger transfer, jf. pkt. 895 - 898.

²³⁸ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, pkt. 46.

902. Det følger heraf, at udgangspunktet for den geografiske afgrænsning af *det forudgående marked* i nærværende sag er CPH's landingsbaneydelser i Københavns Lufthavn, som TA ønsker adgang til. Ved den geografiske markedsafgrænsning af det forudgående marked skal det således undersøges, om markedet skal afgrænses til netop CPH's landingsbaneydelser, som TA efterspørger, eller om det geografiske marked tillige omfatter landingsbaneydelser, som udbydes i andre lufthavne.

903. Udgangspunktet for den geografiske afgrænsning af *det beslægtede marked* er i nærværende sag det marked, som TA ønsker at agere på, dvs. de terminalydelser, som TA ønsker at udbyde i konkurrence med CPH. Ved den geografiske markedsafgrænsning af det beslægtede marked skal det således undersøges, om markedet skal afgrænses til terminalydelser i Københavns Lufthavn, eller om det geografiske marked tillige omfatter de terminalydelser, som udbydes i andre lufthavne.

904. Afgrænsningen af det relevante geografiske marked i nærværende sag er således ikke et spørgsmål om at tegne en skarp streg på et landkort, men snarere et spørgsmål om at afdække, hvilke lufthavne – om nogen, der er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH på de pågældende markeder.

905. Det skal således vurderes om CPH er i konkurrence med andre lufthavne om henholdsvis udbud af landingsbaneydelser og terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer.

906. Det geografiske marked for disse to produkter afgrænses i det følgende under ét i henhold til konkurrencen mellem lufthavne.

907. Det skyldes, at der på nuværende tidspunkt ikke er konkurrence i Københavns Lufthavn om udbud af de pågældende ydelser. Vurderingen af, hvilke egentlige konkurrenter (om nogen) der er i stand til at begrænse CPH's adfærd og forhindre virksomheden i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres, er derfor en vurdering af, om der er andre lufthavne, der er i stand til at lægge et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

908. Det er derfor ikke i denne sag nødvendigt at foretage en separat afgrænsning af det geografiske marked for henholdsvis landingsbaneydelser og terminalydelser, jf. umiddelbart nedenfor.

909. Vurderingen af, om der på markederne for henholdsvis landingsbaneydelser og passagerterminalydelser findes egentlige konkurrenter, der er i stand til at begrænse CPH's adfærd og forhindre virksomheden i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres, skal foretages ud fra undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen eventuelt suppleret med undersøgelser af den potentielle konkurrence.

910. Et udgangspunkt for undersøgelsen kan tages i praksis om konkurrence mellem lufthavne, jf. i det følgende.

1.4.2 Praksis

911. Konkurrencemyndighederne har i en række afgørelser behandlet spørgsmålet om, hvornår lufthavne kan siges at være i konkurrence.

912. Det fremgår *for det første* sammenfattende, at der i EU-praksis sondres mellem, om en lufthavn har transfer/transittrafik eller ej. Hvis lufthavnen er en hovedlufthavn, som håndterer transfer/transittrafik, peger praksis på, at en sådan hovedlufthavn er i konkurrence med en række andre lufthavne om denne transfertrafik.

913. Det fremgår *for det andet*, at for den del af trafikken, der består af direkte flyvninger (ikke-transittrafik) peger praksis på, at lufthavnen alene er i konkurrence med andre lufthavne, hvis de pågældende lufthavne har samme eller tilstrækkeligt overlappende oplande.

914. Det fremgår *for det tredje*, at det ud over en vis afstand ikke er realistisk, at lufthavne (som ikke håndterer transfer) kan erstatte hinanden. Det er således kun lufthavne, der er tilstrækkeligt nært beliggende, som kan anses for substituerbare. Det fremgår i den forbindelse, at vurderingen af udstrækningen af en lufthavns opland i praksis foretages konkret fra sag til sag. Udgangspunktet er en given radius omkring en lufthavn målt i kilometer, men vurderingen kan modificeres under hensyntagen til det pågældende markeds karakteristika ud fra blandt andet betragtninger om køretid, tilgængelighed af offentlig transport, omkostninger forbundet med transporten i form af broafgifter, mv.

915. Det fremgår *for det fjerde*, at det i en række sager om større lufthavne i EU konkrete er blevet vurderet, at den pågældende lufthavn udgør sit eget marked, idet der ikke forelå reelle alternativer i oplandet.

916. Praksis fra konkurrencemyndighederne beskrives nærmere umiddelbart nedenfor.

1.4.2.1 Praksis om det geografiske marked – betydning af transittrafik

917. Kommissionen har i en række sager fundet, at der ved afgrænsningen af det geografiske marked kan sondres mellem, om en lufthavn har transfer/transittrafik eller ej.²³⁹

918. Det fremgår heraf, at hvis lufthavnen er en hovedlufthavn, som håndterer transfer/transittrafik, kan en sådan hovedlufthavn være i konkurrence med en række andre lufthavne om denne transfer/transittrafik. For den del af trafikken, der består af direkte flyvninger (ikke-transittrafik), er lufthavnen derimod alene i konkurrence med lufthavne, hvis de pågældende lufthavne har samme eller tilstrækkeligt overlappende oplande/optageområder.

²³⁹ Se bl.a. Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, 98/190/EF, Flughafen Frankfurt, p. 56 og Kommissionens beslutning af 10. februar 1999 i sag nr. IV/35.703, portugisiske lufthavne, pkt. 17.

919. Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens afgørelse om *Aéroport des Paris*, at:

*”Konkurrencen mellem lufthavne har kun betydning, når en lufthavn udgør et »knudepunkt«, dvs. et transitpunkt. I den forbindelse er der flere lufthavne, der konkurrerer om en del af den samlede trafik, nemlig den indirekte trafik, der bruger den pågældende lufthavn som transitpunkt. Transittrafikken udgør imidlertid ikke al trafik i en lufthavn, og størstedelen af denne trafik er trafik, hvor den omhandlede lufthavn kan betragtes som udgangs- eller destinationssted.”*²⁴⁰ [Egen understregning]

920. Det fremgår heraf, at Kommissionen fandt, at konkurrencen mellem lufthavne alene har betydning, når en lufthavn håndterer transittrafik. Domstolen bekræftede i den efterfølgende sag om den ovenstående afgørelse, at markedet (i sin helhed) var afgrænset korrekt.²⁴¹

921. Den engelske Competition Commission har ligeledes fundet, at hublufthavne såsom Paris Charles de Gaulle og Frankfurt Lufthavn kunne lægge et vist – om end svagt – konkurrencemæssigt pres på Heathrow Lufthavn vedrørende transfertrafikken.²⁴²

922. Denne konkurrence mellem hoved(hub)lufthavne er imidlertid ikke relevant at undersøge nærmere i denne sag.

923. Det skyldes, at produktmarkederne i denne sag ikke omfatter luftfartselskaber eller passagerer, der efterspørger transfer, jf. at Terminal A ifølge TA's business plan i hovedsagen ikke vil kunne håndtere transfer- eller transitpassagerer, jf. pkt. 320 ovenfor. Transittrafikken i Københavns Lufthavn ses endvidere kun at udgøre en mindre del af lufthavnens samlede trafik.

924. For den del af trafikken, der ikke er transfer/transittrafik, peger praksis på, at lufthavnen alene er i konkurrence med lufthavne, hvis de pågældende lufthavne har samme (eller tilstrækkeligt overlappende) oplande/optageområder. Det er derfor snarere relevant at undersøge, om der er andre lufthavne, som er i stand til at servicere det samme opland som CPH, jf. umiddelbart nedenfor.

²⁴⁰ Kommissionens beslutning af 11. juni 1998 i sag nr. 98/513, Alpha Flight Services/Aéroports de Paris, pkt. 62

²⁴¹ Domstolens dom af 24. oktober 2002 i sag nr. C-82/01 P, Aéroports de Paris, pkt. 96ff.

²⁴² Competition Commission, BAA airports market investigation, A report on the supply of airport services by BAA in the UK, 19. marts 2009, s. 85, pkt. 3.129.

1.4.2.2 Praksis om det geografiske marked – oplandsprincippet

925. Det fremgår af fast praksis, at det ud over en vis afstand ikke er realistisk, at lufthavne (for den del af trafikken, der ikke er transfer/transit) kan erstatte hinanden.²⁴³

926. Det fremgår således f.eks. af sagen om *Frankfurt Lufthavn*, at én lufthavn kan udgøre sit eget geografiske marked, hvis der ikke er andre, substituerbare alternative lufthavne i den pågældende lufthavns opland:

”Det relevante geografiske marked er Frankfurt Lufthavn. Et luftfartsselskab, der ønsker at levere direkte transportydelser til eller fra en bestemt by eller region, i dette tilfælde Frankfurt by og dens opland, har ingen mulighed for at vælge mellem forskellige lufthavne for den pågældende ydelse. Der er ingen andre internationale lufthavne i nærheden af Frankfurt, der kan erstatte den, når det drejer sig om levering af direkte transportydelser til og fra Frankfurt og Frankfurts opland. Ud over en vis afstand er det ikke realistisk at anse lufthavne for at [kunne] erstatte hinanden, når det gælder direkte flytrafik.”²⁴⁴
[Egen fremhævning]

927. Det fremgår heraf, at Kommissionen vurderede, at det ud over en vis afstand ikke er realistisk, at lufthavne kan erstatte hinanden for så vidt angår direkte flyvninger (ikke-transfer).

928. Det er således kun lufthavne, hvis oplande har et væsentligt overlap, som kan anses for substituerbare. Ved en lufthavns opland forstås i den forbindelse det område, hvor den pågældende lufthavns passagerer begynder eller slutter deres rejse.²⁴⁵ Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens sag om Macquarie Airports Groups overtagelse af Exeter og Devon lufthavn, at:

“The OFT argues that the airlines’ choice of airport is likely to be a function of demand in the catchment area of a particular airport and the costs of operating from a particular airport. Airlines are the direct customers of airports for their core services, as it is the airline, not the passenger, which decides whether to operate a route and pay the airport charges. However, the airlines’ choice of routes and airports ultimately depends on the passengers’ demand. Passengers will choose between airports based on what could be called the general-

²⁴³ Se bl.a. Kommissions beslutning af 28. juni 1995 i sag nr. 1995/8/EFT om landingsafgifter i Bruxelles Lufthavn, punkt 8 med henvisning til Domstolens dom af 10. december 1991, sag C 179/90, pkt. nr. 15, Genova havn.

²⁴⁴ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, 98/190/EF, Flughafen Frankfurt, p. 56

²⁴⁵ Jf. bl.a. Kommissionens beslutning af 10. februar 1999 i sag nr. IV/35.703 – portugisiske lufthavne, pkt. 17, Kommissionens beslutning af 26. juli 2000 i sag nr. 2000/521/EF, AENA, pkt. 35 og 36, Kommissionens beslutning af 18. juli 2001 i sag nr. 2001/716/EF, Sun-Air mod SAS og Maersk Air, pkt. 28f, Kommissionens beslutning af 5. juli 2002 i sag nr. COMP/37.730, AuA/LH, pkt. 46-56, Kommissionens beslutning af 11. februar 2004 i sag nr. M.3280, Air France/KLM, pkt. 9 og Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i sag nr. M.4439, Ryan Air/Aer Lingus.

ized cost of the journey (airline ticket price, cost of getting to and from the airport, cost of parking and journey time).

The geographic market of airport infrastructure services has not been defined in previous Commission cases. In these cases it has been suggested that the dimension of the market is limited to a single airport; to a radius of a fixed number of kilometres around the airport (100 km for regional airports and 300 km for international airports) or to its catchment area; or it encompasses different airports within a given larger area which offer similar services. It has also been stated that other factors, such as potential passenger volumes of type of flights could determine the geographic scope.

*The market investigation in the present case has shown that besides the price, the size and nature of the catchment area seems to be the most important criterion for airlines choosing a certain airport."²⁴⁶
[Egen understregning]*

929. Det fremgår for *det første* heraf, at luftfartsselskabernes valg af lufthavn sandsynligvis foretages på baggrund af lufthavnens oplandsområder og prisen for at operere i en given lufthavn.

930. Det fremgår for *det andet*, at luftfartsselskabernes valg af ruter og lufthavne imidlertid i sidste ende afhænger af passagerernes efterspørgsel. En passager vil vælge mellem lufthavne på baggrund af, hvad der kan kaldes den samlede omkostning ved rejsen: Billetpris, omkostning ved at komme til og fra en lufthavn, prisen på parkering og rejsetid.

931. Det fremgår for *det tredje*, at Kommissionens undersøgelse viste, at oplandsområdet (udover pris) var det mest betydende kriterium for luftfartsselskaberne, når de skal vælge en given lufthavn.

932. Det fremgår således af sammenfattende af praksis, at Kommissionen fra sag til sag konkret har vurderet, om en lufthavns opland overlapper med en eller flere andre lufthavne.²⁴⁷ Hvis det er tilfældet, vurderer Kommissionen, at lufthavnene er substituerbare. Det fremgår, at konkurrencemyndighederne har lagt vægt på både luftfartsselskabernes og passagerernes præferencer ved vurderingen af, om to lufthavne skal anses for substituerbare.²⁴⁸

933. Dette ses at være i overensstemmelse med den seneste forskning på området.²⁴⁹

²⁴⁶ Kommissionens beslutning af 8. august 2005 i sag nr. M.31023, MAG/Ferrovial Aeroportos/Exeter Airport, pkt. 20, jf. OFT's sag "Anticipated acquisition by Macquarie Airports Ltd and Ferrovial Aeroportos SA of Exeter and Devon Airport Ltd, p. 16-19.

²⁴⁷ Se f.eks. Kommissionens beslutning af 12. januar 2001 i sag nr. M.2041, United Airlines/US Airways, pkt. 20.

²⁴⁸ Jf. bl.a. Kommissionens beslutning af 11. februar 2004 i sag M.3280, Air France/KLM, pkt. 25.

²⁴⁹ Dublin University College, 2005, Competition between airport terminals: The issues facing Dublin Airport, s. 190-191.

934. Det følger sammenfattende af den ovenstående praksis, at en betragtning om, at en lufthavns opland er begrænset til en vis radius omkring en lufthavn kan anvendes som et udgangspunkt for den nærmere, konkrete afgrænsning af det geografiske marked for direkte flyvninger (ikke-transfer).

935. CPH ses da også at lægge til grund over for Kommissionen, at markedet kan afgrænses med udgangspunkt i en lufthavns opland.

936. Det fremgår således af oplysninger fra CPH, at CPH's ejer over for Kommissionen i en nyligt afsluttet sag om en fusion har angivet, at konkurrencen mellem lufthavne skal analyseres med udgangspunkt i lufthavnenes oplande, og at Københavns Lufthavn ikke er i konkurrence med (bl.a.) en række britiske lufthavne:

“The Notifying Parties submit that the acquisition by OTTP of a controlling stake in Copenhagen Airports, thereby indirectly acquiring a stake in Newcastle Airport, has no effect on competition in the relevant markets for provision of airport infrastructure services. Since there is no overlap in the catchment areas of (i) Copenhagen Airports on the one hand, and the UK airports on the other, and (ii) Newcastle Airport on the one hand, and Birmingham and Bristol airports on the other, distinct geographic markets exist for the provision of airport infrastructure services for the respective airports. Accordingly, the acquisition of the stake in Copenhagen Airports will not have any effect on the markets for airport infrastructure services at Birmingham, Bristol or Newcastle.”²⁵⁰

937. Det fremgår heraf, at CPH's ejer har angivet over for Kommissionen, at der ikke er noget overlap mellem aktiviteterne i Københavns Lufthavn og på den anden side Newcastle, Birmingham og Bristol. CPH's ejer lagde i den forbindelse til grund, at konkurrencen på markedet for ”airport infrastructure services” skulle analyseres med udgangspunkt i lufthavnenes respektive oplande. Kommissionen traf beslutning på grundlag af de ovenstående oplysninger.

1.4.2.3 Afgrænsning af oplande i praksis

938. Der er i praksis blevet foretaget en afgrænsning af det relevante geografiske marked i en række sager om større lufthavne i EU. Konkret er det blevet vurderet, at den eller de pågældende lufthavne udgør deres eget marked, idet omfang der ikke forelå reelle alternativer i oplandet.

939. Det fremgår af praksis, at Domstolen har fastslået, at én enkelt havn kan udgøre et (geografisk)marked i EUF-traktatens forstand. Domstolen begrundede dette med, at når en virksomhed ønsker at udbyde en transportydelse, en sejlads, på en given rute, må virksomheden nødvendigvis have

²⁵⁰ Short form CO fra Macquarie Group (som ejer CPH) og OTTP, en canadisk pensionsfund, pkt. 104.

adgang til havnefaciliteterne i begge ender af ruten for at kunne levere ydel-
sen.²⁵¹

940. Kommissionen har bl.a. i sin beslutning vedrørende landingsafgifter i Bruxelles Lufthavn overført dette ræsonnement til lufthavnsmarkedet, hvoraf det bl.a. fremgår, at:

*”... når en virksomhed ønsker at tilbyde en transportydelse på en given skibsrute må den nødvendigvis have adgang til havnefaciliteterne i begge ender af denne rute for at kunne levere denne ydelse. Dette ræsonnement kan uden videre overføres til lufttransport og adgang til lufthavne. I den konkrete sag findes der ikke noget reelt alternativ, der frembyder de samme fordele som Bruxelles’ lufthavn ved korte og mellemlange flyvninger til og fra Bruxelles opland.”*²⁵² [Egen fremhævning]

941. Det fremgår heraf, at Kommissionen fandt, at når en luftfartsvirksomhed ønsker at tilbyde en transportydelse, da må virksomheden nødvendigvis have adgang til faciliteterne i begge ender af denne rute. Kommissionen fandt konkret, at der ikke var noget reelt alternativ til Bruxelles Lufthavn ved korte og mellemlange flyvninger til og fra Bruxelles opland.

942. Det fremgår i overensstemmelse hermed af Kommissionens afgørelse om Frankfurt Lufthavn, at:

*”Det relevante geografiske marked er Frankfurt Lufthavn. ... Der er ingen andre internationale lufthavne, der kan erstatte den, når det drejer sig om levering af transportydelser til og fra Frankfurt og Frankfurts opland. Konkurrencen mellem lufthavnene [uden for oplandsområdet] er kun af betydning, når der er tale om en hovedlufthavn, dvs. et transitpunkt for tilslutningsfly.”*²⁵³ [Egen understregning og tilføjelse]

943. Det fremgår heraf, at Kommissionen fandt, at Frankfurt Lufthavn udgjorde sit eget geografiske marked, idet der ikke i Frankfurt Lufthavns opland var andre internationale lufthavne, som kunne erstatte Frankfurt Lufthavn.

944. Kommissionen undersøgte i sagen om *de portugisiske lufthavne*, om lufthavnene var indbyrdes substituerbare. Kommissionen undersøgte også i denne sag lufthavnenes oplande. Det fremgår således, at:

”Lufthavnene i Porto, Lissabon, Faro og på Azorerne er ikke indbyrdes substituerbare, da de ligger flere hundrede kilometer fra hinan-

²⁵¹ Dom af 10. december 1991, sag C 179/90, præmis nr. 15, Genova havn.

²⁵² Kommissions beslutning af 28. juni 1995 i sag nr. 1995/8/EFT om landingsafgifter i Bruxelles Lufthavn, punkt 8.

²⁵³ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, 98/190/EF, Flughafen Frankfurt, p. 56.

den, har hvert deres velafgrænsede opland og dækker forskellige turistområder”²⁵⁴ [Egen understregning]

945. Kommissionen fastslog således, at de pågældende lufthavne ikke var i konkurrence med hinanden (ikke var indbyrdes substituerbare), idet lufthavnene bl.a. havde hvert deres velafgrænsede opland.

946. Det fremgår endvidere bl.a. af Kommissionens sag om lufthavnen i Athen, at:

*“The relevant market in this case appears to be the market for the provision of terminal facilities to passengers. The relevant geographic market would be the Athens International Airport of Spata.”*²⁵⁵

947. Det fremgår heraf, at det relevante geografiske marked i denne sag om terminalydelse til passagerer blev (foreløbigt) afgrænset til lufthavnen i Athen.

948. Det fremgår af Kommissionens sag om bl.a. Ferrovial's overtagelse af BAA, at:

*“As regards London airports, the large majority of airlines stated that they would not move operations to Bristol airport if prices were to raise significantly and permanently for airport infrastructure services at any of the London airports (Heathrow, Gatwick, Stansted, Luton, London City) since they were considered not part of the same catchment area. ... Therefore it can be concluded that Bristol airport is not part of the same geographic market as any of the London airports.”*²⁵⁶

949. Det fremgår således heraf, at lufthavnene i London og lufthavnen i Bristol ikke befandt sig på det samme geografiske marked. Kommissionen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at luftfartsselskaberne ikke ville flytte kapacitet til Bristol Lufthavn, hvis prisen på infrastruktur-ydelser steg væsentligt og varigt i lufthavnene i London og vice versa.²⁵⁷

950. Kommissionen lod det imidlertid i samme sag stå åbent, om lufthavnen i Southampton befandt sig på samme geografiske marked som lufthav-

²⁵⁴ Kommissionens beslutning af 10. februar 1999 i sag nr. IV/35.073, pkt. 17.

²⁵⁵ Kommissionens afvisning af beslutning af 2. maj 2005 i sag nr. COMP.38.469, Athens Lufthavn, pkt. 82.

²⁵⁶ Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, pkt. 18.

²⁵⁷ Se endvidere Kommissionens beslutning i sag nr. M.5648, OTHP/Macquarie/Bristol Airport, pkt. 11-16, hvor Kommissionen som udgangspunkt fandt, at det var meget begrænset substitution mellem Bristol og Birmingham Lufthavn, Kommissionen lod dog den nærmere geografiske markedsafgrænsning stå åben.

nene i London; ligesom Kommissionen lod det stå åbent om lufthavnene i London befandt sig på det samme geografiske marked eller ej.²⁵⁸

951. Det fremgår sammenfattende af det ovenstående, at det geografiske marked konkret i en række sager er blevet afgrænset til den enkelte lufthavn. Det fremgår endvidere, at den geografiske markedsafgrænsning i praksis sket ud fra en vurdering af, om der i den pågældende lufthavns opland befinder sig reelle alternativer.

952. Det er derfor nødvendigt i denne sag at afgrænse Københavns Lufthavns opland nærmere og i den forbindelse vurdere, om der i dette opland befinder sig lufthavne, som udgør et reelt alternativ til Københavns Lufthavn, jf. nedenfor.

1.4.2.4 Københavns Lufthavns opland – en nærmere afgrænsning

953. Det fremgår sammenfattende af praksis, at en lufthavns opland kan beskrives som en given radius omkring en lufthavn målt i køretid eller antal kilometer. Dette udgangspunkt er imidlertid i praksis konkret fra sag til sag blevet modificeret under hensyntagen til netop det foreliggende markeds særlige karakteristika.

954. Det fremgår således af Kommissionens sag om The Airline Groups overtagelse af NATS, at:

“The relevant geographic market²⁵⁹ were defined on the basis of a 100 km catchment area radius as far as regional airports are concerned and on the basis of a 300 km catchment area radius for international airports.”²⁶⁰

955. Det fremgår heraf, at Kommissionen afgrænsede oplandet som en radius på 100 km for regionale lufthavne og en 300 km radius for internationale lufthavne.

956. Det fremgår endvidere af Kommissionens sag om statsstøtte i Aarhus Lufthavn, at Kommissionens markedsundersøgelse viste, at rejsende, der benyttede lavprisselskaber, var rede til at rejse to eller flere timer for at nå frem til deres afgangslufthavn.²⁶¹

957. Kommissionen har imidlertid i en lang række sager ladet det stå åbent, om en lufthavns opland kan bestemmes alene ud fra en fast betragtning om

²⁵⁸ Se endvidere bl.a. Kommissionens beslutning af 26. november 2009 i sag nr. M.5652, GIP/Gatwick airport, hvor Kommissionen ligeledes lod det stå åbent, om London City Airport befandt sig på samme geografiske marked som London Gatwick Airport.

²⁵⁹ Det geografiske marked for *“the provision of air-traffic infrastructure (for instance take-off and landing runways) and ground services (for instance passengers handling and luggage control)”*, jf. afgørelsens pkt. 19.

²⁶⁰ Kommissionens afgørelse af 14. maj 2001 i sag nr. M.2315, The Airline Group/NATS

²⁶¹ Meddelelse af 30. januar 2008, i sag ”Statsstøtte nr. C 5/2008 (ex NN 58/2007) - Danmark, Ulovlig støtte indrømmet af Aarhus Lufthavn A/S til fordel for Ryanair” pkt. 49.

den almindelige radius for et opland, eller om det er nødvendigt at inddrage yderligere faktorer i afgrænsningen af en lufthavns opland.²⁶²

958. Der skal således – i overensstemmelse med praksis – foretages en konkret vurdering af Københavns Lufthavns opland. Med baggrund i den ovenstående praksis kan denne vurdering tage udgangspunkt i, hvor langt det vurderes at være realistisk, at Københavns Lufthavns passagerer vil rejse for at nå en lufthavn. Dernæst kan det vurderes, om der i dette område er andre lufthavne, hvis opland overlapper eller falder sammen med Københavns Lufthavns opland.

959. Konkurrencerådet har i en sag om *lufthavnsafgifterne i Københavns Lufthavne* afgrænset det geografiske marked til kun at omfatte Københavns Lufthavn. Konkurrencerådet angav i den forbindelse, at:

*”Lufthavnens geografiske placering og trafikale betydning indebærer, at substitutionsmulighederne på indenrigs- og udenrigsflyvninger er forholdsvis beskedne i forhold til andre tilsvarende lufthavne”*²⁶³

960. Konkurrencerådet afgrænsede endvidere konkret i en sag om en klage over Københavns Lufthavne fra 2002, det geografiske marked for adgang til start og landing i Øresundsregionen for kommercielle passagerfly på udenlandske destinationer til:

*”Øresundsregionen, Sjælland, Lolland, Falster og Fyn”*²⁶⁴

961. Det fremgår heraf, at det geografiske marked for adgang til start og landing for kommercielle passagerfly kan afgrænses som Øresundsregionen, Sjælland, Lolland, Falster og Fyn.

962. Konkurrencerådets afgørelser er imidlertid mellem 9 og 12 år gamle, og det kan derfor ikke udelukkes, at markedsforholdene har ændret sig, siden Rådet traf sine afgørelser. Det er derfor nødvendigt at supplere udgangspunktet fra praksis med en konkret undersøgelse af markedsforholdene, jf. umiddelbart nedenfor.

1.4.2.5 Efterspørgselssubstitution

963. Ved vurderingen af efterspørgselssubstitutionen er det afgørende spørgsmål, om en (for)bruger vil skifte til andre ydelser/produkter eller til

²⁶² Jf. bl.a. Kommissionens beslutning af 12. januar 2001 i sag nr. M.2041, United Airlines/US Airways, pkt. 20, Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec/GIC/ BAA, pkt. 15 Jf. tillige fusionen mellem Wien og Bratislavas lufthavn, hvor lufthavnenes opland målt i en fast kilometerradius som udgangspunkt ikke blev lagt til grund for den geografiske afgrænsning af lufthavnenes markeder grundet bl.a. grænseforholdene mellem Østrig og Slovakiet samt 3:1 indkomstforskellen imellem de to landes indbyggere, DAF/COMP, 19. september 2006.

²⁶³ Konkurrencerådets afgørelse af 16. december 1989, Lufthavnsafgifterne i Københavns Lufthavne, pkt. 3.8.

²⁶⁴ Konkurrencerådets afgørelse af 27. februar 2002 om en klage over Københavns Lufthavne for misbrug af dominans.

en leverandør et andet sted, hvis den pågældende virksomhed foretager en lille varig prisstigning - typisk på 5-10 pct. - på virksomhedens ydelse/produkt.²⁶⁵

964. Efterspørgselssubstitutionen skal derfor undersøges med udgangspunkt i, hvordan luftfartsselskaber og passagerer vil reagere på små, men varige stigninger i priserne i det samlede udbud af ydelser i Københavns Lufthavn.

965. Det følger heraf, at det geografiske marked kan afgrænses med udgangspunkt i luftfartsselskabernes og sidste ende passagerernes præferencer.

966. Det vil sige, at spørgsmålet om, hvorvidt CPH som operatør af landingsbanerne og terminalerne i Københavns Lufthavn befinder sig på sit eget geografiske marked, eller om markedet tillige omfatter andre lufthavne, i sidste ende er en vurdering af, hvorvidt luftfartsselskaberne og dermed tilhørende passagererne, opfatter de pågældende landingsbaner og terminaler som alternativer til CPH's landingsbaner og terminaler.

1.4.2.6 Efterspørgselssubstitution – KFST's undersøgelser

967. KFST har gennemført en række undersøgelser af adfærden blandt luftfartsselskaber og passagerer, som flyver til og/eller fra Københavns Lufthavn. KFST har i den forbindelse foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt passagerer, afholdt drøftelser med luftfartsselskaber og lufthavne, foretaget en prisundersøgelse samt foretaget en priskorrelationsundersøgelse baseret på empiriske data fra en række flyruter, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 7.

Efterspørgselssubstitution – spørgeskemaundersøgelse til passagerer

968. KFST har foretaget en markedsundersøgelse blandt Københavns Lufthavns passagerer. Denne undersøgelse er beskrevet nærmere i pkt. 133 – 190 ovenfor.

969. Markedsundersøgelsen blandt Københavns Lufthavns passagerer i Danmark viser, at jo længere væk man kommer fra lufthavnen jo mindre er Københavns Lufthavns markedsandel, jf. pkt. 139. Undersøgelsen viser endvidere, at langt hovedparten af lufthavnens passagerer kommer fra enten Sjælland, Lolland, Falster, Fyn og Sydsverige. Kun en mindre del lufthavnens samlede passagermængde kommer fra Jylland.²⁶⁶

970. Det fremgår i den forbindelse af KFST's markedsundersøgelse, at en lufthavns relative afstand i forhold til andre lufthavne er blandt de væsent-

²⁶⁵ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 15-19.

²⁶⁶ Passagerandelen fra henholdsvis Nord- og Midtjylland udgør henholdsvis 2 pct. og 5,5 pct. af Københavns Lufthavns samlede passagertal.

ligste parametre, når passagererne skal vælge lufthavn.²⁶⁷ Det skyldes, at en rejse til en lufthavn medfører betydelige omkostninger målt både i tid og penge set i forhold til billetprisen og den tid det tager at flyve. Dette gør sig særligt gældende for lavprisrejsende, hvor rejsetiden med fly er kort og billetprisen er lav.

971. Markedsundersøgelsen viser endvidere, at passagerne der benytter Københavns Lufthavn i gennemsnit er villige til maksimalt at rejse 107 kilometer eller 97 minutter for at nå lufthavnen, jf. pkt. 146. Dette resultat ses i hvert fald delvist at stemme overens med tidligere undersøgelser af Københavns Lufthavns opland.²⁶⁸ Inden for denne radius af Københavns Lufthavn befinder Malmö og Odense Lufthavn sig. Det fremgår endvidere, at en betydelig del af kunderne benytter tog eller metro for at komme til Københavns Lufthavn.

972. Det fremgår af KFST's markedsundersøgelse, at passagererne på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang anvender Billund, Malmö og Odense Lufthavn som alternativer til Københavns Lufthavn, jf. pkt. 140. Der er eksempelvis ingen danske rejsende, som angiver at have benyttet Malmö Lufthavn.

973. Markedsundersøgelsen peger i den forbindelse på, at Københavns Lufthavn omvendt er i stand til at tiltrække passagerer fra de regionale lufthavne. Københavns Lufthavns markedsandel i både Odense og især Malmö lufthavns nærområde er betydelig.

974. Dette forhold indikerer, at konkurrencesituationen mellem de regionale lufthavne og Københavns Lufthavn er asymmetrisk. På den ene side er Københavns Lufthavn i stand til at trække passagerer fra bl.a. områderne Jylland og Skåne, mens lufthavnene i de pågældende regioner på den anden side ikke har passagerer fra Sjælland.

975. Det fremgår endvidere af markedsundersøgelsen, at Københavns Lufthavns beliggenhed og størrelse har betydning for passagerne, der både angiver et stort udbud af destinationer og afrejsetidspunkter samt gode forbindelser med offentlig transport (herunder togforbindelser) som vigtige parametre i valget af lufthavn.

976. Det bemærkes i den forbindelse at de gode adgangsforhold i CPH, herunder såvel togforbindelser samt lufthavnens beliggenhed lige ved motorvejen bevirker, at de i mange tilfælde er nemmere – og ikke mindst hurtigere – at komme til Kastrup Lufthavn end til Malmø Lufthavn selv hvis passageren er bosat i Sydsverige.

²⁶⁷ Dette resultat er i overensstemmelse med en tilsvarende undersøgelse for UK Competition Council gennemført i forbindelse med BAA-sagen. Markedsundersøgelsen viste, at 68 pct. af de adspurgte flypassagerer valgte lufthavn (alene) ud fra lufthavnens placering, jf. www.competition-commission.org.uk/inquiries/ref2007/airports/pdf/narrative_report.pdf, s. 13.

²⁶⁸ Jf. bl.a. "Der er noget i luften" fra Copenhagen Economics, 2009, s. 11.

977. Markedsundersøgelser viser således, at en del passagerer i enten Billund eller Malmös nære opland foretrækker Københavns Lufthavn, mens omvendt meget få passagerer fra Københavns Lufthavns nære opland foretrækker Odense eller Malmö lufthavne. Undersøgelsen peger således i retning af, at de regionale lufthavne - i dette tilfælde Odense Lufthavn og Malmö Lufthavn - har et væsentlig mindre oplandsområde end Københavns Lufthavn.

978. Markedsundersøgelsen blandt passagerer indikerer således, at der ikke er reelle alternativer til Københavns Lufthavn i lufthavnens opland – og dermed at det relevante geografiske marked skal afgrænses til Københavns Lufthavn.

979. Markedsundersøgelsen (koncepttesten) blandt passagerer peger imidlertid på, at et ikke uvæsentligt antal passagerer *potentielt* angiver at være villige til at rejse fra (i hvert fald) Malmö Airport, hvis et tilstrækkeligt stort udbud af ruter og afgang måtte være til stede, jf. pkt. 179f.

980. Dette forhold indikerer, at Københavns Lufthavn potentielt kan møde konkurrence fra Malmö Lufthavn. Markedsundersøgelsen peger i den forbindelse på, at Malmö Lufthavns udbud af ruter og destinationer skal modsvare Københavns Lufthavns udbud, førend passagererne opfatter lufthavnen som et alternativ.

981. Disse forhold peger samlet på, at Københavns Lufthavns opland ud fra et passagersynspunkt omfatter Sjælland, Fyn og dele af Sydsverige. I dette opland befinder Malmö og Odense Lufthavn sig. De pågældende lufthavne udgør imidlertid ikke reelle alternativer til Københavns Lufthavn, hvorfor markedet på baggrund af passagerernes efterspørgsel kan afgrænses til kun at omfatte Københavns Lufthavn.

982. Markedsundersøgelsen blandt passagerer peger dog i den forbindelse på, at Københavns Lufthavn i hvert fald på længere sigt muligvis kan møde konkurrence fra Malmö Lufthavn.

983. Det er herefter relevant at vurdere luftfartsselskabernes efterspørgsel, jf. nedenfor.

Efterspørgselssubstitution – undersøgelse blandt luftfartsselskaber og lufthavne

984. Som det fremgår af praksis, jf. ovenfor, kan oplandsområdet ikke vurderes alene ud fra passagerernes synspunkter, idet luftfartsselskaberne (som er lufthavnens direkte kunder) bør inddrages i vurderingen.

985. Det er i denne forbindelse *for det første* blevet undersøgt, om det geografiske marked ud fra luftfartsselskabernes efterspørgsel bør udvides til at omfatte Billund Lufthavn.

986. KFST har i den forbindelse foretaget en priskorrelationsanalyse af billetpriserne i Københavns og Billund.²⁶⁹ Formålet med denne analyse er at undersøge, om luftfartsselskaberne i Københavns Lufthavn tager højde for udviklingen i priserne i Billund Lufthavn. Hvis det er tilfældet, taler dette for, at Københavns Lufthavn i luftfartsselskabernes øjne er i konkurrence med Billund Lufthavn – og dermed at det geografiske marked bør udstrækkes til tillige at omfatte Billund Lufthavn og opland.²⁷⁰ KFST's priskorrelationsanalyse viser, at der ikke er en umiddelbar sammenhæng mellem priserne i Billund og Københavns Lufthavn, jf. pkt. 231– 232.

987. Dette forhold peger på, at det relevante geografiske marked ikke bør udstrækkes til tillige at omfatte Billund Lufthavn og opland.

988. KFST har endvidere afholdt drøftelser med en række luftfartsselskaber. Flere af luftfartsselskabernes angiver, at der ikke er et tilstrækkeligt overlap mellem de to lufthavnes oplandsområder, til at Billund Lufthavn kan udgøre et alternativ til Københavns Lufthavn. Flere af selskaberne flyver fra begge lufthavne (SAS, CimberSterling, StarTour, Apollo og transavia.com) og anser i den forbindelse heller ikke lufthavnene som værende på samme marked. Charteroperatørerne er enige om, at chartermarkedet principielt er delt op i Øst- og Vestdanmark, og at det generelt er meget svært at få sjællænderne til rejse over Storebælt for at rejse fra Billund Lufthavn.

989. Hertil kommer, at drøftelserne med luftfartsselskaber peger på, at luftfartsselskaberne ikke ved en lille, men varig stigning i CPH's priser ikke i væsentligt omfang ville overveje at benytte Billund Lufthavn, jf. pkt. 207 - 215.²⁷¹ Samstemmende hermed indikerer KFST's drøftelser med lufthavne i regionen, at en prisstigning på lufthavnstaksterne 5-10 pct. ikke i væsentligt omfang vil resultere i, at luftfartsselskaberne ville benytte Billund Lufthavn, jf. pkt. 254 - 260.²⁷²

990. Disse forhold peger samlet set på, at Billund Lufthavn ikke udgør et reelt alternativ til Københavns Lufthavn. Dette understøtter, at det relevante geografiske marked skal afgrænses til Københavns Lufthavn.

991. Det er i denne forbindelse *for det andet* blevet undersøgt, om det geografiske marked ud fra luftfartsselskabernes efterspørgsel bør udvides til at omfatte Malmö eller Odense Lufthavn.

²⁶⁹ KFST har dermed fulgt samme fremgangsmåde til afgrænsning af det geografiske marked, som Kommissionen bl.a. har anvendt i sag nr. M.4439, Ryanair/Aer Lingus, jf. sagens Annex III.

²⁷⁰ En priskorrelationsanalyse viser, om billetpriserne til sammenlignelige destinationer over tid følger hinanden. Hvis der ikke er en umiddelbar sammenhæng i udviklingen i priserne i lufthavnene, taler dette kraftigt for, at luftfartsselskaberne og passagererne ikke opfatter lufthavnene som substituerbare – og dermed, at lufthavnene ikke er i stand til at udøve et tilstrækkeligt effektivt konkurrencemæssigt pres på hinanden til, at lufthavnene konkurrenceretligt set befinder sig på samme geografiske marked.

²⁷¹ Jf. bilag 2 – KFST's drøftelser med luftfartsselskaber.

²⁷² Jf. bilag 4, KFST's drøftelser med lufthavne.

992. Erfaringen fra drøftelserne med luftfartsselskaber peger endvidere på, at luftfartsselskaberne ikke ved en lille, men varig stigning i CPH's priser ikke i væsentligt omfang ville overveje at benytte Odense eller Malmö Lufthavn, jf. pkt. 207 - 215.²⁷³ KFST's drøftelser med lufthavne i regionen peger ligeledes på, at en prisstigning på lufthavnstaksterne 5-10 pct. ikke i væsentligt omfang vil resultere i, at luftfartsselskaberne ville benytte andre lufthavne i regionen, jf. pkt. 254 - 260.²⁷⁴

993. Dette ses at være i overensstemmelse med internationale erfaringer, jf. bl.a. OECD's working paper om lufthavne, hvoraf det fremgår, at:

*“Major airports have substantial market power for their airside services, because the price elasticity of the demand for airside services is very low since airport charges account for a relatively small portion of the airline's total cost. ... the price elasticity ranges between -0,01 and -0,1 depending on aircraft size/payload. This implies that airports can increase their aeronautical charges without losing much traffic”*²⁷⁵

994. Hertil kommer, at afgifterne i Københavns Lufthavn angiveligt ligger 30-40 pct. højere end afgifterne i Billund, Malmö og Odense Lufthavn. Dette forhold indikerer, at Københavns Lufthavn befinder sig på sit eget geografiske marked – eller i hvert fald, at de regionale lufthavne ikke på nuværende tidspunkt er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på Københavns Lufthavn. Dette forhold taler for at afgrænse markedet snævrere til kun at omfatte Københavns Lufthavn.

995. Det fremgår heraf, at luftfartsselskaberne og lufthavnene ikke opfatter hverken Billund, Malmö eller Odense Lufthavn som reelle alternativer til Københavns Lufthavn. Dette forhold peger på, at Københavns Lufthavn skal afgrænses som sit eget geografiske marked.

1.4.2.7 Udbudssubstitution og potentiel konkurrence

996. Ved vurderingen af det relevante marked kan der som nævnt endvidere lægges vægt på *udbudssubstitutionen*. Det afgørende spørgsmål er i dette tilfælde, om en lille varig stigning – typisk 5-10 pct. – på de pågældende produkter vil medføre, at en konkurrerende udbyder enten vil begynde at afsætte produkterne i det pågældende område eller vil tilpasse sin eksisterende produktion, således at udbyderen også kan udbyde de produkter, hvor den lille varige prisstigning er realiseret.²⁷⁶

997. I nærværende sag vil udbudssubstitution forudsætte – som nævnt ovenfor - at aktører, som ikke på nuværende tidspunkt udbyder henholdsvis landingsbaneydelser og terminalydelser på det relevante geografiske marked

²⁷³ Jf. bilag 2 – KFST's drøftelser med luftfartsselskaber.

²⁷⁴ Jf. bilag 4, KFST's drøftelser med lufthavne.

²⁷⁵ JF. "Impacts of Airports on Airline Competition", OECD, september 2008, s. 11

²⁷⁶ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 20-23.

– men som eventuelt udbyder disse ydelser på andre markeder – vil begynde at udbyde henholdsvis landingsbaneydelser og terminalydelser på det relevante geografiske marked. Udbudssubstitution forudsætter således reelt, at andre aktører vil opføre eller udvide en lufthavn med henblik på at udbyde terminalydelser eller landingsbaneydelser.

998. *Potentiel konkurrence* forudsætter, at der findes virksomheder, som ikke for øjeblikket er aktive på markedet, men som kan træde aktivt ind på markedet inden for en relativ kort tidshorizont.²⁷⁷

999. I nærværende sag er vurderingen af udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence således nærværd sammenfaldende, idet begge forhold reelt forudsætter, at aktører, som ikke på nuværende tidspunkt udbyder terminalydelser eller landingsbaneydelser, vil opføre eller udbygge en lufthavn med henblik på at udbyde disse ydelser.

1000. I Danmark udgør de eksisterende krav om tilladelser for at drive lufthavn en barriere for adgangen til markedet. Miljøgodkendelser, herunder godkendelse af betydningen af en lufthavns placering i støjkonsekvenszonen, kan være vanskelig at opnå, og ansøgnings- og evalueringsprocessen kan strække sig over flere år.²⁷⁸ Anlæg af en lufthavn med tilhørende faciliteter kræver en betydelig investering (sunk costs) i infrastruktur, som udgør en væsentlig barriere for adgangen til markedet. Det må derfor antages, at udbudssubstitutionen eller den potentielle konkurrence fra nye udbydere af lufthavnsydelser i nyopførte lufthavne reelt ikke er eksisterende.

1001. Derimod kan der eventuelt være en potentiel konkurrence fra allerede anlagte lufthavne, som ved en udbygning og/eller omlægning af den eksisterende infrastruktur kan øge deres udbud af terminalydelser.

1002. Det vurderes imidlertid, at det ikke er relevant/rentabelt at opføre en ny terminal i hverken Malmö eller Odense Lufthavn. Der lægges i den forbindelse særlig vægt på, at det fornødne passagergrundlag ikke er til stede.

1003. Der henvises i den forbindelse til Bilag 22, hvor muligheden for at anlægge en ny terminal i en anden lufthavn i konkurrence med CPH's terminaler er beskrevet nærmere.

1004. Undersøgelsen af udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence peger således samlet set, at der ikke er reelle alternativer til Københavns Lufthavn i lufthavnens opland. Undersøgelsen af udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence understøtter således, at det relevante geografiske marked skal afgrænses til Københavns Lufthavn.

²⁷⁷ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 24.

²⁷⁸ Jf. Miljøministerens bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning. Det er da også kendetegnende at samtlige lufthavne på det relevante geografiske marked oprindeligt er opført af det offentlige.

1.4.2.8 CPH's opfattelse af markedet

1005. CPH angav i 2009, at *"Det er vores opfattelse, at markedet mindst må afgrænses regionalt, da CPH i forbindelse med til rådighedsstillelse af lufthavnsfaciliteter er udsat for konkurrence fra andre lufthavne. Principalt er det vores opfattelse, at det geografiske marked må afgrænses europæisk. Sagen vedrører tilrådighedsstillelse af lufthavnsfaciliteter, og konkurrencen om disse selskaber foregår ikke ud fra en lokal "catchment area betragtning", men ud fra de kommercielle vilkår, som lavprisselskaberne tilbydes i lufthavnene, og i den sammenhæng konkurrerer CPH med alle øvrige lufthavne i Europa. ... Den nærmere afgrænsning af det geografiske marked vurderes dog ikke at være afgørende i denne sag."*²⁷⁹

1006. CPH angav i sommeren 2010, at *"CPH er i hård konkurrence med andre lufthavne i Europa – og efter omstændighederne også lufthavne uden for Europa – om at tiltrække flyselskaber og nye ruter. KFST's møder med luftfartsselskaber bekræfter dette."*²⁸⁰

1007. CPH afgav i september 2010 et høringsvar, da virksomheden blev præhørt over et foreløbigt udkast til markedsbeskrivelse. CPH fastholdt og uddybede i den forbindelse det tidligere anførte. CPH fastholdt således, at konkurrencen mellem lufthavne foregår i et internationalt perspektiv – og ikke ud fra en betragtning om oplande.²⁸¹

1008. KFST er ikke enig i, at det relevante geografiske marked omfatter EU og/eller hele verden. Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, at:

*"Det følger af punkt 2, at begrebet relevant marked adskiller sig fra andre markedsbegreber, der hyppigt anvendes i andre forbindelser. F.eks. benytter virksomhederne ofte udtrykket marked om det område, hvor de sælger deres produkter, eller om den industri eller branche, som de tilhører."*²⁸²

1009. Det fremgår heraf, at virksomheder ofte har en anden opfattelse af markedet end den rent konkurrenceretlige. En lufthavns opfattelse af konkurrencesituationen på markedet er således formentlig præget af, at en lufthavn i et vist omfang oplever et pres fra lufthavne, som ikke befinder sig i den pågældende lufthavns oplandsområde.

1010. Dette konkurrencemæssige pres fra mere fjerntliggende lufthavne er imidlertid ikke *effektivt* i konkurrenceretlig forstand.²⁸³ Det vil sige, at luft-

²⁷⁹ CPH's brev af 4. juni 2009 til KFST, s. 30-31.

²⁸⁰ CPH's brev af 29. juni 2010 til KFST, s. 3.

²⁸¹ CPH's brev af 6. september 2010 til KFST, s. 4-5 og tekst indsat i udkast til markedsbeskrivelse, s. 69-76.

²⁸² Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/C 372/03), pkt. 3.

²⁸³ Formålet med at afgrænse det forudgående relevante marked som både et produktmarked og som et geografisk marked, er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter (om nogen) der er i stand til at begrænse CPH's adfærd og forhindre virksomheden i at handle uafhæn-

fartsselskaber og passagerer (der ikke efterspørger transfer) ikke reagerer på marginale prisændringer ved at skifte deres efterspørgsel til ydelser fra fjerntliggende lufthavne. Lufthavnene er dermed ikke på samme geografiske marked, selvom lufthavnene i et vist omfang oplever et pres fra fjerntliggende lufthavne.

1011. Hvis CPH's opfattelse af markedet skal tages for pålydende, så skulle luftfartsselskaber som f.eks. SAS eller easyjet ved en prisstigning på 5-10 pct. i CPH's takster være villige til – inden for et kort tidsrum – at flytte deres afgang ikke bare til andre lufthavne i regionen (der ud fra et passagersynspunkt er substituerbare med CPH), men til helt andre lufthavne i f.eks. Rusland.

1012. Luftfartsselskaberne ses imidlertid ikke at placere nye ruter "frit svævende". SAS har således ikke anlagt ruter mellem destinationer i Mellemøsten som følge af prisændringer i f.eks. CPH, og easyjet ses ikke at have flyttet kapacitet fra en underskudsgivende rute (på f.eks. CPH-Rom) til en helt ny rute mellem hidtil uservicerede destinationer (f.eks. Skt. Petersborg-Moskva). CPH's opfattelse af markedet er derfor en anden end den konkurrenceretlige vurdering af markedet.

1013. Luftfartsselskaberne åbner og lukker ruter alt afhængig af, om de pågældende ruter er (tilstrækkeligt) profitable. Her kan det mere begrænsede konkurrencepres fra fjerntliggende lufthavne erfaringsmæssigt spille en vis, mindre rolle, særligt i forhold til oprettelsen af nye ruter. Dette mere begrænsede konkurrencepres kan således ses i forhold til at mange lufthavne, herunder CPH tilbyder opstartsrabatter. Disse opstartsrabatter er imidlertid ikke i størrelsesordenen 5-10 pct., men kan derimod udgøre helt op til 90-100 pct. af lufthavnens afgifter i en årrække. Disse opstartsrabatter kan muligvis være udslagsgivende for, at f.eks. et luftfartsselskab fra mellemøsten vælger at oprette en ny rute til CPH, i stedet for f.eks. en ny rute til Berlin. Men dette konkurrencepres er ikke *effektivt* i konkurrenceretlig forstand.

1014. Den konkurrence som CPH beskriver – og som også (om end mere indirekte) beskrives i KFST's referat af møde med Billund Lufthavn – ligger dermed fjernere end målet for den rent konkurrenceretlige markedsafgrænsning. Det fremgår da også af drøftelserne med luftfartsselskaberne og med lufthavnene, at Malmö Lufthavn ikke udgør et relevant alternativ til Københavns Lufthavn, jf. bl.a. at Malmö Lufthavn ikke endnu har kunnet erobre én rute fra Københavns Lufthavn og overfor KFST har angivet at konkurrencesituationen er præget af asymmetri, jf. bilag 22.

1015. Der er således formentlig ikke tale om, at luftfartsselskaberne foretager umiddelbare produktionstilpasninger (på stigninger på 5-10 pct. i lufthavnsafgifterne) ved at flytte *eksisterende* kapacitet frit mellem alle europæiske lufthavne, men snarere om, at luftfartsselskaberne foretager rentabili-

tetsanalyser i snæver sammenhæng med luftfartsselskabernes eksisterende rutenetværk, når *ny kapacitet* skal allokere.

1016. Dette bekræftes af både internationale erfaringer, praksis og de konkrete undersøgelser i denne sag, jf. ovenfor.

1017. De britiske konkurrencemyndigheder (OFT) angav således efter en undersøgelse af luftfartsmarkedet i UK, at dette geografiske marked kunne inddeles i Syd-Østengland, Nordengland og Skotland. OFT angav i den forbindelse: *”Geographic market definition is determined by the willingness of customers to switch between airports in different geographic areas.”*²⁸⁴ OFT konkluderede omvendt ikke, at der var tale om ét europæisk marked.

1018. CPH møder formentlig endvidere (det er dog ikke dokumenteret eller undersøgt nærmere i denne sag) en vis konkurrence i forhold til særligt transfer/transittrafikken fra andre store hub-lufthavne. Dette ville da også være i overensstemmelse med bl.a. Kommissionens praksis på området. Københavns Lufthavns konkurrencesituation som knudepunkt for transfer/transittrafik er imidlertid ikke relevant for bedømmelsen af nærværende sag, jf. at produktmarkederne er segmenteret i henhold til luftfartsselskaber og passagerer, der *ikke* efterspørger transfer.

1019. Det af CPH anførte giver derfor ikke anledning til at afvige fra det faste udgangspunkt i dansk og europæisk praksis, hvorefter det relevante geografiske marked skal afgrænses i forhold til, om der i Københavns Lufthavns opland befinder sig reelle alternativer til Københavns Lufthavn.

1.4.2.9 CPH's høringssvar

1020. CPH har angivet, at *”KFST's afgrænsning af det relevante geografiske marked til Københavns Lufthavn er for snæver og er hverken i overensstemmelse med udbuds- og efterspørgselsforholdene på markedet eller gældende praksis.”*

1021. CP angiver i den forbindelse, at det i nærværende sag er relevant at tage hensyn til *”(1) begrænsninger fra nærliggende og mere fjerne lufthavne, der kan være substituerbare for de flyvninger passagerer tager fra den pågældende lufthavn, (2) alternative hub-lufthavne og (3) lufthavne, som luftfartsselskaberne kan true med at flytte flyvninger til, uanset at disse ikke er substituerbare for passagererne.”*

1022. KFST bemærker hertil, at den geografiske markedsafgrænsning i overensstemmelse med fast praksis tager udgangspunkt i Københavns Lufthavns Kastrups opland, jf. pkt. 925-934 og nærmere i pkt. 953-962 ovenfor.

1023. I overensstemmelse med dette udgangspunkt kan kun de *”nabolufthavne”*, hvis opland har et tilstrækkeligt stort overlap med Københavns

²⁸⁴ OFT december 2006, UK Airports, s. 36. Dette studium resulterede i den efterfølgende undersøgelse af BAA-lufthavnene, hvor markedsafgrænsningen fulgte samme fremgangsmåde, dvs. det blev undersøgt i hvilket omfang lufthavnenes oplande overlappede.

Lufthavn Kastrups opland, siges at være i direkte konkurrence med CPH. Dette udgangspunkt er blevet fulgt så sent som i Competition Commissions afgørelse af 19. juli 2011 om BAA-lufthavnene.

1024. Det fremgår bl.a. af denne afgørelse, at BAA havde angivet, at bl.a. Stansted og Heathrow lufthavn var i konkurrence med andre europæiske lufthavne om henholdsvis lavpristrafikken og transfer trafikken. Competition Commission fandt imidlertid – efter bl.a. at have indhentet supplerende udtalelser fra easyjet og Ryanair – at der ikke var grund til at afvige vurderingen fra 2009.

1025. Det fremgår af afgørelsen, at konkurrencemyndighederne fandt, at lufthavnene på henholdsvis lavprismarkedet og transfermarkedet var udsat for et vist, men meget begrænset, konkurrencemæssigt pres fra andre europæiske lufthavne:

”We have found that BAA’s London airports (Gatwick, Heathrow and Stansted) face very limited competition from non-BAA airports.” ... We note that airlines operating out of alternative airports compete with airlines operating from Heathrow for short-haul non-transfer passengers (see paragraph 3.123) and we also accept that airlines operating from alternative hubs (such as Paris Charles de Gaulle, Amsterdam and Frankfurt) compete with Heathrow airlines for transfer passengers. Nevertheless, we consider that any constraint imposed by such competition on Heathrow is weak.”²⁸⁵

1026. Det fremgår således, at Stansted var udsat for et meget begrænset pres fra andre lufthavne om punkt-til-punkt flyvningerne. Det fremgår endvidere, at selvom Heathrow i sin egenskab af hub lufthavn var udsat for et vist konkurrencemæssigt pres fra andre hub lufthavne, så var dette pres meget svagt. Det følger sammenfattende heraf, at lufthavnenes direkte konkurrenter – fortsat – var nabolufthavnene, hvor der var et betydeligt overlap mellem disse lufthavnes oplande.

1027. CPH’s ejer har da også over for Kommissionen angivet, at oplandsprincippet skal benyttes til at vurdere konkurrencen mellem lufthavne, og at Københavns Lufthavn i overensstemmelse hermed ikke er i konkurrence med (bl.a.) britiske lufthavne, jf. pkt. 622f ovenfor.

1028. KFST har i overensstemmelse hermed fundet, at det konkurrencemæssige pres fra mere fjernliggende lufthavne over for CPH ikke er *effektivt* i konkurrenceretlig forstand.²⁸⁶ Det vil sige, at luftfartsselskaber og passagerer (der ikke efterspørger transfer) ikke reagerer på marginale prisændringer

²⁸⁵ Jf. Competition Commission’s “BAA airports market investigation – a report on the supply of airport services by BAA in the UK“, 19. marts 2009, s. 85.

²⁸⁶ Formålet med at afgrænse det forudgående relevante marked som både et produktmarked og som et geografisk marked, er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter (om nogen) der er i stand til at begrænse CPH’s adfærd og forhindre virksomheden i at handle uafhængigt af et *effektivt* konkurrencemæssigt pres, jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/372/02), pkt. 2.

ved at skifte deres efterspørgsel til ydelser fra fjerntliggende lufthavne. CPH og de mere fjerntliggende lufthavne uden for oplandet er dermed ikke på samme geografiske marked, selvom CPH i et vist omfang oplever et pres fra de mere fjerntliggende lufthavne.

1029. CPH har angivet, at *"Praksis vedrørende transfertrafik – som KFST henviser til i bl.a. punkt 546 – viser, at der er konkurrence mellem lufthavne om at tiltrække transfertrafik. ... CPH har givet eksempler på denne konkurrence, som KFST uden overbevisende forklaring vælger at betragte som irrelevant og fjerntliggende."*

1030. KFST bemærker hertil, at markedsafgrænsningen – i overensstemmelse med praksis – skelner mellem punkt-til-punkt trafik og transfertrafik. I forhold til denne sag vurderes CPH's konkurrencemæssige situation alene i forhold til punkt-til-punkt trafikken, da det er på dette marked, at CPH's adfærd er egnet til at have (de mest direkte og umiddelbare) virkninger. Det er således kun den direkte trafik, der er af relevans for den geografiske markedsafgrænsning.

1031. CPH har angivet, at *"For det andet er afgrænsningen af markedet i strid med Kommissionens undersøgelser af markedet for point-to-point trafik ... Kommissionen undersøgte derfor: which "bundle of routes" between different airports belonging to two cities are substitutable (that is to say, which airports can be considered to belong to the same catchment area from the consumers point of view"*.

1032. KFST bemærker for det første, at den citerede praksis viser, at det er relevant tillige at lægge vægt på forbrugerens (det vil sige passagerens) synspunkt i markedsafgrænsningen.

1033. KFST bemærker for det andet, at den citerede praksis viser, at Kommissionen anvender et "catchment" eller oplandsprincip som udgangspunkt for undersøgelsen af, hvornår 2 lufthavne er substituerbare i luftfartsselskabernes øjne.

1034. KFST bemærker hertil, at CPH undlader at citere hele det pågældende afsnit i Kommissionens afgørelse om RyanAir/Aer Lingus. Det fremgår for det første af pkt. 62-69, at Kommissionens udgangspunkt i sagen var, at marked set fra passagerernes synspunkt består af en afgang- og en ankomstdestination, jf. pkt. 66-67:

"For all these reasons, the O&D approach appears to be the most appropriate approach to define the relevant markets in the present case.

The Commission has, as set out in Section 6.2. above, based its competitive assessment on an analysis of individual routes from one origin to one destination (O&D). ..."

1035. Kommissionen angiver videre i pkt. 69, som her gengives i sin fulde ordlyd:

”6.3.2. Definition of the relevant “O&D” airport and/or city pairs

69. To establish whether an O&D pair forms a relevant market, the Commission considers the different possibilities offered to consumers to travel between these two points. Since many cities are connected to two or more airports, the Commission has not only considered the direct flights between the two airports concerned, but also alternative airports to the extent that they are regarded sufficiently substitutable to these direct flights. The Commission therefore had to determine which “bundle of routes” between different airports belonging to two cities are substitutable and which are not (that is to say, which airports can be considered to belong to the same catchment area from the consumers' point of view). This analysis by the Commission mainly concerned the question whether the “main” airport of a city or region is substitutable with a “secondary” airport by which the same city or region may be served. The secondary airports which the Commission considered as potential substitutes are usually smaller airports (often former regional or military airports) in cities more or less remote from the “marketed” destination city (for example, “Paris/Beauvais” or “Frankfurt/Hahn”). In some other cases, the question of substitutability concerned two or more main airports of a city (for example, London).”

1036. Det fremgår sammenfattende heraf, at Kommissionens udgangspunkt for analysen netop var, at en rute består af en afgangdestination og en ankomdestination. Herefter var det relevant konkret at undersøge nærmere, om der for den pågældende destination forelå substituerbare alternativer. Dette blev gjort med udgangspunkt i de pågældende lufthavnes oplande.

1037. Det skal dog i denne forbindelse bemærkes, at den pågældende sag vedrørte konkurrenceforhold mellem luftfartsselskaber – og kun indirekte vedrørte, hvornår lufthavne kan anses for substituerbare. Det kan derfor være misvisende at konkludere alt for håndfast fra denne praksis. Udkastet til afgørelse inddrager derfor også anden praksis, som bekræfter oplandsprincippet, jf. ovenfor og uddybende i udkastet til afgørelse, pkt. 545-550 og nærmere i pkt. 559-583.

1038. CPH har endvidere angivet, at *”For det tredje overser KFST, at Ryanair og andre lavprisselskaber i en årrække har opereret fra Malmø”*.

1039. KFST bemærker hertil, at styrelsen ikke har ”overset” at bl.a. Ryanair og Norwegian har et begrænset antal ruter ud af Malmø Lufthavn. Det fremgår imidlertid af den gennemførte markedsundersøgelse blandt andre luftfartsselskaber, at selskaberne ikke anser Malmø Lufthavn for et alternativ til Københavns Lufthavn. Konkurrencituationen mellem CPH og Malmö Lufthavn er uddybende beskrevet i bilag 22.

1.4.2.10 Konklusion

1040. Det fremgår af den ovenstående gennemgang af praksis og vurdering af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen:

at praksis peger på, det relevante geografiske marked skal afgrænses i forhold til, om der i Københavns Lufthavns opland befinder sig reelle alternativer til Københavns Lufthavn,

at Københavns Lufthavns opland som udgangspunkt efter praksis kan afgrænses inden for højst to timers køretid fra Københavns Lufthavn. Dette marked omfatter konkret Sjælland, Lolland, Falster, Fyn og Sydsverige og i meget begrænset omfang området vest for Lillebæltsbroen.

at KFST's markedsundersøgelse blandt passagerer peger på, passagererne generelt er villige til at rejse ca. 97 minutter for at nå Københavns Lufthavn. Dette forhold indikerer, at Københavns Lufthavns opland omfatter Sjælland, Lolland, Falster, Fyn og Sydsverige.

at resultaterne fra KFST's spørgeskema blandt passagerer peger på, at passagererne på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang anvender Billund, Malmö og Odense Lufthavn som alternativer til Københavns Lufthavn. Resultaterne fra spørgeskemaet peger endvidere på, at Københavns Lufthavn omvendt er i stand til at tiltrække passagerer fra de regionale lufthavne. Dette forhold indikerer, at konkurrencesituationen mellem de regionale lufthavne og Københavns Lufthavn er asymmetrisk. Dette forhold taler for at afgrænse det geografiske marked til kun at omfatte Københavns Lufthavn.

at KFST's spørgeskema blandt passagerer peger på, at et ikke uvæsentligt antal passagerer potentielt er villige til at rejse fra Malmö Lufthavn, hvis en række forudsætninger er opfyldt, herunder der skal være et tilstrækkeligt stort udbud af ruter og afgang er til stede i at Malmö Lufthavn. Dette forhold indikerer, at Københavns Lufthavn på længere sigt muligvis kan møde konkurrence fra Malmö Lufthavn.

at priserne for billetter i Københavns Lufthavn ikke korrelerer med priserne i Billund. Luftfartsselskaber, der flyver ud af Københavns Lufthavn, reagerer således tilsyneladende ikke på udsving i priserne i Billund Lufthavn. Dette forhold indikerer, at Københavns Lufthavn befinder sig på sit eget geografiske marked i forhold til Billund Lufthavn – eller i hvert fald, at Billund Lufthavn som den største regionale lufthavn ikke på nuværende tidspunkt er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på Københavns Lufthavn. Dette forhold taler for at afgrænse markedet til ikke at omfatte Billund Lufthavn.

at KFST's drøftelser med lufthavne peger på, at Københavns Lufthavn udgør sit eget marked, idet

at afgifterne i Københavns Lufthavn angiveligt ligger 30-40 pct. højere end afgifterne i Billund, Malmö og Odense Lufthavn. Dette forhold indikerer, at Københavns Lufthavn befinder sig på sit eget geografiske marked – eller i hvert fald, at de regionale lufthavne ikke på nuværende tidspunkt er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på Københavns Lufthavn. Dette forhold taler for at afgrænse markedet snævrere til kun at omfatte Københavns Lufthavn.

at de regionale lufthavne kun i begrænset omfang kan substituere Københavns Lufthavn, men at Københavns Lufthavn omvendt er i stand til at tiltrække ruter fra de regionale lufthavne. Dette forhold indikerer, at konkurrencesituationen mellem de regionale lufthavne og Københavns Lufthavn er asymmetrisk. Dette forhold taler for at afgrænse markedet snævrere til kun at omfatte Københavns Lufthavn.

1041. Det vurderes på denne baggrund samlet, at Københavns Lufthavns passagerer kommer fra et opland som i hvert fald omfatter i hvert fald Sjælland, Lolland, Falster, Fyn og Sydsverige.

1042. Malmö og Odense Lufthavn befinder sig i dette opland. Billund Lufthavn befinder sig umiddelbart uden for oplandet, men Billund Lufthavns opland i en vis grad overlapper med Københavns Lufthavns opland.

1043. Undersøgelserne i denne sag af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence peger i dennes sag på, at det relevante geografiske marked skal afgrænses til kun at omfatte Københavns Lufthavn, idet hverken Billund, Malmö eller Odense Lufthavn er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

1044. Der er således ingen andre lufthavne i Københavns Lufthavns opland – eller hvis opland overlapper Københavns Lufthavns opland – som udgør et reelt alternativ til Københavns Lufthavn.

1.5 Konklusion – de relevante markeder

1045. Det vurderes på baggrund af det ovenstående samlet, at der i nærværende sag i overensstemmelse med praksis kan afgrænses et relevant, forudgående produktmarked for udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber eller passagerer, der ikke efterspørger transfer.

1046. Det vurderes endvidere samlet, at der i nærværende sag kan afgrænses et relevant, beslægtet produktmarked for udbud af aeronautiske og kommercielle terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer.

1047. Det geografiske marked kan i nærværende sag afgrænses under et til Københavns Lufthavn. På dette marked er der ikke aktører, som aktuelt eller potentielt kan udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

2. Samhandelspåvirkning

1048. I henhold til forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002²⁸⁷ skal det undersøges, om CPH's adfærd kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart. Såfremt det er tilfældet, er Konkurrencerådet forpligtet til at anvende Traktatens konkurrenceregler, idet Traktatens artikel 102 finder anvendelse på adfærd, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan udøve indflydelse på samhandelen mellem medlemsstater.²⁸⁸

1049. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" omfatter ikke kun, at handelen mellem medlemsstater skal begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når et eventuelt misbrug fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes *mærkbart*. EU's konkurrenceregler finder således ikke anvendelse på misbrug, der ikke er egnet til at påvirke samhandelen mærkbart.²⁸⁹

1050. Det følger af fast praksis, at en konkurrencebegrænsning, der vedrører en havn²⁹⁰ eller en lufthavn²⁹¹ af en vis størrelse, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart.²⁹²

1051. CPH nægter i nærværende sag at udleje et areal til TA med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn, således at TA kan opføre en passagerterminal. CPH's leveringsnægtelse påvirker således muligheden for at udbyde ydelser af grundlæggende grænseoverskridende karakter. CPH's leveringsnægtelse vedrører således ydelser, som efter deres art (kvalitativt) er egnede til at have en mærkbar påvirkning på samhandelen mellem medlemsstater.

1052. Københavns Lufthavn er med 21 millioner passagerer årligt hovedlufthavn for Danmark og Øresunds-regionen. Den planlagte TA vil angiveligt kunne betjene op mod 2 millioner passagerer årligt med mulighed for

²⁸⁷ Jf. Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 102.

²⁸⁸ Jf. bl.a. Domstolens dom af 15. december 1994 i sag nr. C-250/92, Gøtrup-Klim mod DLG, pkt. 53.

²⁸⁹ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af samhandelen i traktatens artikel 81 og 102 (2004/C 101/07).

²⁹⁰ Jf. Domstolens dom af 10. december 1991 i sag C-179/90, Genova Havn, pkt. 15, Domstolens dom af 17. juli 1997 i sag nr. C-242/95, GT-Link, pkt. 37 og Domstolens dom af 18. juni 1998 i sag C-266/96, Corcica Ferries France, pkt. 38.

²⁹¹ Jf. Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag IV/34.801, Frankfurt Lufthavn, pkt. 58 og Kommissionens beslutning af 28. juni 1995 i sag nr. 95/364, Bruxelles Lufthavn, pkt. 10.

²⁹² Jf. i samme retning Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af samhandelen i traktatens artikel 81 og 102, 2004/C 101/07, pkt. 98.

udvidelse. CPH's leveringsnægtelse er derfor tillige kvantitativt egnet²⁹³ til at påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart.

1053. På baggrund af ovenstående er det vurderingen, at CPH's nægtelse af at give TA adgang til Københavns Lufthavn har en mærkbar påvirkning af samhandlen mellem medlemsstater.

3. Dominerende stilling

1054. En virksomhed besidder en dominerende stilling, når virksomheden indtager en så stærk økonomisk position, og har en så betydelig markeds-magt, at den har mulighed for at forhindre, at der opretholdes effektiv konkurrence på det relevante marked. Det vil være tilfældet, når virksomheden har mulighed for at handle uafhængigt af konkurrenter og kunder og i sidste instans forbrugere.²⁹⁴

1055. Vurderingen af, om en virksomhed besidder en dominerende stilling, er en helhedsbedømmelse. I helhedsbedømmelsen skal indgå alle faktorer, der har betydning for, om den pågældende virksomhed kan handle uafhængigt.

1056. Vurderingen af om en virksomhed er dominerende, skal foretages i forhold til det eller de markeder, som virksomheden agerer på med udgangspunkt i virksomhedens markedsandel. At afgrænse det relevante marked har derfor stor betydning for at kunne vurdere spørgsmålet, om den pågældende virksomhed er dominerende.

1057. Har en virksomhed en markedsandel på under 25 pct. af det relevante marked vil denne markedsandel normalt ikke være tilstrækkeligt til at statuere en dominerende stilling.

1058. En markedsandel på mellem 25 pct. og 40 pct. er normalt ikke i sig selv nok til at statuere en dominerende stilling. Det må i sådanne tilfælde foreligge andre omstændigheder, der kan medvirke til at begrunde, at virksomheden indtager en dominerende stilling på det relevante marked. Det kan for eksempel være den potentielle konkurrence på markedet eller strukturelle forhold. Eksempelvis kan det medvirke til at skabe en dominerende stilling, hvis en virksomhed besidder immaterialrettigheder eller andre enerettigheder.²⁹⁵

1059. Ved en markedsandel på over 40 pct. er der en formodning for, at virksomheden indtager en dominerende stilling. Det er dog fortsat nødvendigt at vurdere, om der foreligger supplerende omstændigheder, der understøtter formodningen for den dominerende stilling.

²⁹³ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af samhandelen i traktatens artikel 81 og 102 (2004/C 101/07), pkt. 90 samt 75.

²⁹⁴ Jf. dom af 9. november 1983 i sag 32/81, Michelin mod Kommissionen, pkt. 30 og dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, Hoffmann-La Roche, pkt. 38.

²⁹⁵ Jf. dom af 12. december 1991 i sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, pkt. 93

1060. En markedsandel på 50 pct. eller derover kan i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger dominerende stilling.²⁹⁶

1061. Det er dog i alle tilfælde nødvendigt at foretage en konkret helhedsvurdering af forholdene på markedet.²⁹⁷ Hertil kommer, at konstateringen af en dominerende stilling forudsætter, at indflydelsen kan oprettholdes over en vis periode. En midlertidig markedsandel af betydelig størrelse er derfor som udgangspunkt ikke i sig selv nok til at statuere dominerende stilling,²⁹⁸ medmindre der foreligger helt særlige forhold.²⁹⁹

3.1 Dominerende stilling – markedet for landingsbaneydelser

1062. Vurderingen af, om CPH besidder en dominerende stilling, skal foretages på det relevante forudgående marked, det vil sige markedet for landingsbaneydelser, jf. afsnit 1.3 ovenfor. Vurderingen foretages med udgangspunkt i den geografiske afgrænsning af dette marked for landingsbaneydelser.

1063. Det fremgår af markedsafgrænsningen ovenfor, at det relevante geografiske marked kan afgrænses til Københavns Lufthavn. CPH's markedsandel udgør dermed 100 pct. Det er i den forbindelse vurderet, at hverken Billund, Malmö eller Odense Lufthavn udgør et reelt alternativ til Københavns Lufthavn, og ingen af de nævnte lufthavne kan udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

1064. CPH skal derfor anses for dominerende på det relevante geografiske marked.

3.2 Dominerende stilling – markedsandele, hvis et bredere marked afgrænses

1065. I denne sag er der som noget yderligere foretaget en vurdering af CPH's markedsandele og markedsposition, hvis det geografiske marked afgrænses bredere også at omfatte Malmö og Odense Lufthavn.

1066. CPH besidder en meget dominerende stilling på det relevante geografiske marked, selv hvis det geografiske marked afgrænses bredere til også at omfatte Malmö og Odense Lufthavn, jf. nedenfor.

1067. Udgangspunkt for vurderingen af CPH's markedsstyrke tages i CPH's markedsandel i forhold til Malmö og Odense Lufthavn.³⁰⁰

²⁹⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 16. juli 2003 i sag COMP/38.233, Wannadoo Interactive, pkt. 212 med henvisninger.

²⁹⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 16. juli 2003 i sag COMP/38.233, Wannadoo Interactive, pkt. 212-222.

²⁹⁸ Jf. sammenfatning af EU-praksis i Lovforslag L172 til konkurrencelov, fremsat 20. februar 1997, Folketingstidende, Tillæg A, spalte 3641, bemærkningerne til § 11.

²⁹⁹ Rådsmøde den 26. marts 2003, Analyse af Elsam A/S og Energi E2 A/S' adfærd på markederne for elspot i 2000 og 2001, punkt 196.

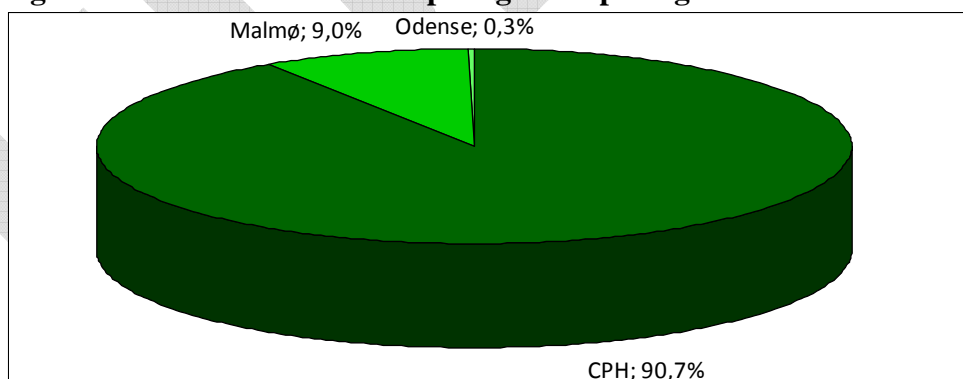
³⁰⁰ Jf. bl.a. Hoffman La Roche, 13. februar 1979 sag nr. 85/76, pkt. 39.

1068. Markedsandele kan typisk opgøres efter værdi (omsætning i kr.) eller mængde (stk.). En virksomheds markedsandel opgøres som udgangspunkt efter værdi; men i visse situationer kan markedsandele opgøres efter mængde give et mere retvisende billede af den enkelte leverandørs markedsandel.³⁰¹

1069. I denne sag opgøres markedsandelene på baggrund af passagerantal, det vil sige mængde. Det skyldes, at det er på passagerantal af branchen normalt måler lufthavnenes relative styrkeforhold. Dette tal kan endvidere opgøres præcist, hvorimod omsætningstallene kan være behæftet med usikkerheder, idet de enkelte lufthavne ikke benytter samme inddeling i takster/kommercielle ydelser mv. Markedsandelene opgøres endvidere på baggrund af antal afgående passagerer. Dette skyldes, at det kun er for afgående passagerer, at luftfartsselskaberne betaler lufthavnstakster, herunder start- og landingsafgift for anvendelsen af landingsbaner. Markedsandelene opgøres endeligt, i henhold til markedsafgrænsningen af produktmarkedet, på baggrund af antal passagerer, der ikke er transfer passagerer.

1070. Det ses af nedenstående Figur 20, at CPH's markedsandel på det relevante geografiske marked i 2009 udgjorde 90,7 pct. målt på antal afgående passagerer. Malmö Airport havde en markedsandel på 9,0 pct. mens Odense Lufthavns markedsandel udgjorde mindre end 1 pct. Det bemærkes, at Københavns Lufthavns markedsandel formentlig ville blive endnu større såfremt passagerantallet blev omregnet til omsætningstal. Det skyldes, at lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn efter det oplyste gennemsnitligt er 30-40 pct. højere end i Malmö og Odense, jf. bilag 3.

Figur 20: Markedsandele målt på afgående passagerer



Kilde: Danmarks Statistik og Trafik Analys Sverige

1071. CPH's markedsandel på over 90 pct. udgør i sig selv en meget stærk indikation på, at lufthavnen besidder en dominerende stilling på markedet for landingsbaneydelser.

³⁰¹ Se Kirsten Levinsen m.fl. Konkurrenceloven med kommentarer, side 693 med henvisning til KR's afgørelse af 29.09.2004 *Forbruger-Kontakts klage over Post Danmarks misbrug af dominerede stilling*, pkt. 86-87. Sml. endvidere KFST's afgørelse af 11.04.2003 *Telia A/S*, pkt. 48 (stadfæstet af KAN ved kendelse af 02.02.2004 *Telia A/S*), og Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (EFT C 372/1997, s. 5 ff.), pkt. 55.

1072. Hertil kommer, at markedsundersøgelsen i denne sag blandt passagerer, at CPH har en meget høj markedsandel i ”kerneoplandet” på Sjælland og Fyn, jf. Figur 20 ovenfor.³⁰² Det fremgår endvidere af markedsundersøgelsen, som illustreret i Figur 4, at CPH har store markedsandele i alle regioner i lufthavnens opland.³⁰³ Københavns Lufthavn formår således at trække passagerer fra stort set hele Danmark og et godt stykke op i Sverige.

1073. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Billund Lufthavn ikke er placeret på det relevante geografiske marked, men at Billund Lufthavns opland muligvis overlapper i et vist omfang med Københavns Lufthavns opland for så vidt angår passagerer fra især Fyn. Det fremgår i den forbindelse af markedsafgrænsningen ovenfor, at Billund Lufthavn ikke er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

1074. Konkurrencen på markedet kan anskues ud fra henholdsvis passagerernes og luftfartsselskabernes præferencer set i sammenhæng. Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens sag fra 2005 om Macquarie Airports Groups overtagelse af Exeter og Devon lufthavn, at:

“Airlines are the direct customers of airports for their core services, as it is the airline, not the passenger, which decides whether to operate a route and pay the airport charges. However, the airlines’ choice of routes and airports ultimately depends on the passengers’ demand. Passengers will choose between airports based on what could be called the generalized cost of the journey (airline ticket price, cost of getting to and from the airport, cost of parking and journey time). ...

*The market investigation in the present case has shown that besides the price, the size and nature of the catchment area seems to be the most important criterion for airlines choosing a certain airport.”*³⁰⁴
[Egen understregning]

1075. Det fremgår heraf, at luftfartsselskabers valg af lufthavn i sidste ende afhænger af passagerernes efterspørgsel.

1076. Det fremgår i den forbindelse af KFST’s markedsundersøgelse om passagerer, at konkurrencesituationen mellem lufthavnene på det relevante geografiske marked er asymmetrisk, jf. pkt. 144f ovenfor. På den ene side er Københavns Lufthavn i stand til at trække passagerer fra et stort opland, som omfatter Sjælland, Fyn samt Jylland og Skåne, mens lufthavnene i de

³⁰² Markedsandelene er beregnet på baggrund af det samlede antal rejser som respondenterne har foretaget, dvs. hvis en respondent har foretaget flere rejser inden for de seneste 2 år, tæller alle rejser med i beregningen. Undersøgelsen belyser alene afgående passagerer. Det skyldes bl.a., at det kun er for afgående passagerer, at lufthavnen modtager lufthavnsafgifter.

³⁰³ Københavns Lufthavn har således en markedsandel på 89,7 pct. i Hovedstaden, 90,6 pct. i Nord/Midtsjælland, 93,6 i Vest/Sydsjælland, 76 pct. på Fyn, 48,9 pct. i Midtjylland og endelig 48,3 pct. og 42,4 pct. i hhv. Skåne og Halland/Blekinge/Kronoberg.

³⁰⁴ Kommissionens beslutning af 8. august 2005 i sag nr. M.31023, MAG/Ferrovial Aeropuertos/Exeter Airport, pkt. 20, jf. OFT’s sag ”Anticipated acquisition by Macquarie Airports Ltd and Ferrovial Aeropuertos SA of Exeter and Devon Airport Ltd, p. 16-19.

pågældende regioner (Odense og Fyn) på den anden side ikke har passagerer fra Sjælland, og konkret ikke er i stand til at erobre ruter fra CPH.

1077. Det fremgår af KFST's markedsundersøgelse, at passagererne på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang anvender Billund, Malmö og Odense Lufthavn som alternativ(er) til Københavns Lufthavn, jf. pkt. 140. Der er eksempelvis ingen danske rejsende, som angiver at have benyttet Malmö Lufthavn. Markedsundersøgelsen peger i den forbindelse på, at Københavns Lufthavn omvendt er i stand til at tiltrække passagerer fra de regionale lufthavne. Disse forhold peger samlet set på, at konkurrencesituationen mellem de regionale lufthavne og CPH er asymmetrisk.

1078. Undersøgelsen blandt passagererne peger således på, at de mindre, regionale lufthavne - i dette tilfælde Billund, Malmö og Odense Lufthavn - har et væsentlig mindre oplandsområde end Københavns Lufthavn og ikke er i stand til at konkurrere effektivt med CPH.

1079. KFST har endvidere afholdt drøftelser med en række *luftfartsselskaber* og *lufthavne*.

1080. Erfaringen fra drøftelserne med luftfartsselskaber peger på, at luftfartsselskaberne ikke ved en lille men varig stigning i CPH's samlede takster (altså ikke blot landingstaksten) ikke i væsentligt omfang ville overveje at benytte andre lufthavne i regionen, jf. pkt. 207 - 215.³⁰⁵ Samstemmende hermed indikerer KFST's drøftelser med lufthavne i regionen, at en prisstigning på lufthavnstaksterne 5-10 pct. ikke i væsentligt omfang vil resultere i, at luftfartsselskaberne ville benytte andre lufthavne i regionen, jf. pkt. 254 - 260.³⁰⁶

1081. Luftfartsselskaberne nævner flere årsager hertil, f.eks. at det ikke kan lade sig gøre at betjene Københavns Lufthavns opland ud af Malmö. Erfaringen viser, at det er meget vanskeligt at få danske passagerer til at passere Øresund for at flyve, hvorimod svenskerne er meget villige til at rejse den anden vej for at flyve fra Københavns Lufthavn. StarTour nævner bl.a., at de har haft en vækst på 20 pct. i antallet af svenske passagerer i Københavns Lufthavn fra 2008 til 2009, og Apollo angiver, at 30-40 pct. af deres passagerer i Københavns Lufthavn er svenskere.

1082. Flere luftfartsselskaber nævner endvidere, at de gode transportforhold til Københavns Lufthavn med direkte togforbindelse og motorvej også fra den svenske side af Øresund, medvirker til at passagererne foretrækker Københavns Lufthavn.

1083. De regionale lufthavne, Billund, Odense og Malmö, har på nuværende tidspunkt væsentlig lavere takster end CPH's afgifter, jf. pkt. 233 - 260. Dette forhold peger på, at de regionale lufthavne, selv med betydeligt lavere priser end CPH, ikke er i stand til at lægge et effektivt konkurrencemæssigt

³⁰⁵ Jf. bilag 2, KFST's drøftelser med luftfartsselskaber.

³⁰⁶ Jf. bilag 4, KFST's drøftelser med lufthavne.

pres på CPH. Hertil kommer, at lufthavnene (sammenfattende) selv vurderer, at en stigning i priserne i Københavns Lufthavn på 5-10 pct. ikke vil medføre, at luftfartsselskaber i noget væsentligt omfang vil benytte de respektive lufthavne, jf. pkt. 254-259 og bilag 4.

1084. Undersøgelsen blandt luftfartsselskaber og lufthavne peger således på, at de mindre, regionale lufthavne - i dette tilfælde Billund, Malmö og Odense Lufthavn - ikke er i stand til at konkurrere effektivt med CPH.

1085. Det fremgår således sammenfattende, at de konkrete undersøgelser af markedet i denne sag peger på, at lufthavnene på det relevante geografiske marked ikke er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH; og at CPH dermed skal anses for at være dominerende.

1086. Hertil kommer, at Københavns Lufthavn som regionens knudepunkt for netværkstrafik besidder en unik position. Københavns Lufthavn er således en vigtig handelspartner for i hvert fald netværksselskaber i regionen.

1087. Det vurderes derfor, at CPH besidder en meget dominerende stilling på det relevante marked for landingsbaneydelser.

3.3 Konklusion på dominerende stilling

1088. CPH har en markedsandel på 100 pct. på det relevante geografiske marked. Der er ikke i Københavns Lufthavns opland lufthavne, som er i stand til at konkurrere effektivt med CPH. CPH besidder derfor en dominerende stilling på det relevante marked for udbud af landingsbaneydelser.

1089. Som noget yderligere er der i denne sag foretaget en vurdering af CPH's markedsposition, hvis også Malmö og Odense Lufthavn inddrages i vurderingen.

1090. Under denne, alternative, forudsætning har CPH en markedsandel på 90,7 pct. målt på antal afgående passagerer, mens Malmö Airport og Odense Lufthavn har markedsandele på henholdsvis 9,0 pct. og 0,3 pct.

1091. Københavns Lufthavns markedsandel på over 90 pct. udgør i sig selv en meget stærk indikation på, at lufthavnen besidder en dominerende stilling på markedet for landingsbaneydelser, selv hvis markedet udvides til at omfatte også Malmö og Odense Lufthavn..

1092. Hverken luftfartsselskaber, passagerer eller lufthavne i regionen anser de øvrige regionale lufthavne for reelle alternativer til Københavns Lufthavn. Københavns Lufthavn besidder en unik position som regionens knudepunkt for netværkstrafik.

1093. Samlet set vurderes det derfor, at CPH besidder en meget dominerende stilling på det relevante marked for landingsbaneydelser.

4. Misbrug af dominerende stilling

4.1 Indledning

1094. Det fremgår af afsnit 3 ovenfor, at CPH besidder en dominerende stilling på de relevante markeder. Det skal derfor vurderes, om CPH har misbrugt denne dominerende stilling ved at have nægtet TA adgang til at leje en grund med adgang til Københavns Lufthavns infrastruktur, herunder landingsbaner og standpladser.

1095. Denne vurdering skal foretages i henhold til de retningslinjer, som kan udledes af især praksis fra Retten og Domstolen om leveringsnægtelser samt Kommissionens vejledning herom.

1096. Det følger heraf, at det skal vurderes, om adgang til CPH's landingsbaner i Københavns Lufthavn er *nødvendig* for at skabe *effektiv konkurrence* på det relevante, beslægtede marked for terminalydelse, jf. afsnit 4.4-4.7 nedenfor. Hvis det er tilfældet, da vil CPH's leveringsnægtelse udgøre et misbrug af dominerende stilling, hvis CPH's leveringsnægtelse ikke er begrundet i *objektive omstændigheder*, jf. afsnit 4.8 nedenfor.

1097. I denne sag foretages der endvidere en række yderligere vurderinger i forhold til betingelserne opstillet i praksis, jf. afsnit 4.9 nedenfor. De yderligere vurderinger angår, hvilke virkninger opførelsen af Terminal A vil medføre – set i et helhedsperspektiv.

1098. De yderligere vurderinger foretages med henblik på at sikre, at et eventuelt indgreb samlet set vil komme lufthavnens brugere til gode. De yderligere vurderinger vedrører således, hvilken virkning på den samlede (for)brugervelfærd den eventuelle opførelse af Terminal A sandsynligvis vil have. Disse vurderinger er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for at konstatere et misbrug af dominerende stilling.

1099. Denne yderligere del af vurderingen af CPH's leveringsnægtelse foretages som en kontrafaktisk analyse, hvor de påregnelige virkninger af opførelsen af Terminal A vurderes set i forhold til den nuværende situation i Københavns Lufthavn, hvor Terminal A ikke er opført. Den kontrafaktiske analyse består af en kvalitativ del og en kvantitativ del. I den kvalitative del af analysen inddrages bl.a. hensynet til udbud og innovation. Herefter analyseres i den kvantitative del af analysen, de virkninger, som er egnede til at kvantificeres, dvs. virkningerne på taksterne i lufthavnen, hvis Terminal A opføres.

1100. Vurderingen vil som nævnt tage et udgangspunkt i praksis om leveringsnægtelsen, jf. umiddelbart nedenfor

4.2 Praksis om leveringsnægtelse

1101. Virksomheder kan efter fast retspraksis som udgangspunkt frit vælge deres handelspartnere. Dette gælder også for dominerende virksomheder.³⁰⁷ En dominerende virksomheds leveringsnægtelse udgør således ikke *i sig selv* en overtrædelse af konkurrencereglerne.

1102. En dominerende virksomheds afslag på at give adgang til en væsentlig infrastruktur kan dog under visse, særlige omstændigheder udgøre et misbrug af dominerende stilling som omhandlet i EUF-traktatens artikel 102 og konkurrencelovens § 11. Det fremgår i den forbindelse af Domstolens præjudicielle udtalelse i sagen om Telemarketing, at:

*”det er et misbrug af dominerende stilling, jf. traktatens artikel 86 [102], at en virksomhed, som har en dominerende stilling på et bestemt marked – uden at det er objektivt nødvendigt – forbeholder sig selv eller en virksomhed i samme koncern forberedende arbejdsopgaver, som kan udføres af en tredje virksomhed inden for dennes erhvervsområde på et beslægtet men selvstændigt marked, med fare for, at enhver konkurrence fra denne virksomhed bliver udelukket.”*³⁰⁸ [Egen tilføjelse]

1103. Det fremgår heraf, at det kan udgøre et misbrug af dominerende stilling, når en dominerende virksomhed – uden at det er objektivt nødvendigt – begrænser konkurrencen ved at forbeholde sig arbejdsopgaver, som kan udføres af en tredje virksomhed. Det fremgår ligeledes af Kommissionens sag om Stena Sealink, at:

*”En virksomhed, der ejer en væsentlig infrastruktur, handler i strid med artikel 86 [102], når den udnytter sin stærke position på et marked til at beskytte eller styrke sin position på et andet, dermed beslægtet, marked, specielt ved at nægte konkurrenter adgang til den pågældende infrastruktur.”*³⁰⁹ [Egen tilføjelse]

1104. De danske konkurrencemyndigheder, Kommissionen, Retten og Domstolen har i en lang række afgørelser behandlet spørgsmålet om, hvornår en dominerende virksomheds leveringsnægtelse udgør et misbrug af dominerende stilling.³¹⁰

³⁰⁷ Jf. f.eks. dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 319. Kontraheringsfriheden er nævnt som udgangspunktet for Kommissionens undersøgelser af leveringsnægtelse, jf. Kommissionens 102-meddelelse, pkt. 75.

³⁰⁸ Jf. Domstolens dom af 3. oktober 1985 i sag nr. 311/84, Telemarketing, pkt. 27.

³⁰⁹ Kommissionens afgørelse af 21. december 1993 om Sea Containers mod Stena Link, 94/19, pkt. 66.

³¹⁰ Se bl.a. Kommissionens beslutning af 8. december 1977 i sag nr. IV/29.132, Hugin, Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag nr. 27/78, United Brands, Domstolens dom af 3. oktober 1985 i sag nr. 311/84, CBEM (Telemarketing), Kommissionens beslutning af 29. juli 1987 i sag nr. IV/32.279, BBI/Boosey & Hawkes, Kommissionens beslutning af 18. juli 1988 i sag nr. IV/30.178, British Sugar, Kommissionens beslutning af 4. november 1988 i sag nr. IV/32.318, Sabena, Kommissionens beslutning af 21. december 1988 i sag nr.

1105. Det kan udledes af denne omfattende praksis, at der gælder en række kumulative betingelser for at pålægge en dominerende virksomhed at give adgang til en infrastruktur.

1106. Retten har senest i en dom om Microsoft opsummeret de generelle betingelser for, hvornår en leveringsnægtelse udgør et misbrug af dominerende stilling.³¹¹ Det følger af Rettens dom – med henvisning til bl.a. Domstolens dom i Bronner-sagen³¹² – at en leveringsnægtelse udgør et misbrug af dominerende stilling, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt:

- (i) nægtelsen vedrører en facilitet, som er *nødvendig* for at udøve en given aktivitet på et beslægtet marked,
- (ii) nægtelsen kan føre til udelukkelse af enhver *effektiv konkurrence* på det beslægtede marked,
- (iii) der kan skelnes mellem *to markeder*, nemlig et marked, der består af den pågældende facilitet, og hvorpå den virksomhed, der har nægtet at give adgang, indtager en dominerende stilling, og et beslægtet marked, hvorpå den pågældende facilitet anvendes til fremstilling af et andet produkt eller til levering af en anden tjenesteydelse,³¹³ samt

IV/30.979, Decca Navigator, Domstolens dom af 10. december 1991 i sag nr. C-179/90, Genova Havn, Rettens dom af 13. december 1991 i sag nr. C-18/88, GB Inno, C-18/88, Kommissionens beslutning af 26. februar 1992 i sag nr. IV/33.544, British Midland mod Aer Lingus (interlining), Kommissionens beslutning af 11. juni 1991 i sag nr. IV/34.174, B&I/Sealink Harbours, Rettens dom af 18. september 1992 i sag nr. T-24/90, Automec, Kommissionens beslutning af 21. december 1993 i sag nr. IV/34.689, Sea Containers mod Stena Sealink, Kommissionens beslutning af 21. december 1993 i sag nr. 94/119/EF, Rødby Havn, Domstolens dom af 6. april 1995 i sag nr. C-241/91 P og C-242/91 P, Magill, Kommissionens beslutning af 16. maj 1995 i sag nr. IV/35.388, Irish Continental Group mod CCI Morlaix, Konkurrenceankenævnets kendelse af 18. juni 1996, Elkrafts transmissionsnet, Domstolens dom af 14. november 1996 i sag nr. C-333/94, Tetra Pak II, Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Flughafen Frankfurt/Main, Domstolens dom af 26. november 1998 i sag nr. C-7/97, Bronner, Rettens dom af 15. september 1998 i sagerne T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-188/94, European Night Services, Kommissionens beslutning af 25. juli 2001 i sag nr. C/36.915, Deutsche Post, Kommissionens beslutning af 27. august 2003 i sag nr. C/37.685, GVG/FS, Rettens dom af 30. september 2003 i sag nr. T-191/98, TACA, Domstolens dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01, IMS Health, Konkurrenceankenævnets kendelse af 11. august 2005, Falkon Cykler, Rettens dom af 17. september 2007 i sag nr. T-201/04, Microsoft, Rettens Dom af 9. september 2009 i sag nr. T-301/04, Clearstream Banking og Rettens dom af 1. juli 2010 i sag nr. T-321/05 om AstraZeneca med henvisninger.

³¹¹ Jf. Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 319 og pkt. 332-336 med henvisninger.

³¹² Domstolens dom af 26. november 1998 i sag nr. C-7/97, Oscar Bronner.

³¹³ Dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 335. Se endvidere f.eks. Generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-418/01, IMS Health, pkt 55-59 og dommen i sagen af 29. april 2004, pkt. 39-45 med henvisning til Magill og Bronner-dommene. Den omstændighed, at det nødvendige produkt eller den nødvendige tjenesteydelse ikke markedsføres særskilt, udelukker ikke uden videre, at det kan lægges til grund, at der foreligger et særskilt marked.

(iv) nægtelsen ikke er begrundet i *objektive omstændigheder*.

1107. De fire ovenstående betingelser, der kan udledes af praksis, vil blive vurderet nærmere nedenfor, jf. afsnit 4.4-4.7. I den forbindelse kan der henvises til Kommissionens vejledende meddelelse om artikel 102, som ikke er bindende for de nationale konkurrencemyndigheder, jf. nedenfor.

1108. Det fremgår endvidere sammenfattende af praksis, at det er blevet anset for en skærpende omstændighed i vurderingen af en leveringsnægtelse, hvis der i den konkrete sag var tale om, at nægtelsen rettede sig mod et eksisterende samhandelsforhold.³¹⁴ I de tilfælde, hvor der konkret var tale om levering af et produkt eller en tjenesteydelse, som ikke tidligere havde været udbudt, er der imidlertid foretaget en mere nøje vurdering af adfærden.

1109. I denne sag består der ikke et samhandelsforhold mellem TA og CPH, og CPH's leveringsnægtelse skal også af denne grund vurderes nøje.

4.3 Kommissionens vejledning om artikel 102

1110. Kommissionen offentliggjorde 3. december 2008 en meddelelse om Kommissionens prioriteringer i sager om misbrug af dominerende stilling efter traktatens artikel 102 (Kommissionens artikel 102-meddelelse).³¹⁵

1111. Kommissionen angiver i meddelelsen, hvilke forhold der generelt er relevante for at vurdere, om en given adfærd udøvet af en dominerende virksomhed vil kunne føre til en afskærmning af markedet.³¹⁶

1112. Kommissionen angiver endvidere særligt for sager om leveringsnægtelse, at Kommissionen vil prioritere håndhævelsen af konkurrencereglerne, hvis alle de følgende betingelser er opfyldt:

nægtelsen vedrører et produkt eller en tjeneste, der objektivt set er en nødvendig forudsætning for, at virksomheden kan konkurrere effektivt på et downstream-marked,

nægtelsen vil kunne udelukke den effektive konkurrence på downstream-markedet, og

*— nægtelsen vil kunne skade forbrugerne.*³¹⁷ [Egen fremhævning]

1113. I forbindelse med vurderingen af den tredje betingelse om skade på forbrugerne anvender Kommissionen begrebet "konkurrenceskadelig afskærmning". Dette begreb dækker over en situation, hvor effektiv adgang til

³¹⁴ Se bl.a. Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag nr. 27/78, United Brands.

³¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen - Vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, EUT C 45 af 24.2.2009, s. 7-20. (Kommissionens artikel 102-meddelelse).

³¹⁶ Jf. punkt 20 i Kommissionens artikel 102-meddelelse.

³¹⁷ Kommissionens 102-meddelelse, pkt. 81.

markedet for aktuelle eller potentielle konkurrenter begrænses eller elimineres som følge af den dominerende virksomheds adfærd.³¹⁸ Det er således i særlig grad adfærd, der kan føre til markedsafskærmning, der ifølge artikel 102-meddelelsen er konkurrencemæssigt problematisk og vil kunne være til skade for forbrugerne. Det fremgår i den forbindelse, at:

”Vurderingen af om afskærmningen kan skade forbrugerne, kan foretages på grundlag af kvalitative og, hvis det er muligt og hensigtsmæssigt, kvantitative beviser. Kommissionen vil behandle en sådan konkurrenceskadelig afskærmning enten på niveauet for forbrugere i mellemløbet eller på niveauet for de endelige forbrugere eller på begge niveauer.” [Egen fremhævning]

1114. I overensstemmelse hermed er der i denne sag gennemført en kvalitativ analyse af de påregnelige virkninger af leveringsnægtelsen, jf. afsnit 4.10 nedenfor. Desuden er der foretaget en analyse, der kvantificerer en del af de analyserede virkninger.

1115. Resultaterne fra konsekvensanalysen indgår i vurderingen af CPH’s adfærd. Det første led i vurderingen er som beskrevet ovenfor de fire betingelser, som er opstillet i praksis, jf. umiddelbart nedenfor.

4.4 Ad (i) Adgang til faciliteten er nødvendig

1116. Det følger som nævnt ovenfor af praksis, at det skal vurderes, om adgang til den pågældende facilitet er *nødvendig* for at kunne agere på det beslægtede marked.

1117. Det fremgår i den forbindelse af Domstolens dom i sagen om Bronner, at adgang til en facilitet er nødvendig i tilfælde af:

”at tjenesteydelsen [adgang til faciliteten] i sig selv er absolut nødvendig for udøvelsen af den pågældendes virksomhed i den forstand, at der ikke findes noget reelt eller potentielt alternativ ...”³¹⁹ [Egen fremhævning]

1118. Det følger heraf, at adgang til faciliteten – i dette tilfælde CPH’s landingsbaner, standpladser og den tilhørende infrastruktur i Københavns Lufthavn – kun er nødvendig, hvis der ikke foreligger et faktisk eller et potentielt alternativ.

1119. Det følger således af praksis, at det skal vurderes, om der findes et (i) faktisk eller (ii) potentielt alternativ³²⁰ til CPH’s landingsbaner mv. i Kø-

³¹⁸ Jf. punkt 19 i Kommissionens artikel 102-meddelelse.

³¹⁹ Domstolens dom af 26. november 1998 i sag nr. C-7/97, Oscar Bronner, pkt. 41. Se endvidere Rettens dom af 15. september 1998 i de forenede sager T-374/94 m.fl. om European Night Services, pkt. 209-216 med henvisninger.

³²⁰ Jf. tillige bl.a. Domstolens dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01 om IMS Health, pkt. 28-30 og Domstolens dom af 26. november 1998 i sag nr. C-7/97, Oscar Bronner, pkt. 40-46.

benhavns Lufthavn. Kun hvis der ikke foreligger et alternativ, kan CPH's leveringsnægtelse udgøre et misbrug af dominerende stilling.

4.4.1 Ad (i) Et aktuelt alternativ til CPH's landingsbaner mv.?

1120. Konkurrencemyndighederne har i en række sager beskæftiget sig med, hvornår der foreligger/ikke foreligger et faktisk alternativ.

1121.I Kommissionens sag om Stena Sealink, hvor færgeselskabet Stena Sealink ønskede at få adgang til havnen i Holyhead, fandt Kommissionen, at der ikke forelå et alternativ til den pågældende havn. Kommissionen lagde i den forbindelse vægt på, at hvis Stena skulle anvende den nærmeste, faktisk alternative havn i Liverpool, så ville det medføre en betydelig forøgelse af rejsetiden – og at det ikke var hverken økonomisk eller fysisk realistisk at anlægge en ny havn. Der forelå således i den pågældende sag hverken et faktisk eller et potentielt alternativ.³²¹

1122.I Kommissionens sag om Rødby Havn, ejede og drev DSB havnen i Rødby. DSB nægtede den konkurrerende virksomhed, Stena, at benytte Rødby Havn. Kommissionen angav i denne sag om muligheden for at anvende alternative havne, at:

”I den konkrete sag findes der ikke noget virkeligt alternativ til Rødby Havn for søtransport mellem Østdanmark og Tyskland og dermed hele Vesteuropa.”³²²

1123. Det fremgår endvidere af Kommissionens sag om GVG/FS, som angik adgangen til bl.a. lokomotiver og infrastruktur i form af bl.a. skinnenet, at der ikke forelå en alternativ infrastruktur på de pågældende strækninger, som GVG ville kunne bruge til den planlagte togdrift.³²³

1124. Det fremgår således af praksis, at Kommissionen i en række sager om adgang til havne og infrastruktur relateret til togdrift har vurderet, at der ikke forelå en alternativ infrastruktur. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, om der befandt sig et alternativ tilstrækkeligt tæt på den pågældende infrastruktur.

1125. Det skal herefter vurderes, om der konkret foreligger faktiske alternativer til CPH's landingsbaner, standpladser og tilhørende infrastruktur i Københavns Lufthavn.

1126. Det fremgår af afsnit 3 ovenfor, at CPH besidder en dominerende stilling på det relevante geografiske marked med en markedsandel på 100 pct. CPH er endvidere – som den eneste lufthavn i regionen – et knudepunkt for netværkstrafik.

³²¹ Kommissionens afgørelse af 21. december 1993 i sag nr. 94/19 om Sea Containers mod Stena Link, pkt. 63-64.

³²² Kommissionens beslutning af 21. december 1993 i sag nr. 94/119/EF om nægtelse af adgang til anlæggene i Rødby Havn, pkt. 5 og 7.

³²³ Kommissionens beslutning af 27. august 2003 i sag nr. 37.685, GVG/FS, pkt. 84.

1127. Der er således ingen aktører på det relevante marked, som faktisk (aktuelt) er i stand til at udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH. Dette forhold peger på, at der ikke på det relevante marked er faktiske alternativer til CPH's landingsbaneydelserne i Københavns Lufthavn.

1128. KFST har afholdt drøftelser med lufthavne og luftfartsselskaber.³²⁴ Disse drøftelser peger på, at luftfartsselskaberne og tillige i en vis grad lufthavnene ikke opfatter de relevante lufthavne i oplandsområdet (Billund, Malmö og Odense Lufthavn) som konkurrencedygtige alternativer til Københavns Lufthavn på kort eller mellemlangt sigt. Det fremgår endvidere af disse drøftelser, at de pågældende lufthavne og luftfartsselskaber ikke vurderer det som realistisk, at en udvidelse af de eksisterende lufthavne (herunder, hvis Terminal A opføres i én af de pågældende lufthavne) vil kunne medføre, at en eller flere af de pågældende lufthavne kan udgøre et faktisk alternativ til Københavns Lufthavn.

1129. Drøftelserne med lufthavnene i regionen peger endvidere entydigt på, at disse lufthavne ikke anser det for en realistisk mulighed at udvide kapaciteten ved at opføre en ny terminal.³²⁵ Det skyldes bl.a., at der på nuværende tidspunkt ikke mangler kapacitet i de pågældende lufthavne – det vil således formentlig ikke tiltrække hverken flere passagerer eller luftfartsselskaber, hvis de pågældende lufthavne udvider kapaciteten.

1130. KFST's drøftelser med lufthavne og luftfartsselskaber peger således på, at der ikke er faktiske alternativer til (CPH's landingsbaneydelser i) Københavns Lufthavn. Det fremgår i den forbindelse af pkt. 234 ovenfor, at Billund Lufthavn og Malmø Lufthavn i den forbindelse fremhævede, at der ikke i de pågældende lufthavne er det tilstrækkelige passagergrundlag til at drive en separat lavpristerminal såsom Terminal A.

1131. Det fremgår endvidere af KFST's drøftelser med luftfartsselskaber og rejsearrangører, at de adspurgte luftfartsselskaber og rejsearrangører for en altovervejende hovedpart, selv ikke ved en mærkbar besparelse, vil kunne påvirkes til at skifte fra Københavns Lufthavn til en af de pågældende tre lufthavne i regionen.³²⁶

1132. Disse udsagn stemmer overens med KFST's drøftelser med lufthavnene, hvoraf det fremgår, at det kun i ganske få tilfælde er sket, at et luftfartsselskab har fravalgt Københavns Lufthavn til fordel for en af de andre lufthavne i regionen.

1133. KFST har endvidere gennemført en markedsundersøgelse blandt Københavns Lufthavns passagerer, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 7, ovenfor, hvortil der henvises i det hele. Det fremgår af denne markedsundersøgelse, at Københavns Lufthavns passagerer ikke i væsentligt omfang ville benytte en alternativ terminal, hvis den opførtes i Billund eller Odense Lufthavn.

³²⁴ Jf. bilag 2 og 4.

³²⁵ Jf. KFST's drøftelser med lufthavne, bilag 4.

³²⁶ KFST's drøftelser med luftfartsselskaber og rejsearrangører, bilag 2 og 4.

1134. Det fremgår endvidere af KFST's markedsundersøgelse blandt passagerer, at Københavns Lufthavns passagerer fra Danmark ikke i nogen væsentlig grad ville foretrække at benytte Malmö Lufthavn, hvis Terminal A blev opført dér (og udbudet af ruter og afgang modsvarede Københavns Lufthavns).

1135. Det fremgår omvendt, at en relativt større del af Københavns Lufthavns svenske passagerer angiver at ville vælge Malmö Lufthavn, hvis Terminal A blev opført i Malmö Lufthavn og udbudet af ruter og afgang modsvarede Københavns Lufthavns, jf. pkt. 172 ovenfor. Det følger heraf, at der er en vis efterspørgsel blandt svenske passagerer efter et øget udbud i Malmö Lufthavn.

1136. I den forbindelse indikerer undersøgelserne udført af KFST blandt lufthavne og luftfartsvirksomheder samt rejsearrangører, at *udbyderne* på markedet ikke i væsentligt omfang er indstillede på at efterkomme passagerens (angivelige) efterspørgsel vedrørende Malmö. Luftfartsvirksomhederne og charterselskaberne angiver således, at det erfaringsmæssigt ikke kan lade sig gøre at flytte et tilstrækkeligt antal passagerer fra Københavns Lufthavn ved at udbyde flyvninger fra Billund, Malmö eller Odense Lufthavn.

1137. KFST's markedsundersøgelse peger således på, at der ikke er reelle alternativer til (CPH's landingsbaneydelser i) Københavns Lufthavn. Markedsundersøgelsen peger i den forbindelse på, at dette gælder både for så vidt angår netværkselskaber, såvel som for charterselskaber og lavprisoperatører.

Alternativer til den pågældende grund i Københavns Lufthavn

1138. En terminaloperatør kan opnå adgang til CPH's landingsbaner ved, at der stilles et egnet område til rådighed i Københavns Lufthavn.

1139. TA har i den forbindelse angivet over for KFST, at der ikke er alternativer til den grund, som TA ønsker at leje af CPH.³²⁷ Hertil kommer, at CPH ikke over for KFST har angivet, at der i Københavns Lufthavn skulle være faktiske alternativer til den pågældende grund, hvor TA ønsker at opføre Terminal A.

1140. CPH udlejer på nuværende tidspunkt grunde og fragtterminaler til fragtvirksomheder i Københavns Lufthavn. Den pågældende grund, som TA ønsker adgang til, er på nuværende tidspunkt ubrugt.

1141. Trafikstyrelsen har ved brev af 28. maj 2010 tilkendegivet, at den påtænkte Terminal A med parkeringsarealer formentlig vil kunne opføres på den pågældende grund uden at luftfartssikkerheden tilsidesættes.

³²⁷ Jf. Terminal A's brev af 22. september 2008, side 23.

1142. Dette indebærer, at såfremt Terminal A skal opføres i Københavns Lufthavn, da foreligger der ikke på lufthavnens grunde reelle alternativer til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn, som TA ønsker adgang til.

1143. Det kan i forlængelse heraf overvejes, om en terminaloperatør ligeledes kan få adgang til CPH's landingsbaner ved, at der stilles et område til rådighed *uden for Københavns Lufthavn*. Det står som udgangspunkt klart, at ikke enhver grund er egnet til at opføre en passagerterminal på. Det er bl.a. en forudsætning for rentabelt at drive en passagerterminal, at terminalen placeres på en grund, som har forbindelse med en lufthavns sikkerhedszoner "inden for hegnet". Hvis ikke terminalen placeres i tilstrækkelig forbindelse med lufthavnens sikkerhedszoner, men derimod "uden for hegnet", vil passagerer, personale, varer og bagage skulle security-tjekkes ikke blot i terminalen, men tillige igen ved ankomst til lufthavnen.

1144. Dette vil reelt medføre, at det vil være nødvendigt at anlægge endnu en terminal "inden for hegnet".³²⁸ Det er derfor nødvendigt, at en terminal placeres i tilstrækkelig forbindelse med en lufthavns sikkerhedszoner, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 5.

1145. Det følger heraf, at det kan være vanskeligt at opføre en passagerterminal på f.eks. grunde uden for en lufthavn, idet disse grunde ikke kan have forbindelse til en lufthavns sikkerhedszoner.

1146. Det er endvidere bl.a. en forudsætning for rentabelt at drive en passagerterminal, at terminalen placeres tilstrækkeligt tæt lufthavnens infrastruktur, herunder landingsbaner, brændstoflagre mv., jf. pkt. 104f ovenfor. Det er således en kommerciel forudsætning for rentabelt at drive en terminal, at terminalen placeres således, at passagerer og personale har tilstrækkelig kort og ubesværet adgang til den øvrige lufthavn. Dvs. tilstrækkelig tæt på adgangsveje med tilstrækkelige parkeringspladser, tilstrækkelig tæt på kollektiv transport, etc. Det vil omvendt være vanskeligt rentabelt at drive en passagerterminal uden for en lufthavn.

1147. Det følger samlet heraf, at det kan konstateres, at ikke hvilken som helst grund kan anvendes til brug for opførelsen af en passagerterminal. Grunden skal således nødvendigvis være placeret i en lufthavn, i tilstrækkelig forbindelse med den eller de relevante sikkerhedszoner samt være placeret i tilstrækkelig nærhed af lufthavnens øvrige infrastruktur i forhold til både passagerer og luftfartsselskaber.

1148. Det vurderes derfor, at det ikke udgør et reelt alternativ, hvis en terminaloperatør skal have adgang til CPH's landingsbaner ved, at der stilles et område til rådighed uden for Københavns Lufthavn. Der lægges i den forbindelse særligt vægt på, at passagerterminal skal placeres i umiddelbar

³²⁸ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 300/2008 EF og Kommissionens forordning nr. 185/2010 EU.

nærhed af lufthavnens landingsbaner af både logistiske og sikkerhedsmæssige årsager.

1149. Det vurderes på denne baggrund samlet, at der ikke foreligger et alternativ til adgangen til pågældende facilitet, CPH's landingsbaner, end ikke et mindre fordelagtigt alternativ.

4.4.2 Ad (ii) Et potentielt alternativ?

1150. Det følger af praksis, at det skal vurderes, om der foreligger et potentielt alternativ til den pågældende infrastruktur.

1151. Det er således en betingelse for at påbyde den dominerende virksomhed at levere, at den dominerende virksomheds facilitet ikke kan duplikeres; eller at det i hvert fald er uforholdsmæssigt vanskeligt at opbygge en tilsvarende facilitet på grund af økonomiske, tekniske eller retlige forhold.³²⁹ Det fremgår i den forbindelse af praksis, at vurderingen af rentabiliteten for etablering af en tilsvarende facilitet skal anlægges over en rimelig tidshorisont.³³⁰ Det fremgår i den forbindelse af Bronner-dommen, at:

*”Endvidere er der ifølge det oplyste hverken tekniske, retlige eller endog økonomiske forhold, der kan medføre, at det for enhver anden udgiver af dagblade vil være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, alene eller i samarbejde med andre udgivere, at opbygge sin egen landsdækkende udbringningsordning og anvende den ved distributionen af sine egne dagblade... det (er) ikke tilstrækkeligt at anføre, at en sådan opbygning ikke er økonomisk rentabel som følge af det beskedne oplag for det eller de dagblade, der skal distribueres.”*³³¹ [Egen understregning]

1152. Om hindringer af økonomisk art fremgår det af dommen i sagen om IMS Health (med henvisning til Bronner), at:

*” - for at kunne antages, at der foreligger hindringer af økonomisk art – [må det] i det mindste godtgøres, at det ikke er økonomisk rentabelt at opbygge en produktion, hvis størrelse svarer til produktionen hos den virksomhed, der kontrollerer det eksisterende produkt eller den eksisterende tjenesteydelse.”*³³² [Egen fremhævning]

1153. Det er således en betingelse efter praksis, at der ikke foreligger et potentielt alternativ til den pågældende facilitet, fordi det ikke er økonomisk rentabelt at opføre en sådan.

³²⁹ Dom af 26. november 1998 i sag C-7/97, Oscar Bronner, pkt. 44 og 46 og dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01, IMS Health, pkt. 28.

³³⁰ Rimelig tidshorisont, European Night Services, punkt 209 og Kommissionens beslutning af 2. juni 2004 i sag 38.096, Clearstream, punkt 227.

³³¹ Dom af 26. november 1998 i sag C-7/97, Oscar Bronner, pkt. 44-45.

³³² Dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01, IMS Health, pkt. 28.

1154. Betingelsen om økonomisk rentabilitet er efterfølgende behandlet i Kommissionens beslutning om GVG/FS, som angik adgangen til det italienske jernbanemarked.³³³ Den relevante målestok for Kommissionens vurdering var her virksomhedens planlagte produktion i forhold til investeringens størrelse.

1155. Det skal i overensstemmelse hermed undersøges, om det er rentabelt at anlægge en ny lufthavn – hvor landingsbanerne er på størrelse med CPH's baner i Københavns Lufthavn – til brug for opførelsen af den planlagte Terminal A på det relevante geografiske marked.

1156. Det vurderes, at det ikke rentabelt kan lade sig gøre at anlægge en ny lufthavn til brug for opførelsen af den planlagte Terminal A.

1157. Der lægges *for det første* vægt på, at de gældende krav om tilladelser mv. for at drive lufthavn udgør en væsentlig barriere for adgangen til markedet.³³⁴ Miljøgodkendelser, herunder godkendelse af betydningen af en lufthavns placering i støjkonsekvenszonen, er vanskelige at opnå, og ansøgnings- og evalueringsprocessen kan strække sig over flere år.³³⁵

1158. F.eks. har CPH ikke opnået at få en tilladelse til at udvide Roskilde Lufthavn, således at lufthavnen kan modtage (større) passagerfly. CPH har således tidligere ansøgt om udvidelse af Roskilde Lufthavn, for at åbne muligheden for at (større) rutefly kan lande og lette fra Roskilde Lufthavn. HUR vedtog i den forbindelse den 26. oktober 2006 et forslag til regionplanlægning, som omfattende en udvidelse af Roskilde Lufthavn. Vedtagelsen var efterfølgende i offentlig høring. En række kommuner indgav i den forbindelse en klage til Naturklagenævnet, idet kommunerne fandt, at reglerne i miljøvurderingsloven ikke var overholdt.

1159. Den 12. februar 2008 traf Naturklagenævnet afgørelse i sagen om HUR's vedtagelse af et regionplantillæg for udvidelse af Roskilde Lufthavn. Naturklagenævnet ophævede HUR's vedtagelse af regionplantillæg på baggrund af en manglende iagttagelse af miljøvurderingslovens bestemmelser. Naturklagenævnet hjemviste sagen til fornyet behandling i Miljøcenter Roskilde.³³⁶ Det seneste forslag var således 3 år undervejs, og behandlingen i Naturklagenævnet tog yderligere 1½ år. CPH har imidlertid angivet over for KFST, at CPH ikke har trukket ansøgningen om udvidelse af lufthavnen tilbage.

³³³ Kommissionens beslutning af 27. august 2003 i sag nr. 37.685, GVG/FS, pkt. 84.

³³⁴ Jf. Miljøministerens bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning. Dette forhold illustreres også af processen omkring udvidelsen af Roskilde Lufthavn.

³³⁵ Roskilde Miljøcenter v/Gert Agger har oplyst, at gennemsnitssagsbehandlingstiden for en VVM-vurdering for f.eks. udvidelse af en mindre lufthavn såsom Roskilde er ca. 1 år, og at Naturklagenævnet er klageinstans efter bl.a. planloven, mens Miljøklagenævnet er klageinstans efter bl.a. lov om miljøbeskyttelse.

³³⁶ Miljøcenter Roskilde har overtaget området, efter HUR blev nedlagt.

1160. Det fremgår af det ovenstående, at det er mere end 5 år siden, at CPH søgte om tilladelse til at udvide Roskilde Lufthavn.

1161. Det vurderes samlet set, at de gældende retlige krav om tilladelser mv. for at drive lufthavn udgør en væsentlig barriere for at opføre en ny lufthavn. Det følger heraf, at der ikke foreligger et potentielt alternativ til adgangen til den pågældende facilitet (CPH's landingsbaner i Københavns Lufthavn).

1162. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Roskilde Lufthavn i forhold til denne sag ikke kan anses for at udgøre et alternativ til Københavns Lufthavn, idet Roskilde Lufthavn ejes af CPH.

1163. Hertil kommer, at der *for det andet* ikke ses at være egnede arealer, hvor der kan anlægges en ny lufthavn, der vil kunne konkurrere effektivt med Københavns Lufthavn. Anlæg af en lufthavn svarende til den eksisterende Københavns Lufthavn vil kræve et egnet areal på ca. 11,8 km² med tilstrækkelig adgang til højklasede trafikforbindelser.³³⁷

1164. Der lægges *for det tredje* vægt på, at den nødvendige investering forbundet med at anlægge en ny lufthavn sandsynligvis ikke vil kunne genvindes inden for en rimelig tidsperiode.

1165. Investeringen i en lufthavn svarende til Københavns Lufthavn udgør et større milliardbeløb.³³⁸ Det fremgår i den forbindelse af afsnit 3 ovenfor vedrørende CPH's dominerende stilling, at hverken Billund, Malmö eller Odense Lufthavn er i stand til at yde et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH på trods af lavere priser. Det skyldes bl.a. Københavns Lufthavns trafikmæssige placering med en unik adgang til bus, tog, metro og motorvej. Anlæg af en ny lufthavn (som skal kunne konkurrere effektivt med CPH) vil derfor kræve betydelige investeringer forbundet med at knytte den pågældende nyanlagte lufthavn til den eksisterende infrastruktur (bl.a. vej og tognettet).

1166. En sådan investering ses ikke at kunne genvindes inden for en rimelig tidshorisont. Det er da også kendetegnende, at samtlige større danske lufthavne er offentligt anlagt og finansieret, og først senere er videresolgt.

1167. Det vurderes på den baggrund samlet, at der ikke foreligger et potentielt alternativ til CPH's landingsbaner.

1168. Betingelse (i) om, at adgang til den pågældende facilitet er *nødvendig* for at kunne agere på det beslægtede marked er derfor opfyldt. Det skyldes, at der ikke foreligger et faktisk eller et potentielt alternativ til CPH's landingsbaner i Københavns Lufthavn.

³³⁷ Københavns Lufthavns areal fremgår af CPH's hjemmeside: www.cph.dk/CPH/DK/OmCPH/Strategi+og+fakta/Fakta.htm.

³³⁸ Jf. CPH's årsrapport 2009, hvoraf det fremgår at alene anskaffelsesværdien for lufthavnens materielle aktiver er ca. 13,4 mia. kr.

4.4.3 CPH's hørings svar

1169. CPH har angivet, at *"Betingelsen er ikke opfyldt, allerede fordi det ikke er nødvendigt for Terminal A at få adgang til CPH's landingsbaner for at tilbyde terminalydelse, jf. ovenfor. CPH stiller lufthavnsinfrastrukturen, herunder landingsbanerne, til rådighed for alle operatører på lige vilkår. Der er således ikke den nødvendige upstream-downstream-forbindelse i KFST's analyse, fordi Terminal A ikke skal bruge landingsbaner som noget relevant input."*

1170. KFST bemærker hertil, at markedsforholdene i denne sag tilsiger, at hvis en konkurrerende terminaloperatør skal kunne konkurrere effektivt med CPH, da er det nødvendigt for den pågældende aktør at have adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup. Uden adgang til landingsbaner ingen passagerterminal, jf. afsnit 12 ovenfor.

1171. CPH har endvidere angivet, at *"Det er CPH's opfattelse, at bl.a. Malmø Lufthavn udgør et reelt alternativ til CPH"*.

1172. CPH har i den forbindelse angivet, at *"Det forhold, at Ryanair og andre luftfartsselskaber i en årrække har opereret fra Malmø Lufthavn, og at Ryanair netop har besluttet sig for at vende tilbage til Malmø Lufthavn fra sommeren 2011, viser, at lavprisselskaberne betragter Malmø Lufthavn som et alternativ til CPH."*

1173. KFST bemærker i den forbindelse, at Malmø Lufthavn ikke er en del af det relevante marked, jf. udkastet til afgørelse, pkt. 899-1047. Alene af denne grund, kan Malmø Lufthavn ikke udgøre et alternativ til CPH.

1174. KFST bemærker endvidere, at Ryanair trak sig i 2007 ud fra Malmø Lufthavn, efter lavprisselskabet forgæves havde uden held at benytte Malmø Lufthavn som et alternativ til Københavns Lufthavn.³³⁹ Så vidt styrelsen er orienteret, så faldt Ryanairs exit fra Malmø Lufthavn sammen med, at Ryanair ikke længere kunne få opstartsrabatter i Malmø Lufthavn.

1175. Det forhold, at Ryanair har åbnet 2-3 ruter ud af Malmø Lufthavn over sommeren 2011 (hvor selskabet nu igen kan modtage opstartsrabatter) medfører dermed ikke, at Malmø Lufthavn kan karakteriseres som et alternativ til Københavns Lufthavn.

1176. CPH har i den forbindelse angivet, at *"Det bemærkes i den forbindelse, at det ifølge praksis ikke kan tillægges vægt, at Malmø Lufthavn ikke er lige så stor som CPH, da der ifølge praksis må "godtgøres, at det ikke er økonomisk rentabelt at opbygge endnu en ... ordning ..., hvis [omfang] svarer til [omfanget] ... gennem den eksisterende ordning". Dette kan ifølge praksis ske "alene eller i samarbejde med andre", jf. Bronner-sagen, præmis 46."*

³³⁹ Se bl.a. artiklen herom på hjemmesiden www.nordicflights.co.uk/ryanair-malmo/

1177. KFST bemærker hertil, at det fremgår af afgørelsen, jf. pkt. 1151-1153, med henvisning til netop Bronner-sagen, at det er en betingelse efter praksis, at der ikke foreligger et alternativ til den pågældende facilitet, fordi det ikke er økonomisk rentabelt at opføre en sådan.

1178. KFST har herefter både vurderet, om der foreligger aktuelle eller potentielle alternativer – og om Malmø Lufthavn udgør et sådant alternativ.

1179. Det er i den forbindelse ikke tillagt vægt, at Malmø Lufthavn ikke er ”lige så stor” som Københavns Lufthavn. Det er derimod tillagt afgørende vægt, om det er muligt for en konkurrerende terminaloperatør at konkurrere effektivt fra Malmø Lufthavn givet markedsforholdene på tidspunktet for leveringsnægtelsen.

1180. Som det fremgår ovenfor, viser de faktiske forhold og KFST’s markedsundersøgelse blandt passagerer, luftfartsselskaber og lufthavne, at det ikke er tilfældet. Det fremgår i den forbindelse af markedsbeskrivelsen, at der på nuværende tidspunkt er ledig kapacitet i Malmø Lufthavn. Det er således ikke kapacitetsmæssige forhold, som medfører, at det ikke kan lade sig gøre at konkurrere effektivt fra Malmø Lufthavn.

1181. CPH har endvidere angivet, at ”KFST’s analyse er i øvrigt forkert, fordi der efter teori og praksis må lægges vægt på, om der er alternative muligheder, og ikke om alternativerne er af en karakter, som gør, at den adgangssøgende af egne økonomiske grunde ikke anser dem for alternativer”.

1182. KFST bemærker hertil, at vurderingen af betingelsen om ”nødvendighed” er foretaget i overensstemmelse med praksis. Vurderingen retter sig derfor mod, om der objektivt set er alternative muligheder for at anlægge den konkurrerende terminal på det relevante marked. I vurderingen inddrages ikke økonomiske eller retlige forhold specifikke for TA’s forretningsplan.

1183. Vurderingen er således objektiv, og inddrager ikke TA’s egne økonomiske forhold. KFST henviser i det hele til afgørelsen, pkt. 1116-1168.

1184. KFST henviser i den forbindelse til Kommissionens sag om Frankfurt Lufthavn.³⁴⁰ I denne sag ønskede en virksomhed at udføre ground handling i Frankfurt Lufthavn. Lufthavnen havde hidtil forbeholdt sig at udføre ground handling på forpladsen selv. Den ”ydelse” som ground handling virksomheden ønskede at få adgang til, var adgang til at servicere de luftfartsselskaber, som benyttede lufthavnens landingsbaner og forplads. Kommissionen fandt, at Frankfurt Lufthavn (FAG) havde misbrugt sin dominerende stilling til at monopolisere det beslægtede marked for ground handling på forpladsen. Dette marked havde ikke tidligere været liberaliseret i Frankfurt Lufthavn.

³⁴⁰ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801, Frankfurt Lufthavn, pkt. 14-17, 55-56 og 65.

1185. CPH har endvidere angivet, at der findes alternativer til Københavns Lufthavn Kastrup ”i form af grunde uden for CPH.”

1186. KFST bemærker i den forbindelse, at det fremgår af afgørelsen, jf. umiddelbart ovenfor, at det af både logistiske, økonomiske og retlige grunde reelt ikke er muligt at placere en terminal ”uden for hegnet”.

1187. KFST skal her fremhæve, at hvis en passagerterminal skal anlægges ”uden for hegnet”, så medfører reglerne om security, at passagerer, personale, varer og bagage skal security-tjekkes ikke blot i terminalen, men tillige igen ved ankomst til lufthavnen.³⁴¹

³⁴¹ TA har angivet i brev af 10. august 2011, at ”Alle dele af en lufthavn, hvor ”rene” afrejssende passagerer har adgang til, skal efter de gældende EU regler, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 og Kommissionens forordning (EU) nr. 185/2010, være CSRA. I Københavns Lufthavn omfatter CSRA-området udover selve terminalområdet også forpladsen hvor flyene holder parkeret. Således er flyene også inde i CSRA-området. [...]”

Det særlige sikkerhedsområde CSRA, som er en del af lufthavnens sikkerhedsområde ”Airside/SRA”, strækker sig ud til og med flyet på gaten, således at passageren ikke skal efterses yderligere før flyrejsen.

Terminal A har allerede i det nuværende layout den udfordring, at passagerne skal bringes fra Terminal A's CSRA område til Københavns Lufthavns A/S' CSRA område. Dette kan alene lade sig gøre, fordi det sker inden for lufthavnens sikkerhedsområde ”Airside” – alligevel er det belagt med store sikkerhedsmæssige udfordringer, der bl.a. indebærer forseglede busser og avanceret overvågning. Myndighederne har endnu ikke godkendt den endelige udformning af dette setup. [...]

En passagerterminal til sikkerhedsmæssig håndtering af såvel passagerer som bagage, der ligger uden for en lufthavn, er ikke mulig. En sådan terminal skulle fortsat have sikkerhedsområde Airside samt CSRA, hvor passageren opholder sig efter sikkerhedseftersynet.

Det er imidlertid ikke muligt at etablere et CSRA-område uden for en lufthavn, idet CSRA efter de gældende regler definatorisk skal befinde sig inden for lufthavnens område.

Selv hvis det havde været muligt at etablere et nyt CSRA-område uden for lufthavnens område ville den ”rene” passager, der befandt sig i et sådant område, skulle transporteres via landside – altså et offentlig tilgængeligt område uden for lufthavnens sikkerhedszoner – for at komme over i den ”rigtige” lufthavns airside område.

Det ville betyde, at den ”rene” passager igen skulle igennem et fuldstændigt eftersyn ved indgangen til lufthavnens airside. Et sådant eftersyn kan i praksis alene gennemføres i en passagerterminal. Med andre ord – selv hvis det havde været muligt at etablere en passagerterminal uden for lufthavnens område, ville en sådan terminal ikke kunne erstatte en passagerterminal placeret i den ”rigtige” lufthavn, hvorfor man ville ende op med to passagerterminaler i stedet.

Overført til Københavns Lufthavn vil det – selv hvis det havde været muligt at etablere et CSRA område uden for lufthavnens område – ikke være muligt at placere Terminal A uden for lufthavnen. [...]

1188. Dette vil reelt medføre, at det vil være nødvendigt at anlægge endnu en terminal ”inden for hegnet”.³⁴² Det er derfor nødvendigt, at en terminal placeres i tilstrækkelig forbindelse med en lufthavns sikkerhedszoner.

1189. KFST har derfor sammenfattende vurderet, at en eventuel terminal skal placeres ”inden for hegnet”.

1190. KFST har i den forbindelse inddraget den løsning på forholdene vedrørende safety og security forhold, som TA har udarbejdet i samarbejde med Trafikstyrelsen.

1191. CPH angiver i den endvidere, at ”KFST udelader endvidere, at den grund Terminal A ønsker at leje er placeret i lufthavnens østområde, hvilket vil indebære en omfattende buskørsel af passagerer og bagage. ...”

1192. Dette udsagn er ikke korrekt. Det fremgår af afgørelsen, at den af TA foreslåede og af Trafikstyrelsen foreløbigt godkendte løsning vil indebære, at passagerer og bagage fragtes med bus. Styrelsen henviser i den forbindelse bl.a. til pkt. 318-319, Figur 13 pkt. 336-337, 345 og Figur 14 samt bilag 15, hvor disse forhold er behandlet.

1193. CPH angiver endvidere, at ”En Terminal A vil således indebære omfattende buskørsel, uanset om en sådan terminal placeres i lufthavnens fragtområde eller uden for lufthavnens fragtområde ”

1194. KFST bemærker, at det fremgår af udkastet til afgørelse, jf. ovenfor, at den af Airport Terminal A ApS foreslåede forretningsmodel omfatter buskørsel af passagerer og bagage.

1195. Det afgørende forhold for vurderingen af ”nødvendighed” er imidlertid ikke, om passagererne transporteres med bus eller ej. Det afgørende er, at terminalen på grund af især forhold vedrørende security skal placeres ”inden for hegnet”.

4.5 Ad (ii) Nægtelsen kan udelukke enhver effektiv konkurrence

1196. Det følger endvidere af praksis, at det er en betingelse for at finde, at en leveringsnægtelse udgør et misbrug af dominerende stilling, at afslaget på at levere skal være egnet til at udelukke *enhver effektiv konkurrence*.³⁴³

1197. Det fremgår i denne forbindelse af Rettens dom om Clearstream Banking – med henvisning til dommen om Microsoft, at:

”hvad angår kriteriet om fjernelse af enhver konkurrence, er det med henblik på at påvise, at der foreligger en overtrædelse af artikel 82 [102] EF, ikke nødvendigt at godtgøre, at enhver konkurrence på

³⁴² Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 300/2008 EF og Kommissionens forordning nr. 185/2010 EU.

³⁴³ Se f.eks. dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 326 og 332.

markedet vil blive udelukket, men derimod om der er fare, eller sandsynlighed for, at nægtelsen fører til udelukkelse af enhver effektiv konkurrence på markedet.”³⁴⁴ [Egen fremhævning]

1198. Det skal således godtgøres, at der er fare eller sandsynlighed for, at leveringsnægtelsen udelukker enhver mulighed for TA og andre aktører for at konkurrere effektivt med CPH på det beslægtede marked for levering af terminalydelse.

1199. Det skal derfor undersøges, om (i) den planlagte TA vil kunne påføre de eksisterende anlæg i Københavns Lufthavn effektiv konkurrence. Hvis det ikke er tilfældet, så udelukker CPH's leveringsnægtelse ikke en effektiv konkurrence fra TA. Det skal herefter undersøges, om (ii) CPH's leveringsnægtelse udelukker den effektive konkurrence fra alle andre relevante aktører. Hvis det ikke er tilfældet, så udelukker CPH's leveringsnægtelse ikke en effektiv konkurrence på markedet.

1200. Hvis begge forhold er opfyldt, dvs. at leveringsnægtelsen udelukker den effektive konkurrence på hele markedet (både fra TA og fra andre aktører), så er denne betingelse opfyldt.

4.5.1 Ad (i) Kan TA konkurrere effektivt på det relevante marked?

1201. Det fremgår af markedsbeskrivelsen, jf. afsnit 9, at TA forventer,

at Terminal A som udgangspunkt skal betjene ca. [x] mio. afgående passagerer,

at Terminal A kan håndtere en væsentlig øget efterspørgsel ud over [x] mio. passagerer,³⁴⁵ og

at passagererne i Terminal A for den overvejende del vil være charter eller punkt-til-punkt passagerer, idet Terminal A som udgangspunkt ikke kan håndtere transfer i væsentligt omfang. TA vil således kunne konkurrere med CPH om at levere terminalydelse til (især) charter og punkt-til-punkt passagerer og luftfartsselskaber.

1202. Det fremgår endvidere af konsekvensanalysen, jf. afsnit 4.9 nedenfor,

at TA vil kunne påvirke ("conteste") minimum 1,5 og maksimum 6 millioner passagerer ud af de nuværende ca. 11 millioner afgående passagerer i Københavns Lufthavn, og

at TA's samlede omkostningsniveau angiveligt vil ligge lavere end CPH's omkostningsniveau i både Terminal 2 og 3 og i lavprisfingern CPH Go.

³⁴⁴ Jf. Rettens dom af 9. september 2009 i sag nr. T-301/04 om Clearstream Banking AG, pkt. 148.

³⁴⁵ Det fremgår i den forbindelse af TA's business plan, at Terminal A er opført med tanke på senere udvidelse, såfremt efterspørgslen overstiger kapaciteten, jf. bilag 14.

1203. Det fremgår samlet set heraf, at TA vil kunne konkurrere med CPH om en ikke-uvæsentlig del af Københavns Lufthavns nuværende passagermængde, som ikke efterspørger egentlig transfer.

1204. Det kan i den forbindelse bemærkes, at CPH offentliggjorde virksomhedens planer for lavprisalternativet CPH Go omtrent samtidig med, at TA anmodede CPH om adgang til at opføre Terminal A i Københavns Lufthavn.

1205. Det forhold, at TA ikke kan konkurrere med CPH om samtlige luftfartsselskabernes afgang/passagerer er ikke til hinder for, at TA ud fra en konkurrenceretlig vurdering kan konkurrere effektivt med CPH.

1206. *For det første* kan TA som beskrevet ovenfor konkurrere med CPH om en ikke-uvæsentlig del af passagererne og luftfartsselskaberne.

1207. *For det andet* kan selv en delvis konkurrenceudsættelse af en virksomheds aktiviteter erfaringsmæssigt medføre gevinster for (for)brugerne. TA vil ifølge virksomhedens forretningsplan ikke på kort sigt kunne håndtere transferpassagerer i større omfang, jf., markedsbeskrivelsen, afsnit 9. Det fremgår imidlertid af forretningsplanen, at Terminal A kan udbygges til at kunne håndtere transfer. Dette vil dog kræve yderligere investeringer. Det følger heraf, at selvom TA ikke vil kunne konkurrere med CPH om alle Københavns Lufthavns passagerer i udgangspunktet, da vil TA på et længere sigt kunne erobre markedsandele også på transfersegmentet, hvis CPH fastsætter virksomhedens priser tilstrækkeligt højt.

1208. Det vurderes på denne baggrund, at TA vil kunne udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH på det relevante beslægtede marked for passagerterminalydelser og kommercielle ydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer.

1209. Det er herefter relevant at undersøge, om der på nuværende tidspunkt er andre aktører på det relevante marked, som kan konkurrere effektivt med CPH. Hvis det er tilfældet, er CPH's leveringsnægtelse ikke i strid med konkurrencereglerne.

4.5.2 Ad (ii) Kan andre aktører konkurrere effektivt på det relevante marked

1210. Det følger af praksis, at en dominerende virksomheds leveringsnægtelse særligt vil være egnet til at begrænse konkurrencen, hvis den dominerende virksomhed har en stærk markedsposition på det relevante beslægtede marked.³⁴⁶ Det fremgår af Kommissionens artikel 102-meddelelse, i afsnittet om eliminering af den effektive konkurrence ved leveringsnægtelse, at:

”Der er normalt større sandsynlighed for, at den effektive konkurrence elimineres, jo større en markedsandel, den dominerende virksomhed

³⁴⁶ Se bl.a. Domstolens dom af 3. november 1985 i sag nr. 311/84, Telemarketing, Domstolens dom af 13. december 1991 i sag nr. C-18/88, RTT og Domstolens dom af 17. november 1992 i sag nr. C-271/90, Spanske teletjenester.

har på downstream-markedet, jo færre kapacitetsbegrænsninger den dominerende virksomhed har i forhold til konkurrenterne på downstream-markedet, jo større substitution der er mellem den dominerende virksomheds og konkurrenternes produkter på downstream-markedet, jo større en andel af konkurrenterne på downstream-markedet, der berøres, og jo mere sandsynligt det er, at den efterspørgsel, der kunne dækkes af de konkurrenter, der hindres adgang til markedet, dirigeres væk fra dem og over til den dominerende virksomhed.”³⁴⁷

1211. Det følger heraf, at der kan anlægges en helhedsvurdering af, om CPH's leveringsnægtelse udelukker den effektive konkurrence under inddragelse af bl.a. CPH's markedsandel, om CPH ved leveringsnægtelsen forbeholder en kundegruppe til sig selv, mv.

1212. I denne sag er CPH's leveringsnægtelse således særligt egnet til at begrænse konkurrencen, idet CPH besidder en meget stærk markedsposition ikke blot på det relevante forudgående marked for adgang til landingsbanydelser, jf. afsnit 3 ovenfor, men tillige på det relevante beslægtede marked for terminalydelser ydelser.

1213. CPH besidder en markedsandel på 100 pct. på det relevante forudgående marked for landingsbaner. CPH besidder en tilsvarende markedsandel på det beslægtede produktmarked for terminalydelser.³⁴⁸ Det fremgår endvidere af afsnit 3 ovenfor, at Københavns Lufthavn som regionens knudepunkt for netværkstrafik besidder en unik position. Københavns Lufthavn er således en vigtig handelspartner for i hvert fald netværksselskaber i regionen. Disse forhold understøtter, at CPH's adfærd er egnet til at eliminere den effektive konkurrence.

1214. Det fremgår endvidere, at CPH's takster ligger ca. 30-40 pct. over prisen i henholdsvis Malmö og Odense Lufthavn, jf. bilag 4.

1215. Det fremgår af KFST's markedsundersøgelse, at luftfartsselskaber ikke vil skifte væk fra Københavns Lufthavn, hvis prisen på ydelser i lufthavnen stiger væsentligt. Det fremgår i den forbindelse af markedsundersøgelsen, at passagererne ikke vil benytte andre lufthavne i regionen, selv hvis prisen på lufthavnenes ydelser falder med betydeligt mere end 10 pct. Det fremgår i den forbindelse, at det konkret ikke er lykkedes for de øvrige lufthavne i Københavns Lufthavns opland at få ét luftfartsselskab til at skifte fra Københavns Lufthavn til de øvrige regionale lufthavne.

1216. De øvrige lufthavne i Københavns Lufthavns opland udgør således ikke et reelt alternativ til Københavns Lufthavn, og Malmö og Odense Luft-

³⁴⁷ Vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, 2009/C 45/02, pkt. 85.

³⁴⁸ Selv hvis markedet afgrænses bredere til at omfatte også Odense og Malmö Lufthavne, vil CPH have en meget høj markedsandel på over 90 pct.

havn er således på nuværende tidspunkt ikke i stand til at konkurrere effektivt med Københavns Lufthavn om en væsentlig del af luftfartsselskaberne/passagemængden.³⁴⁹ Disse forhold understøtter, at CPH's adfærd er egnet til at eliminere enhver effektiv konkurrence.

1217. Terminalydelse, som på nuværende tidspunkt leveres af CPH i Københavns Lufthavn er på produktsiden substituerbare med de ydelser, der leveres i de regionale lufthavne og potentielt i Terminal A (som dog ikke kan håndtere transferbagage). Dette forhold understøtter, at CPH's adfærd er egnet til at eliminere den effektive konkurrence.

1218. Det fremgår således sammenfattende, at TA vil være i stand til at konkurrere effektivt, såfremt virksomheden får adgang til CPH's landingsbaner – og at der omvendt ikke er andre aktører i Københavns Lufthavns opland, som kan udøve et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

1219. Det vurderes på denne baggrund samlet, at CPH's leveringsnægtelse er egnet til at udelukke enhver effektiv konkurrence på det relevante beslægtede marked for terminalydelse.

1220. Betingelse (ii) om, at afslaget på at levere skal være egnet til at udelukke *enhver effektiv konkurrence* er dermed opfyldt i denne sag.

4.5.3 Begrænser CPH's adfærd konkurrencen om at udbyde kommercielle ydelser?

1221. Det fremgår af markedsafgrænsningen i denne sag, at det relevante beslægtede produktmarked er afgrænset til terminalydelse til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer. Det fremgår endvidere, at markedet ikke segmenteres yderligere, og at der med terminalydelse således menes såvel aeronautiske som associerede kommercielle ydelser. Det fremgår endvidere ovenfor af afsnit 4.5.1 og afsnit 4.5.2, at CPH's adfærd er egnet til at udelukke den effektive konkurrence på dette beslægtede marked.

1222. CPH har imidlertid angivet over for KFST, at en adgang til at udbyde terminalydelse ikke bør omfatte en adgang til at udbyde kommercielle ydelser i form af (især) parkering og retail.

1223. Det skal derfor undersøges, om det er "nødvendigt" for konkurrencen på det beslægtede marked for terminalydelse, at en terminaloperatør (såsom TA) får adgang til at udbyde kommercielle ydelser, herunder parkering og diverse andre serviceydelser til terminalens passagerer og luftfartsselskabernes ansatte, mv.³⁵⁰ Kun i det omfang, at CPH's adfærd er egnet til at udelukke den effektive konkurrence på markedet for både aeronautiske og

³⁴⁹ Se endvidere bilag 22, hvoraf det fremgår, at Malmö og Odense Lufthavn heller ikke potentielt vil kunne lægge et effektivt konkurrencemæssigt pres på CPH.

³⁵⁰ Herunder grunde inden og uden for terminalbygningen til brug for andre ydelser end de ydelser, som luftfartsselskaberne betaler henholdsvis passagerafgift, CUTE-afgift og handlingafgift for.

kommercielle terminalydelser *set i sammenhæng*, kan CPH pålægges (også) at give TA adgang til at udbyde kommercielle ydelser.

1224. Det skal her understreges, at dette forhold omvendt ikke skal vurderes i forhold til, om det er ”objektivt nødvendigt” for TA at udbyde parkering.³⁵¹ Objektiv nødvendighed skal vurderes i forhold til spørgsmålet, om adgang til CPH’s landingsbaner er ”objektivt nødvendigt” for at udbyde terminalydelser. Og kun i den sammenhæng. Det skal således ikke vurderes, om en given del-ydelse er ”objektivt nødvendigt” for en udbyder af terminalydelser (såsom TA).

1225. Ifølge TA’s forretningsplan, skal Terminal A i lighed med de eksisterende terminalbygninger danne ramme om samtlige terminalydelser, aeronautiske såvel som kommercielle, der udbydes inden for rammerne af/på arealerne i forbindelse med en terminal. TA’s forretningsplan for drift af terminalen omfatter således både aeronautiske ydelser (bagagehåndtering, passagerhåndtering, mv.) og kommercielle ydelser (IT, parkering af biler, udlejning af lokaler til restauratører, tax free, etc.).

1226. Driften af den planlagte Terminal A forudsætter i forretningsplanen både forskellige typer af aktiviteter i terminalen og såvel som forskellige aktiviteter udenfor terminalen – herunder blandt andet parkering, men også f.eks. bustransport af passagerer, håndtering af bagage, mv.

1227. [x]

1228. [x]

1229. [x]

1230. Det følger endvidere af BL 9-15 (som et led i den incitamentskabende fall-back model), at CPH skal overføre en andel af merafkastet fra det kommercielle område til det aeronautiske område. Andelen skal udgøre minimum 10 pct. af afkastet fra det kommercielle område og maksimalt 50 pct.

1231. Driften af de eksisterende terminaler i Københavns Lufthavn er således på indtægtssiden nært forbundet med CPH’s kommercielle aktiviteter i og i forbindelse med terminalerne.

1232. Denne sammenhæng mellem og overførsel af midler mellem det kommercielle og det aeronautiske område peger på, at en *lige så effektiv aktør*³⁵² på markedet for terminaldrift udelukkes fra markedet, medmindre

³⁵¹ Forholdet vedrørende ”objektiv nødvendighed” er vurderet i afsnittet om misbrug, afsnit 4.4. Forholdet omkring udelukkelsen af den effektive konkurrence er vurderet i det følgende afsnit 4.5.

³⁵² Jf. i denne retning Kommissionens vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel [102], pkt. 23f. Denne betingelse, som ikke umiddelbart kan genfindes ordret i praksis, ses imidlertid at være i overensstemmelse med Traktatens generelle målsætning om at sikre effektiv konkurrence (og dermed sikre forbrugervelfærden).³⁵²

denne aktør i et tilsvarende, rimeligt omfang har mulighed for at tilbyde passagerer og luftfartsselskaber associerede kommercielle ydelser, såsom parkering af biler, udleje af butikslokaler, IT-ydelser, etc.

1233. Dette indebærer i nærværende sag alt andet lige, at selvom TA drives mere effektivt end de eksisterende terminaler, vil virksomheden ikke kunne konkurrere effektivt, hvis TA udelukkes fra at udbyde de kommercielle ydelser, der almindeligvis udbydes i forbindelse med terminal/lufthavnsdrift – og herunder altså parkering.

1234. KFST's markedsundersøgelse blandt passagerer peger i den forbindelse på, at især (prisen på) parkering er vigtigt for passagerernes valg af terminal, jf. pkt. 175 ovenfor.

1235. KFST's drøftelser med lufthavne peger endvidere sammenfattende på, at drift af parkeringspladser er nært forbundet med at drive lufthavn. For de større regionale lufthavne gælder det således, at driften af parkeringspladser er en væsentlig kilde til indkomst, foruden hvilken lufthavnstaksterne ellers ville stige.³⁵³ På nuværende tidspunkt har samtlige større danske lufthavne samt Malmö Lufthavn parkering i forbindelse med lufthavnen.

1236. Det fremgår endvidere af internationale undersøgelser på området for (lavpris)terminaler, at indtjening på det kommercielle område er af væsentlig og voksende betydning for udbydere af terminalydelser.³⁵⁴ Der er således ud fra et praktisk, operationelt synspunkt et meget nært forhold mellem at udbyde aeronautiske terminalydelser og at udbyde kommercielle terminalydelser.

1237. Det kan på baggrund heraf konstateres, at det er en almindelig, generelt forekommende del af det at drive en passagerterminal, at der udlejes parkeringspladser og udbydes andre kommercielle ydelser til brugerne af terminalen. Det kan endvidere konstateres, at hvis en terminal skal drives som et reelt "full scale" alternativ til de eksisterende terminaler i Københavns Lufthavn, da er det centralt, at der kan udbydes associerede kommercielle ydelser som led i denne drift.

1238. Det følger heraf, at det vil udelukke den effektive konkurrence, hvis ikke TA gives adgang til at udbyde både aeronautiske terminalydelser og associerede kommercielle terminalydelser, herunder parkering.

³⁵³ Jf. bilag 4.

³⁵⁴ Se bl.a. "Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition" fra Centre for Asia Pacific Aviation; "Global LCC Outlook Report", fra Centre for Asia Pacific Aviation, 2009; "Low Cost Airport Terminals Report, 2009 edition", s. 36 og "Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic" fra OECD, 2009, s. 40-41 og "The joint venture terminal 2 at Munich Airport and the consequences: A competition analysis", Conference on applied infrastructure research, 8. oktober 2005.

4.5.4 CPH's hørings svar

1239. CPH har endvidere angivet, at *"Ser man imidlertid på passagerafgiften alene, der er den primære takst for terminalydelse, [x]. Det er således ikke en objektiv nødvendighed for rentabelt at udbyde terminalydelse tillige at have adgang til at udbyde kommercielle ydelser, og betingelserne for at give adgang er derfor heller ikke af denne grund til stede."*

1240. KFST vurderer, at sammenhængen mellem det kommercielle og det aeronautiske område, [x], betyder, at en lige så effektiv aktør³⁵⁵ på markedet for terminaldrift udelukkes fra markedet, medmindre denne aktør i et tilsvarende, rimeligt omfang har mulighed for at tilbyde passagerer og luftfartselskaber associerede kommercielle terminalydelse, såsom parkering af biler, udleje af butiklokaler, IT-ydelser, etc.

1241. Det forhold, at CPH – med det formål, at skabe en incitamentsbaseret takststruktur – har valgt, at fastsætte en takststruktur, hvor det udelukkende er dele af de aeronautiske takster, der subsidieres, er alene en teknikalitet. Realiteten er, at det er en forudsætning for at kunne konkurrere effektivt på markedet for terminaldrift, at en udbyder ikke udelukkes fra at udbyde de kommercielle ydelser, der almindeligvis udbydes i forbindelse med terminal/lufthavnsdrift – og herunder altså parkering.

1242. Hertil kommer, at der efter et praktisk, operationelt synspunkt er et meget nært forhold mellem at udbyde aeronautiske terminalydelse og at udbyde kommercielle terminalydelse, jf. udkast til afgørelse punkt 855. Efterspørgslen efter terminalydelse vil således afhænge af, hvorvidt udbyderen af aeronautiske terminalydelse ligeledes har adgang til at udbyde tilhørende kommercielle ydelser. Det betyder i praksis, at det kun er muligt for en udbyder af terminalydelse at opretholde en positiv business case på salg af terminalydelse, såfremt udbyderen ligeledes udbyder de tilhørende kommercielle ydelser.

1243. CPH angiver endvidere, at *"alene [x] % af lufthavnens passagerer parkerer i lufthavnen. Heller ikke af den grund kan det anses for en objektiv nødvendighed at have adgang til parkering."*

1244. KFST bemærker indledningsvist, at det kan være misvisende, når CPH stiller spørgsmålstegn ved, om det er en "objektiv nødvendighed" at have adgang til parkering.

1245. Det afgørende er, som beskrevet ovenfor, om CPH's adfærd er egnet til at udelukke den effektive konkurrence på markedet for både aeronautiske og kommercielle terminalydelse (herunder parkering) *set i sammenhæng*. Dette spørgsmål skal omvendt ikke vurderes i forhold til, om det er "objektivt nødvendigt" for TA at udbyde parkering.

³⁵⁵ Jf. i denne retning Kommissionens vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel [102], pkt. 23f. Denne betingelse, som ikke umiddelbart kan genfindes ordret i praksis, ses imidlertid at være i overensstemmelse med Traktatens generelle målsætning om at sikre effektiv konkurrence (og dermed sikre forbrugervelfærden).³⁵⁵

1246. KFST bemærker endvidere, at det afgørende ikke er, hvor mange af en lufthavns passagerer, der måtte parkere i kortere eller længere tid – men om hvor megen indtjening den pågældende parkeringsfacilitet står for, og om denne indtjening står i tilstrækkelig forbindelse med driften af en passager-terminal.

1247. KFST bemærker hertil, at CPH i 2009 havde parkeringsindtægter på 158,9 mio. kr.³⁵⁶ Dermed udgjorde parkeringsindtægterne mere end 20 pct. af CPH's samlede koncessionsindtægter og mere end[x] pct. af de samlede midler, der blev overført til det aeronautiske område i 2009.

1248. Det er KFST's vurdering, at det vil udelukke den effektive konkurrence, hvis ikke TA gives adgang til at udbyde både aeronautiske terminalydelser og associerede kommercielle terminalydelser, herunder parkering.

4.6 Ad (iii) Der kan skelnes mellem to markeder

1249. Det er i henhold til praksis en betingelse for at pålægge en virksomhed at give adgang til en facilitet, at der kan skelnes mellem to markeder³⁵⁷: Et forudgående marked, der består af den pågældende facilitet, og hvorpå den virksomhed, der har nægtet at give adgang, indtager en dominerende stilling; og et beslægtet marked, hvorpå adgang til den pågældende facilitet er nødvendig for fremstilling af et andet produkt eller til levering af en anden tjenesteydelse. Det fremgår således af IMS Health-sagen, at:

*”Domstolen i alle de sager, hvor den har fastslået, at nægtelsen af at levere eller stille visse (materielle eller immaterielle) varer eller tjenesteydelser til rådighed kunne udgøre et misbrug af dominerende stilling, har konstateret, at der findes et (forudliggende) marked for sådanne varer eller tjenesteydelser og et afledt (efterfølgende) marked.”*³⁵⁸

1250. Det skal i den forbindelse understreges, at det er en betingelse, at der konkret foreligger to klart adskilte markeder. Kan markederne ikke meningsfuldt adskilles, foreligger der ikke et misbrug af dominerende stilling.³⁵⁹ Det fremgår endvidere af Rettens dom i sagen om Microsoft om det forudgående marked, at:

”Den omstændighed, at det nødvendige produkt eller den nødvendige tjenesteydelse ikke markedsføres særskilt, udelukker ikke uden videre, at det kan lægges til grund, at der foreligger et særskilt marked (jf. i denne retning IMS Health-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor,

³⁵⁶ I 2010 realiserede CPH en indtjening på 255 millioner, jf. CPH's årsrapport for 2010, s. 10.

³⁵⁷ Denne sondring fremgår allerede af Kommissionens afgørelse af 21. december 1993 om Sea Containers mod Stena Link i sag nr. 94/19, pkt. 66-69, og er senest bekræftet i Rettens afgørelse af 17. september 2007 i sag T-201/04 om Microsoft Corp., pkt. 332-336 og 871.

³⁵⁸ Forslag til afgørelse fremsat den 2. oktober 2003 i sag C-418/08, punkt 55 og dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01, IMS Health, pkt. 42-44.

³⁵⁹ Dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 335.

præmis 43). I præmis 44 i IMS Health-dommen, nævnt i præmis 107 ovenfor, anførte Domstolen således, at det er tilstrækkeligt, at der kan identificeres et potentielt, endog hypotetisk, marked, og at dette er tilfældet, når produkter eller tjenesteydelser er nødvendige for at udøve en given aktivitet, og når der er en effektiv efterspørgsel efter disse fra virksomheder, som påtænker at udøve den aktivitet, hvortil disse er nødvendige.³⁶⁰ [Egen understregning]

1251. Det fremgår heraf, at det forhold, at den nødvendige facilitet ikke markedsføres særskilt, ikke udelukker, at det kan lægges til grund, at der foreligger et særskilt marked. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger en effektiv efterspørgsel fra potentielle aftagere, som påtænker at udøve en aktivitet, hvortil det pågældende produkt eller den pågældende tjenesteydelse er nødvendig. Det er således omvendt ikke et krav, at det pågældende produkt skal have været genstand for omsætning før leveringsnægtelsen fandt sted.³⁶¹

1252. I denne sag kan der afgrænses to relevante markeder. Det forudgående produktmarked er afgrænset som markedet for udbud af landingsbaneydelser til luftfartsselskaber, der ikke efterspørger transfer. Det relevante, beslægtede produktmarked er afgrænset til udbud af terminalydelser til luftfartsselskaber og passagerer, der ikke efterspørger transfer. De geografiske markeder kan i denne sag afgrænses under ét Københavns Lufthavn, jf. afsnit 1.3 ovenfor.

1253. Det er i forbindelse med afgrænsningen af de relevante markeder vurderet, at efterspørgslen efter adgang til landingsbanefaciliteterne er reel (frem for rent hypotetisk), jf. pkt. 702 - 740 ovenfor.

1254. Der er særligt lagt vægt på, at terminaler opereres af uafhængige aktører i både EU og USA, at CPH på nuværende tidspunkt og tidligere har udbudt grunde til brug for opførelsen af fragtterminaler, og at KFST's drøftelser med de øvrige større lufthavne på det relevante geografiske marked indikerer, at de pågældende lufthavne tidligere eller på nuværende tidspunkt ville overveje at give tredjemand adgang til at opføre en passagerterminal.

1255. Betingelse (iii) om, at der skal kunne skelnes mellem to markeder, et forudgående og et beslægtet marked, er derfor opfyldt.

1256. Det skal herefter vurderes, om CPH's leveringsnægtelse var begrundet i objektive omstændigheder, jf. nedenfor. Hvis det er tilfældet, vil CPH's adfærd ikke udgøre et misbrug af dominerende stilling.

³⁶⁰ Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pkt. 335.

³⁶¹ Jf. tillige Domstolens dom af 29. april 2004 i sag nr. C-418/01, IMS Health, pkt. 42-44.

4.7 Ad (iv) Nægtelsen er ikke objektivt begrundet

1257. Det følger som nævnt ovenfor af praksis, at det skal vurderes, om CPH's leveringsnægtelse er begrundet i objektive omstændigheder. Det fremgår i den forbindelse af sagen om Rødby Havn, at

*"En virksomhed, der ejer eller driver og selv benytter en havnefacilitet, som den benytter til at drive søtransport, handler således i strid med artikel 86, hvis den uden objektiv begrundelse nægter et rederi, der ønsker at drive trafik på samme rute, adgang til denne facilitet."*³⁶² [Egen fremhævning]

1258. Det er derfor nødvendigt at vurdere, hvorvidt CPH's afslag på at give TA adgang til at opføre TA på den pågældende grund er objektivt begrundet.

4.7.1 Objektiv begrundelse – hensynet til cargo

1259. Københavns Lufthavne A/S har i deres høringssvar af 1. juli 2011 angivet, at hensynet til CPHs udvikling af cargoaktiviteterne skulle udgøre en objektiv begrundelse for virksomhedens afslag til Terminal A om adgang til grunde. CPH anfører i høringssvaret, at:

"CPH har påberåbt sig en flærhed af objektive begrundelser, der hver især eller til sammen har en karakter, der gør afslaget til Terminal A sagligt, herunder:

1) CPH's udvikling af sine cargoaktiviteter vil blive væsentligt begrænset af en etablering af passageraktiviteter i østområdet. CPH er i løbende dialog med fragtoperatører om samarbejde. Der er tale om den sidste ledige grund på airside/landside-grænsen, og grunden vil derfor være den eneste mulighed for CPH for at indlede et samarbejde med endnu en stor fragtoperatør."

1260. KFST vurderede, på baggrund af de oplysninger, der var tilgængelige for KFST på daværende tidspunktet, at hensynet til udviklingen af cargo ikke kunne udgøre en objektiv begrundelse for CPH afslag til TA. Styrelsen vurderede på den anden side, at det ville være relevant at vurdere, om opførelsen af Terminal A kunne have en negativ effekt for brugerne af fragtfaciliteterne. Spørgsmålet om cargo er således behandlet under afsnit 4.10.

1261. CPH har herefter i virksomhedens bemærkninger af 28. oktober 2011 angivet, at det er CPH's "klare opfattelse, at hensynet til sikringen af udviklingsmulighederne for cargoaktiviteterne er en dokumenteret og tilstrækkeligt objektiv begrundelse for CPH's afslag til Terminal A om adgang til grunden."

³⁶² Kommissionens beslutning af 21. december 1993 om adgang til anlæggene i Rødby Havn, nr. 94/119, pkt. 12.

1262. CPH angiver i den forbindelse blandt andet, at virksomheden tidligere har redegjort for, hvordan grunden indgår i lufthavnens langsigtede plan for cargoaktiviteterne. CPH angiver endvidere til støtte for, at grunden som TA ønsker adgang til er nødvendig for CPH's cargoaktiviteter:

”At der er behov for den pågældende grund til cargoformål dokumenteres også af, at der som resultat af de løbende drøftelser, som CPH har haft om udviklingen af sine cargoaktiviteter, [x]”

1263. KFST skal hertil bemærke, at styrelsen fastholder, at de oplysninger – som KFST var blevet stillet til rådighed af CPH – *hverken* indikerer, at CPH har umiddelbare planer om at inddrage den relevante grund i CPH's cargo aktiviteter *eller*, at etableringen af Terminal A skulle være til hinder for CPH's muligheder for at udvikle eller drive fragttaktiviteterne.

1264. KFST henviser i den forbindelse til CPH's ”masterplan” for udviklingen af Københavns Lufthavn. Det fremgår af masterplanen/hovedplanen, at der ikke er hverken aktuelle eller fremtidige planer for det pågældende areal.³⁶³

1265. KFST henviser endvidere til, at den af CPH planlagte ”Cargo City” ikke inddrager det areal, som TA ønsker adgang til. Opførelsen af Terminal A vil således ikke have direkte betydning for CPH's muligheder for at opføre Cargo City.

1266. KFST henviser endelig til, at det (i) fremgår af den gældende lokalplan for området, at der i Københavns Lufthavns østområde kan etableres en såkaldt ”satellitterminal” for passagerer,³⁶⁴ at det (ii) fremgår af udbygningsloven for Københavns Lufthavn, at der kan etableres et passagerkompleks i lufthavnens østafsnit³⁶⁵ og at (iii) CPH i 2002 overvejede at etablere en passagerterminal i cargo området, samt at disse planer blev droppet, fordi CPH vurderede, at der ikke var økonomi i projektet, og *ikke* fordi CPH vurderede, at de ville være skadeligt for cargo området, jf. punkt 0-**Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**

1267. KFST vurderede derfor, at der ikke kunne opgøres konkrete negative virkninger i forhold til CPH's flyfragtområde – men at det naturligvis kunne udgøre en negativ virkning, at CPH generelt set mister muligheden for at disponere over det pågældende areal.

1268. KFST vurderede på denne baggrund samlet set, at forholdet om cargo ikke udgjorde en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

³⁶³ Fremsendt som bilag L til CPH's brev af 4. juni 2009 til KFST.

³⁶⁴ Lokalplan og kommuneplantillæg for Københavns Lufthavn Kastrup, april 1997.

³⁶⁵ Jf. bekendtgørelse nr. 252 af 9. april 1992 af lov om udbygning af Københavns lufthavn, Kastrup og forarbejderne i Folketingstidende 1991-1992, tillæg A, spalte 3322.

1269. KFST henviser endvidere til, at det ikke er korrekt, når CPH anfører, at *”Der er tale om den sidste ledige grund på airside/landside-grænsen, og grunden vil derfor være den eneste mulighed for CPH for at indlede et samarbejde med endnu en stor fragtoperatør”*.

1270. KFST bemærker hertil, at der – udover arealet til brug for Terminal A – fortsat vil være uanvendte arealer i lufthavnens østområde. Den planlagte Terminal A ”fylder” således ikke al den ledige plads i østområdet på land-side/airside-grænsen.³⁶⁶

1271. Det er imidlertid nyt, at CPH [x] har indledt konkrete forhandlinger om adgang til grunden med [x].

Kapacitet – er den pågældende grund en knap ressource?

1272. Denne nye situation omkring udleje af grunden til virksomheden [x] kan principielt rejse et spørgsmål omkring kapacitet (*rival use* og *spare capacity*).

1273. De nye oplysninger indikerer, at CPH [x] har en reel alternativ udnyttelsesmulighed af grunden, som Terminal A har anmodet om adgang til. Et eventuelt påbud udstedt af Konkurrencerådet vil dermed potentielt kunne diktere, hvad CPH skal benytte en grund i lufthavnen til – vel at mærke i en situation, hvor lufthavnen har valget mellem to anvendelsesmuligheder.

1274. Det er derfor relevant at undersøge (i) om CPH har en begrænset kapacitet af brugbare grunde og (ii) at det er absolut nødvendigt for begge virksomheder; Terminal A og [x], at få adgang til grunden for, at de kan udøve deres aktiviteter.

1275. For så vidt angår det første spørgsmål, så har CPH ved flere lejligheder – senest i virksomhedens hørings svar af 12. oktober 2011 – angivet, at grunden er en knap ressource. Således anfører CPH, at:

”Samlet set har CPH dokumenteret, at den ledige grund er udlagt til cargoformål, at dette er den sidste ledige grund til formålet med airside adgang, og derfor er en knap ressource...”

1276. Lægges ovenstående til grund må det konkluderes, at såfremt begge virksomheder har behov for airside adgang, så er det således ikke usandsynligt, at der kun findes én egnet grund i lufthavnen.

1277. Det fremgår imidlertid af Kommissionens seneste praksis om kapacitet i *sagen om RWE*, at:

”In this context it is noteworthy that the mere fact that the current capacities are fully used by the essential facility holder (i.e. RWE) is not sufficient to exclude an abuse under Article 82 EC (see e.g. Commission decision of 19.4.1977, JO L 117, 1/9; Sea-Link, 21.12.1993, JO L

³⁶⁶ Jf. bl.a. illustrationen på s. 22 og 23 i TA's brev af 22. september 2008 til KFST.

15/18; decision of 21 December 1993 – Port of Rødby, OJ L 55, 26.02.1994, page 52; Frankfurt Airport, 14.1.1998, L 72/30). In such a situation, a dominant essential facility holder is under the obligation to take all possible measures to remove the constraints imposed by the lack of capacity and to organise its business in a manner that makes the maximum capacities of the essential facility available.³⁶⁷ [Egen understregning]

1278. Det følger heraf, at CPH er forpligtet til at tage alle, mulige, skridt for at afhjælpe eventuelle kapacitetsbegrænsninger, herunder ved eksempelvis at anvise alternative placeringsmuligheder for enten TA eller [x].

1279. KFST har – efter det er blevet styrelsen bekendt, at CPH påtænker at leje grunden som TA ønsker adgang til – holdt møde med [x]. Det fremgik at mødet – og af det materiale, som KFST efterfølgende har modtaget – at:³⁶⁸

- [x] ikke opfatter sig selv som part i sagen. [x] er ikke indstillet på at påbegynde byggeriet, før der foreligger en afgørelse på sagen om Terminal A. Af samme grund ønsker [x] at indgå en option om leje. Optionen indebærer, at såfremt CPH ikke bliver pålagt at udleje til Terminal A, da vil [x] leje (dele af) grunden.
- [x] i øjeblikket holder til i lokaler beliggende i [x]. Virksomheden har gennem længere tid [x] ønsket at fraflytte de nuværende lokaler.
- Der siden [x] har været diskuteret forskellige løsninger med CPH. Blandt andet er muligheden for at etablere sig i det oprindelige Cargo City blevet drøftet. Initialt som en placering på kystvejen og efterfølgende i de tidligere SAS Cargo bygninger i lufthavnens nordområde.
- Der i [x] blev indledt konkrete forhandlinger om etablering i SAS' gamle lokaler. Forhandlingerne strandede, da CPH fandt en anden lejer.
- [x] efterfølgende har arbejdet med muligheden for, at etablere sig andre steder [x], og at virksomheden stort set havde besluttet sig for at flytte til en ledig grund [x], da virksomhedens direktør [x] tilfældigt mødte repræsentanter for CPH. CPH bragte ved denne lejlighed grunden, som TA ønsker at leje, på banen, som en mulighed for fragtoperatøren.
- [x] ikke har brug for airside adgang. [x] vil således ikke gøre brug af grundens airside adgang, da dette vil give for mange ekstra omkostninger til sikkerhedsforanstaltninger.
- [x] har brug for 4.000 m² (med mulighed for en eventuel udvidelse på yderligere 10.000 m²) af grundens i alt 60.000 m². Udvidelse kan eventuelt ske på en anden grund end grunden vist på bilag 1.
- [x] mener, at grunden i lufthavnen er bedre end de alternative muligheder (bedste løsning) men, at adgang til grunden ikke er nødvendig for

³⁶⁷ Jf. Case COMP/39.317 – E.ON Gas, 4. maj 2010

³⁶⁸ [x]

virksomhedens mulighed for at udøve sine aktiviteter. Virksomheden kan ikke umiddelbart se, at der skulle være andre grunde i lufthavnen, der opfylder de behov, de har.

1280. Det kan på den baggrund konkluderes, at der muligvis kan være tale om, at CPH kan have begrænset kapacitet af grunde. CPH vil endvidere som følge af påbuddet i denne sag muligvis være nødt til at afvise [x] ønske om at etablere sig på den pågældende grund. Henset den kendsgerning, at [x] *ikke* efterspørger airside beliggenhed, og i øvrigt kun efterspørger en relativt lille andel af den samlede grund vurderes det imidlertid ikke at være usandsynligt, at CPH kan finde en anden grund til [x]. Det bemærkes i den sammenhæng, at lufthavnens samlede areal udgør næsten 12 km².

1281. Det kan endvidere konkluderes, at adgang til grunden ikke er *nødvendig* for, at [x] kan udøve sine aktiviteter. Der lægges hermed vægt på, at [x] i flere år har drevet sin virksomhed på en grund uden for lufthavnen, samt at [x] selv har undersøgt muligheden – og besluttet sig for – at flytte til en anden grund uden for Københavns lufthavn.

1282. På den baggrund vurderes det, at der ikke foreligger en kapacitetsbrist ("rival use"), og det fastholdes derfor, at udviklingen i cargoaktiviteterne ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund.

4.7.2 Objektiv begrundelse – sikkerheden i Københavns Lufthavn

1283. Københavns Lufthavn A/S angav som begrundelse for afslaget til TA, at der forelå *"en række grundlæggende og projektspecifikke problemstillinger af bl.a. sikkerhedsmæssig og kapacitetsmæssig natur med afgørende indflydelse på lufthavnens drift og fortsatte udvikling. ... samt væsentlige problemområder, herunder for den nuværende og fremtidige cargo trafik såvel som en række operationelle, sikkerhedsmæssige og kapacitetsmæssige problemer for den samlede lufthavn."*³⁶⁹

1284. CPH har efterfølgende angivet, at Terminal A ikke kunne opføres på grund af flyvesikkerhedsmæssige (safety og security) hensyn. KFST rettede derfor henvendelse til Trafikstyrelsen herom, jf., pkt. 0-340 ovenfor.

1285. KFST og Trafikstyrelsen aftalte, at Trafikstyrelsen ville vurdere bl.a. de flyvesikkerhedsmæssige aspekter ved en eventuel anlæggelse af Terminal A, således at KFST herefter kunne fortsætte med behandlingen af de konkurrencemæssige forhold i denne sag.

1286. Trafikstyrelsen fremsendte herefter den 28. maj 2010 en overordnet vurdering til KFST. Det fremgår af denne vurdering, at Trafikstyrelsen overordnet bekræfter, at en detaljeret ansøgning baseret på det af TA indsendte materiale i relation til de safety- og securitymæssige forhold med overvejende sandsynlighed vil kunne føre til, at Trafikstyrelsen vil kunne

³⁶⁹ Jf. CPH's brev af den 28. august 2008 til TA.

give de fornødne tilladelser til etablering af en Terminal A i Københavns Lufthavn.

1287. Det vurderes på denne baggrund, flyvesikkerheden ikke kompromitteres ved, at Terminal A opføres.

4.7.3 Objektiv begrundelse - direkte og nødvendig følge af lov

1288. Det følger af konkurrenceloven, at hvis en adfærd er en direkte og nødvendig følge af lov, da finder konkurrencelovens forbud ikke anvendelse, jf. konkurrencelovens § 2.

1289. En virksomhed kan i medfør af dette princip påberåbe sig, at en given konkurrencestridig adfærd er en direkte og nødvendig følge af lov, og derfor ikke er forbudt i medfør af konkurrenceloven.

1290. Det påhviler som udgangspunkt den virksomhed, som ønsker at påberåbe sig tilstedeværelsen af objektive grunde for leveringsnægtelsen, at dokumentere at disse objektive grunde foreligger i tilstrækkeligt omfang.

1291. Det følger imidlertid af konkurrencelovens § 2, stk. 4, 1. pkt., at afgørelsen af, om en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, træffes af den minister, under hvis ressortområde den pågældende regulering henhører.

1292. I denne sag har CPH påberåbt sig, at virksomhedens leveringsnægtelse er en direkte og nødvendig følge af lov. KFST har derfor rettet henvendelse til de relevante ministre, jf. nedenfor.

[Note: Det skal her understreges, at udkastet til afgørelse er skrevet før Trafikstyrelsens seneste brev af 12. december 2011]

4.7.3.1 Direkte og nødvendig følge af lov - Miljøministeriet

1293. CPH har i brev af 25. november 2009 til KFST angivet, at:

”Gåafstanden fra stationen i Lufthavnen til den grund, Terminal A ønsker at leje, er på omkring 2.8 km, og afstanden overskrider derfor Fingerplanens 600 meter grænse.”

1294. CPH henviser i den forbindelse endvidere til, at tilsvarende principper fremgår af cirkulære nr. 56 af 30. april 1997 om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup mv., og Lokalplan for Københavns Lufthavn i Kastrup, april 1997. CPH har endvidere i et brev af 29. juni 2010 angivet om Københavns Lufthavn, at:

”Det er efter vores opfattelse en ”direkte og nødvendig følge af offentlig regulering, at Københavns Lufthavn A/S (”CPH”) er den eneste udbyder af lufthavnsfaciliteter i Københavns Lufthavn Kastrup.

1295. Det fremgår samlet set af CPH's breve, at CPH angiver, at de planretlige forhold er til hinder for, at den påtænkte Terminal A opføres. KFST rettede derfor henvendelse til miljøministeren ved brev af 15. september 2010. Miljøministeren angav ved brev af 23. september 2010, at:

”Sammenfattende er det vurderingen, at de gældende planmæssige forhold ikke er til hinder for, at en alternativ terminal etableres i østafsnittet under forudsætning af,

- at alle muligheder for placering ved den eksisterende lufthavnsstation i nordafsnittet skønnes udtømte,

- at der i kommune- og lokalplanlægningen sikres arealmæssig mulighed for senere trafik anlæg, der kan sikre en højklasset kollektiv trafikplanlægning, og

- at der udarbejdes en supplerende lokalplan, som forudsat i den gældende lokalplan.”

1296. Det fremgår heraf, at de gældende lokalplanmæssige forhold ikke er til hinder for, at der kan opføres en alternativ terminal, såfremt en række betingelser opfyldes.

1297. Det vurderes på denne baggrund, at det ikke i medfør af de gældende planmæssige forhold er en direkte og nødvendig følge af lov, at CPH har nægtet at give TA adgang til at opføre den planlagte Terminal A.

4.7.3.2 Direkte og nødvendig følge af lov - Transportministeriet

1298. CPH har endvidere i et brev af 29. juni 2010 angivet, at det er en direkte og nødvendig følge af henholdsvis:

- i) BL 9-15 og/eller takstaftalen for Københavns Lufthavn Kastrup,
- ii) Københavns Lufthavne A/S' tilladelse til at drive lufthavn efter luftfartsloven og
- iii) luftfartslovgivningens system i øvrigt

1299. at CPH har afslået at give TA adgang til den pågældende grund mod et passende vederlag.

1300. KFST rettede derfor henvendelse til transportministeren ved brev af 15. september 2010. Transportministeren angav ved brev af 19. januar 2011, følgende:

”KFST har i brev af 15. september 2010 bedt transportministeren om at tage stilling til, om Københavns Lufthavne A/S' (CPH) afslag på at give Terminal A ApS adgang til at opføre og drive en konkurrerende passagerterminal (Terminal A) på lufthavnens område mod et passende vederlag, er omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 4, dvs. om afslaget er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.

Transportministeriet har bedt Trafikstyrelsen om at besvare henvendelsen.

Efter Trafikstyrelsens vurdering er der ikke noget i luftfartslovgivningen eller lufthavnens etablerings- og driftstilladelse (koncession), som

udelukker, at CPH kan give Terminal A ApS adgang til at opføre Terminal A på lufthavnens område.

Der vil dog i givet fald være tale om en helt ny situation også internationalt set, som vil rejse en række andre problemstillinger, som vil skulle håndteres. Det forventes også at være nødvendigt at inddrage andre myndigheder, herunder blandt andet politi, told- og miljømyndigheder.”

1301. Det fremgår heraf, at transportministeren har vurderet, at hverken luftfartslovgivningen eller lufthavnens etablerings- og driftstilladelse er til hinder for, at den påtænkte Terminal A opføres.

1302. Det vurderes på denne baggrund, at det ikke er en direkte og nødvendig følge af reglerne indenfor transportministerens ressort, at CPH har nægtet at give TA adgang til at opføre den planlagte Terminal A.

4.7.4 Henvendelse fra Trafikstyrelsen

1303. Trafikstyrelsen har den 28. september 2011 fremsendt et brev til KFST, jf. Bilag X. Det fremgår sammenfattende heraf, at Trafikstyrelsen ikke finder, at sagen er moden til afgørelse.

1304. Det skal indledningsvist bemærkes, at Trafikstyrelsen (efter fast praksis) ikke er blevet hørt over sagen. KFST har derimod drøftet påbuddet med Trafikstyrelsen med den hensigt i videst muligt omfang at undgå eventuelle administrative gener for Trafikstyrelsen i forlængelse af påbuddet i denne sag.

1305. Trafikstyrelsen angiver en række forhold, som efter styrelsens vurdering medfører, at sagen ikke er moden til afgørelse. Disse forhold er sammenfattet nedenfor:

1306. *For det første finder Trafikstyrelsen, at påbuddet ikke sikrer, at ”Trafikstyrelsen som fortsat skal kunne føre tilsyn direkte med og udstede deraf følgende påbud direkte over for virksomheden [TA] både hvad angår flyvesikkerheden og kapaciteten.”*

1307. KFST bemærker hertil, at dette er korrekt. Påbuddet griber ikke ind i den måde, hvorpå Trafikstyrelsen udøver sin kompetence.

1308. Situationen efter opførelsen af Terminal A vil imidlertid i princippet ikke være anderledes end i dag, hvor der drives fragtterminaler af uafhængige tredjeparter. Efter at have fået aktindsigt i Trafikstyrelsens brev, har TA imidlertid skriftligt og uigenkaldeligt erklæret sig villig til at følge ethvert af Trafikstyrelsens påbud mv. efter luftfartslovgivningen (direkte).

1309. Det er herefter – og sammenholdt med Trafikstyrelsens erklæring om, at der ikke er forhold i luftfartslovgivningen eller CPH's tilladelser, der umuliggør en terminal som TA - KFST's vurdering, at Trafikstyrelsen vil

kunne udøve sit tilsyn, og at de tilsynsmæssige foranstaltninger vil kunne håndhæves direkte over for TA. Dermed har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke forholdt sig til, hvordan Trafikstyrelsen vil udøve sit tilsyn.

1310. *For det andet* finder Trafikstyrelsen, at afgørelsen ikke skaber tilfredsstillende klarhed over de øvrige myndigheders rolle i forhold til Terminal A, herunder bl.a. politi, told- og miljømyndigheder. Trafikstyrelsen anfører, at *"Hverken politi eller toldmyndigheder ses således at være blevet inddraget i relation til opgaver, der vil skulle håndteres af disse myndigheder, bl.a. paskontrol i forbindelse med rejser til og fra ikke-Schengen-lande (politiet) og håndtering af toldmæssige spørgsmål (Skat)."*

1311. KFST bemærker hertil, at det er korrekt, at påbuddet ikke i enhver henseende kan fungere som *"grundlaget for det daglige forhold mellem de to parter"* i forhold til de ovennævnte myndigheder. Det er imidlertid heller ikke denne påbuddets funktion efter konkurrencereglerne.

1312. I denne afgørelse vurderes det, om CPH har overtrådt konkurrencereglerne, og i bekræftende fald, hvordan denne overtrædelse skal bringes til ophør. Et påbud om levering som i denne sag skal imidlertid efter fast praksis ikke fungere som *"grundlaget for det daglige forhold mellem de to parter"*, endsige tage stilling til, hvordan de to parter skal agere i forhold til alle de (mange) myndigheder, som eventuelt senere måtte blive inddraget i Terminal A-projektet.

1313. En afgørelse efter konkurrencereglerne skal således som udgangspunkt ikke forholde sig til eventuelle brandgodkendelser, godkendelser i forhold til lokalplanen, toldmyndighedernes arbejde, osv. En afgørelse efter konkurrencereglerne skal forholde sig til netop konkurrencereglerne.

1314. Påbuddet forpligter bl.a. CPH til loyalt at medvirke til, at TA kan opnå de fornødne myndighedsgodkendelser. Skulle de relevante myndigheder imidlertid finde, at der foreligger forhold i forbindelse med myndighedsgodkendelserne, som viser, at TA i praksis ikke kan opføres, så er CPH naturligvis ikke forpligtet til fortsat at samarbejde med TA.

1315. Det følger som beskrevet ovenfor i den forbindelse af konkurrencereglerne, at er det udelukket at give TA adgang til at opføre den påtænkte Terminal A som en direkte og nødvendig følge af lov, så kan CPH ikke pålægges at levere.

1316. KFST har derfor i overensstemmelse med proceduren efter konkurrencelovens system rettet henvendelse til Miljøministeren og Transportministeren for at få afklaret, om dette var tilfældet. Begge ministre har svaret benægtende herpå.

1317. Det er omvendt KFST's vurdering, at det ikke er nødvendigt (som noget helt nyt i både dansk og europæisk praksis), at et påbud skal tage stilling til og afklare alle tænkelige forhold vedrørende andre myndigheders efterfølgende godkendelser.

1318. Det står imidlertid klart, at såfremt CPH ikke samarbejder loyalt med TA i forhold til de pågældende myndigheder, da vil det eventuelt kunne udgøre en overtrædelse af påbuddet.

4.7.6 Direkte og nødvendig følge af lov - konklusion

1319. Det fremgår af det ovenstående, at henholdsvis miljøministeren og transportministeren har vurderet, at det ikke er en direkte og nødvendig følge af lov inden for de pågældende ministres ressort, at CPH har nægtet at give TA adgang til den pågældende grund.

1320. Det vurderes på denne baggrund samlet, at der i denne sag ikke foreligger retlige forhold, som medfører, at det var objektivt nødvendigt for CPH at nægte at give TA adgang til den pågældende grund til brug for opførelsen af den planlagte Terminal A.

4.7.5 Københavns Lufthavne A/S' høringssvar

1321. Det fremgår af Københavns Lufthavne A/S' høringssvar, at "CPH har påberåbt sig en flerhed af objektive begrundelser, der hver især eller til sammen har en karakter, der gør afslaget til Terminal A sagligt, herunder:

1. CPH's udvikling af sine cargoaktiviteter vil blive væsentligt begrænset af en etablering af passageraktiviteter i østområdet. CPH er i løbende dialog med fragtoperatører om samarbejde. Der er tale om den sidste ledige grund på airside/landside-grænsen, og grunden vil derfor være den eneste mulighed for CPH for at indlede et samarbejde med endnu en stor fragtoperatør,

2. Etableringen af en Terminal A kommer til at påvirke CPH's muligheder for at indrette de samlede takster bedst muligt med det formål at opretholde lufthavnens tiltrækningskraft. Med andre ord vil lufthavnens internationale tilgængelighed blive negativt påvirket, ligesom at det er helt uklart, hvorledes den fremadrettede regulering vil tage sig ud,

[Note: Det skal her understreges, at udkastet til afgørelse er skrevet før Trafikstyrelsens seneste brev af 12. december 2011]

[Trafikstyrelsens brev af 12. december 2011 om, at CPH's leveringsnægtelse er en direkte og nødvendig følge af regulering ændrer denne vurdering. Dette spørgsmål behandles i et separat notat]

3. Etableringen af en Terminal A indebærer, at hovedplanen for CPH ikke længere kan følges, og begrænser CPH's mulighed for at foretage den mest effektive udbygning af lufthavnen under inddragelse af alle relevante forhold, jf. vedhæftede notat om CPH's investeringer,

4. Etableringen af en Terminal A vil indebære betydelig usikkerhed om den fremadrettede udvikling og langtidsplanlægning, hvilket igen vil begrænse incitamentet til at opretholde det høje investeringsniveau, som blandt andet ligger i de eksisterende takstaftaler. Det forekommer overraskende, at KFST på dette punkt kan nå til en konklusion, som er i modstrid med det, andre konkurrencemyndigheder og luftfartsmyndigheder har vurderet var tilfældet.

5. Tilsvarende vil en Terminal A medføre betydelige gener for CPH og CPH's status som ansvarlig for udviklingen af lufthavnen, og herunder i forhold til det løbende kapacitetstilsyn,

6. Der er væsentlige security- og safety-mæssige problemer for CPH's drift af virksomheden forbundet med en etablering af en Terminal A. Trafikstyrelsens udtalelse herom af 28. maj 2010 kan ikke tages som udtryk for at disse forhold er løst, jf. ovenfor,

7. Der er både plan- og lokalplanmæssige forhold, som kan være en hindring for gennemførelse af en Terminal A, herunder kravene om, at der skal anlægges en station for kollektiv trafik i området, og omkostningerne hertil samt til eventuelle yderligere investeringer, som måtte skulle foretages, må ligeledes indgå i analysen,

8. Der vil ikke blive etableret "et nyt produkt"; Terminal A planen har været introduktion af et lavprisprodukt, som allerede er introduceret med CPH Go,

9. Der er ikke grund til at forvente, at kvaliteten af en Terminal A med den nu hævdede forretningsmodel skulle have et niveau, som ville få lavprisselskaber til at vælge Terminal A fremfor CPH Go. Forretningsmodellen bygger nu - efter en række af tilpasninger - på en model med omfattende buskørsel af passagerer og bagage, hvilket både øger håndteringstid og risiko for forsinkelse, og der er ikke belæg for at hævde, at produktet kvalitets- eller prismæssigt er bedre end CPH Go. Derudover ses der ikke at være kvalitetsforskelle i butiksudbud, nem adgang med det offentlige eller mindre ventetid, hvorved vi atter bemærker, at alene en ganske begrænset del af lavprispassagererne ankommer i egen bil og dermed kan udnytte en mulig nærhed af p-pladser,

10. I afvejningen af hensynet til den, der beder om leveringer over for leverandøren, må der tages udgangspunkt i, om det "projekt", som ligger til grund for leveringsanmodningen, også er realistisk og realisabelt. CPH har som bekendt ikke haft indsigt i forretningsplanen for Terminal A projektet, men kan ud fra egne beregninger konstatere, at projektet forekommer for-

retningsmæssigt tvivlsomt. Bortset herfra vil der allerede være usikkerhed om størrelsen af den leje, som en Terminal A vil skulle betale for at kompensere CPH - ikke bare for de direkte omkostninger, men også alternative omkostninger,

11. Modsat en sædvanlig leveringsnægtelsessag vil et indgreb over for CPH i den foreliggende sag være ekspropriation i strid med Grundlovens § 73 og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2010/C 83/02), artikel 17 og artikel 52(1).”

1322. Det bemærkes indledningsvist, at forholdene 8, 9, 10 og 11 åbenlyst ikke kan udgøre objektive forhold, som kan medføre, at CPH's leveringsnægtelse ikke er i strid med de konkurrenceretlige regler.

1323. **Ad 1)** Dette forhold er behandlet under afsnit 4.7.1, hvortil der henvises.

1324. **Ad 2)** KFST bemærker hertil, at forholdene omkring Københavns internationale tilgængelighed er behandlet i pkt. 1408-1430, hvortil der henvises.

1325. Det fremgår sammenfattende heraf, at etableringen af TA ikke vil have en negativ indvirkning på Københavns internationale tilgængelighed. De faktiske forhold peger snarere på, at øget konkurrence og en udvidelse af kapaciteten i lufthavnen vil styrke Københavns Lufthavns attraktivitet.

1326. KFST vurderer derfor, at dette forhold ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup.

1327. **Ad 3)** KFST bemærker hertil, at hovedplanen (andetsteds kaldet Masterplanen, se bl.a. ovenfor) ikke omfatter en konkret anvendelse for grundstykket, som ligger ubenyttet hen. Hovedplanen nævner slet ikke det pågældende område.

1328. KFST vurderer derfor, at dette forhold ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1329. **Ad 4)** KFST bemærker hertil, at forholdet omkring investeringer i lufthavnen er beskrevet i pkt. 311-316 samt behandlet i pkt. 1447-1469, hvortil der henvises.

1330. Det fremgår heraf, at virksomheders muligheder for og incitamenter til at planlægge og investere kan have stor betydning for udvikling af nye og bedre produkter samt den løbende effektivisering og nedbringelse af omkostningerne. Det fremgår i den forbindelse af bl.a. BAA-sagen, som refereret i denne afgørelse, at der kan være negative incitamenter til investering forbundet med at indføre terminalkonkurrence.

1331. KFST har derfor konkret undersøgt eventuelle virkninger ved at opføre Terminal A på CPH's såvel som på TA's muligheder for og incitamenter til at planlægge og investere.

1332. Det fremgår endvidere, at det alt i alt vurderes, at den mulige etablering af Terminal A ikke vil føre til øget risiko for underinvestering i lufthavnen. Der lægges særligt vægt på, at Terminal A vil bidrage til de samlede investeringer på terminalsiden, samt at investeringer kan blive til en konkurrenceparameter, hvilket kan betyde et øget investeringsniveau i CPH. Desuden er der ikke planlagt investeringer i landingsbaner mv., jf. sagsfremstillingens beskrivelse af lufthavnens investeringsplan.

1333. KFST bemærker endvidere, at CPH ikke har angivet, hvilke konkrete investeringer, der ikke vil blive foretaget/ikke ville være blevet foretaget. KFST har endvidere ikke kunnet identificere nogen konkrete investeringer, som enten ikke vil eller ikke ville være blevet foretaget, såfremt Terminal A var opført.

1334. KFST vurderer derfor samlet set, at dette forhold ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1335. **Ad 5)** KFST bemærker hertil, at forholdet omkring kapacitetstilsynet er beskrevet i pkt. 284-286 behandlet i pkt. 1449-1459, hvortil der henvises.

1336. Det fremgår sammenfattende heraf, at opførelsen af Terminal A sandsynligvis vil gøre det lettere for CPH at sikre den langsigtede opfyldelse af CPH's kapacitetsforpligtelse og desuden øge incitamentet til at foretage investeringer i den konkurrenceudsatte del af lufthavnen.

1337. KFST bemærker endvidere, at CPH ikke har kunnet angive, hvilke gener der konkret skulle være tale om. KFST har endvidere ikke selv kunnet identificere nogen konkrete gener, udover det oplagte, at ethvert tab af kontrol er generende for en virksomhed.

1338. KFST vurderer derfor, at dette forhold ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1339. **Ad 6)** KFST bemærker hertil, at forholdene vedrørende safety og security er behandlet i bl.a. pkt. 1283-1287 og bilag 16, hvortil der henvises.

1340. Det fremgår heraf, at Trafikstyrelsen har afgivet en foreløbig udtalelse om forholdene vedrørende safety- og security. Det fremgår heraf, at Trafikstyrelsen overordnet bekræfter, at en detaljeret ansøgning baseret på det af TA indsendte materiale i relation til de safety- og securitymæssige forhold med overvejende sandsynlighed vil kunne føre til, at Trafikstyrelsen vil kunne give de fornødne tilladelser til etablering af en Terminal A i Københavns Lufthavn.

1341. Der foreligger således ikke forhold vedrørende safety og security, som på forhånd tilsiger, at CPH skulle være forhindret i at give TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1342. KFST bemærker endvidere, at det i sidste ende er op til Trafikstyrelsen som ressortmyndighed at vurdere, hvorvidt TA kan opfylde kravene til safety og security.

1343. Det er omvendt ikke op til CPH at vurdere, om de sikkerhedsmæssige krav er opfyldt. Det er op til myndighederne. Da opførelsen af Terminal A ikke på forhånd er udelukket, jf. Trafikstyrelsens forhåndsudtalelse, udgør spørgsmålene om den efterfølgende godkendelse ikke objektive forhold, som kan begrunde, at CPH nægtede at levere.

1344. Det er ikke CPH's opgave at håndhæve den relevante lovgivning om godkendelse af planer for safety og security. Det er Trafikstyrelsens opgave. Og Trafikstyrelsen har i den forbindelse udtalt i brev af 28. maj 2010, jf. bilag 16, at Trafikstyrelsen formentlig vil kunne godkende den af TA planlagte security-operation. Det kan derfor – under ingen omstændigheder – udgøre et lovbrud i forhold til security at udleje grunden til TA. Så derfor foreligger der ingen objektiv begrundelse.

1345. **Ad 7)** KFST bemærker hertil, at forholdene vedrørende lokalplanen og kravet om stationsnærhed er behandlet i bl.a. i pkt. 1293-1297.

1346. Det fremgår heraf, at KFST i forlængelse af CPH's anbringender vedrørende bl.a. lokalplanen har foranlediget det relevante ministerium – Miljøministeriet – til at vurdere, om de plan- og lokalplanmæssige forhold udgør en hindring for opførelsen af Terminal A, og herunder kravet om stationsnærhed.

1347. Det fremgår af Miljøministeriets svar, at opførelsen af Terminal A forudsætter, at der tilvejebringes en supplerende lokalplan og en lang række godkendelser fra relevante myndigheder.

1348. Det fremgår endvidere, at de gældende lokalplanmæssige forhold ikke er til hinder for, at der kan opføres en alternativ terminal.

1349. Disse forhold udgør dermed ikke en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup, og det er ikke op til CPH på forhånd at vurdere, om TA i givet fald vil kunne godkendes/efterleve den pågældende regulering.

1350. KFST vurderer derfor, at dette forhold ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1351. **Ad 8)** KFST henviser vedrørende ”nyt produkt” til afsnit 407-419 ovenfor, hvor dette forhold er behandlet.

1352. Det fremgår heraf, at det kun er i (visse) sager om leveringsnægtelse vedrørende immaterielle rettigheder, at der i praksis er blevet lagt vægt på, at om der skal forelå et ”nyt produkt”.

1353. KFST bemærker endvidere, at dette forhold under alle omstændigheder ikke kan udgøre en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1354. Det er således ikke op til CPH at vurdere, om de konkurrenceretlige betingelser for at påbyde levering er opfyldt. Det er op til de relevante myndigheder at afgøre – og dette forhold kan derfor definatorisk ikke udgøre et objektivt forhold, der kan begrunde leveringsnægtelse.

1355. **Ad 9)** KFST bemærker hertil, at forhold vedrørende kvaliteten af den planlagte Terminal A definatorisk ikke kan udgøre et objektivt forhold, der kan begrunde, at CPH har nægtet at give TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn.

1356. KFST bemærker endvidere, at forhold vedrørende eventuelle forbrugerfordele forbundet med opførelsen af Terminal A er behandlet i afsnit 4.9-4.10.

1357. Det fremgår *for det første* sammenfattende heraf, at CPH’s leveringsnægtelse er egnet til at medføre en forbrugerskade på anslået 103,2 millioner årligt.

1358. Det fremgår for det andet sammenfattende heraf, at CPH’s leveringsnægtelse er egnet til at føre til (i) en forringelse af forbrugernes valgmuligheder (ii) en forringelse af incitamentet til at innovere, (iii) at konkurrencesituationen for en del af trafikken i CPH fastholdes i en monopollignende situation, (iv) at Københavns – og hele Øresundsregionens – internationale tilgængelighed kan blive forringet, (v) at regulering videreføres på markedet for terminalydelse i stedet for at blive erstattet med terminalkonkurrence, som kunne have stillet forbrugerne bedre, (vi) at investeringsniveauet i lufthavnen kan blive reduceret og endelig, (vii) at takstniveauet for en andel af CPH’s passagerer fastholdes på et højt niveau.

1359. **Ad 10)** KFST bemærker hertil, at styrelsen har foretaget en overordnet vurdering af seriøsiteten projektet med henblik på at sikre, at forvaltningen ikke træffer afgørelser om ”papierprojekter” – altså, at forvaltningens afgørelser ikke får karakter af juridiske responsa om hypotetiske spørgsmål.

1360. KFST bemærker endvidere, at hvis det mod forventning skulle vise sig, at TA ikke er i stand til at konkurrere med CPH, da vil der ikke være nogen skadevirkning for CPH, som oppebærer en markedsleje i den periode, TA måtte benytte det pågældende areal.

1361. KFST bemærker for så vidt angår alternativomkostninger, at den pågældende grund fortsat ligger ubenyttet hen. Dette forhold tilsiger, at CPH's alternativomkostninger er negative – dette forhold tilsiger således, at markedslejen skal fratrækkes den omkostning, som CPH hidtil har haft ved at eje et uforrentet aktiv.

1362. KFST bemærker endelig, at det forhold, at CPH finder det vanskeligt at fastsætte markedslejen, ikke udgør en objektiv begrundelse for, at CPH har nægtet TA adgang til den pågældende grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn. Sådanne vanskeligheder er blevet overkommet i tidligere sager.

1363. **Ad 11)** KFST bemærker hertil, at CPH ikke har angivet, hvorfor der i denne sag ”*modsat en sædvanlig leveringsnægtelsessag*” skulle være tale om ekspropriation i strid med grundlovens § 73 eller Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 17 og artikel 51.

1364. KFST bemærker, at virksomheder i tidligere sager er blevet påbudt at stille arealer/grunde til rådighed. KFST henviser i den forbindelse bl.a. til Kommissionens afgørelse om Rødby Havn og til Bundeskartellamts afgørelse om Puttgarden Havn.³⁷⁰

1365. KFST henviser endvidere til Højesterets dom af 15. juni 2011 om adgangen til Rødby Havn.³⁷¹ Det følger heraf, at det ikke udgjorde ekspropriation i strid med grundlovens § 73, at Scandlines Danmark A/S var blevet pålagt at give en konkurrent adgang ikke blot til havnens anløb, men også til landarealer til brug for konkurrentens opførelse af passagerterminaler, at lade konkurrenten opførelse af nye adgangsveje, at der skulle ske ombygning af eksisterende anlæg, mv., jf. Østre Landsrets dom af 27. april 2009.³⁷²

1366. KFST finder derfor ikke, at der for denne sag gør sig helt særlige forhold gældende, der skulle kunne medføre, at der i denne sag – i modsætning til alle tidligere sager om leveringsnægtelse – skulle være tale om ekspropriation.

CPH angiver, at fremgangsmåden er i strid med god forvaltningsskik

1367. CPH har sammenfattende bemærket i brev af 28. oktober 2011, at misbrugsanalysen er forkert, idet den retlige analyse reelt kun tager stilling til indsigelserne vedrørende sikkerhed og offentlig regulering, mens CPH's øvrige indsigelser behandles i afsnit 4.9 (den yderligere analyse af virkningerne af leveringsnægtelsen). CPH bemærker afslutningsvist, at ”*Fremgangsmåden er i bedste fald i strid med god forvaltningsskik.*”

³⁷⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 21. december 1993, Rødby Havn 94/119/EF og Bundeskartellamts beslutning af 27. januar 2010 i sag nr. 188/05 om Scandlines adgang til Puttgarden Havn.

³⁷¹ Højesterets dom af 15. juni 2011 i sag nr. 174/2009, *Havneklagenævnet havde ikke handlet i strid med sin kompetence eller uden hjemmel i havneloven.*

³⁷² Østre Landsrets dom af 27. april 2009 i sag nr. B-2680-07.

1368. KFST bemærker hertil, at samtlige af de forhold som CPH har påberåbt sig, senest i hørings svar og bemærkninger, er vurderet i denne afgørelse.

1369. Det forhold, at vurderingen af visse af forholdene henviser til de uddybende analyser, der er foretaget i afsnit 4.9 medfører ikke, at forholdene ikke er vurderet som "objektive forhold".

1370. Der er derimod tale om, at analysen af de pågældende forhold ikke er gentaget 2 steder i denne allerede omfattende afgørelse. Det er således for en række af de forhold, som CPH har angivet udgør "objektive forhold" fundet fremstillingsmæssigt mere hensigtsmæssigt at foretage den fulde analyse i afsnit 4.9-4.10 og hér blot henviser til konklusionerne fra denne analyse.

1371. Dette ændrer dog ikke på, at det for samtlige forholds vedkommende nøje er vurderet, om disse kan udgøre objektive begrundelser for CPH's leveringsnægtelse.

4.8 Delkonklusion

1372. Det fremgår af det ovenstående, at nægtelsen vedrører en facilitet, landingsbaner, standpladser og den tilhørende infrastruktur (landingsbanydelser) som er *nødvendig* for at kunne udbyde terminalydelser.

1373. Det fremgår endvidere, at nægtelsen kan føre til udelukkelse af enhver *effektiv konkurrence* på det beslægtede marked for terminalydelser.

1374. Det fremgår tillige, at der kan skelnes mellem *to markeder*, nemlig markedet for landingsbanydelser, hvorpå CPH besidder en dominerende stilling – og det beslægtede marked for terminalydelser, hvor leveringsnægtelsen har sin virkning.

1375. Det fremgår endelig, at CPH's leveringsnægtelse ikke var begrundet i *objektive omstændigheder*.

1376. Det kan på denne baggrund konkluderes, at de fire kumulative betingelser opstillet i praksis for, hvornår en leveringsnægtelse udgør et misbrug af dominerende stilling alle er opfyldt i denne sag.

1377. Det skal herefter som beskrevet indledningsvist vurderes, hvilke virkninger CPH's leveringsnægtelse vil medføre for brugerne af Københavns Lufthavn – set i et helhedsperspektiv. Det skal bl.a. vurderes, om opførelsen af Terminal A vil medføre hindringer for lufthavnens fortsatte effektive drift, om opførelsen af Terminal A vil medføre færre investeringer i lufthavnen, jf. umiddelbart nedenfor.

4.9 Virkninger ved leveringsnægtelse

1378. I afsnit 4.9, 4.10 og 4.11 foretages en række yderligere vurderinger i forhold til betingelserne opstillet i praksis. De yderligere vurderinger vedrører virkningen på den samlede (for)brugervelfærd af den eventuelle opførelse af Terminal A. Disse vurderinger er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for at konstatere et misbrug af dominerende stilling, jf. punkt 1098.

1379. CPH har nægtet at udleje en grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn. Det indebærer, at Terminal A ikke kan træde ind på relevante marked for terminalydelse. Dermed afskærmes det relevante marked for terminalydelse. CPH's adfærd må forventes at mindske forbrugernes valgmuligheder og virksomhedernes incitament til at innovere.

1380. Det følger af fast praksis, at misbrugsbegrebet er et objektive begreb, som omfatter, at en dominerende virksomhed udviser en:

”adfærd, som efter sin art kan påvirke strukturen på et marked, hvor konkurrencen netop som følge af den pågældende virksomheds tilstedeværelse, allerede er begrænset, og som bevirker, at der lægges hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence.”³⁷³

1381. En dominerende virksomhed har således en særlig pligt til ikke at lægge hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence. Og det udgør derfor et misbrug af en dominerende stilling, hvis en dominerende virksomhed udøver en adfærd, der er egnet til at skade den effektive konkurrencestruktur.

1382. Forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i form af ekskluderende adfærd ved leveringsnægtelser er bl.a. begrundet i ”ønsket om ikke at forvolde forbrugerne skade.”³⁷⁴ En sådan forbrugerskade ses i nyere praksis at skulle forstås som:

”a significant reduction of consumer choice and in lower incentives to innovate.”³⁷⁵

1383. CPH's leveringsnægtelse vil i denne sag forventeligt føre til væsentlige virkninger. Det gælder for det første en forringelse af forbrugernes valgmuligheder som følge af, at en alternativ operatør nægtes adgang til markedet. Det er i denne forbindelse særligt relevant, at Terminal A's planlagte opbygning, ”modus operandi” og strategi adskiller sig CPH's på flere punkter. Terminal A planlægger at tilbyde forbrugerne et meget enkelt produkt med fokus på en ukompliceret oplevelse for forbrugerne. Det er desuden

³⁷³ Jf. EF-Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, pkt. 91.

³⁷⁴ Jf. Rettens dom af 23. oktober 2003 i sag nr. T-65/98, Van den Bergh Foods, pkt. 157.

³⁷⁵ Jf. Kommissionens beslutning i sag nr. COMP/37.990 Intel, pkt. 1616.

TA's strategi, at placere sig i discount-segmentet væsentligt under de nuværende takster i CPH's terminaler inklusiv CPH Go.

1384. Det gælder *for det andet* en forringelse af virksomhedernes incitament til at innovere som følge af afskærmningen af markedet og udelukkelsen af det konkurrencepres, som den alternative operatør kunne have bidraget med. Det vil sige, at markedsafskærmningen fjerner den innovation, som Terminal A kunne have bidraget med samt den ekstra innovation, som CPH kunne have realiseret grundet det øgede konkurrencepres, såfremt innovation var blevet til en konkurrenceparameter mellem CPH og TA.

1385. Der er et betydeligt samspil mellem de to virkninger, idet virksomhedernes innovation ofte rettes mod at differentiere produktudbuddet, dvs. øge forbrugernes valgmuligheder, ved at tilbyde et nyt eller forbedret produkt, som forbrugerne foretrækker frem for konkurrentens produkter. Desuden er forbrugernes valg mellem forskellige mulige produkter et klart signal til virksomhederne, der bedre kan rette deres innovation mod udvikling, som efterspørges af forbrugerne.

1386. Som det i øvrigt fremgår af praksis har leveringsnægtelsen altså umiddelbare negative forbrugervirkninger. At give Terminal A adgang til at drive terminalvirksomhed vil eliminere disse negative virkninger. Derudover kan der være andre mere afledte virkninger, der analyseres i afsnit 4.10 og 4.11 nedenfor.

4.10 Afledte virkninger

1387. Leveringsnægtelsen har en række konkrete, afledte virkninger på forbrugerne. For at vurdere de afledte virkninger, gennemføres en *kontrafaktisk* analyse, hvor den *kontrafaktiske* situation, dvs. situationen med Terminal A, bliver sammenholdt med den *faktiske* situation, dvs. situationen uden Terminal A. Analysen bliver foretaget i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer.³⁷⁶

1388. I afsnit 4.10.1-4.10.4 nedenfor foretages en kvalitativ analyse af de afledte virkninger på forbrugerne som følge af Terminal A's betydning for konkurrencepresset på CPH, lufthavnens internationale tilgængelighed, konkurrence i stedet for regulering samt planlægning og investeringer.

1389. I afsnit 4.10.5 foretages en kvantitativ analyse af de afledte virkninger på forbrugerne som følge af Terminal A's betydning for takster og passagermængder.

4.10.1 Konkurrencepres på CPH

1390. Det vurderes, at TA kan udøve et væsentligt konkurrencepres på CPH, såfremt Terminal A bliver opført. Konkurrencepresset vil især være rettet mod flyvninger med et overvejende antal punkt-til-punkt-passagerer, hvor

³⁷⁶ Jf. Kommissionens retningslinjer for artikel 82, pkt. 19

CPH har monopol og derfor ikke er udsat for konkurrence. Det er styrelsens vurdering, at CPH vil møde konkurrencen ved at sænke taksterne på de områder, hvor konkurrencepresset fra TA er stærkest.

Tre takstområder udsættes for konkurrence

1391. CPH opkræver takster på syv forskellige områder fra flyselskaberne. Det gælder takster for (1) handling, (2) CUTE, (3) passager, (4) security, (5) ophold, (6) start og (7) NOx. Sidstnævnte er en emissionsafhængig startafgift, jf. pkt. 297-305.

1392. Såfremt Terminal A bliver en realitet, vil aktiviteter der finansieres af tre takster – (1), (2), og (3) – blive konkurrenceudsat, mens CPH fortsat vil være eneudbyder af aktiviteter der finansieres af (4), (5), (6) og (7). Alle luftfartsselskaber – også dem, der benytter Terminal A – vil således stadig skulle betale de ikke-konkurrenceudsatte takster til CPH.

1393. CPH har i dag en takststruktur, der tilgodeser luftfartsselskaber, der har relativt få passagerer i forhold til antal flyvninger. Dette indebærer, at blandt andet afgifterne for ophold og start er fastsat under de tilhørende omkostninger. Tilsvarende er passagerafgiften fastsat over omkostninger. Denne takststruktur er fastsat ud fra en betragtning om, at risikoen ved at starte nye ruter op dermed bliver mindre for luftfartsselskaberne, idet de først skal betale en samlet takst, der modsvarer de fulde omkostninger, når de flyver med fyldte fly. Omvendt opnår luftfartsselskaberne en besparelse hvis de flyver med halvtomme fly.

1394. CPH har anført, at lufthavnen vil være nødt til at re-optimere deres takststruktur, såfremt der bliver etableret terminalkonkurrence. CPH har anført, at det formentligt vil indebære, at [x]³⁷⁷

1395. CPH har endvidere anført, at en re-optimeret takststruktur vil ramme luftfartsselskaberne forskelligt. [x]³⁷⁸ CPH anfører endeligt, at den re-optimerede takststruktur vil have den u hensigtsmæssige konsekvens, at CPH's knudepunktsfunktion (hub status) sættes under pres, idet netværks-selskaberne har større betydning for knudepunktsfunktionen end lavprisselskaberne har.

1396. KFST forstår CPH's bekymring således, at [x]. Det bemærkes, at selv om TA skulle blive en realitet, så er der intet, der forhindrer CPH i at bibeholde den eksisterende takststruktur. Netværks-selskaberne vil i denne situation betale nøjagtig den samme pris for at bruge CPH som de gør i dag.

1397. Tilsvarende er der intet, der forhindrer CPH i at sammensætte deres takster således, at de også fremadrettet tilgodeser netværks-selskaberne over lavprisselskaberne. Problemstillingen er nærmere behandlet i afsnit 4.10.2 International tilgængelighed.

³⁷⁷ Jf. bilag 25

³⁷⁸ Jf. bilag 28.

1398. KFST er dermed ikke enige i, at terminalkonkurrence vil føre til, at [x]. Det er imidlertid klart, at etablering af terminalkonkurrence vil ændre konkurrencesituationen for de dele af CPH's trafik, der har mulighed for at benytte TA. CPH kan som følge heraf vælge at ændre deres takststruktur, således at denne tilpasses den nye konkurrencesituation, jf. punkt 1399-1407 nedenfor.

Terminaltjenester for trafikområderne punkt-til-punkt og charter udsættes for konkurrence

1399. Det er ikke alle passagerer, der i givet fald vil kunne benytte Terminal A. CPH servicerer flere forskellige kategorier af passagerer og dermed trafik, og konkurrencesituationen varierer fra kategori til kategori. Det kan illustreres ved at inddеле trafikken i tre kategorier med forskellige konkurrenceforhold: (I) umiddelbart egnet til Terminal A, (II) umiddelbart egnet til øvrige knudepunktslufthavne, men ikke til Terminal A og (III) kun på langt sigt egnet til at skifte fra CPH.

1400. Det er vanskeligt præcist at opgøre mængden af passagerer i de tre kategorier. Det skyldes bl.a., at passagerer, som hører til i kategori (I) godt kan benytte samme flyselskab og sågar samme afgang som passagerer, der hører til i kategori (II). Det vil sige, at punkt-til-punkt-passagerer, som hører til i kategori (I), godt kan sidde ved siden af transferpassagerer, som hører til i kategori (I). Derfor har det betydning, om passagermængden i kategori (I), (II) og (III) opgøres ved at placere *hele* flyselskaber i de enkelte kategorier eller ved at se på enkelte passagerer, jf. Tabel 9 nedenfor.

Tabel 9: Konkurrencetsituationen for trafik kategorierne

Kategori	Terminal(er)	Konkurrence-situation	Luftfartsselskaber (eksempler)	Forventet prisreaktion	Passager-mængde ¹
(I): Punkt-til-punkt og charter	Go og udenrigsterminalerne (T2 + T3)	Ændret: Konkurrence fra TA	Lavprisselskaber (<i>Easy Jet</i>), Punkt-til-punkt selskaber (<i>Cimber Sterling</i> , <i>Norwegian</i>), og charter (<i>Thomas Cook</i>)	P↓ (Prisfald)	1,3-7,9 mio. afgående passagerer
(II): Transfer	Udenrigsterminalerne (T2 + T3)	Uændret: Konkurrence fra andre lufthavne, eksempelvis: <i>Stockholm</i> , <i>Oslo</i> , <i>Berlin</i> , <i>Amsterdam</i> , <i>London</i> og <i>Paris</i>	Flyselskaber, som tilbyder transfer (<i>SAS</i> , <i>Norwegian</i>)	P→ (Uændret)	2,6 mio. afgående passagerer
(III): Indenrigs samt noget punkt-til-punkt og charter	Udenrigsterminalerne (T2 + T3) samt indenrigsterminalen (T1)	Uændret: Monopol	Star Alliance selskaber (<i>Brussel Airlines</i> , <i>Lufthansa</i>), punkt-til-punkt selskaber (<i>Air France</i> , <i>British Airways</i>) indenrigsselskaber (<i>Cimber Sterling</i>)	P→ (Uændret)	1,2-7,8 mio. afgående passagerer

Note 1: CPH skønner, at det samlede antal afgående passagerer kommer til at udgøre 11,7 mio. i 2011. Heraf vil ca. 2,6 mio. være transferpassagerer og ca. 1,2 mio. være indenrigspassagerer, mens de resterende ca. 7,9 mio. vil være punkt-til-punkt passagerer i CPH International og CPH Go, jf. regneark fremsendt af CPH den 26. oktober 2010 (vedlagt som [bilag 23](#)). De 7,9 mio. afgående punkt-til-punkt passagerer kan ses som en øvre grænse for kategori (I). CPH har også opgjort antallet af afgående passagerer hos flyselskaber, som hverken tilbyder transfer eller business class, da disse flyselskaber umiddelbart vil passe ind i Terminal A's koncept. CPH opgør, at ca. 1,3 mio. afgående passagerer anvender sådanne flyselskaber, jf. præsentation fra Copenhagen Economics til KFST af 2. marts 2011 (vedlagt som [bilag 24](#)). De 1,3 mio. kan ses som en nedre grænse for kategori (I).

1401. *Kategori (I)* er først og fremmest lavpris- og chartertrafik. Kategorien omfatter også dele af den almindelige (dvs. ikke-lavpris) punkt-til-punkt trafik. Det må forventes, at TA potentielt vil kunne tiltrække flyselskaber, der flytter passagerer fra afgang med blandede transfer og point-to-point passagerer, hvis passagererne ikke efterspørger transfer – også selvom passagerne i dag flyver med afgang, hvor der tilbydes transfer. Hvis denne kategori udelukkende udgøres af flyselskaber, der hverken tilbyder transfer eller business class omfatter kategorien ca. 1,3 mio. afgående passagerer. Hvis omvendt alle punkt-til-punkt passagerer er omfattet, dækker kategorien 7,9 mio. afgående passagerer, jf. Tabel 9. Jo flere passagerer der hører til i kategori (I), des færre hører til i restkategorien (III).

1402. For *kategori (I)* må det forventes, at CPH for at undgå at miste passagerer vil møde konkurrencen fra TA ved at sænke de konkurrenceudsatte takster til samme niveau som TA, jf. Boks 1 nedenfor.

1403. *Kategori (II)* er primært transfer/transittrafik. En transfer/transitpassager benytter udelukkende København som mellemstation, og CPH vil derfor være i konkurrence med andre hovedlufthavne om disse passagerer. Det er primært de traditionelle netværksselskaber, der har transfer i CPH. Etableringen af Terminal A forventes ikke umiddelbart at få indflydelse på konkurrencesituationen på transferområdet, idet Terminal A ikke

tilbyder transfer og terminalydelser til transferpassager er ikke en del af det relevante marked. For *kategori (II)* må det forventes, at CPH vil holde de samlede takster uændret, fordi konkurrencesituationen ikke ændres, jf. Boks 1.

1404. *Kategori (III)* er først og fremmest punkt-til-punkt trafik, der flyves af luftfartselskaber med mange transferpassagerer, som kan benytte de samme afgang, som punkt-til-punkt-passagererne. Selskaberne kan også være med i en alliance – eksempelvis Starr Alliance eller One World – og ønske at anvende samme terminal(operatør) som alliancepartnerne. Kategorien indeholder endvidere indenrigstrafikken. Det skyldes, at indenrigstaksten i CPH er så lav, at Terminal A formentlig ikke vil kunne tiltrække indenrigstrafik.

1405. For *kategori (III)* må det forventes, at CPH vil holde de samlede takster uændret, fordi konkurrencesituationen ikke ændres, jf. Boks 1.

Boks 1: CPH's mulige prisstrategier³⁷⁹

CPH har flere muligheder for at reagere ved at ændre taksterne, såfremt Terminal A bliver etableret.

Kategori (I): CPH kunne undlade at sænke taksterne til samme niveau som Terminal A, dvs. CPH kunne vælge at ignorere Terminal A. Det er dog usandsynligt, idet konkurrencesituationen blandt flyselskaberne tilsiger, at flyselskaberne er prisfølsomme. Det betyder, at de luftfartselskaber, der kan flytte til TA, rent faktisk også vil gøre det, såfremt prisen for at benytte TA er lavere, og produktet i øvrigt er godt nok. Dette understøttes af styrelsens markedsundersøgelse blandt luftfartselskaber, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 7.3. Hertil kommer, at Terminal A i den planlagte form har en kapacitet, som væsentligt overstiger prognosen på 1,0 mio. afgående passagerer om året.

Kategori (II): CPH kunne vælge at hæve taksterne, evt. for at kompensere for et eventuelt tab på *kategori (I)*, såfremt Terminal A bliver opført. Det forekommer imidlertid usandsynligt, at CPH vil vælge at gøre dette, idet taksterne i forvejen angiveligt er fastsat i en vis grad konkurrence med øvrige internationale knudepunktslufthavne, samt at den eventuelle opførelse af Terminal A ikke ændrer konkurrencesituationen på dette punkt. Hertil kommer, at en forhøjelse af taksterne ifølge CPH vil kunne indebære, at CPH mister sin knudepunktsfunktion. CPH har anført, at en forhøjelse af taksterne for start og ophold til omkostningsniveauet kan føre til, at CPH mister store dele af transfertrafikken og dermed sin knudepunktsfunktion.¹

Kategori (III): CPH kunne vælge at hæve taksterne, evt. for at kompensere for et eventuelt tab på *kategori (I)*, såfremt Terminal A bliver opført. CPH har nærvædet monopol med hensyn til *kategori (III)*, og de nuværende takster må derfor forventes at være fastsat med henblik på at skabe så stort et overskud som muligt. Forventningen om at det ikke vil kunne betale sig at hæve taksterne, understøttes af, at CPH inden for den gældende regulering kunne have opnået højere takster gennem fall-back modellen, jf. pkt. 290-294, men i stedet har CPH accepteret en forhandlingsløsning med lavere takster. Af disse årsager, og fordi konkurrencesituationen ikke har ændret sig, er det usandsynligt, at CPH skulle vælge at hæve taksterne.

1406. Konkurrencepresset på CPH er således forskelligt afhængigt af, hvilke segmenter der analyseres. Segmenteringen er endvidere dynamisk, fordi

³⁷⁹ Notat fra Copenhagen Economics af 14. december 2010, hvor CPH's synspunkt er afspejlet, vedlagt som [Bilag 25](#).

luftfartsselskaberne kan sammensætte flyafgange, der har forskellige andele af punkt-til-punkt og transferpassagerer. For netværksselskaber som SAS, der både betjener punkt-til-punkt og transferpassagerer er det endvidere netværkseffekter, som bevirker, at sammensætningen af passagerer på kategorier påvirker det samlede udbud.

1407. I det følgende gennemgås en række konsekvensvurderinger, der i princippet er baseret på en tredeling af passagererne som illustreret i Tabel 9 og boks 1.

4.10.2 International tilgængelighed

1408. International tilgængelighed er vigtig for et områdes mulighed for at klare sig i den globale økonomi. International tilgængelighed gavner eksportbaserede erhverv og tiltrækker udenlandske investeringer. Derfor kan ændringer i international tilgængelighed – forbedringer eller forringelser – have stor betydning for et områdes økonomiske udvikling.

1409. Et områdes internationale tilgængelighed bestemmes af områdets infrastruktur. Det gælder hovedsageligt transport ad veje og jernbaner, søtransport samt flytrafik. Lufthavne samt udbuddet af destinationer og afgangspunkter spiller dermed også en rolle for den internationale tilgængelighed.

Terminal A vil ikke reducere den internationale tilgængelighed

1410. Det er ikke godtgjort og vurderes som usandsynligt, at opførelsen af Terminal A skulle medvirke til at reducere Københavns og Øresundsregionens internationale tilgængelighed.

1411. Det skyldes *for det første*, at opførelse af Terminal A vil betyde, at ikke blot én aktør (CPH), som det er tilfældet i dag, men to aktører (CPH og TA) begge vil prøve at tiltrække luftfartsselskaber til Københavns Lufthavn.

1412. Det skyldes *for det andet*, at to aktører frem for én aktør vil betyde terminalkonkurrence, som forventeligt vil indebære, at begge aktørers incitament til at fastholde eksisterende ruter og skabe nye ruter fra Københavns Lufthavn skærpes – set i forhold til situationen uden terminalkonkurrence.

1413. Det skyldes *for det tredje*, at Terminal A vil udbyde et produkt, der er differentieret i forhold til CPH's produkt(er). TA planlægger f.eks. ikke de samme terms of use som CPH Go, og Terminal A planlægges indrettet og drevet anderledes. TA planlægger som følge heraf at kunne tilbyde lavere priser end i CPH. Dette taler for, at opførelse af Terminal A potentielt vil kunne tiltrække flyselskaber og ruter, som ikke i dag findes i Københavns Lufthavn.

CPH angiver, at Terminal A vil forringe den internationale tilgængelighed

1414. CPH har anført³⁸⁰, at opføres Terminal A, så vil CPH's knudepunktsfunktion komme under pres, samt at Københavns internationale tilgængelighed dermed vil blive sat på spil. Ifølge CPH skyldes det to forskellige forhold.

1415. CPH angiver for det første, at [x]

1416. For så vidt angår CPH's første argument skal det bemærkes, [x]

1417. Desuden skal det understreges, at TA – i udgangspunktet – forventes at få et passagertal, som udgør mindre end [x] pct. af CPH's samlede antal passagerer. Det forekommer derfor usandsynligt, at CPH for at møde konkurrencen på dette segment, skulle vælge at underminere konkurrencesituationen for den øvrige del af passagermængden i lufthavnen.

1418. CPH angiver for det andet, [x].

1419. CPH anfører, at flyselskaber, [x]

1420. For så vidt angår CPH's andet argument skal det bemærkes, [x].

1421. Copenhagen Economics har skønnet³⁸¹, [x].³⁸² [x]

1422. Hertil kommer, at CPH kan vælge at bevare den incitamentsskabende struktur uden samtidig at subsidiere flyselskaber, der benytter Terminal A. CPH kan fx gøre ét af følgende³⁸³:

- (i). Start- og landingsafgiften kan fastsættes, så taksten modsvarer de relaterede omkostninger. Det vil betyde, at de selskaber, der benytter TA, ikke subsidieres. For at bibeholde det incitamentsskabende element, kan CPH herefter – f.eks. i form af et kommercielt bidrag – dele overskuddet på det kommercielle område med de selskaber, der benytter CPH's terminaler, med et beløb, der modsvarer afgiftsstigningen.
- (ii). Start- og landingsafgiften kan fastholdes. Hermed sikres lufthavnen i den internationale konkurrence. Det vil dog betyde, at CPH yder en "rabat" på start- og landingsafgiften til også de luftfartsselskaber, der benytter Terminal A. Denne "krydssubsidiering" mellem CPH og TA kunne imidlertid udlignes på anden vis. Det vil herefter være op til

³⁸⁰ Jf. bl.a., mødereferat fra møde mellem CPH og KFST den 15. juni 2010, vedlagt som Bilag 26 og mødereferat fra møde mellem CPH og KFST den 2. juli 2010, vedlagt som Bilag 27.

³⁸¹ Jf. Copenhagen Economics (2010), "Konsekvenser af terminalkonkurrence." vedlagt som Bilag 28.

³⁸² [x]

³⁸³ De nedenstående muligheder skal naturligvis konkret udformes, således at de hverken strider mod konkurrencereglerne eller luftfartslovgivningen, herunder ICAO's anbefalinger. Det kan derfor være relevant for CPH at anmelde en eventuel takstafale til KFST for at sikre, at den konkrete udformning er i overensstemmelse med konkurrencereglerne.

TA, hvorvidt TA vil opkræve denne merudgift fra virksomhedens kunder, eller om TA på samme måde som CPH vil afholde udgiften til en reduceret start- og landingsafgift.

1423. Det bemærkes hertil, at foruden muligheden for at indrette taksterne i CPH således, at der skabes incitament til at starte nye ruter, så har CPH mulighed for at tildele en opstartsrabat til de luftfartsselskaber, der ønsker at betjene nye ruter, jf. takstregulativet for Københavns Lufthavne, § 18, hvoraf det fremgår, at:

”Københavns Lufthavne A/S kan give dispensationer fra takstregulativet i tilfælde, hvor det ikke er af principiel eller større økonomisk betydning, eller hvor Københavns Lufthavne A/S finder en midlertidig afgiftsnedsættelse begrundet i forretningsmæssige hensyn. Københavns Lufthavne A/S skal offentliggøre principper for opstartsrabatter på selskabets hjemmeside, ligesom Københavns Lufthavne A/S skal give meddelelse til Statens Luftfartsvæsen ved ændring af disse principper.”³⁸⁴

CPH's høringsvar af 12. oktober 2011

1424. CPH fastholder i deres 2. høringsvar af 12. oktober 2011, at etablering af Terminal A vil forringe den internationale tilgængelighed. CPH angiver igen, at lufthavnen vil være nødt til at sætte startafgiften op for at undgå at subsidiere luftfartsselskaber, der benytter Terminal A. CPH angiver i den sammenhæng, at det er usikkert om lufthavnen kan benytte sig af en af de – af KFST – opstillede løsningsmodeller i punkt 1422. CPH angiver således, at:

”CPH vil ikke have nogen interesse i at subsidiere luftfartsselskaber, som bruger Terminal A. Det fremtræder som usandsynligt, at CPH blot bibeholder den nuværende takststruktur, hvis der indtræder konkurrence på terminalniveau.

Det synes i øvrigt anerkendt af KFST, som i punkt 1311 [nu punkt 1416, KFST's tilføjelse] opstiller mulige scenarier for, hvorledes CPH via andre mekanismer skulle kunne sikre sine kunder en økonomisk fordel, hvis de valgte CPH frem for Terminal A, eksempelvis ved et kommercielt tilskud eller end anden udligning af krydssubsidieringen mellem CPH og Terminal A. Hvordan dette nærmere skulle ske uden, at CPH kan blive anset for at diskriminere mellem lufthavnens brugere, forklares ikke nærmere, men forekommer, særligt efter at KFST i en parallel sag om ”Terms of use” for CH Go har fremsendt et udkast til høringsvar, som en åbenbar mulighed.”

1425. KFST skal hertil bemærke, at de i udkastet angivne forslag til, hvordan CPH kan vælge at bevare den incitamentsskabende struktur uden samti-

³⁸⁴ Jf. denne sags bilag 10.

dig at subsidiere flyselskaber, der benytter Terminal A, er taget med for at illustrere, at det efter styrelsens opfattelse ikke er uforeneligt med terminal-konkurrence at have en incitamentsbaseret takststruktur.

1426. Der er – som det korrekt anføres af CPH – ikke taget stilling til, hvordan taksstrukturen konkret skal udformes, således at den hverken strider mod konkurrencereglerne eller luftfartslovgivningen. Dette fremgår også af fodnote 384. KFST skal dog bemærke, at det normalt ikke anses som diskriminering, hvis alle brugere har lige adgang til samme ydelser. Det er som udgangspunkt ikke diskriminerende at opkræve differentierede takster for forskellige ydelser.

Lavprisselskaber er i stigende grad vigtige for international tilgængelighed

1427. Det skal endeligt bemærkes, at det ikke kun er langdistance flyvninger, der bidrager til den internationale tilgængelighed. Alle ruter ud af København – og dermed også de rene punkt-til-punkt flyvninger – kan bidrage hertil, jf. bl.a. Copenhagen Economics rapport ”Der er noget i luften” fra maj 2009.³⁸⁵

1428. Det er således – også – vigtigt for København internationale tilgængelighed, at regionens lufthavn er i stand til at tiltrække luftfartsselskaber, der åbner mange ruter og flyver med høje frekvenser. Dette er typisk gældende for lavprisselskaberne, hvis tilstedeværelse i lufthavnen må anses som værende af større og større betydning, jf. eksempelvis analyser fra OECD.³⁸⁶

1429. CPH har med CPH Go taget et initiativ rettet specielt mod lavprisselskaberne. Det skal dog bemærkes, at CPH Go adskiller sig fra TA på flere punkter, herunder design og terms-of-use og dels, og at flere luftfartsselskaber (herunder SAS) har udtrykt sig kritisk overfor CPH Go, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 11.2. Endvidere har verdens – måske – førende lavprisselskab Ryanair meddelt, at de alligevel ikke ønsker at benytte CPH Go. Ryanair har således i september 2010 udtalt til nyhedsbrevet Check-in, at:

”Det irske lavprisselskab Ryanair kommer ikke til København i denne omgang. Selskabet har tilbageleveret de tildelte start- og ankomsttider. Den nye lavprisinde CPH Go er for dyr.”³⁸⁷

1430. Det vurderes samlet set, at etableringen af TA ikke vil have en negativ indvirkning på Københavns internationale tilgængelighed.

Trafikstyrelsen angiver, at etablering af Terminal A kan skade trafikudviklingen og CPH’s position som hub

³⁸⁵ Copenhagen Economics, Der er noget i luften, side 19-20, maj 2009.

³⁸⁶ OECD Forum Papers 2009, 4, Air Transport Liberalization and its impact on airline competition and air passenger traffic, s 54.

³⁸⁷ www.check-in.dk 27. september 2010.

1431. Trafikstyrelsen har ved brev af 28. september 2011 angivet, at:

”Der blev i 2009 efter langvarige forhandlinger udstedt en BL om takstfastsættelsen i Københavns Lufthavne A/S, som indebærer, at parterne selv (CPH og luftfartsselskaberne) efter forhandling fastlægger taksterne. CPH og luftfartsselskaberne har efterfølgende indgået en 5½ årig aftale om nye takster. Disse takster understøtter lufthavnen som skandinavisk knudepunkt (hub), da aftalen bl.a. tilgodeser transferpassagerer og i internationale flyvninger.

Det kan med etablering af Terminal A meget vel være næsten umuligt at indgå en sådan aftale, som er til fordel for både CPH og luftfartsselskaberne, da lufthavnen vil miste rådigheden over sit indtjeningsgrundlag, og dermed bliver det vanskeligt at fastsætte taksterne på en sådan måde, at det samlet set ikke er til skade for trafikudviklingen og CPH’s position som international hub.”³⁸⁸

1432. KFST bemærker hertil, at styrelsen ikke vurderer, at etablering af TA vil have en negativ indvirkning på Københavns internationale tilgængelighed, jf. punkt 1408-1430 ovenfor. Der lægges i vurderingen vægt på:

- at* etablering af TA ikke forhindrer CPH i at bibeholde de allerede forhandlede takster,
- at* etablering af TA ikke ses, at forhindre CPH i bibeholde den incitamentsskabende taksstruktur, selv hvis de skulle ønske at re-optimere deres takster,
- at* CPH har mulighed for at tildele en opstartsrabat til de luftfartsselskaber, der ønsker at betjene nye ruter,
- at* også rene ”punkt-til-punkt” flyvninger også bidrager til den internationale tilgængelighed.

4.10.3 Konkurrence i stedet for regulering

1433. Københavns Lufthavn er i dag omfattet af regulering, der bl.a. lægger loft over de afgifter, som CPH må opkræve af flyselskaber. Såfremt Terminal A bliver opført, vil konkurrencen mellem CPH og TA på nogle områder også kunne begrænse de afgifter, som det vil være rentabelt at opkræve. Desuden vil konkurrence kunne anspore CPH og TA til i højere grad end det er tilfældet i dag at stræbe efter at vinde markedsandele ved at levere et konkurrencedygtigt produkt.

1434. Derfor er det relevant at undersøge eventuelle virkninger for forbrugerne som følge af, at etableringen af Terminal A introducerer konkurrence blandt terminaloperatørerne.

³⁸⁸ Trafikstyrelsens brev af 28. september 2011, vedlagt som bilag 31.

Terminalkonkurrence stiller forbrugerne bedre

1435. Effektiv konkurrence driver virksomheder til at holde omkostningerne nede og udnytte de eksisterende ressourcer bedst muligt. Tilgang af nye virksomheder giver de eksisterende virksomheder på markedet incitament til hele tiden at udvikle sig for ikke at blive overhalet inden om. Effektiv konkurrence tilskylder virksomheder til innovation af bl.a. nye produkter, nye produktionsprocesser og nye serviceydelser, så den enkelte virksomhed kan stå stærkere ved at adskille sig fra konkurrenterne. Effektiv konkurrence fører til lavere priser og højere kvalitet samt øger det samlede udbud af varer og tjenester.³⁸⁹ På denne måde er forbrugerne bedre stillet med konkurrence, hvis det fungerer effektivt, end det er muligt med regulering.

1436. Det vurderes, at konkurrence i højere grad end regulering er i stand til at få virksomheder – i dette tilfælde terminaloperatører – til at holde priser og omkostninger nede samt til stadighed stræbe efter at levere et produkt, som er bedre end konkurrenternes. En tilsvarende vurdering blev udtrykt af Kommissionen i sagen om Rødby Havn:

*”... den forbedring af kvaliteten af de udbudte varer eller ydelser eller den reduktion af priserne, som indførelse af konkurrence kan resultere i, [vil] helt klart være til fordel for forbrugerne, og en sådan udvikling kan resultere i en øget efterspørgsel, der i det konkrete tilfælde kan imødekommes ved at udvide havnen.”*³⁹⁰ [Egen tilføjelse og fremhævning]

CPH angiver, at terminalkonkurrence er til ulempe for forbrugerne

1437. CPH angiver overordnet, at leveringsnægtelsen ikke skader forbrugerne. Dette skyldes *for det første*, at den eksisterende regulering beskytter forbrugerne og indebærer tilfredsstillende priser, kvalitet og produktudvikling.

1438. Det bemærkes endvidere, at selvom det er regulators rolle at beskytte forbrugerne, så vil konkurrence som oftest være at foretrække frem for regulering. Dette er også afspejlet i den gældende regulering af CPH, jf. punkt 280-305, der er udformet som en fall-back model. Det betyder, at reguleringen kun får direkte betydning for takstfastsættelsen i CPH, hvis det ikke lykkes CPH at opnå enighed om en takstafale med lufthavnens brugere, dvs. flyselskaberne. Reguleringen tager dermed højde for, at regulator næppe er den bedst egnede til at fastsætte taksterne og kun gør det, hvis forhandlingerne mellem CPH og flyselskaberne bryder sammen. Det må således i høj grad være forhandlingsstyrken og -evnen hos CPH og hhv. SAS og CimberSterling, der har ført til de nuværende takster. Takstsystemet er da også i mindre grad omkostningsbaseret end i traditionelle omkostningsbaserede reguleringsmodeller.

³⁸⁹ Jf. Konkurrencestyrelsen (2009), Konkurrenceanalyse 01/2009, ”Konkurrence – vækst og velstand.”

³⁹⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 21. december 1993 om nægtelse af adgang til anlæggene i Rødby Havn.

1439. Det er endvidere velkendt, at regulering ofte bliver imperfekt pga. f.eks. ”regulatory capture” (det forhold, at regulator over tid vil identificere sig med dem regulerede virksomhed), asymmetrisk information (en virksomhed besidder i sagens natur ofte mere viden om markedet og virksomheden end regulator) og forkerte incitamentter til investeringer. Dette illustreres også ved, at markeder med virksom konkurrence normalt ikke reguleres. Modsat reguleres markeder, hvor der ikke er virksom konkurrence ofte med det formål, at fastsætte konkurrencelignende forhold og priser.

1440. At regulere et marked ex ante – det vil sige, at regulator på forhånd enten fastsætter den pris en virksomhed må opkræve, eller opstiller retningslinjer for virksomhedens prisfastsættelse – er en meget vanskelig opgave, der stiller store krav til regulator. Dette skyldes at det forudsættes, at et optimalt resultat forudsætter, at regulator har fuld information om markedet og den kommende udvikling i markedet, herunder virksomhedernes udbud samt forbrugernes efterspørgsel og prisfølsomhed, før regulator vil være i stand til at fastsætte en konkurrencelignende pris.

1441. CPH angiver *for det andet*, angående muligheden for at opnå et tilfredsstillende resultat af terminalkonkurrence, at der er flere forhold, der – i den konkrete sag – bevirker, at det vil være bedre at bibeholde den eksisterende regulering frem for at konkurrenceudsætte terminaldriften. CPH angiver, at terminalkonkurrence først og fremmest ikke er til fordel for forbrugerne. CPH angiver således, at:

*“Terminal competition does not benefit consumers: Even if current regulation did raise concerns, then terminal competition alone would not remedy them. This follows because CPH would still control essential facilities (aircraft movement) while terminal competition would not facilitate the overall regulatory task. As a consequence, CPH would re-capture profits lost in the terminal segment through profits from other essential facilities.”*³⁹¹

1442. CPH angiver således, at CPH – selv under terminalkonkurrence – vil kontrollere visse essentielle faciliteter, såsom landingsbaner, standpladser etc. CPH kan derfor kompensere for det tab, der følger af terminalkonkurrence, ved at hæve taksterne for brug af de resterende faciliteter.

1443. Det skal hertil angives, at det er en forudsætning for, at CPH’s argumentation er korrekt, at indførelse af terminalkonkurrence medfører fri pris-sætning for alle CPH’s aktiviteter. Dette er ikke en forudsætning, som er lagt til grund i denne sag.

1444. CPH angiver endvidere, at konkurrenceudsættes terminaldriften, så (i) mistes muligheden for, at have en regulator, der har fuldstændig priskontrol, (ii) fjernes muligheden for at fastsætte incitamentsskabende takster og så (iii) øges de samlede faste omkostninger i lufthavnen. CPH angiver således:

³⁹¹ Jf. Rapport fra ESMT Competition Analysis af 13. oktober 2010 for CPH, vedlagt som Bilag 29.

”In our opinion, terminal competition would sacrifice advantages of regulation in terms of direct price control, an incentive based charge structure and avoidance of fixed costs.”³⁹²

1445. Det skal hertil bemærkes, at det er korrekt, at en konkurrenceudsættelse i teorien kan medføre, at regulator ikke længere har fuldstændig priskontrol over de lufthavnsafgifter, der konkurrenceudsættes. I praksis betyder informationsasymmetri og regulatory capture, at fuldstændig priskontrol ofte kun er teori. CPH reguleres desuden ikke med traditionel prisregulering, men i stedet forhandler CPH og brugerne om taksterne. Endelig er det udgangspunktet for den konkurrenceøkonomiske analyse i denne sag, at et marked præget af virksom konkurrence er bedre egnet til at fastsætte en pris, end en regulator, jf. punkt 1438-1440.

1446. Hertil kommer, at Trafikstyrelsen fortsat kan gribe ind overfor de ikke konkurrenceudsatte takster, og konkurrencemyndighederne vil kunne gribe ind overfor bl.a. takstfastsættelsen og de øvrige vilkår for brug af lufthavnen, hvis konkurrencen ikke fungerer.

4.10.4 Planlægning og investeringer

1447. Virksomheders muligheder for og incitamenter til at planlægge og investere kan have stor betydning for udvikling af nye og bedre produkter samt den løbende effektivisering og nedbringelse af omkostningerne.

1448. Derfor er det relevant at undersøge eventuelle virkninger ved at opføre Terminal A på CPH's såvel som på TA's muligheder for og incitamenter til at planlægge og investere.

1449. Det vurderes, at opførelse af Terminal A vil gøre det lettere for CPH at sikre den langsigtede opfyldelse af CPH's kapacitetsforpligtelse og desuden øge incitamentet til at foretage investeringer i den konkurrenceudsatte del af lufthavnen.

1450. Til grund for vurderingen ligger, at opførelsen af Terminal A betyder, at den samlede kapacitet i lufthavnen øges. Det vil alt andet lige gøre det lettere for CPH at møde kapacitetsforpligtelsen. Desuden medfører terminalkonkurrence, at investeringer i den konkurrenceudsatte del af lufthavnen bliver gjort til en konkurrenceparameter. Det vil øge incitamentet til at foretage sådanne investeringer, særligt investeringer specifikt rettet mod flyelskaber og forbrugere.

1451. For så vidt angår den ikke-konkurrenceudsatte del af lufthavnen, dvs. landingsbanerne og den øvrige aeronautiske infrastruktur, er investeringerne i høj grad reguleret af Trafikstyrelsen. Dette ændres ikke med den eventuelle opførelse af Terminal A.

³⁹² Jf. bilag 29.

CPH angiver, at planlægning og investeringer vanskeliggøres

1452. CPH har anført, at introduktion af terminalkonkurrence (i) vil besværliggøre lufthavnens langtidspanlægning, (ii) vil forringe CPH's incitament til at foretage investeringer samt (iii) vil ødelægge CPH's mulighed for at disponere over cargo-området.

Ad (i): Langtidspanlægning/CPH's kapacitetsforpligtelse

1453. CPH har anført, at:

”CPH er ansvarlig for at stille umiddelbare aeronautiske ydelser til rådighed, samt sikre, at der er de tilstrækkelige øvrige faciliteter til rådighed for at kunne håndtere trafikken i lufthavnen. CPH er i den forbindelse underlagt kapacitetstilsyn fra SLV, som skal sikre, at CPH til enhver tid stiller den nødvendige kapacitet til rådighed for sine brugere. For at opfylde disse forpligtelser, laver CPH løbende planer for udviklingen i lufthavnen. ... Placeringen af en eventuel Terminal A i lufthavnens østområde, vil indebære et afgørende brud med lufthavnens overordnede disponering...”³⁹³

1454. På et møde mellem CPH og KFST den 4. oktober 2010 blev denne problematik endvidere omtalt. Det fremgår af mødereferatet, at:

“CPH angav for det fjerde, at CPH's opgaver i forbindelse med lufthavnen, jf. CPH's 10-årige plan for lufthavnen, er at sikre fornøden kapacitet. Hvis Terminal A opføres, kan det få alvorlige konsekvenser for CPH's muligheder for at kunne varetage sine opgaver, herunder at koordinere og planlægge lufthavnens aktiviteter og – på effektiv vis at sikre, at der til stadighed er den kapacitet til rådighed som til enhver tid balancerer med efterspørgslen, som er dynamisk. Planlægningen vil blive betydelig vanskeliggjort.”³⁹⁴

1455. Det fremgår videre af mødereferatet, at KFST på mødet opfordrede CPH til at uddybe hvilke planlægningsopgaver eller hvilken koordinering af aktiviteter, der ville blive vanskeliggjort som følge af en etablering af Terminal A. Det fremgår heraf, at:

“KS bad i den forbindelse CPH overveje, om det nærmere kan specificeres, hvilke planlægningsopgaver/koordinering af aktiviteter (relateret til CPH's forpligtelse til at sikre at der er fornøden kapacitet i infrastrukturen), der vil blive vanskeliggjort af, at Terminal A eventuelt opføres.”³⁹⁵

1456. CPH har ikke nærmere specificeret, hvilke planlægningsopgaver/koordinering af aktiviteter (relateret til CPH's forpligtelse til at sikre at

³⁹³ Jf. CPH's brev af 6. september 2010 til KFST.

³⁹⁴ Jf. Referat fra møde mellem CPH og KFST den 4. oktober 2010, vedlagt som Bilag 30.

³⁹⁵ Jf. bilag 30.

der er fornøden kapacitet i infrastrukturen), der vil blive vanskeliggjort af, at Terminal A eventuelt opføres.

1457. Det lægges til grund, at etableringen af Terminal A vil tilføre mere kapacitet til lufthavnen. Det lægges endvidere til grund, at den yderligere kapacitet, som Terminal A tilfører lufthavnen, alt andet lige, vil gøre det nemmere for CPH at opfylde kapacitetsforpligtelsen. Det er derfor vanskeligt at forestille sig, at etableringen af Terminal A skulle være skadelig for CPH's mulighed for at opfylde deres kapacitetsforpligtelse.

1458. De britiske konkurrencemyndigheder, Competition Commission, er nået frem til en lignende konklusion.³⁹⁶

1459. Det skal hertil bemærkes, at det kan være hensigtsmæssigt, at Trafikstyrelsen direkte over for TA kan påse, at virksomheden sikrer den fornødne kapacitet. Denne mulighed for Trafikstyrelsen kan indgå som et led i en eventuel aftale om TA's adgang til den pågældende grund med adgang til CPH's landingsbaner i Københavns Lufthavn.

Ad (ii): Investeringer

1460. CPH har anført, at de konsekvenser, som etableringen af Terminal A vil have for lufthavnens overordnede disponering og planlægning på længere sigt, vil have betydning for investeringen i/udviklingen af lufthavnen. CPH har således anført, at:

*"CPH har sammenfattende påberåbt sig to forskellige objektive grunde for ikke at udleje jord til Terminal A, nemlig (1) en række forhold af safety- og securitymæssig natur, samt (2) en række forhold, som medfører at en Terminal A på kort sigt vil være til skade for driften af Kastrup Lufthavn og på længere sigt vil være til skade for investeringen i/udviklingen af lufthavnen."*³⁹⁷

1461. For så vidt angår Terminal A's betydning for safety og security henvises der til pkt. 0-341, hvoraf det fremgår, at opførelsen af den planlagte Terminal A kan ske i overensstemmelse med kravene til flyvesikkerheden. For så vidt angår Terminal A's betydning for investeringen i/udviklingen af lufthavnen skal KFST bemærke følgende:

1462. Det synes usandsynligt, at Terminal A vil have en negativ indvirkning på de fremtidige investeringer i lufthavnen, og derved have en negativ indvirkning på den fremtidige udvikling af lufthavnen. For så vidt angår den ikke-konkurrenceudsatte del af lufthavnen forventes den eventuelle opførelse af Terminal A ikke at få nogen effekt, idet investeringerne er reguleret af Trafikstyrelsen. For så vidt angår den konkurrenceudsatte del af lufthavnen kan den eventuelle opførelse af Terminal A få en positiv effekt på investeringerne. Det skyldes flere forhold:

³⁹⁶ Competition Commission, BAA airport market investigation, appendix 10.11 side 4.

³⁹⁷ Jf. CPH' brev af 29. juni 2010 til KFST.

1463. *For det første* kan selve etableringen af Terminal A i sig selv ses som en investering i lufthavnen. Tilsvarende vil alle de investeringer, som TA fremover foretager, ligeledes være investeringer i lufthavnen. I begge tilfælde kan det ikke nødvendigvis forventes, at tilsvarende investeringer ville være blevet udført uden etableringen af Terminal A.

1464. *For det andet* vil investeringer i den konkurrenceudsatte del af lufthavnen – såfremt der etableres konkurrence – i fremtiden kunne opfattes som en konkurrenceparameter. Konkurrencepresset fra TA kan bevirke, at CPH kan føle sig tvunget til at foretage ekstra investeringer i lufthavnen for at være attraktiv eller konkurrencedygtig i forhold til Terminal A. Samtidig har virksomheder, der er i konkurrence, et større incitament til at foretage målrettede investeringer, som brugerne efterspørger, og som brugerne er villige til at betale for. Dermed mindskes risikoen for, at der foretages investeringer, som forbrugerne ikke er interesserede i.

1465. Det kan ikke afvises, at CPH i fravær af Terminal A og det medfølgende konkurrencepres fra Terminal A ville have haft både et større råderum til at foretage investeringer og større sikkerhed for at kunne tjene investeringerne hjem igen. Men den manglende konkurrence ville samtidig bevirke, at CPH ikke ville have samme incitament til at foretage investeringer som en konkurrenceudsat virksomhed, der er afhængig af at investere for at sikre sin egen overlevelse. Det er netop dette incitament til at investere, som Terminal A kan bibringe.

1466. Dermed er der intet, der taler for, at CPHs incitament til at foretage investeringer i den konkurrenceudsatte del af lufthavnen bliver mindre. Samtidig har konkurrencepresset den virkning, at investeringerne bliver målrettet flyselskaberne og forbrugerne, hvilket – alt andet lige – må betyde større forbrugernytte.

1467. *For det tredje* skal det understreges, at fall-back reguleringen sikrer, at CPH opnår fuld dækning af omkostninger samt en rimelig forrentning af alle nødvendige investeringer i infrastruktur i relation til den ikke-konkurrenceudsatte eller aeronautiske del af lufthavnen (start- og landingsbanerne, standpladser, rulle- og adgangsveje samt sikkerhedsforanstaltninger omkring landingsbanerne).

1468. Endeligt kan man *for det fjerde* stille det spørgsmål, når man ser på hvilke investeringer CPH historisk har foretaget i lufthavnen, jf. markedsbeskrivelsen, afsnit 8.7.1., hvilke af disse, der ikke ville have været foretaget såfremt Terminal A havde været etableret? Det fremgår af pkt. 311-316 ovenfor, at hovedparten af de investeringer, CPH allerede har foretaget og har planlagt at foretage, enten er investeringer, der er foretaget med henblik på at opfylde opgaver pålagt af myndighederne, investeringer i den løbende vedligeholdelse eller er investeringer, der skal sikre CPH et kommercielt afkast fra f.eks. leje fra butikker og restauranter. Disse typer af investeringer må forventes også at blive realiseret i en situation, hvor CPH er i konkurrence med TA.

1469. Alt i alt vurderes det, at den mulige etablering af Terminal A ikke vil føre til øget risiko for underinvestering i lufthavnen. Der lægges særligt vægt på, at Terminal A vil bidrage til de samlede investeringer, samt at investeringer kan blive til en konkurrenceparameter, hvilket kan betyde et øget investeringsniveau i CPH.

Ad (iii): Cargo

1470. CPH har anført, at:

”Østområdet i lufthavnen er i CPH’s langsigtede udviklingsplaner udlagt til udvikling af cargo aktiviteter, herunder ved realiseringen af projektet ”cargo-city”, som inddrager den ubebyggede grund som Terminal A ønsker at leje.” ... ”Ligeledes må inddrages [i konkurrencemyndighedernes vurdering af konsekvenser] de negative indvirkninger for CPH’s cargoaktiviteter, som en etablering af Terminal A vil få...”³⁹⁸

1471. I denne del af analysen fokuseres på den effekt, som Terminal A vil have på brugerne – i denne sammenhæng også cargo-operatører – af lufthavnen. Det vil sige, at det i denne del af analysen skal vurderes, om der vil være størst nytte forbundet ved, at TA etablerer en passagerterminal i lufthavnens østafsnit, eller om der vil være størst nytte forbundet ved, at CPH også fremover kan disponere over den pågældende grund, herunder inddrage grunden i deres langsigtede planlægning.

1472. TA ønsker at placere sig i det område af lufthavnen, hvor CPH i dag har sine cargo aktiviteter. Det må derfor antages, at såfremt CPH på tidspunktet for leveringsnægtelsen havde udlagt den relevante grund som cargo-område, da vil det kunne have en negativ indvirkning på CPH’s mulighed for at udvikle cargo området. Heraf følger, at det således også kan have en negativ effekt for brugerne af cargo faciliteterne.

1473. De oplysninger – som KFST var blevet stillet til rådighed – indikerede imidlertid *hverken*, at CPH havde umiddelbare planer om, at inddrage den relevante grund i CPH’s cargo aktiviteter *eller*, at etableringen af Terminal A skulle være til hinder for CPH’s muligheder for at udvikle eller drive cargo aktiviteterne.

1474. CPH har således ved brev af 12. august 2009 fremsendt en beskrivelse af deres projekt kaldet ”Cargo City”.³⁹⁹ Projektet er blevet præsenteret for omkring 40 luftfragtsspeditører i foråret 2009. Præsentationen er vedlagt CPH’s brev af 12. august 2009.

1475. Det fremgår at beskrivelsen af projektet, at:

³⁹⁸ Jf. CPH’s brev af 9. september 2010 til KFST.

³⁹⁹ Jf. CPH’s brev af 12. august 2009 til KFST.

”CPH’s forventning til udviklingen på fragtområdet har da også ført til, at CPH bl.a. påtænker at udvide fragttaktiviteterne i Lufthavnen – ud over den rene air cargo – ved at etablere ”CPH Cargo City til logistikformål med tilhørende kontorer i lufthavnens østlige område – på den østlige side af Kystvejen – i naturlig forlængelse af det eksisterende fragtområde. ... CPH Cargo City vil være understøttende for udviklingen af luftfragttrafikken og dermed behovet for nye fragtterminaler på det sidste ledige stykke jord på landside-airside grænsen, som Terminal A ønsker at leje.”

1476. KFST bemærker hertil, at Cargo City ikke direkte inddrager det areal, som TA ønsker adgang til. Terminal A vil således ikke have betydning for CPH’s muligheder for at opføre Cargo City, jf. nedenstående Figur 21.

Figur 21: Beliggenhed for Cargo City



Kilde: CPH’s præsentation af Cargo City (den grønne ring) samt styrelsens angivelse af Terminal A’s planlagte placering (den røde ring).

1477. KFST bemærker endvidere:

- at det omtalte behov for nye fragtterminaler ikke fremgår af den oprindelige præsentation. Efter hvad der er KFST bekendt, fremgår behovet først af brevet til KFST den 12. august 2009.
- at KFST har erfaret, at der – blandt andet som følge af – at en større fragtoperatør for nyligt har trukket sig ud af CPH – på nuværende tidspunkt er ledig terminalkapacitet.
- at CPH – efter hvad det var KFST bekendt – ikke havde konkrete planer om, at etablere yderligere terminaler til brug for fragt.

KFST bemærker endelig, at [x]⁴⁰⁰

1478. [x]

1479. Det synes dermed ikke godtgjort, at etableringen af en passagerterminal umiddelbart vil have en negativ indvirkning på CPH's mulighed for at udvikle cargo området. Derfor vil der være større forbrugernytte forbundet ved, at TA etablerer en passagerterminal i lufthavnens østafsnit, end der vil være ved, at CPH også fremover kan disponere over den pågældende grund.

1480. Faktum er, at den pågældende grund ligger ubenyttet hen i dag. Hverken det danske samfund eller CPH har således nogen direkte nytteværdi af grunden i dag. Det er vurderingen, at etableringen af Terminal A vil nyttiggøre grunden hurtigere end det fremgår af de overvejelser CPH har kunnet dokumentere. Det vil være en fordel for det danske samfund at få en hurtigere nyttiggørelse af den ledige grund. Derimod kan det diskuteres om udnyttelsen af grunden på *et givet tidspunkt* vil være mest gavnlige med en ny passager- eller en ny cargo-terminal. Det bemærkes i den forbindelse, at CPH direkte indtægter af de to terminaltyper vil være lejeindtægter. En cargo-terminal vil – ligesom TA – ikke generere indtægter på det kommercielle område for CPH.

1481. CPH har ikke frembragt argumenter eller oplysninger, der sandsynliggør, at nytteværdien af at bruge grunden som en cargo-facilitet vil overstige nytteværdien af Terminal A. Da en hurtigere nyttiggørelse giver en entydig positiv effekt lægges det derfor til grund, at en nyttiggørelse af grunden til Terminal A frem for en planlagt cargo-terminal ikke vil have negative virkninger for så vidt angår de direkte økonomiske virkninger.

Nye oplysninger i CPHs høringssvar af 12. oktober 2011

1482. Ovenstående vurdering af hvilken effekt etablering af Terminal A vil have på CPH's mulighed for at udvikle cargo området, byggede, jf. punkt 1477 og 1480, blandt andet på forudsætninger om, at CPH ikke havde konkrete planer om at etablere yderligere terminaler til brug for fragt og at etablering af en passagerterminal på den ledige grund derfor ville resultere i en hurtigere nyttiggørelse af grunden.

1483. CPH har i deres høringssvar af 12. oktober 2011 oplyst, at CPH har indledt forhandlinger om leje af grunden med en fragtoperatør. CPH angiver således i høringssvaret:

”At der er behov for den pågældende grund til cargoformål dokumenteres også af, at der som resultat af de løbende drøftelser, som CPH har haft om udviklingen af sine cargoaktiviteter, nu dels er stort set færdigforhandlede aftaler med [x] om et konkret projekt på grunden, som [x] dels er igangværende forhandlinger med to andre cargo-operatører om disses etablering af terminalaktiviteter på grunden i Kastrup.”

⁴⁰⁰Jf. CPH's brev af 4. juni 2009 til KFST.

1484. De nye oplysninger indikerer, at CPH nu har en reel alternativ udnyttelsesmulighed af grunden, som Terminal A har anmodet om adgang til. Dette forhold giver anledning til, at vurderingen af hvilken effekt etablering af Terminal A vil have på CPH's mulighed for at udvikle cargo området genovervejes.

1485. Såfremt både Terminal A og [x] adgang til grunden er nødvendig for, at de kan udøve deres respektive aktiviteter forligger den en problematik omkring *rival use*, idet etablering af den ene udelukker den etablering af den anden. I dette tilfælde vil det skulle vurderes om Terminal A eller [x] giver størst nytteværdi for forbrugerne.

1486. Spørgsmålet om *rival use* er vurderet under afsnit 4.7.1 hvortil der henvises. Vurdering viser, at der *ikke* er *rival use*. Dette skyldes, at adgang til grunden ikke er nødvendig for at [x] kan udøve sine aktiviteter.

4.10.5 Takster og passagemængder

1487. Opførelsen af Terminal A kan få betydning for takstniveau og passagemængder i Københavns Lufthavn. Hvis takster og passagemængder ændres, vil det få direkte betydning for flyselskaberne og forbrugerne.

1488. Derfor er det relevant at undersøge, om takstniveau og passagemængder påvirkes, hvis Terminal A etableres.

1489. Det vurderes, at etablering af Terminal A vil føre til en direkte forbrugergevinst i form af lavere takster. Der er opstillet en række scenarier for at opgøre forbrugergevinsten. Gevinsten forventes at ligge i intervallet 50-150 mio. kr. om året.

1490. Til grund for vurderingen ligger,

- at CPH forventes at møde konkurrencen, dvs. matche takstniveauet i Terminal A, for den del af CPH's trafik, der bliver udsat for konkurrence fra Terminal A, jf. afsnit 4.10.1.

at den trafik, der flytter til TA betaler en samlet takst, der udgøres af de fire omkostningsbestemte ikke-konkurrenceudsatte takster samt en konkurrencetakst til TA

at den trafik, der kan flytte, men som bliver hos CPH, betaler en samlet takst, der svarer til TAs samlede takst

at at den trafik, der ikke kan flytte til TA, betaler en samlet takst, der svarer til den samlede takst, der betales i dag.

- at Terminal A forventes at få et lavere omkostningsniveau end CPH, som muliggør et lavere takstniveau i Terminal A, end det i dag er tilfældet i CPH, jf. afsnit 4.10.5.5,

- at CPH har anført, at etableringen af Terminal A på det overordnede plan kan føre til en række skadelige virkninger, jf. afsnit 4.10.1-4.10.4, og
- at CPH har anført, at omkostningerne forbundet med security i Terminal A vil blive så store, at det vil betyde, at taksterne i Terminal A ikke kan blive lavere end i CPH, jf. afsnit 4.10.5.2 nedenfor.

1491. I det følgende præsenteres vurderingen, som sammenholdes med CPH's argumenter.

4.10.5.1 Resultater – opgørelse af forbrugergevinst

1492. Forbrugergevinsten i et kontrafaktisk scenarium opgøres som forskellen på de samlede takster i det kontrafaktiske scenarium, dvs. med Terminal A, og det faktiske scenarium, dvs. uden Terminal A. Dette summeres over alle de berørte passagerer. F.eks. vil forbrugergevinsten udgøre DKK 10 mio. om året for et kontrafaktisk scenarium, hvor 1,0 mio. afgående passagerer får reduceret taksterne med DKK 10.

1493. I denne præsentation vises beregningens følsomhed overfor variationer i tre parametre, som har betydning for opgørelsen af forbrugergevinsten. De tre parametre er:

- Ny trafik (NY)
Ny trafik fører til en forøgelse af forbrugergevinsten, fordi forbrugere, der hidtil ikke ønskede at flyve, nu vurderer, at det *kan betale sig* at flyve.
- Security-afgift i Terminal A (SEC)
Security-afgiften for flyselskaber, der anvender Terminal A, har direkte betydning for den reduktion af de samlede takster, som Terminal A vil kunne tilbyde.
- Contestable share (CON)
Contestable share er den andel af CPH's trafik, der udsættes for konkurrence, såfremt Terminal A bliver opført. Størrelsen af contestable share har afgørende betydning for forbrugergevinsten, fordi CPH forventes at matche Terminal A's takstniveau for så vidt angår contestable share.

1494. Forbrugergevinsten beregnes for forskellige kombinationer af ovenstående parametre, som på den måde udgør variationen i analysens tolv scenarier, jf. Figur 22 nedenfor.

Figur 22: Forbrugergevinst opstillet i scenarier

Scenarium	Parameter I: NY (Ny trafik, mio. afgående passagerer om året)	Parameter II: SEC (Security-afgift i Terminal A, DKK per afgående passager)	Parameter III: CON (Contestable share, mio. afgående passagerer om året)	Forbrugergevinst, DKK mio. om året
A			1,5	29,6
B			3,0	73,2
C		49	6,0	160,4
D		39	1,5	44,6
E	0,00		3,0	103,2
F			6,0	220,4
G			1,5	32,0
H	0,25		3,0	75,6
I		49	6,0	162,8
J		39	1,5	48,2
K			3,0	106,8
L			6,0	224,1

Anm.: Hovedscenariet – scenarium E – er fremhævet med fed skrift.

Kilde: Egne beregninger, jf. punkt 1528-1536.

1495. I analysens hovedscenarium – scenarium E – er der opgjort en forbrugergevinst på 103 mio. kr. om året. I hovedscenariet er der ingen ny trafik, security-afgiften i Terminal A svarer til CPH's (DKK 39 per afgående passager) og contestable share udgør 3,0 mio. afgående passagerer om året.

1496. Der findes desuden scenarier med 0,25 mio. afgående passager i ny trafik om året, med en 10 DKK højere security-afgift i Terminal A, dvs. DKK 49 per afgående passager, og med 1,5 eller 6,0 mio. afgående passagerer om året som contestable share. Valget af hovedscenarier og øvrige scenarier uddybes i afsnit 4.10.5.2 nedenfor.

1497. Scenarierne er konstrueret, så der er en vis variation i opgørelsen af forbrugergevinsten (30 – 224 mio.kr.) Formentlig er en kombination af parametre, der giver en gevinst i intervallet 50-150 mio.kr. – der i runde tal dækker 8 ud af 12 scenarier - i højere grad udtryk for den samlede usikkerhed i analysen.

4.10.5.2 Scenarieparametre

1498. I de følgende afsnit redegøres for styrelsens valg af relevante værdier for scenarieparametrene: (I) Ny trafik, (II) Security-afgift i Terminal A og (III) Contestable share.

Scenarieparameter I: Ny trafik (NY)

1499. I analysens hovedscenarium – scenarium E – udgør ny trafik 0,0 mio. afgående passagerer om året. I analysen indgår desuden et scenarium, hvor ny trafik udgør 0,25 mio. afgående passagerer om året.

1500. Til grund for valget af hovedscenarium ligger *for det første* den meget store usikkerhed forbundet med at forudsige omfanget af flyselskabernes og passagerernes ekstra efterspørgsel som følge af både lavere priser og etableringen af Terminal A med et særskilt lavprisprodukt.

1501. Til grund ligger *for det andet*, at taksterne, som flyselskaberne opkræves af terminaloperatørerne kun udgør en mindre andel af passagerens samlede billetpris. Det gælder også for lavprisbilletter. Derfor vil selv et betydeligt procentuelt fald i taksterne, som opkræves af terminaloperatørerne, kunne føre til blot et beskedent procentuelt fald i passagerens billetpris.

1502. Det vurderes imidlertid, at det alternative scenarium, hvor ny trafik udgør 0,25 mio. afgående passagerer om året, langt fra er usandsynligt. Det skyldes, at etableringen af Terminal A fører til mere end blot lavere priser. Etableringen af Terminal A vil skabe et bredere produktudbud for forbrugerne, fx i form af flere afgangse på eksisterende destinationer, nye destinationer, kortere ventetider og mere fleksible parkeringstilbud.

1503. Hertil kommer, at CPH i CPH Go – ved at tilbyde en takstrabat på 20 kr. i forhold til CPH's øvrige udenrigsterminaler – har været i stand til at betjene 700.000 afgående passagerer i CPH Go's første år.

1504. Endelig har det irske lavprisselskab Ryanair, som ikke flyver fra København i dag, vist interesse for Terminal A:

*"Hvis der kom en alternativ lufthavn, vil vi være meget interesseret i at tale med dem og forhåbentlig lave en aftale," siger Stephen McNamara, kommunikationsdirektør i Ryanair til Børsen.*⁴⁰¹

Scenarieparameter II: Security-afgiften i Terminal A (SEC)

1505. I analysens hovedscenarium – scenarium E – udgør security-afgiften i Terminal A DKK 39 per afgående passager. I analysen indgår desuden et scenarium, hvor security-afgiften er DKK højere, dvs. DKK 49 per afgående passager.

1506. Såfremt Terminal A etableres, skal flyselskaber, der anvender Terminal A, fortsat betale de ikke-konkurrenceudsatte takster til CPH. Dette gælder takster for ophold, start og security. Taksterne for ophold og start vedrører brug af landingsbaner og standpladser, og taksterne afhænger alene af flyenes maksimale startvægt. Disse takster afhænger således ikke af den anvendte terminal.

⁴⁰¹ Jf. Børsen, den 11. februar 2011. *Ny lufthavn på Amager?*

1507. Security-afgiften opkræves derimod per afgangende passager, og CPH differentierer i dag security-afgiften mellem transfer- (DKK 25,69) og ikke-transferpassagerer (DKK 38,92).

1508. Umiddelbart vil security i Terminal A omfatte de samme aktiviteter som i CPH for ikke-transferpassagerer og det synes derfor korrekt at antage, at der også for passagerer der bruger Terminal A vil blive opkrævet en afgift på 39 kr. per passager. På den anden side er der væsentlig færre passagerer i Terminal A og bygningens indretning er mere kompakt end i CPH.

1509. Styrelsen har derfor undersøgt to andre lufthavne med færre passagerer end i CPH: Billund Lufthavn havde 2,6 mio. afgangende og ankomende passagerer i 2010. Security-taksten i Billund er DKK 14,50 per afgangende passager. Frankfurt-Hahn Airport havde 3,5 mio. afgangende og ankomende passagerer i 2010. I Frankfurt-Hahn er security-taksten på EUR 4,35 (ca. DKK 32,50). Disse observationer indikerer ikke, at CPH's omkostninger ved security for passagerer, som anvender Terminal A, burde opgøres højere end DKK 39 per passager, der derfor anvendes i hovedscenariet.

1510. CPH har i deres høringssvar angivet, at sammenligningen med Billund Lufthavn og Frankfurt Hahn Lufthavn er misvisende. Dette skyldes, at security-afgiften i Billund ikke reflekterer omkostningerne, mens der i Frankfurt ikke opkræves en særskilt security-afgift af luftfartselskaberne.

1511. CPHs høringssvar har givet styrelsen anledning til at kontakte Billund Lufthavn, for at hører nærmere om, hvilke omkostninger de har til security. Security-chef Michael Hedegaard bekræftede, at security-afgiften på DKK 14,50 i Billund Lufthavn kun delvist dækker de omkostninger, som virksomheden har i relation til security. Michael Hedegaard oplyste videre, at virksomheden ikke har noget præcist tal for de gennemsnitlige security omkostninger per passager, men at han bedste bud ville være, at omkostningerne ligger 30-35 pct. over taksten. De bemærkes hertil, at omkostningerne per passager til security i Billund Lufthavn dermed forventes at ligge på ca. DKK 20.

1512. CPH har på den anden side anført, at det vil blive nødvendigt at opgøre security-afgiften særskilt for de flyselskaber, der i givet fald kommer til at anvende Terminal A.

1513. CPH har opgjort de forventede omkostninger ved at drive security i Terminal A. Med udgangspunkt i en situation med 1,0 mio. afgangende passagerer i Terminal A om året vurderer CPH, at omkostningerne til security vil udgøre DKK [x] per afgangende passager.

1514. Såfremt flyselskaber, der anvender Terminal A, skulle betale en security-afgift til CPH på DKK [x] per passager, ville de samlede takster i Terminal A blive højere end de samlede takster i både CPH GO og CPH International (contestable). Dermed ville der ikke være nogen forbrugergevinst forbundet med Terminal A. Imidlertid vurderes det ikke, at være et realistisk

scenarie med et security-afgift på DKK [x]per passager for flyselskaber, der benytter Terminal A.

1515.CPH angiver, at Terminal A muligvis kan opnå besparelser i forhold til de forudsætninger CPH anvender:

- [x]
- [x]

1516.Opgørelsen fra CPH har ikke været forevist TA, da CPH har angivet, at denne opgørelse udarbejdet af Copenhagen Economics udgør en klassificeret oplysning, hvis udlevering til TA vil kræve bl.a. en godkendelse fra Politiets Efterretningstjeneste.

1517.KFST har i stedet drøftet spørgsmålet om security-omkostningerne, herunder de enkelte omkostningsposter uden angivelse af CPH's opgjorte omkostninger, med TA.⁴⁰² TA er overordnet set af den opfattelse, at omkostningerne forbundet med de security-opgaver, som CPH i givet fald skal udføre i Terminal A, vil være væsentlig lavere end omkostningerne forbundet med CPH's egne security-opgaver.

1518.Det skyldes *for det første*, at CPH ikke skal afholde omkostninger til køb eller vedligehold af udstyr. Det skyldes *for det andet*, at Terminal A's planlagte opbygning medvirker til at nedbringe omkostningerne.

1519.På denne baggrund vurderes det umiddelbart, at CPH's omkostninger til security per afgående passager, som benytter Terminal A, kan nedjusteres til DKK 49. Det bemærkes, at dette tal ligger 10 kr. over niveauet for ikke-transferpassager i CPH's egne terminaler, jf. Tabel 10 nedenfor. Som alternativt scenarie beregnes virkningerne af at forhøje security-afgiften til 49 kr. per passager.

1520.Den security-afgift der rent faktisk måtte blive anvendt vil skulle godkendes af Trafikstyrelsen og kan således først angives når en sådan godkendelse foreligger.

Scenarieparameter III: Contestable share (CON)

1521.I analysens hovedscenarium – scenarium E – udgør contestable share 3,0 mio. afgående passagerer om året. I analysen indgår desuden scenarier, hvor contestable share udgør 1,5 og 6,0 mio. afgående passagerer om året.

1522.Til grund for valget af hovedscenarium ligger *for det første*, at contestable share som minimum må omfatte charterselskaber og ruteselskaber, som ikke tilbyder transfer og business class, der tilsammen udgør ca. 1,27 mio. afgående passagerer om året. Det ligger *for det andet* til grund, at contestable share som maksimum kan forventes at omfatte alle ikke-

⁴⁰² Jf. Referat af møde mellem KFST og TA den 25. marts 2011.

transferpassagerer på udenrigsruter – svarende til ca. 7,9 mio. afgående passagerer om året.⁴⁰³

1523. Det er i denne forbindelse en pointe, at det konkurrencepres, som TA i givet fald vil kunne udøve, ikke kun vil være rettet mod flyselskabers samlede passagervolumen i CPH eller mod den samlede passagervolumen på enkelte afgang. Konkurrencepreset vil også være rettet mod den enkelte passager, som ikke efterspørger transfer eller business class. Det gælder uanset om passageren benytter et flyselskab eller en afgang, hvor der tilbydes transfer eller business class.

1524. CPH har anført, at contestable share er betydeligt lavere end 3 mio. afgående passagerer om året. Ifølge CPH omfatter contestable share alene ruteselskaber, som i ikke tilbyder transfer eller business class, samt charter-selskaber – i alt ca. [x] mio. afgående passagerer om året.⁴⁰⁴

1525. CPH begrundet dette med, at de luftfartselskaber, der benytter Terminal 2 og 3 i overvejende grad tilbyder transfer eller på anden måde – eksempelvis gennem en alliance – er bundet til selskaber, der benytter Terminal 2 og 3. Skulle disse selskaber vælge at benytte Terminal A, ville det kræve, at de skulle flyve med ”split operations” – dvs. dele deres flyvninger mellem to terminaler. Det er ifølge CPH ikke attraktivt for selskaberne.

1526. Modsat har TA anført, at contestable share omfatter ”alt andet end transfer.”⁴⁰⁵

1527. TA har anført, at en række potentielle kunder har udtrykt stor interesse for Terminal A, og har i den forbindelse fremlagt en række støtteerklæringer fra Thomas Cook airlines, Danmarks Rejsebureauforening og SAS. TA har desuden fremlagt avisudklip, hvoraf det fremgår, at Star Tour, EasyJet samt det daværende Sterling Airlines udtaler interesse for Terminal A.⁴⁰⁶ Senest har også Ryanair udtalt interesse for Terminal A.

4.10.5.3 Datagrundlag og opgørelsesmetode

1528. En vigtig del af datagrundlaget for opgørelsen af forbrugergevinsten er CPH's takster i henholdsvis CPH Go og CPH International i det faktiske scenarium, dvs. uden Terminal A, jf. Tabel 10 nedenfor.

⁴⁰³ Jf. bilag 23, Prognoser for trafik og indtægter fremsendt af CPH til KFST den 26. oktober 2010.

⁴⁰⁴ Jf. bilag 23.

⁴⁰⁵ Jf. bl.a. bilag 14 og TA's brev af 10. december 2010 til KFST.

⁴⁰⁶ Jf. TA's brev af 10. december 2010 til KFST.

Tabel 10: Takster i CPH

	Konkurrenceudsatte takster				Ikke-konkurrenceudsatte takster				Samlet takst
	Handling	CUTE	Passager	I alt	Security	Ophold ¹	Start ¹	I alt	
--- DKK per afgående passager ---									
CPH Go	12,50	1,66	67,18	81,34	38,92	3,27	33,45	75,64	156,98
CPH International (contestable)	12,50	1,66	87,18	101,34	38,92	3,27	33,45	75,64	176,98

Note 1: Beregnet på baggrund af Bilag 23.

Anm.: Oversigten omfatter ikke den NOx-baserede emissionsafgift, som blev indført den 31. oktober 2010. For hver start betales DKK 16,50 per udledt KG NOx.

Kilde: Bilag 10: Takstregulativ for Københavns Lufthavn A/S, Københavns Lufthavn Kastrup for perioden 31. oktober 2010 til den 31. marts 2015.

1529. Såfremt Terminal A etableres, vil flyselskaber der anvender Terminal A fortsat skulle betale de ikke-konkurrenceudsatte takster til CPH.⁴⁰⁷ Derfor er det en realistisk mulighed, at CPH i fremtiden vil hæve disse takster – i hvert fald for flyselskaber, der anvender Terminal A – til det højst tilladte niveau inden for rammerne af reguleringen. Det højst tilladte niveau er omkostningerne på de enkelte takstområder inklusiv en tilladt forrentning af den investerede kapital, jf. Tabel 11 nedenfor.

Tabel 11: Omkostninger i CPH

	Ikke-konkurrenceudsatte takstområder			
	Security	Ophold	Start	I alt
--- DKK per afgående passager ---				
CPH Go	[x]	[x]	[x]	[x]
CPH International (contestable)	[x]	[x]	[x]	[x]

Anm.: Omkostningsgrundlaget er inklusiv tilladt forrentning af den investerede kapital (ROIC).

Kilde: Bilag 23

1530. Omkostningerne i CPH for security, ophold og start er højere end de tilsvarende takster for security, ophold og start. CPH har dermed mulighed for at hæve taksterne inden for rammerne af reguleringen.

1531. På denne baggrund er det muligt at opgøre de samlede forventede takster i Terminal A til knap DKK [x] + SEC, jf. Tabel 12 nedenfor. I tabellen benævnes security-afgiften i Terminal A som scenarieparameteren SEC.

Tabel 12: Forventede takster i Terminal A

	Konkurrenceudsatte takster				Ikke-konkurrenceudsatte takster ²				Samlet takst
	Handling	CUTE	Passager	I alt	Security	Ophold ¹	Start ¹	I alt	
--- DKK per afgående passager ---									
Terminal A	0,00	0,00	[x]	[x]	SEC	5,66	48,25	[x]+ SEC	[x]+ SEC

Note 1: Beregnet på baggrund af bilag 23

Note 2: Bilag 10

Kilde: Bilag 14

⁴⁰⁷ Foruden takster for security, ophold og start findes den NOx-baserede emissionsafgift, som opkræves i forbindelse med start og dermed ikke bliver konkurrenceudsat. Emissionsafgiften er ikke medtaget i analysen, da den ikke vurderes at have betydning for forskellen på det samlede takstniveau i CPH og Terminal A.

1532. CPH forventes at matche Terminal A's samlede takst efter etableringen af Terminal A: DKK [x] + SEC for alle passagerer, der påvirkes af konkurrencen fra Terminal A (contestable share).

1533. Efter etableringen af Terminal A forudsættes, at 1,0 mio. afgående passagerer om året vil anvende Terminal A. Nogle af passagerne i Terminal A kan være nye passagerer, mens resten af Terminal A's passagerer stammer fra enten CPH Go eller CPH International (contestable).

1534. Forbrugergevinsten opgøres som summen af gevinsterne for tre separate grupper af passagerer: Det gælder (1) nye passagerer, (2) passagerer, som inden etablering af Terminal A var i CPH Go, og (3) passagerer, som inden etablering af Terminal A var i CPH International (contestable), jf. Tabel 13 nedenfor.

Tabel 13: Forbrugergevinst, beregningsmetode

	Mængde	*	Samlet besparelse	
			Gammel takst	Ny takst
Ny trafik	NY	*	$\frac{1}{2} [(x)]$	$-(x) + SEC$
+ CPH Go	0,7	*	$[(x)]$	$-(x) + SEC$
+ CPH International (contestable)	(CON - 0,7)	*	$[(x)]$	$-(x) + SEC$
= Samlet gevinst			Alle berørte passagerer sparer forskellen mellem den gamle takst i CPH Go og taksten i Terminal A $(CON + \frac{1}{2} NY) * [(x)] - [(x) + SEC]$	Nye passagerer og CPH International (contestable) sparer op til DKK 20 ekstra $(CON - 0,7) * [(x)] + \frac{1}{2} NY * 10$

Anm.: For ny trafik opgøres den "gamle takst" som gennemsnittet af den gamle takst fra for passagerer stammende fra CPH Go og CPH International (contestable). Desuden regnes kun halvdelen af forskellen mellem den gamle og den nye takst med i den samlede besparelse. Det skyldes, at reservationspriserne for passagererne i "ny trafik" antages jævnt fordelt i intervallet mellem den gamle og den nye takst.

Kilde: Egne beregninger.

1535. Forbrugergevinsten for de enkelte grupper af passagerer opgøres som produktet af mængden af passagerer i den pågældende gruppe og besparelsen for den enkelte passager i den pågældende gruppe.

1536. Eksempelvis er der 0,7 mio. afgående passagerer om året i gruppen, som inden etablering af Terminal A var i CPH Go. Hver passager i denne gruppe sparer DKK $[(x)] - [(x) + SEC]$. Hvis security-afgiften i Terminal A udgør DKK 49 per afgående passager udgør gruppens samlede gevinst DKK [x] mio. om året, jf. Tabel 14 nedenfor.

Tabel 14: Forbrugergevinst, fordelt på scenarier og passagergrupper

Scenarie	Scenarieparametre			Forbrugergevinst			
	Ny trafik (NY)	Security-afgift i Terminal A (SEC)	Contestable share (CON)	Trafik fra CPH Go	Trafik fra CPH International (contestable)	Ny trafik	I alt
A	0	49	1,5	[x]	[x]	0,0	[x]
B	0	49	3	[x]	[x]	0,0	[x]
C	0	49	6	[x]	[x]	0,0	[x]
D	0	39	1,5	[x]	[x]	0,0	[x]
E	0	39	3	[x]	[x]	0,0	[x]
F	0	39	6	[x]	[x]	0,0	[x]
G	0,25	49	1,5	[x]	[x]	[x]	[x]
H	0,25	49	3	[x]	[x]	[x]	[x]
I	0,25	49	6	[x]	[x]	[x]	[x]
J	0,25	39	1,5	[x]	[x]	[x]	[x]
K	0,25	39	3	[x]	[x]	[x]	[x]
L	0,25	39	6	[x]	[x]	[x]	[x]

Kilde: Egne beregninger.

4.10.5.4 Øvrige antagelser

1537. I dette afsnit redegøres for øvrige antagelser, som har betydning for opgørelsen af forbrugergevinsten. Der er i alle tilfælde tale om konservative antagelser, som sigter på *ikke* at overvurdere forbrugergevinsten.

Den NOx-baserede emissionsafgift

1538. Den 31. oktober 2010 indførte CPH en NOx-baseret emissionsafgift på DKK 16,50 per udledt KG NOx i forbindelse med start, dvs. for afgående fly.

1539. Emissionsafgiften modsvares af en tilsvarende reduktion af startafgiften. Dermed påvirkes det samlede afgiftsniveau ikke af emissionsafgiften.⁴⁰⁸

1540. Det lægges til grund ved opgørelsen af forbrugergevinsten, at CPH hæver startafgiften til niveauet for omkostningerne på området samt en rimelig forrentning, som er det højst tilladte takstniveau inden for rammerne af reguleringen.

1541. I denne situation kan der argumenteres for, at flyselskaber, der benytter Terminal A, kommer til at betale en samlet startafgift, som er højere end det højst tilladte inden for reguleringen. Det skyldes, at flyselskaberne både skal betale den forhøjede omkostningsbestemte startafgift og emissionsafgiften, som er en *konverteret* startafgift, der blot er gjort emissionsafhængig.

⁴⁰⁸ Emissionsafgiften er beskrevet på CPHs webside: <http://www.cph.dk/CPH/DK/B2B/Flyelskaber/Takster+og+slot/Takster/FAQ+emissionsafgift.htm> (6. april 2011).

1542. Såfremt der korrigeres for denne overbetaling, vil det samlede takstniveau i Terminal A falde, og der vil blive opgjort en større forbrugergevinst.

Passagemængden i Terminal A

1543. I opgørelsen af forbrugergevinsten lægges til grund, at Terminal A får 1,0 mio. afgående passagerer om året. Dette er et forsigtigt skøn. Terminal A er dimensioneret til væsentligt flere passagerer, og Terminal A har oplyst, at den optimale drift først opnås ved 1,75 mio. afgående passagerer om året. Det kan ikke afvises, at Terminal A kan få flere end 1,0 mio. afgående passagerer om året. Det gælder særligt på længere sigt.

1544. Omkostningerne per afgående passager ved at drive security i Terminal A falder, hvis den samlede passagemængde stiger.

1545. En lavere security-afgift i Terminal A betyder et lavere samlet takstniveau og dermed en større besparelse i forhold til de gældende takster i CPH. Dermed vil en større passagemængde i Terminal A føre til en større forbrugergevinst.

Referencetidspunkt – hvornår begynder sammenligningen?

1546. I analysen af takster og passagemængder sammenlignes et kontrafaktisk scenarium, hvor Terminal A er en realitet, med et faktisk scenarium uden Terminal A. Beskrivelsen af det faktiske scenarium tager udgangspunkt i CPH's gældende takstregulativ, som trådte i kraft den 31. oktober 2010, samt oplysninger fra CPH om forventede passagemængder i 2011.

1547. Alternativt kan beskrivelsen af det faktiske scenarium tage udgangspunkt i tidspunktet, hvor leveringsnægtelsen fandt sted, jf. Figur 23 nedenfor.

Figur 23: Tidslinje



1548. Efter sagen om leveringsnægtelse blev indledt, har CPH offentliggjort planer om at bygge sin egen lavprisfacilitet og efterfølgende opført og ibrugtaget CPH Go. Desuden har CPH revideret takststrukturen efter forhandling med flyselskaberne.

1549. Derfor ville der være blevet opgjort en større forbrugergevinst, hvis grundlaget for det faktiske scenarium, dvs. uden Terminal A, i stedet havde været tidspunktet, hvor leveringsnægtelsen fandt sted.

Takster for ophold og start

1550. Taksterne for ophold og start opkræves *ikke* per afgående passager, som det er tilfældet med de øvrige takster, men derimod efter flyenes startvægt. De opgjorte takster per afgående passager, jf. tabel 11, er derfor beregnede gennemsnitstal for hele lufthavnen, som dækker over variation fra fly til fly.

1551. Lavprisselskaber er kendetegnet ved en høj load factor, dvs. få ledige sæder, og relativt små fly – sammenlignet med netværksselskaber. Alt i alt betyder dette, at lavprisselskaber har en lav startvægt per afgående passager. Det betyder, at lavprisselskaber typisk betaler en lavere startafgift per afgående passager end netværksselskaber. Hertil kommer, at lavprisselskaber også er kendetegnet ved hurtig turnaround og følgelig lave omkostninger til ophold.

1552. Dermed er taksterne for start og ophold per afgående passager i Terminal A givetvis sat for højt, fordi Terminal A netop er indrettet til lavprisselskaber. Det betyder, at forbrugergevinsten opgøres for lavt.

1553. Betydningen for forbrugergevinsten begrænses dog af, at en tilsvarende overvurdering af taksterne for start og ophold givetvis finder sted for CPH Go, som også er indrettet til lavprisselskaber.

4.10.5.5 Omkostninger i CPH og Terminal A

1554. Det er relevant at sammenholde omkostningerne i CPH og Terminal A for at vurdere, om Terminal A på sigt har grundlag for at opkræve lavere takster end CPH opkræver i dag. Derfor sammenholdes de forventede omkostninger i Terminal A med omkostningerne i CPH International og CPH Go.

1555. Nedenstående Tabel 15 viser CPH's omkostninger fordelt på de konkurrenceudsatte områder. Det er relevant at sammenligne både drift og afskrivninger. Der er derfor foretaget skøn over omkostningsfordelingen ud fra CPH's egne aggregerede budgetter.

Tabel 15: CPH's omkostninger på de konkurrenceudsatte områder fordelt på drift, afskrivninger og afkast for 2011 (budget)

[Mio. kr.]	Handling	Passager	CUTE	I alt
CPH International	[x]	[x]	[x]	[x]
<i>Drift</i>	[x]	[x]	[x]	[x]
<i>Afskrivninger</i>	[x]	[x]	[x]	[x]
<i>Afkast</i>	[x]	[x]	[x]	[x]
CPH Go	[x]	[x]	[x]	[x]
<i>Drift</i>	[x]	[x]	[x]	[x]
<i>Afskrivninger</i>	[x]	[x]	[x]	[x]
<i>Afkast</i>	[x]	[x]	[x]	[x]

Anm.: Tal anført med kursiv er estimater baseret på oplysninger fra CPH om fordelingen af de samlede omkostninger på driftsomkostninger (OPEX), afskrivninger og afkast/ROIC (Return On Invested Capital).

Kilde: CPH budgetterede omkostninger 2011⁴⁰⁹

1556. I forbindelse med takstfastsættelsen er omkostningerne opgjort per afgående passager afgående, jf. Tabel 16 nedenfor.

Tabel 16: CPH's omkostninger pr. passager på de konkurrenceudsatte områder for 2011 (budget)⁴¹⁰

[kr./passager]	Handling	Passager	CUTE	I alt
CPH International	[x]	[x]	[x]	[x]
CPH Go (budget 2011)	[x]	[x]	[x]	[x]
CPH Go (langt sigt)	[x]	[x]	[x]	[x]

Kilde: CPH budgetterede omkostninger 2011⁴¹¹

1557. TA's omkostninger per passagerer er budgetteret til ca. [x] kr., jf. Tabel 17 nedenfor.

⁴⁰⁹ Jf. bilag 22.

⁴¹⁰ Benyttes budgetterede tal for 2011 opnås et tal for CPH Go, der ligger over CPH udenrigs. Dette skyldes, at CPH Go endnu ikke har opnået det forventede antal passagerer. CPH har i deres business case for CPH Go lagt til grund at omkostningerne i CPH Go skal kunne retfærdiggøre, at taksten i CPH Go fastsættes 20 kr. under taksten i CPH udenrigs.

⁴¹¹ Jf. bilag 23.

Tabel 17: TA's omkostninger fordelt på OPEX, afskrivninger og afkast samt pr. passager for 2012 (budget)

[Mio. kr.]	OPEX	Afskrivninger	ROIC	I alt
TA (ROIC 7,5 pct.)	[x]	[x]	[x]	[x]
TA (ROIC 9,1 pct.)	[x]	[x]	[x]	[x]
[kr/pax]	Omk. i alt (mio.)	Pax (mio.)	Per pax.	
TA	[x]	[x]	[x]	[x]

Kilde: TA Business case⁴¹², oplysninger af 23. januar 2011⁴¹³ samt egne beregninger

1558. CPH forventer, at de samlede omkostninger per passager bliver [x] kr. i CPH udenrigs samt ca. [x] kr. i CPH Go. Dette indikerer, at TA vil kunne drives mere effektivt end såvel CPH udenrigs og CPH Go.

1559. Det er imidlertid ikke retvisende at sammenligne TA's omkostninger med CPH's omkostninger til CPH Go på baggrund af det nuværende passagerantal i CPH Go.

1560. Det skyldes, at den myndighedsgodkendte takst i CPH Go er fastsat på baggrund af, at passagertallet på mellemlangt sigt (frem til 2015) forventes at vokse betydeligt i CPH Go (til cirka 4 gange så mange passagerer) – og at CPH's omkostninger til CPH Go omkostninger per passager som følge af passagertilvæksten forventes at blive betydeligt lavere end på nuværende tidspunkt, hvor faciliteten stadig er i en "opstartsfasen".

1561. Det er derfor mere retvisende at sammenligne TA's omkostninger med CPH Go's omkostninger under den forudsætning, at CPH Go drives effektivt, det vil sige ved en betydeligt større passagemængde end på nuværende tidspunkt. Tabel 14 ovenfor omfatter derfor omkostninger for CPH Go på [x] kr. per passager, som svarer til omkostningerne, når CPH Go drives effektivt.

1562. TA's omkostninger beregnes imidlertid ud fra virksomhedens budgetterede antal passagerer [x]. Det skyldes, at dette udgangspunkt er mere konservativt end, hvis TA's passagertal fremskrives på samme måde som passagertallet i CPH Go. Det skyldes endvidere, at TA's omkostninger under alle omstændigheder ligger under omkostningerne i både CPH Go og CPH udenrigs. Det er således ikke nødvendigt at foretage en nærmere fremskrivning af TA's omkostninger i denne forbindelse.

⁴¹² Jf. bilag 14.

⁴¹³ E-mail af 21. januar 2011 fra TA til KFST.

1563. TA har indregnet et lavere afkast end CPH. CPH har indregnet et afkast på [x] pct., mens TA har indregnet et afkast på [x]pct. Korrigeres TA's omkostninger, ved at ROIC ændres fra [x]til [x]pct., så vil TA's samlede omkostninger kunne opgøres til [x]kr. per passager. TA's omkostninger er således fortsat lavere end omkostningerne per passager i såvel CPH udenrigs som CPH Go.

1564. I Tabel 18 nedenfor er omkostningerne pr. passager for henholdsvis TA, CHP GO samt CPH udenrigs opstillet til sammenligning.

Tabel 18: Omkostninger på konkurrenceudsatte områder, CPH International, CPH Go og TA

[kr./pax]	Handling	Passager	CUTE	I alt
Udenrigs	[x]	[x]	[x]	[x]
GO (budget 2011)	[x]	[x]	[x]	[x]
GO (langt sigt)	[x]	[x]	[x]	[x]
TA			[x]	[x]

Anm.: CPH's tal er budget 2011, mens TA er budget 2012. TA opkræver én samlet takst og således ikke særskilte takster for handling og CUTE. Deres omkostninger er derfor opgjort samlet.

1565. Det fremgår at de samlede omkostninger, ved at drive Terminal A, er lavere end omkostningerne ved at drive såvel CPH udenrigs og CPH Go. TA har oplyst, at deres omkostninger er lavere idet de dels indregner et lavere afkast og idet de dels forudsætter at drive Terminal A mere effektivt end CPH's terminaler. TA har oplyst, at:⁴¹⁴

- Terminal A er dimensioneret til [x] ankomende og afgangende passagerer (pax) p.a.; mens CPH årligt har ca. 20.000.000 pax p.a. Altså et forhold på ca. 1:10. Terminal A har et areal på ca. [x] m² mens CPH til sammenligning har anslået ca. 250.000 m² terminaler (Terminal 2+3 og finger A, B, C, D og Go). Altså et forhold på ca. [x]. Arealrelaterede driftsomkostninger (f.eks. energi, vedligehold, rengøring, forsikring) er som følge heraf – alt andet lige – væsentlig billigere i Terminal A end i CPH. Hertil kommer, at Terminal A modsat CPH ikke har fingre.
- CPH har på alle deres fingre (undtagen finger Go) flybroer. Disse har foruden en kapitalomkostning også en ikke uvæsentlig drifts- og vedligeholdelsesomkostning. Terminal A har ingen flybroer.
- CPH har et (relativt) ældre bagagesorteringsanlæg, der også håndterer transfer. Det fylder 14.000 m² foruden et ukendt antal m² til underjordiske forbindelser til T2 og T3. TA's bagageanlæg anslås at fylde max. [x] m² og er således relativt mindre. Endvidere er TA's bagageanlæg enklere, hvilket betyder, at TA's driftsomkostninger er lavere.

⁴¹⁴ Jf. e-mail af 21. januar 2011 fra TA til KFST.

- I forbindelse med bagageanlægget i Terminal A vil TA implementere en ny teknologi [x] modsat CPH's kun delvise automatiske optiske læsning af strekkoder, som vil reducere det manuelle ressourcebehov væsentligt.
- Terminal A har et mindre areal (relativt til CPH) til check-in/bagagedrop idet TA forudsætter, at den væsentligste del af check-in alene sker via Internet, og idet der næsten udelukkende er bagagedrop i TA. Desuden er dimensioneringen af sket ud fra en hensigt om at minimere køer. Samlet set er omkostningerne forbundet ved check-in/bagagedrop mindre i Terminal A end i CPH.
- Terminal A opføres efter det gældende bygningsreglement og vil have et markant lavere energiforbrug end CPH's relativt ældre bygningsmasse (T2 er etableret i 1960, finger A i 1990, finger B i 1989 og finger C i 1969)
- CPH har udlagt arealer dedikeret til Non Schengen operationer adskilt fra Schengen operationer (f.eks. er hele finger C Schengen). I TA er dette behov løst med fleksible gates, der skiftevis kan være Schengen og Non Schengen.
- Terminal A's design mht. areal og processer medfører, at der i Terminal A er behov for et mindre antal medarbejdere end CPH. Renser man CPH's antal medarbejdere for securityfolk, er der i CPH ansat ca. 1100 medarbejdere, svarende til 1 medarbejder per ca. 21.000 passager/år. I Terminal A vil der til sammenligning være ansat ca. [x], svarende til 1 medarbejder per ca. [x]passager/år. Samlet set betjener en ansat i Terminal A således [x] pct. flere passagerer end en ansat i security i CPH, hvilket bevirker at driftsomkostninger i Terminal A kan holdes nede.

1566. På baggrund af oplysningerne om TA's omkostninger har det umiddelbart formodningen for sig, at TA's omkostninger per passager vil være lavere end de omkostninger CPH har såvel i CPH udenrigs samt CPH Go.

4.11 Delkonklusion – virkninger for forbrugerne

1567. Sammenfattende vurderes det, at CPH's leveringsnægtelse vil føre til en forringelse af forbrugernes valgmuligheder. Det skyldes, at Terminal A's opbygning og strategi adskiller sig fra CPH på flere punkter, idet Terminal A planlægger at tilbyde forbrugerne et meget enkelt produkt med fokus på en ukompliceret proces. Desuden er det TA's strategi, at placere sig i discount-segmentet under CPH's takster, jf. afsnit 4.9.

1568. Leveringsnægtelsen vurderes desuden at ville føre til en forringelse af incitamentet til at innovere. Det sker som følge af afskærmningen af markedet og det konkurrencepres, som TA kunne have bidraget med. Markedsafskærmningen fjerner den innovation, som TA kunne have bidraget med, samt den ekstra innovation, som CPH kunne have realiseret grundet det øgede konkurrencepres fra TA, jf. afsnit 4.9.

1569. En konkret, afledt virkning af CPH's leveringsnægtelse vurderes at være, at konkurrencesituationen for en del af trafikken i CPH fastholdes i en monopollignende situation. Det gælder passagerer og flyselskaber, som hverken efterspørger transfer eller business class, hvor Terminal A ville kunne bidrage med et konkurrencepres og udfordre CPH, jf. afsnit 4.10.1.

1570. CPH's leveringsnægtelse vurderes også at betyde, at Københavns – og hele Øresundsregionens – internationale tilgængelighed kan blive forringet. Såfremt Terminal A bliver etableret vil der ikke blot være *en* aktør (CPH), som det er tilfældet i dag, men hele *to* aktører (CPH og Terminal A), der begge og i indbyrdes konkurrence med hinanden forsøger at tiltrække trafik, som vil forbedre den internationale tilgængelighed, jf. afsnit 4.10.2.

1571. Endnu en afledt virkning af CPH's leveringsnægtelse vurderes at være, at *regulering* videreføres på markedet for terminalydelse i stedet for at blive erstattet med *terminalkonkurrence*, som kunne have stillet forbrugerne bedre. Der lægges her vægt på, at regulering er en *second-best* løsning, idet konkurrence i højere grad er i stand til at få virksomheder til at holde omkostninger og priser nede, hvilket er til gavn for forbrugerne, jf. afsnit 4.10.3.

1572. Endnu en afledt virkning af CPH's leveringsnægtelse vurderes at være, at investeringsniveauet i lufthavnen kan blive reduceret. Her lægges til grund, at etableringen af Terminal A i sig selv er en væsentlig investering. Desuden vil konkurrencen mellem CPH og TA kunne gøre investeringer – særligt investeringer rettet specifikt mod forbrugernes ønsker – til en konkurrenceparameter. Dette kan øge incitamentet til investeringer, jf. afsnit 4.10.4.

1573. Endelig vurderes det, at være en afledt virkning af CPH's leveringsnægtelse, at takstniveauet for en andel af CPH's passagerer fastholdes på et højt niveau. Til grund for vurderingen ligger TA's planlagte takster, som ligger under CPH's takster – også i CPH Go. Desuden vurderes det, at CPH ville være nødt til at sænke takstniveauet for en del af sin egen trafik, hvis Terminal A blev etableret. Det skyldes, at dele af CPH's trafik ellers kunne vælge at flytte til Terminal A, jf. afsnit 4.10.5.

4.12 Konklusion

1574. Københavns Lufthavne A/S har misbrugt virksomhedens dominerende stilling på markedet for landingsbaneydelser, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.

1575. Misbruget består i, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet Airport Terminal A ApS adgang til at opføre den planlagte Terminal A på en grund med adgang til landingsbanerne i Københavns Lufthavn Kastrup. Misbruget er konkret sket ved, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet at leje grunden vist på bilag 27 til Airport Terminal A ApS til brug for opførelsen af Terminal A. Københavns Lufthavne A/S har derved begrænset konkurren-

cen ved at afskærme det relevante marked for terminalydelser. Københavns Lufthavne A/S har afskærmet markedet generelt gennem den konkrete leveringsnægtelse rettet mod Airport Terminal A ApS.

1576. Københavns Lufthavne A/S har ikke fremlagt dokumentation, som sandsynliggør, at virksomhedens adfærd er begrundet i objektive omstændigheder.

VI. Afgørelse

1577. Det meddeles Københavns Lufthavne A/S, at Københavns Lufthavne A/S har misbrugt virksomhedens dominerende stilling på markedet for landingsbaneydelser, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.

1578. Misbruget består i, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet Airport Terminal A ApS adgang til at opføre den planlagte Terminal A på en grund med adgang til landingsbanerne og den tilhørende infrastruktur i Københavns Lufthavn Kastrup. Misbruget er konkret sket ved, at Københavns Lufthavne A/S har nægtet at leje grunden vist på bilag 1 til Airport Terminal A ApS til brug for opførelsen af Terminal A. Københavns Lufthavne A/S har derved udelukket den effektive konkurrence på markedet for terminalydelser.

1579. Københavns Lufthavne A/S påbydes i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24,

at bringe overtrædelsen beskrevet ovenfor i pkt. 42-43 til opmærksomhed og som led heri,

at med reel hensigt at indlede realitetsforhandlinger med Airport Terminal A ApS om virksomhedens adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal, inden [1 måned fra afgørelsen], og i den forbindelse uden unødigt ophold,

at orientere Trafikstyrelsen om, at forhandlingerne med Airport Terminal A ApS er påbegyndt,

at have gennemført forhandlingerne senest [6 måneder fra afgørelsen], medmindre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen accepterer en udsættelse af denne frist.

1580. Københavns Lufthavne A/S påbydes i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24, i forbindelse med forhandlingerne med Airport Terminal A ApS om virksomhedens adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal,

- at* fastsætte en rimelig tidsplan for forhandlingerne og som en del af disse forhandlinger,
- at* fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for Airport Terminal A ApS adgang til at leje og benytte grunden vist på bilag 1,
- at* fastsætte rimelige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår for Airport Terminal A ApS adgang til infrastrukturen i Københavns Lufthavn Kastrup, og i øvrigt
- at* bistå Airport Terminal A ApS loyalt i forbindelse med opnåelsen af de relevante myndigheders godkendelse af opførelsen og driften af Terminal A, herunder navnlig at Trafikstyrelsen skal godkende forhold vedrørende flyvesikkerhed (safety og security) og kapacitet.

1581. Københavns Lufthavne A/S påbydes endvidere i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24, som afslutning på forhandlingerne med Airport Terminal A ApS om virksomhedens adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal,

- at* fremsende den af Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS forhandlede aftale og eventuelle efterfølgende ændringer heri om adgang til grunden, vist på bilag 1, eller et tilsvarende areal, som Københavns Lufthavne A/S og Airport Terminal A ApS finder egnet til at opføre og drive en passagerterminal til Trafikstyrelsens godkendelse.

1582. Københavns Lufthavne A/S påbydes endelig i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 24,

- at* dokumentere over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Københavns Lufthavne A/S har opfyldt påbuddene inden [6 måneder fra afgørelsen], jf. pkt. 44-46 ovenfor.

Dokumentation af, at Københavns Lufthavne A/S har gennemført forhandlinger med Airport Terminal A ApS kan for eksempel ske ved at Københavns Lufthavne fremsender referater af forhandlingerne med Airport Terminal A ApS til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Bilag

Bilag nr.	Titel	Bilagsside
1	Billede fra GoogleMaps af 8. april 2011	
2	Referater fra møder mellem luftfartsselskaber og KFST	
3	Kvantitativ og kvalitativ markedsundersøgelse	
4	Referater fra møder mellem lufthavne og KFST	
5	CPH's oplandsundersøgelse af 19. oktober 2009	
6	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens priskorrelationsanalyse	
7	Takstregulativ for Københavns Lufthavn Kastrup for perioden 1. januar 2006 og til og med 31. december 2008	
8	Takstregulativ for Københavns Lufthavn Kastrup for perioden 1. april 2009 til 31. marts 2010	
9	Takstregulativ for Københavns Lufthavn Kastrup for perioden 1. oktober 2009 til 31. marts 2015	
10	Takstregulativ for Københavns Lufthavn Kastrup for perioden 31. oktober 2010 til 31. marts 2015	
11	Terminal A ApS' pressemeddelelse af 24. juni 2008	
12	Faktaark om Terminal A	
13	Terminal A's analyse af CPH's "nye" finger CPH Go	
14	Terminal A ApS' Business Plan	
15	Terminal A Safety og Security overordnet principbeskrivelse	
16	Brev fra Trafikstyrelsen til Terminal A ApS af den 28. maj 2010	
17	Notat: Udvalgte eksempler på erfaringer fra ind- og udland	
18	SAS notat til Trafikudvalget af 3. oktober 2008	
19	CPH's brev af 10. oktober 2008 til Finansudvalget	
20	SAS foretræde for Trafikudvalget den 6. november 2008 vedrørende Københavns Lufthavne A/S	
21	CPH's brev af 14. november 2008 til Trafikudvalget	
21a	Høringssvar fra CPH	
21b	Høringssvar fra TA	
22	Notat: Rentabelt at opføre en ny terminal i Odense eller Malmö Lufthavn?	
23	Materiale fremsendt af CPH til KFST den 26. oktober 2010	
24	Præsentation fra Copenhagen Economics til KFST af 2. marts 2011	
25	Notat fra Copenhagen Economics af 14. december 2010	
26	Referat af møde mellem CPH og KFST den 15. juni 2010	
27	Referat af møde mellem CPH og KFST den 2. juli 2010	
28	Rapport fra Copenhagen Economics (2010)	
29	Rapport fra ESMT udarbejdet for CPH i oktober 2010	
30	Referat fra møde mellem CPH og KFST den 4. oktober 2010	
31	Trafikstyrelsens brev af 28. september 2011	