

A1998-08 08.06.98

Konkurranseloven § 3-10 - Tilbringertjenester i forbindelse med parkeringsvirksomhet ved Oslo Lufthavn Gardermoen

Sammendrag:

Konkurransetilsynet har på bakgrunn av en henvendelse fra Aurstad Parkering vurdert de vilkår Oslo Lufthavn Gardermoen tilbyr for tilbringertjenester i tilknytning til drift av parkeringsanlegg ved flyplassen. Konkurransetilsynet konkluderte med visse forbehold med at vilkårene ikke gav grunnlag for inngrep etter konkurranseloven.

Konkurransetilsynet viser til brev av 17. april 1998 der tilsynet med hjemmel i konkurranse-loven § 3-10 varslet inngrep mot de vilkår Oslo Lufthavn Gardermoen (OSL) tilbyr Aurstad Parkering (AP) for tilbringertjenester i tilknytning til drift av parkeringsanlegg ved flyplassen. Konkurransetilsynet viser videre til møte på Gardermoen 11. mai 1998, samt brev av 15. mai 1998 og 20. mai 1998 fra AP og brev av 15. mai 1998 fra OSL.

Forholdet til konkurranseloven

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Loven gjelder vilkår, avtaler og handlinger som foretas, som har virkning eller som er egnet til å ha virkning i Norge.

Etter konkurranseloven § 3-10 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål. Inngrepshjemmelen omfatter blant annet vilkår, avtaler og handlinger som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling ved hjelp av konkurransehemmende metoder, begrense kunders valg, fordyre produksjon, distribusjon eller omsetning, stenge konkurrenter ute eller nekte forretningsforbindelse eller medlemskap i sammenslutninger. Med nektelse av forretningsforbindelse menes også at en ervervsdrivende bare er villig til forretningsforbindelse på bestemte vilkår.

En ervervsdrivende står i utgangspunktet fritt til å velge sine forretningsforbindelser. Det er et vilkår for inngrep etter konkurranseloven § 3-10 at nektelsen virker konkurransebegrensende på en måte som hindrer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Beskrivelse av partene og saken

AP har i flere år drevet bilparkering relatert til Gardermoen flyplass, og vil fortsette slik virksomhet ved den nye Gardermoen Hovedflyplass. APs parkeringsanlegg ligger på utsiden av flyplassområdet, og omfatter om lag 3000 parkeringsplasser samt mulighet for service og mindre reparasjoner av kundenes biler. Videre omfatter APs virksomhet et hotell med om lag 30 rom/80 senger. Hovedvirksomheten til AP må sies å være bilparkering for flypassasjerer.

OSL er ansvarlig for utbygging og drift av den nye hovedflyplassen på Gardermoen, herunder også å legge til rette for bilparkering relatert til flyplassen. OSL har et eget parkeringsanlegg på flyplassområdet, en virksomhet som etter avholdt anbudskonkurranse vil bli drevet av EuroPark. Anleggets kapasitet er om lag 4000 biler i parkeringshus, 4000 på mark og ytterligere 3000 for ansatte ved flyplassen (i hus og på mark). Totalt omfatter anlegget om lag 11000 parkeringsplasser.

En viktig faktor i tilknytning til bilparkeringsvirksomhet ved flyplassen er en effektiv tilbringertjeneste mellom parkeringsområdet og flyplassens terminalbygning. Saken omhandler de vilkår AP (og andre operatører av parkeringsanlegg utenfor flyplassområdet) står overfor vedrørende slik tilbringertjeneste sammenlignet med de vilkår OSLs egen parkeringsoperatør har. APs klage berører spesielt den tilgang deres skyttelbuss får til terminalbygget i forbindelse med henting av hjemvendte passasjerer, og de følger dette får for APs valg av busstype, fleksibilitet i og kostnader ved drift av tilbringertjenesten. Det er operatørene av de ulike parkeringsanlegg som er ansvarlige for drift av skyttelbusser mellom eget anlegg og terminalbygningen.

Trafikkavviklingen ved flyplassen fungerer slik at alle som skal reise med fly (avgang), og som blir bragt til flyplassen på vei, ankommer terminalbyggets andre etasje. Avstigning fra transportmiddel, enten det er privatbil, rutebuss, charterbuss eller skyttelbuss, foretas således på øvre forplass. Passasjerer som kommer med fly til flyplassen (ankomster) og som skal videre på vei, enten med bil, rute-, charter- eller skyttelbuss, stiger på disse på nedre forplass. Klagen fra AP gjelder henting av hjemvendte passasjerer, og er således relatert til nedre forplass. For å sikre at det ikke blir kødannelse på nedre forplass, kan ingen busser oppholde seg der i mer enn 7 minutter.

OSLs parkeringsoperatørs (EuroParks) skyttelbuss får egen parkeringsplass for av- og påstigning på nedre forplass ved terminalbygget. På det samme området er det planlagt avgang for flybuss, charterbuss og drosjer. Skyttelbusser fra AP og de andre parkerings-anleggene på utsiden av flyplassområdet var i utgangspunktet tiltenkt plass på korttids-parkeringen. Holdeplass på korttidsparkeringen medfører at disse aktørene ikke kan benytte ordinære busser, ettersom størrelsen på slike busser ikke er i overensstemmelse med det avsatte areal på korttidsparkeringen. Korttidsparkeringsområdets utforming medfører således at de parkeringsaktører som benytter dette området for skyttelbusstrafikk må bruke mini-/midibusser i sin tilbringertjeneste.

AP anfører at kravet om å benytte korttidsparkeringen med ovennevnte følger medfører at selskapet vil måtte ha dobbelt så mange avganger og derav flere sjåførere for å transportere det samme antall personer som ordinære busser. En slik løsning vil for AP innebære vesentlig mindre fleksibilitet til å tilpasse tilbringertransporten til det volummessig varierende behov, samt betydelig kostnadsøkning som følge av et større antall ansatte bussjåførere. Videre mener AP at korttidsparkeringen vil være en flaskehals for kødannelse når både privatbiler og midibusser skal trafikkere området.

OSL anfører at en sikker og effektiv trafikkavvikling er nødvendig for at den nye hovedflyplassen skal fungere på en tilfredsstillende måte, og at det ble forutsatt fra Stortingets side at OSL skulle bygge parkeringsanlegg inne på flyplassområdet da det ble fattet vedtak om å bygge Gardermoen hovedflyplass. Implisitt ligger det i dette ifølge OSL at OSL også skal sikre hensiktsmessig drift av

parkeringsanlegget inne på flyplassområdet.

OSL anfører at forplassens ankomst- og avgangsnivå er et viktig knutepunkt for tilbringer-tjenestene til flyplassen, ettersom forplassen benyttes av alle som kommer til eller reiser fra flyplassen med privatbil, buss eller drosje. Forplassens fysiske areal medfører imidlertid at dette området har begrenset kapasitet, og OSL bemerker i denne sammenheng at det byr på betydelige problemer å utvide forplassens areal. OSL må derfor ha fullstendig råderett over området, herunder spesielt fordi det hersker usikkerhet rundt de forskjellige transport-alternativers (tog, buss, bil, drosje) andel av den totale trafikken til flyplassen.

Konkurransetilsynets varsel om inngrep

Det er tre parkeringsaktører utenfor flyplassområdet, hvorav AP er den største med om lag 3000 parkeringsplasser. Dalen parkering har om lag 350 plasser, mens Ving parkering omfatter om lag 850 plasser og benyttes per dato i stor grad av Ving Reiser. OSLs anlegg er det største av de fire eksisterende parkeringsanlegg ved flyplassen.

Både AP, OSL og andre parkeringsaktører er avhengige av tilbringertjeneste, ettersom samtlige parkeringsanlegg ligger et stykke fra selve terminalbygningen. Det relevante produktmarked må på bakgrunn av redegjørelsen ovenfor sies å være tilbringertjeneste med buss. Det relevante geografiske marked avgrenses til den nye flyplassen på Gardermoen med nærliggende områder ut til parkeringsanleggene, og begrenset av strekningen mellom hvert enkelt parkeringsanlegg og terminalbygget.

OSL har eksklusiv kontroll over flyplassområdet, herunder også terminalbygget som det ene av to endepunkter på tilbringer-bussturen. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det for brukere av parkeringsanlegg ikke finnes tilstrekkelige alternative befordringsmåter fra parkeringsanlegget til terminalbygningen.

For at konkurransen mellom parkeringsaktørene skal fungere effektivt, er det en forutsetning at disse aktørene har tilnærmet like vilkår vedrørende tilbringertjenester. Dette er aktører som driver virksomhet i samme relevante marked, og Konkurransetilsynet har i denne sammenheng lagt mindre vekt på å vurdere de vilkår hoteller m.v. har for sin tilbringertjeneste. Hoteller er aktører som i all hovedsak driver virksomhet i et annet relevant marked (overnatting), og som i liten grad vil forestå tilbringertjeneste.

På denne bakgrunn var Konkurransetilsynets foreløpige vurdering i brev av 17. april 1998 at OSLs fastsettelse av vilkårene for konkurrerende parkeringsvirksomheters tilbringertjeneste kunne oppfattes som utnyttelse av dominerende posisjon ved bruk av konkurransehemmende metoder, ettersom OSL benytter sin eierposisjon av en essensiell fasilitet til å fordyre konkurrenters produksjon. Konkurransetilsynet varslet således inngrep mot vilkårene for tilbringertjenester i brev av 17. april 1998.

Partenes merknader til inngrepsvarselet - ny informasjon

På ovennevnte møte 11. mai 1998 og i nevnte påfølgende brev fra partene er Konkurransetilsynet blitt gjort kjent med ny informasjon av betydning for tilsynets vurdering av saken. Nedenfor gjennomgås

disse forhold.

OSLs skyttelbuss og andre skyttelbusser

OSLs skyttelbuss vil gå i rute med avganger hvert kvarter og faste stoppesteder på parkerings-anlegget og ved andre bygninger (verkstedshaller o.a.) der ansatte i OSL og flyselskaper m.v. arbeider. Bussen skal i utgangspunktet gå kontinuerlig i flyplassens åpningstid uavhengig av faktisk trafikkgrunnlag, ettersom det kan stå ventende passasjerer på de enkelte holdeplasser. Bussen skal drives av EuroPark.

APs skyttelbuss vil derimot kun gå når APs kunder ankommer flyplassen. APs kunder vil i stor grad bestå av charterreisende/langtidsreisende, der trolig flere kunder er passasjerer på samme fly enn det som er tilfellet ved korttidsparkerende kunder. Disse kundene er likevel av samme kategori som de av OSLs parkeringskunder som har størst behov for skyttelbussen, ettersom parkeringsanlegget for korttidsreisende ligger nærmest (og i gangavstand til) terminalbygget.

Betaling for tilgang til terminalbygget

Rutebussnæringen og drosjenæringen betaler årlig leie fastsatt etter en kostnadsbasert beregning for sine arealer ved forplassen og depot. Parkeringsplasser på korttidsparkeringen for privatbiler er fastsatt etter en markedsvurdering, men med mulighet for å forhandle frem ordninger for den enkelte bruker av systemet avhengig av brukshyppighet. Prisen for deltakelse i charterbusskonseptet er per dato ikke fastsatt.

OSL eier parkeringsanlegget på flyplassområdet, og forestår drift av dette gjennom EuroPark. EuroPark betaler OSL 70-80% av parkeringsinntektene for leie av parkeringsareal og parkeringshusanlegg, samt tilgang til terminalbygget (herunder fast holdeplass på nedre forplass). Omlag 20% av EuroParks omsetning går således til EuroPark, og skal dekke selskapets driftsutgifter (lønn, drivstoff etc.) og gi overskudd.

OSL har inngått en totalkontrakt med EuroPark, og den andel EuroPark betaler av sin omsetning er ikke delt opp i ulike komponenter. Det er derfor vanskelig å si hvor mye EuroPark betaler for tjenesten "skyttelbussens tilgang til terminalbygget", og således er det også vanskelig å si om dette er mer eller mindre enn det AP vil måtte betale for slik tilgang.

Alternativt tilbud til AP

Konkurransetilsynet la til grunn for inngrepsvarselet at AP ikke hadde andre alternativer enn midibusser, og at dette påførte AP om lag 2 mill. kroner i ekstrakostnader relativt til bruk av store busser (kostnader som kun går på skillet mellom store og midibusser og kommer i tillegg til arealleie i punktet ovenfor). OSL har i etterkant av inngrepsvarselet funnet å kunne tilby AP innpass i charterbuss-systemet dersom AP ønsker å benytte store busser.

Forutsetningen OSL stiller ved å gi AP tilgang til charterbussplassene på nedre forplass, er at AP innordner seg charterbusskonseptet. Dette innebærer at AP kjører innom depotet for charterbusser, og venter der til de blir anropt før de kjører til nedre forplass. AP vil bli avkrevd avgift for deltakelse i dette systemet på lik linje med andre deltakere.

AP synes i prinsippet å godta en løsning der de blir anropt når det er kunder å hente, men ønsker ikke å delta i depotordningen i charterbuss-systemet. AP mener at de kan stå og vente på eget område på utsiden av flyplassen og komme på anrop derifra, slik at de slipper å betale for deltakelse i charterordningen. OSL på sin side mener at AP må være med i depot-ordningen for at de skal kunne nå rent kommunikasjonsmessig (via samband) på en tilstrekkelig effektiv måte til å hindre opphold på forplassen i mer enn 7 minutter.

Konkurransetilsynets vurdering og avgjørelse

Etter Konkurransetilsynets oppfatning synes det å være enkelte karakteristika ved OSLs interne skyttelbuss som gir grunnlag for at denne i en viss grad må skilles fra APs skyttel-bussvirksomhet. Spesielt synes det forhold at OSLs buss skal gå i rute å medføre mindre fleksibilitet og større behov for fast holdeplass enn hva tilfellet ville vært dersom den kun skal gå på anrop (eksempelvis fra depot) når det er passasjerer å hente. Videre synes en skyttelbuss som går i rute, og som følgelig også går i perioder det ikke er tilstrekkelig (lønnsomt) trafikk-grunnlag, å innebære større kostnader enn dersom den kun skulle gått på anrop.

OSL har hatt betydelige investeringer i parkeringsanlegget som drives av EuroPark. Som operatør av parkeringsanlegget betaler EuroPark leie til OSL i form av en andel av virksomhetens omsetning. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er denne omsetnings-andelen av en størrelse som tilsier at den også må sies å inkludere en avgift for tilgang til terminalbygget.

AP er nå tilbudt to alternative løsninger for tilbringertjeneste til og fra terminalbygget, der valget står mellom korttidsparkeringen og bruk av midibusser eller charterbusskonseptet med valgfri busstype. Sistnevnte alternativ medfører at AP må innom et depot de strengt tatt ikke har behov for før fremkjøring til nedre forplass for henting av passasjerer. Etter Konkurransetilsynets oppfatning synes AP ikke å få nevneverdig høyere kostnader ved å vente i dette depotet fremfor å vente på eget parkeringsområde. Videre vil AP ved deltakelse i charterbuss-konseptet ikke få den kostnadsøkningen bruk av midibusser innebærer.

Prisen for å delta i charterbusskonseptet er ikke fastsatt, ettersom det for tiden pågår forhandlinger mellom OSL og charterselskapene. Etter den informasjon Konkurransetilsynet har, synes det som om deltakerprisen i dette konseptet ikke vil avvike vesentlig fra prisene på de andre tilbringerordningene ved flyplassen, herunder leie av areal på korttidsparkeringen og OSLs egen skyttelbussordning.

OSL kontrollerer fremdeles forplassen på terminalbygget, som utgjør den ene av to endepunkter på tilbringerturen. AP har nå to alternative muligheter for tilknytning til terminalbygget med skyttelbuss, hvorav den ene ordningen ikke synes å innebære vesentlig større kostnader for AP relativt til OSLs egen parkeringsvirksomhet. Etter Konkurransetilsynets oppfatning kan således OSL ikke lenger sies å utnytte sin kontroll over forplassen til å fordyre konkurrerende parkeringsvirksomheters produksjon.

Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å gjøre inngrep etter konkurranseloven § 3-10 mot OSLs fastsettelse av vilkår for tilbringertjenester i tilknytning til parkeringsvirksomhet ved nye Gardermoen hovedflyplass.

Konkurransetilsynet gjør for ordens skyld oppmerksom på at ovennevnte avgjørelse er basert på de signaler OSL har gitt og den informasjon tilsynet per dato sitter inne med. Dersom endelig avtale- og/ eller kontraktsforhold avviker vesentlig fra dette, kan det igjen bli aktuelt for tilsynet å vurdere inngrep etter konkurranseloven § 3-10.

[til toppen](#)