

INDG. KFST 27.03.2018 J.NR.

MINISTEREN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen  
Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
Att.: Konkurrencerådet

Dato 26. marts 2018  
J. nr. 2017-6600

Frederiksholms Kanal 27 F  
1220 København K

Telefon 41 71 27 00

## Henvendelse fra Konkurrencerådet til transport-, bygnings- og boligministeren efter konkurrencelovens § 2, stk. 5

### Konkurrencerådets henvendelse

Konkurrencerådet har ved brev af 25. januar 2012 anmodet transportministeren om, "at der tilvejebringes det fornødne hjemmelsgrundlag i luftfartsreguleringen til, at det kan pålægges en tredjemand, som ejer og driver en passagerterminal, at sikre, at der bliver foretaget eftersyn af passagerer, bagage, gods og forsyninger", jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5.

Konkurrencerådets anmodning fremkom på baggrund af Trafikstyrelsens afgørelse efter konkurrencelovens § 2, stk. 2, ved brev af 12. december 2011, hvorefter luftfartslovgivningen ikke fandtes at give mulighed for, at Københavns Lufthavne A/S kunne give Terminal A ApS adgang til at opføre og drive en konkurrerende passagerterminal på lufthavnens område.

Efter Konkurrencerådets henvendelse foretog ministeriet en revurdering af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens § 2, stk. 2 spørgsmål fra 2011, om luftfartslovgivningen er til hinder for drift af en konkurrerende passagerterminal.

Ministeriet vurderede ved afgørelse af 10. juli 2015 og dermed besvarelse af Konkurrencerådets henvendelse, at det fortsat var ministeriets vurdering, at luftfartslovgivningen udelukker etablering af Terminal A. Det fremgik i øvrigt af afgørelsen, at en nærmere vurdering af mulighederne for eventuelt at ændre luftfartsreguleringen, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5, burde afvente afslutningen af den verserende retssag for Højesteret vedrørende spørgsmålet, om den nuværende luftfartsregulering er til hinder for etablering af en konkurrerende passagerterminal, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Højesteret afsagde den 29. september 2015 dom, hvormed ministeriet fik medhold, idet Højesteret fandt, at Københavns Lufthavne A/S' afslag på at give Terminal A adgang til et areal med henblik på at etablere en konkurrerende passagerterminal er en nødvendig følge af offentlig regulering. Højesteret fandt endvidere, at Københavns Lufthavne A/S' afslag til Terminal A er i overensstemmelse med undtagelsesbestemmelsen i TEUF artikel 106, stk. 2, jf. artikel 102, da afslaget må anses for nødvendigt for at sikre opfyldelsen af den særlige opgave, som er overladt Københavns Lufthavne A/S.



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henvendte sig ved brev af 25. februar 2016 til ministeriet og anmodede om et svar på Konkurrencerådets brev af 25. januar 2012.

Besvarelse af Konkurrencerådets henvendelse fsva konkurrencelovens § 2, stk. 5

Det skal indledningsvis bemærkes, at ministeriet forstår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens henvendelse fra februar 2016, som en opfølgning på Konkurrencerådets henvendelse fra 2012 og således, at der ønskes en stillingtagen til, om luftfartslovgivningen skal ændres, således at der tilvejebringes det fornødne hjemmelsgrundlag til drift af en konkurrerende passagerterminal på Københavns Lufthavns område, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5.

Ministeriet lægger derfor til grund, at Konkurrencerådet er enigt med ministeriet i, at ministeriet ved afgørelse af 10. juli 2015 foretog en endelig vurdering fsva konkurrencelovens § 2, stk. 2, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 4, og at der nu alene udestår et svar iht. konkurrencelovens § 2, stk. 5.

Konkurrencerådet finder, at det forhold, at en konkurrerende passagerterminal ikke vil kunne opføres og blive drevet på Københavns Lufthavns område, er en udelukkelse af den effektive konkurrence på passagerterminaler. Udelukkelsen følger af offentlig regulering. Konkurrencerådet vurderer, at den offentlige regulering har skadelige virkninger for konkurrencen og hindrer en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriets vurdering

Den gældende luftfartslovgivning er baseret på, at der består et to-parts-forhold dels mellem staten på den ene side og indehaveren af tilladelsen til at drive offentlig lufthavn på den anden side, dels mellem den pågældende indehaver på den ene side og lufthavnsbrugerne på den anden side.

To-parts-forholdet indebærer, at den meddelte tilladelse til at drive Københavns Lufthavn betyder, at der er én tilladelsesindehaver, som ejer, driver og eventuelt udbygger Københavns Lufthavn, og som til gengæld skal overholde omfattende forpligtelser med hensyn til lufthavnens drift, kapacitet og infrastruktur. Overholder indehaveren ikke disse forpligtelser, kan der gives pålæg, og tilladelsen kan i sidste ende inddrages.

Takstbestemmelserne i BL 9-15, som gælder for Københavns Lufthavn, og som er baseret på direktivet om lufthavnsafgifter (2009/12/EF), indeholder ikke en undtagelse for en situation med konkurrerende passagerterminaler i lufthavnen, og en konkurrerende passagerterminal vil dermed ikke have mulighed for at oppebære lufthavnstakster på et andet grundlag end det, som følger af BL 9-15.



To-parts-forholdet er i overensstemmelse med undtagelsesbestemmelsen i TEUF artikel 106, stk. 2, jf. artikel 102, da det er nødvendigt for at sikre opfyldelsen af den særlige opgave, som er overladt Københavns Lufthavne A/S.

Luftfartslovgivningen er et komplekst område, og etableringen af en konkurrerende passagerterminal vil være en helt ny situation, der ikke er forudsat i den nuværende nationale luftfartslovgivning, som svarer til den EU-retlige regulering, og som heller ikke er set gennemført i det øvrige Europa. Det er derfor ikke forudsat, at der skal kunne etableres hjemmel til et såkaldt tre-parts-forhold.

Den nuværende model for Københavns Lufthavn, som består af et geografisk monopol, der bygger på et regulatorisk to-parts- forhold og gør lufthavnen attraktiv som en knudepunktslufthavn – har afgørende betydning for Danmarks nationale og internationale tilgængelighed.

Københavns Lufthavn – som er Nordens største lufthavn målt på antal passagerer - leverer omkring 74 pct. af Danmarks samlede tilgængelighed. Dermed har Københavns Lufthavn med sin nuværende model stor betydning for, hvor store samfundsøkonomiske gevinster, Danmark får fra luftfartssektoren. BNP-værdien af Københavns Lufthavns knudepunktfunktion er blevet beregnet til 3-5 mia. kr. Sideløbende spiller Københavns Lufthavn en helt central rolle for sammenhængskraften i Danmark, da hovedparten af indenrigsflytrafikken sker med afgang eller ankomst i Københavns Lufthavn.

Ministeriet finder, at den nuværende model er afgørende for, at Københavns Lufthavn fortsat styrkes som knudepunktslufthavn og er konkurrencedygtig og attraktiv i forhold til at tiltrække nye ruter til Danmark, samt støtter op om en sammenhængende indenrigsflytrafik.

Regeringen fremlagde i juli 2017 den nye luftfartsstrategi, som sætter fokus på netop at styrke Danmarks internationale tilgængelighed og dansk indenrigsluftfart. Københavns Lufthavn er en helt afgørende faktor her.

Som følge af luftfartsstrategien er der foretaget en justering af reguleringsmodellen for Københavns Lufthavn, som fortsat bygger på et regulatorisk to-parts-forhold, og som har til formål at styrke Københavns Lufthavn som knudepunktslufthavn samtidig med, at modellen sikrer et konkurrencedygtigt takst- og serviceniveau over for passagerer og luftfartsselskaber.

Ministeriet kan hertil oplyse, at Københavns Lufthavn efterfølgende har annonceret, at Københavns Lufthavn vil sænke taksterne med i gennemsnit 10 procent fra 1. april 2018 og 12 måneder frem, og at der samtidig indføres en særlig feeder-rabat på 35 procent til selskaber, som føder passagerer ind til Københavns Lufthavn fra den danske provins og regionale lufthavne i Skandinavien og Østersø-regionen.



Ministeriet finder, at en takstreduktion i Københavns Lufthavn vil styrke indenrigstrafikken og Københavns Lufthavn som knudepunkt i Norden.

Side 4/4

Ministeriet kan videre oplyse, at Københavns Lufthavn med dens udbygningsplaner og investeringsniveau har en målrettet strategi om at gøre det mere attraktivt for flyselskaberne at flyve til Københavns Lufthavn.

Alt dette falder helt i tråd med regeringens målsætning for den nye luftfartsstrategi og er et vigtigt led for at øge Danmarks nationale og internationale tilgængelighed til gavn for den økonomiske vækst, beskæftigelsen og sammenhængskraften mellem landsdelene.

Som beskrevet oven for, finder ministeriet, at den nuværende regulatoriske model i form af to-parts-forholdet er afgørende for, at Københavns Lufthavns position som knudepunkt i Norden sikres, herunder da to-parts-forholdet må betragtes som en bærende forudsætning for Københavns Lufthavns udbygningsplaner og investeringsniveau. Derudover må ministeriet konstatere, at et såkaldt tre-parts-forhold ikke ses gennemført i det øvrige Europa.

Konkurrencerådet har i sin henvendelse til ministeren, vurderet, *at den offentlige regulering har skadelige virkninger for konkurrencen og hindrer en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse.*

Ministeriet har ikke de rette forudsætninger til at vurdere, om den nuværende regulatoriske model har såkaldte skadelige virkninger for konkurrencen i Danmark. En sådan vurdering vil afkræve en omfattende analyse med det formål at få afdækket, om det er muligt og i samfundets interesse at have en konkurrerende passagerterminal i Københavns Lufthavn – og en sådan analyse vil som minimum kræve Erhvervsministeriets, herunder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens bistand og vil skulle forelægges Økonomiudvalget.

Ministeriet finder, at en sådan analyse vil være interessant at gennemføre. I lyset af blandt andet Københavns Lufthavns aktuelle situation med udbygningsplaner og et massivt investeringsniveau, som alt andet lige er afgørende for Københavns Lufthavns position som knudepunkt i Norden, finder ministeriet dog ikke, at tidspunktet er det rette til at igangsætte en analyse af samfundets interesse i en konkurrerende passagerterminal i Københavns Lufthavn på nuværende tidspunkt.

Med venlig hilsen

Ole Birk Olesen