

**Erindi WOW Air ehf. vegna úthlutunar  
Isavia ohf. á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli**

**Efnisyfirlit**

	<b>bls.</b>
I. Upphaf máls og málsmeðferð .....	2
II. Niðurstöður .....	38
1. Helstu sjónarmið aðila .....	38
2. Reglur um úthlutun á afgreiðslutímum og fyrirkomulag á Keflavíkurflugvelli .....	40
2.1 Reglugerð nr. 1050/2008 um úthlutun afgreiðslutíma .....	40
2.2 Leiðbeiningar IATA um úthlutun á afgreiðslutímum .....	43
2.3 Endurskoðun framkvæmdastjórnarinnar á reglum um úthlutun afgreiðslutíma ..	46
2.4 Nánar um fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli .....	53
3. Ákvæði 16. gr. samkeppnislaga .....	54
3.1 Um heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar .....	55
3.2 Beina ber málinu að Isavia .....	59
3.3 WOW Air er aðili að málinu .....	64
4. Skilgreining markaða og aðstæður á þeim .....	66
4.1 Markaður fyrir millilandaflugvelli .....	66
4.2 Aðstæður á Keflavíkurflugvelli .....	67
4.3 Áætlunarflug til og frá Íslandi .....	67
4.4 Aðstæður á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi .....	69
4.4.1 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og London .....	71
4.4.2 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar .....	71
4.4.3 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Parísar .....	72
4.4.4 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og New York .....	72
4.4.5 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Boston .....	73
4.4.6 Hlutdeild í áætlunarflugi – allar áætlunarleiðir .....	73
4.4.7 Hlutdeild í áætlunarflugi – allar áætlunarleiðir (tengifarþegar meðtaldir) ....	74
5. Samkeppnisleg áhrif úthlutunar afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli .....	75
5.1 Afkastageta Keflavíkurflugvallar og framboð á afgreiðslutímum .....	81
5.2 Leiðarkerfi Icelandair og áætlanir þess félags og WOW Air fyrir sumarið 2014 ..	83
5.2 Mikilvægi brottfarartíma á „morgunbanka“ og „síðdegisbanka“ .....	94
5.4 Samkeppnileg áhrif beitingar reglugerðar nr. 1050/2008 á Keflavíkurflugvelli .	104
6. Niðurstaða .....	116
III. Ákvörðunarorð .....	122

## I. Upphaf máls og málsmeðferð

### 1.

Samkeppniseftirlitinu barst erindi þann 14. mars 2013 frá Páli Rúnari M. Kristjánssyni hdl. f.h. WOW Air. ehf. (hér eftir WOW Air) þar sem kvartað er yfir fyrirkomulagi Isavia ohf. (hér eftir Isavia) við úthlutun á afgreiðslutímum (e. *slots*) á Keflavíkurflugvelli. Í erindinu kemur fram að WOW Air bjóði nú upp á áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu sem fram fari um Keflavíkurflugvöll og Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þá sé stefnt að því að bjóða upp á áætlunarflug til Bandaríkjanna árið 2014. Segir að ein helsta forsenda fyrir því að geta boðið upp á flugið sé að aðilar fái úthlutað afgreiðslutímum til landingar og brottfarar. Til að þau áform geti orðið að veruleika, íslenskum neytendum til hagsbóta, verði að tryggja að WOW Air sitji við sama borð og önnur flugfélög við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli.

Í erindinu segir að úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli sé á hendi Isavia og byggi úthlutunin á reglugerð nr. 1050/2008. Núna séu það einkum tveir aðilar sem keppist um að ná sem bestum afgreiðslutímum, þ.e. WOW Air og Icelandair ehf. (hér eftir Icelandair) Er það mat WOW Air að Icelandair sé markaðsráðandi á markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Er í því sambandi vísað til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 205/2011 og ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2013. Þá telji WOW Air að úthlutun á afgreiðslutímum sé helsta aðgangshindrunin inn á íslenskan flugmarkað og er í því sambandi vísað til skýrslna Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 og nr. 2/2011.

Í erindinu er vísað til a-liðar 2. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 þar sem fram komi að afgreiðslutími sé leyfi sem samræmingarstjóri veiti í samræmi við reglugerðina til að nota fyrirbyggjandi aðstöðu flugvallar til að starfrækja flugþjónustu á flugvelli með skömmtuðum afgreiðslutíma, á tilgreindum tíma og degi, til landingar og flugtaks. Úthlutun á afgreiðslutíma fari í gegnum Keflavík Slot Coordination Committee (KSCC). Þar sitji allir rekstraraðilar á Keflavíkurflugvelli. Samkvæmt „Terms of reference“ fyrir KSCC séu greidd atkvæði um afgreiðslutímana í KSCC. Þetta komi fram í viðauka A. Úthlutun fari fram tvisvar á hverju ári á fundum í KSCC í mars/apríl og september/október.

Þá segir að úthlutun afgreiðslutíma sé þannig að Icelandair fái bestu og eftirsóttustu afgreiðslutímana. Önnur félög, þá einkum WOW Air, mæti afgangi. WOW Air hafi ekki það atkvæðavald á fundum KSCC að félagið geti fengið betri afgreiðslutíma. Fyrirkomulag við úthlutun komi í veg fyrir að WOW Air geti á jafnréttisgrundvelli fengið afgreiðslutíma þannig að félagið sé samkeppnisfært við aðra aðila á markaði, einkum Icelandair. Þetta raski verulega samkeppni í flugi til og frá Íslandi. Því sé ljóst að þó umrætt ferli kunni að vera í samræmi við reglugerðir og/eða venjur þar um þá framkalli það ólögmeta niðurstöðu sem hafi veruleg og neikvæð samkeppnisleg áhrif.

Að mati WOW Air skipti miklu máli að brottfarartími sé ekki of snemma dags. Neytandi sem eigi að mæta í flug með brottfarartíma kl. 6:00, þurfi að vera mættur í flugstöðina eigi síðar en kl. 4:00 og þurfi því að vakna um miðja nótt til að ná flugi. Það skipti því miklu máli, þegar neytendur kaupir sér flug, hvenær lagt sé af stað og hvenær sé lent á áfangastað. Brottfarartími megi ekki vera of snemma dags en heldur ekki of seint enda skipti einnig máli að dagurinn nýtist farþegum á áfangastað. Brottfarartímar skipti enn fremur miklu máli varðandi möguleika á tengiflugum hjá erlendum flugfélögum. Af þessum sökum séu eftirsóttustu tímarnir fyrir brottför frá Íslandi á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana. Í þessu sambandi eru í erindinu birtar töflur um morgunbrottfarir fyrir sumarátætlun árin 2012 og 2013. Af töflunum sjáist að annað félagið njóti nánast allra bestu afgreiðslutímanna, án þess að hlutlægni og jafnræði séu lögð til grundvallar. Augljóst sé að fyrirkomulagið skekki verulega samkeppnisstöðu WOW Air. Að mati WOW Air skipti tími brottfara höfuðmáli varðandi sölu á flugferðum og snúi því að kjarnastarfsemi WOW Air bæði hvað varði þá vöru sem félagið bjóði og þá hagræðingu sem það geti náð í rekstrinum, sem aftur sé neytendum til góðs.

Þá segir að líta megi á Isavia sem stjórnvald á sviði flugrekstrar sem og aðila sem starfi við þá atvinnustarfsemi sem sé rekstur flugvalla. Á því sviði sé Isavia samkvæmt öllum mælikvörðum í markaðsráðandi stöðu. Sú aðstaða sem Isavia býi yfir, þ.e. rekstur alþjóðlegs flugvallar á Íslandi, lúti lögmálum kenningar um ómissandi aðstöðu (e. *essential facilities*). Almennt sé talið að synjun markaðsráðandi fyrirtækis á ómissandi aðstöðu, líkt og Keflavíkflugvöllur sé, geti við ákveðnar aðstæður talist jafngilda misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Skilyrði þess að um misnotkun sé að ræða séu fimm. Í fyrsta lagi að um synjun á aðgangi sé að ræða. Í öðru lagi að fyrirtækið sé markaðsráðandi. Í þriðja lagi að aðstaðan sé ómissandi. Í fjórða lagi að synjun um aðgang muni hafa samkeppnishamlandi áhrif á markaðinn og í fimmta lagi að sölusynjunin verði ekki réttlætt með hlutlægum réttlættingarástæðum. WOW Air telji að öll þessi skilyrði séu uppfyllt varðandi úthlutun Isavia á afgreiðslutímum. Það eigi við hvort heldur sem Isavia falli undir skilgreiningu um markaðsráðandi aðila eða opinbers úthlutunaraðila umræddra réttinda. Í þessu sambandi er vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 12/1998 þar sem fjallað hafi verið um aðgang að svokallaðri RÁS þjónustu.

Að mati WOW Air stoði ekki fyrir Isavia að bera fyrir sig almenn reglugerðarákvæði eða svokallaðar IATA reglur enda rúmist kröfugerð WOW Air innan þeirra reglna. Hér verði samkeppnisleg sjónarmið að ráða för enda geti umrædd ákvörðunartaka að öðrum kosti aldrei orðið lögmæt enda sé hún til þess fallin að hindra helsta keppinaut Ícelandair í að efla starfsemi sína og vera þar með betur fær um að veita aukið almennt samkeppnislegt aðhald neytendum til góðs.

Þá segir að teljist Isavia til opinbers aðila sé það skylda félagsins að grípa ekki til athafna eða ráðstafana sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni líkt og hin umdeilda úthlutun. Er í þessu sambandi vísað til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2011 þar sem fjallað hafi verið um kvörtun Iceland Express ehf. og Astraesus Ltd. yfir vinnureglum Flugmálastjórnar Íslands við veitingu flugréttinda á Íslandi til erlendra flugrekenda.

Í erindinu kemur fram það mat WOW Air að samkeppnisleg áhrif af háttsemi Isavia séu verulega neikvæð og muni að óbreyttu hafa þau áhrif að WOW Air hætti rekstri á umræddum markaði. Í fyrsta lagi séu áhrifin þau að WOW Air þurfi að bjóða viðskiptavinum sínum lakari vöru í formi óhentugra brottfarartíma en Icelandair sem sé í markaðsráðandi stöðu. Þetta sjónarmið hafi komið fram í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að talsverðar aðgagnshindranir væru að markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Þá er vísað til skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011 þar sem einnig hafi verið fjallað um markaðinn fyrir áætlunarflug og komi þar fram að stjórnvöld hafi ekki nema að óverulegu leyti brugðist við þeim tilmælum sem komið hefðu fram í skýrslu nr. 2/2008. Að mati WOW Air er því nauðsynlegt að Samkeppniseftirlitið taki fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum til skoðunar með hliðsjón af samkeppnislögum. Í öðru lagi geti WOW Air ekki nýtt sér flugflota sinn með sem hagkvæmustum hætti. Þannig muni WOW Air ekki ná að fara frá Keflavík til margra áfangastaða í Evrópu bæði að morgni og síðdegis með sömu flugvél þar sem brottför seinna flugsins frá Keflavík sé það seint að ekki muni nást á áfangastað fyrir lokun viðkomandi flugvallar í Evrópu. Þetta atriði sé nú þegar að valda WOW Air miklum erfiðleikum í samkeppnisrekstri félagsins en úr því mætti bæta með mjög einföldum og aðgengilegum hætti ef vilji væri til slíks hjá Isavia. Í þriðja lagi muni WOW Air að óbreyttu ekki geta hafið flug til Bandaríkjanna. Það sé stefna WOW Air að fljúga á árinu 2014 daglega til Bandaríkjanna. Skipulag brottfarar- og komutíma þurfi að vera þannig að hver flugvél nýtist bæði í flugi til Evrópu og Bandaríkjanna innan sama sólarhringsins. Í fjórða lagi hafi fyrirkomulagið þau neikvæðu samkeppnislegu áhrif að WOW Air geti ekki aukið framboð sitt á ferðum til og frá Íslandi nema með því að bjóða ferðir á þeim tímum sólarhrings sem ekki séu nothæfir. Sé kerfið því óhjákvæmilega til þess fallið að viðhalda markaðsráðandi stöðu Icelandair.

Í erindi WOW Air er sett fram krafa um að Samkeppniseftirlitið taki ákvörðun til bráðabirgða vegna fyrirkomulags Isavia við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Er í því sambandi vísað til ákvæða í 16. gr. samkeppnislaga. Segir að mikilvægt sé að tekin verði ákvörðun sem fyrst sem feli í sér að WOW Air fái hluta af þeim eftirsóttu afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli sem sanngjarnt og eðlilegt þyki á jafnræðisgrundvelli. Í kröfugerð erindisins er annars vegar óskað eftir að tekin verði bráðabirgðaákvörðun sem taki til ársins 2013. Segir að á fundi samræmingarnefndar þann 20. september 2012 hafi verið tilkynnt að árið 2013 yrðu svokölluð „bus gates“ sett í notkun. Takmarkanir á þeim hliðum yrðu á þann hátt að það yrði ávallt 45 mínútna biðtími á milli brottfara og að þetta tvöfalda hlið væri einungis fyrir svokallaðar „Schengen only“ brottfarir. Segir að nú hafi „bus gate“ hins vegar verið úthlutað sem einu „Schengen only“ hliði á sama hátt öðrum hliðum, þ.e. með 90 mínútum á milli brottfara. WOW Air hafi verið tilkynnt að ekki standi til að breyta þessu. Krafa WOW Air sé að félaginu verði úthlutað umræddu „bus“ hliði með styttri biðtíma á milli brottfara. Nánar eru í erindinu settar fram kröfur um að tilteknum flugum verði bætt við eða færð til sumarið 2013. Um er að ræða:

*„Mánudagar: Óbreytt*

*Priðjudagar:*

*X9121 KEF-SXF ETD 0650 í stað 0800  
X9193 KEF-STR ETD 0630 í stað 0615*

*Miðvikudagar:*

*X9403 KEF-CDG ETD 0650 í stað 0630*

*Fimmtudagar:*

*X9121 KEF-SXF ETD 0650 í stað 0800  
X9193 KEF-STR ETD 0630 í stað 0615*

*Föstudagar:*

*X9445 KEF-AMS ETD 1630 í stað 1700*

*Laugardagar: -Óbreytt*

*Sunnudagar:*

*X9403 KEF-CDG ETD 0650 í stað 0805  
X9193 KEF-STR ETD 0630 í stað 0610"*

Að mati WOW Air þjóni það hagsmunum Keflavíkurflugvallar að bæta brottfarartíma félagsins. Það stuðli að betri farmiðasölu félagsins þar sem allir farþegar þess borgi fullt gjald á flugvellinum, ólíkt „transit“ farþegum helsta keppinautarins og þannig fái Isavia í kjölfarið meiri tekjur. Það sé í raun Isavia í hag að leiðrétta úthlutun á afgreiðslutímum til WOW Air enda myndi það leiða til fjölgunar farþega. Til vara er þess krafist að Samkeppniseftirlitið grípi til annarra aðgerða sem það telji fært svo jafnræði við úthlutun afgreiðslutíma verði tryggt.

Í erindinu eru einnig settar fram kröfur um varanlegar ráðstafanir. Segir að WOW Air stefni á aukningu í flugi sumarið 2014 og þar á meðal í flugi til „non-Schengen“ áfangastaða. Því geri WOW Air kröfu um að félagið fái, til viðbótar við þau „historical slot“ sem félagið eigi frá 2013 tilteknar brottfarir sem eru:

- „I. Tvær morgunbrottfarir kl. 07:00*
- II. Komu að morgni frá Non-Schengen brottfararstað milli kl. 05:30-06:00*
- III. Tvær eftirmiðdags brottfarir á Non-Schengen áfangastaði á tímabilinu kl. 15:00-17:00.“*

Til að ná umræddum tímum á árinu 2014 telji WOW Air að Isavia þurfi mögulega að fjölga hliðum á Keflavíkurflugvelli hvort sem það sé gert með fleiri „bus gates“ og/eða fjölgun á „non-Schengen“ hliðum á flugvellinum. Þá segir að þegar úthlutað verði nýjum hliðum á árinu 2014 þurfi einnig að vera skýrt að gætt verði jafnræðis í úthlutun, horft verði til samkeppnissjónarmiða samkvæmt IATA reglum WSG 2012, 7.4 (C), og þannig að þegar úthlutað sé eftir „commercial most important“ reglu þá njóti WOW Air forgangs sem

„commercially most important“ fyrir völlinn enda þjóni það hagsmunum flugvallarins að efla þar samkeppni, sbr. úthlutunarreglur IATA. Þá fari WOW Air einnig fram á að njóta svokallaðs „new entrant status“ á nýjum áfangastöðum sem félagið kunni að koma með fyrir 2014. Segir loks um þetta að verði ekki orðið við þessum kröfum WOW Air megi ljóst vera að fyrirhugaður samkeppnisrekstur í flugi á milli Íslands og Bandaríkjanna sé með öllu útilokaður.

Í erindi WOW Air er því haldið fram að til álita geti komið að beita 11. gr. samkeppnislaga þó aðallega sé vísað til 1. og 2. mgr. 16. gr. laganna. Segir að starfsemi Isavia beri þess öll merki að um hefðbundna atvinnustarfsemi sé að ræða í skilningi 2. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi er m.a. vísað til laga nr. 76/2008 um starfsemi Isavia, samþykktir Isavia og ársreikning félagsins fyrir árið 2011 sem sýni svo ekki verði um villst að um atvinnurekstur sé að ræða. Komi fram í ársreikningnum að Isavia líti á sig sem fyrirtæki sem selji vöru og þjónustu á sviði flugrekstrar og stundi verslun sem tengd sé þeim rekstri. Þá sé Isavia rekið sem opinbert hlutafélag sem þýði að það starfi á grundvelli laga um hlutafélög nr. 2/1995 sem enn fremur styðji að um félag í atvinnustarfsemi sé að ræða.

Þá segir að Keflavíkurlugvöllur sé eini alþjóðlegi flugvöllurinn á Íslandi og Isavia fari með stjórn flugvallarins og ráðstafi nefndum afgreiðslutímum. Isavia sé þar af leiðandi markaðsráðandi á markaði fyrir alþjóðlega flugvelli á Íslandi en af því leiði að ríkar skyldur hvíli á fyrirtækinu. Auk þess að Isavia sé markaðsráðandi útdeili félagið ómissandi aðstöðu (e. *essential facilities*). Þeirri ómissandi aðstöðu sé að mestum hluta útdeilt til eins og sama aðilans, Icelandair, sem einnig sé í markaðsráðandi stöðu. Þá heldur WOW Air því fram að með því að Isavia úthluti Icelandair eftirsóttustu afgreiðslutímum, sé því félagi gert kleift að hagræða í rekstri sínum með skilvirkari hætti en WOW Air hafi tók á. Isavia brjóti því gegn 11. gr. samkeppnislaga og þá einkum fyrrnefndum c-lið 2. mgr. ákvæðisins. Þannig skekki Isavia verulega samkeppnisstöðu WOW Air þannig að félagið geti ekki með nokkru móti keppt á jafnréttisgrundvelli við Icelandair.

Í niðurlagi erindis WOW Air er farið fram á að Samkeppniseftirlitið grípi til nauðsynlegra úrræða á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til að koma í veg fyrir frekari röskun á samkeppni við úthlutun á afgreiðslutímum fyrir árið 2013. Það tjón sem athafnir Isavia hafi haft í för með sér fyrir WOW Air og neytendur megi hins vegar takmarka með því að taka bráðabirgðaákvörðun þar sem tilmælum verði beint til Isavia. Til lengri tíma litið sé ljóst að raunveruleg samkeppni muni að óbreyttu ekki ríkja á markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Þá sé fyrirhugað daglegt flug WOW Air á árinu 2014 á milli Íslands og Bandaríkjanna útilokað að óbreyttu. Það sé því ósk WOW Air að Samkeppniseftirlitið taki fyrirkomulag á úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurlugvelli til frekari rannsóknar með það að leiðarljósi að hlutlæg sjónarmið muni ráða för við slíka úthlutun.

## 2.

Samkeppniseftirlitið tók erindi WOW Air til athugunar og var erindið sent Isavia til umsagnar með bréfi, dags. 25. mars 2013. Í bréfinu var Isavia tilkynnt að í málinu kæmi til álita

beiting 11. gr. og/eða 16. gr. samkeppnislaga en ljóst væri að reglugerð ráðsins nr. 95/93, sbr. reglur nr. 793/2004 viki samkeppnisreglum ekki til hliðar.

Í bréfi eftirlitsins var vísað til þeirrar umfjöllunar sem fram kom í erindi WOW Air að með fyrirkomulagi Isavia við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli væri keppinautum í áætlunarflugi til og frá Íslandi mismunað. Fæli það í sér aðgangshindrun á markaði og þar með skaðleg áhrif á samkeppni. Þá vísaði eftirlitið til þeirra sjónarmiða WOW Air um að flestum af eftirsóttustu afgreiðslutímum fyrir brottfarir frá Keflavíkurflugvelli (á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana) hefði verið úthlutað til Icelandair. Í bréfinu vísaði Samkeppniseftirlitið til nýlegrar ákvörðunar eftirlitsins nr. 5/2013, *Samruni WOW Air ehf. og Iceland Express ehf.*, þar sem tekið hafi verið til ítarlegrar skoðunar áætlunarflug í heild sinni á milli Íslands (til og frá Keflavíkurflugvelli) og áfangastaða erlendis. Hefði athugun eftirlitsins leitt í ljós mikla yfirburði Icelandair í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Skipti þar mestu máli mjög há markaðshlutdeild félagsins og jafnvel einokun á nokkrum af helstu áætlunarleiðum til og frá landinu.

Þá var í bréfi Samkeppniseftirlitsins óskað eftir nánar tilgreindum upplýsingum og gögnum í fimm tölulíðum. Í fyrsta tölulíð óskaði eftirlitið eftir nákvæmum upplýsingum um hvernig Keflavík Slot Coordination Committee (KSCC) stæði að úthlutun á afgreiðslutímum og við hvaða forsendur hún styðjist í því sambandi. Einnig óskaði eftirlitið eftir upplýsingum um hvaða aðilar og fulltrúar hvaða rekstraraðila sætu í nefndinni. Þá var einnig óskað eftir upplýsingum um hlutverk samræmingarstjóra í þessu sambandi.

Í öðrum tölulíð óskaði Samkeppniseftirlitið eftir rökstuddu mati Isavia um möguleika á því að úthluta WOW Air fleiri afgreiðslutímum á milli kl. 7:00 og 8:00, s.s. með fjölgun afgreiðslutíma eða að WOW Air og Icelandair skiptu á tímum til að jafna samkeppnisstöðu félaganna. Þá óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um hver hefði ákvörðunarvald um þetta atriði innan flugvallarins.

Í þriðja tölulíð vísaði Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar í erindi WOW Air þar sem fram kom að þegar töflur fyrir úthlutaða afgreiðslutíma sumarið 2013 væru bornar saman við sambærilega töflu um úthlutaða tíma sumarið 2012 kæmi í ljós að Icelandair hefði fengið úthlutað nokkrum nýjum afgreiðslutímum, þ.e. brottförum á milli kl. 7:00 og 8:00. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánari upplýsingum um þessar úthlutunar, s.s. hvenær/hver hefði tekið ákvarðanir um þær og á hvaða forsendum það hefði verið gert. Einnig óskaði eftirlitið að upplýst yrði hvort WOW Air hefði sótt um þessa afgreiðslutíma eða sambærilega og þá hvort komið hefði til álita að það félag eða önnur flugfélög hugsanlega fengju tímumum úthlutað. Þá óskaði eftirlitið eftir öllum gögnum sem vörðuðu þessar úthlutanir, s.s. fundargerðir vegna funda samræmingarnefndar eða annarra aðila þar sem fjallað hefði verið um þær og ákvarðanir teknar. Þá óskaði eftirlitið eftir öðrum fyrirliggjandi gögnum, s.s. tölvupóstum, minnisblöðum o.þ.h. sem tengdust umræddum úthlutunum. Þá var sömu upplýsinga einnig óskað um afgreiðslutíma sem WOW Air/Avion Express hefði verið úthlutað og/eða sótt um.

Í fjórða tölulið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir rökstuddu mati Isavia um möguleika á því að verða við þeirri kröfu WOW Air að ef svokölluðu „bus“ hliði yrði úthlutað með styttri biðtíma á milli brottfara fæli það í sér svigrúm til að breyta brottförum WOW Air árið 2013, þannig að WOW Air fengi flesta daga vikunnar fjórar brottfarir frá kl. 6:30-7:00. Þá óskaði eftirlitið jafnframt að upplýst yrði um hver hefði ákvörðunarvald um þessi atriði innan flugvallarins.

Í síðasta tölulið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum Isavia um umfjöllun í erindi WOW Air um „varanlegar ráðstafanir“ og þörf fyrir brottfarir að morgni og seinnipart dags sumarið 2014 svo möguleiki yrði fyrir WOW Air að hefja flug á milli Íslands og Bandaríkjanna. Þá óskaði eftirlitið jafnframt að upplýst yrði um hver hefði ákvörðunarvald um þessi atriði innan flugvallarins.

Svar barst frá Isavia með bréfi þann 19. apríl 2013. Í bréfinu kemur fram að Keflavíkurflugvöllur sé flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma. Það fyrirkomulag hafi verið tekið upp árið 2006 og gert í samræmi við reglugerð Evrópuráðsins nr. 95/93 um sameiginlegar reglur um úthlutun á afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum. Ákvörðun um að gera Keflavíkurflugvöll að flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma hafi ráðist af takmörkuðum afköstum flugvallarins (flugstöðvarinnar) og leiði af reglunum sjálfum. Isavia hafi ekki haft sjálfðæmi um þá ákvörðun, heldur hafi það verið niðurstaða af ferli sem flestir eða allir flugrekendur sem notuðu flugvöllin á þeim tíma hafi komið að. Því ferli hafi lokið með tilnefningu Flugmálastjórnar Íslands á flugvellinum sem flugvöll með skammtaðan afgreiðslutíma. Að mati Isavia séu ekki önnur úrræði möguleg til að leysa úr umframeftirspurn á álagstímum með skilvirkum hætti. Af ákvörðun um að taka upp skammtaðan afgreiðslutíma hafi leitt að skipa þurfti óháðan samræmingarstjóra og samræmingarnefnd. Segir að við breytinguna hafi verið byggt á úthlutun á afgreiðslutíma til flugrekenda í samræmi við notkun þeirra á þeim tíma en flestir flugrekendur hafi þegar verið með úthlutaðan tíma inn á tengda flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma.

Í svarinu segir að helstu markmið sem stefnt hafi verið að með reglugerðum um afgreiðslutíma hafi verið að auka heildarhagkvæmni með því að flugrekandi gæti skipulagt flug frá brottför til landingar án tafa. Þannig sé hægt að gera áætlun um flug með margra mánaða fyrirvara og selja farmiða til almennings eða ferðaheildsala með verulegri vissu um að sú áætlun standist. Með þessu sé verið að auka skilvirkni og hámarka afköst flugvallarkerfa og flugrekstrar. Aðferðin leiði til betri nýtingar innviða, bæti afkomu flugvalla og dragi úr neikvæðum áhrifum á umhverfið. Jafnframt sé það markmiðið að auka samkeppni með því að tryggja samkeppni á leiðum og aðgang nýrra aðila að flugvelli.

Í svarinu er fjallað um aðferð við úthlutun. Þar segir að fylgt hafi verið nákvæmlega reglum um úthlutun í samræmi við 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 1050/2008, sbr. 8. og 8. gr. a. reglugerðar nr. 95/93 eins og henni hafi verið breytt. Flugrekandi sem hafi notað röð afgreiðslutíma til að starfrækja reglubundið áætlunarflug og skipulagt leiguflug og geti sýnt samræmingarstjóra fram á að hann hafi nýtt a.m.k. 80% viðkomandi afgreiðslutíma á áætlunartímabili sem honum hafi verið úthlutað áður, eigi rétt á sömu röð afgreiðslutíma á samsvarandi áætlunartímabili, ef hann óski eftir því innan umsóknarfrests. Reglurnar byggja



Því á að virða hefðarrétt (80/20) enda haldi meginþorri áætlunarflugs sömu áætlun í langan tíma. Hefðarréttur gildi ekki aðeins á Íslandi heldur eigi hann við á öllum flugvöllum með skammtaðan afgreiðslutíma. Ef ekki væri byggt á hefðarrétti væri allt áætlunarflug í heiminum í uppnámi tvisvar á ári. Þá segir að með fyrirvara um hefðarrétt á fyrri afgreiðslutímum og reglur um markaðsaðgang flugrekenda á Evrópska efnahagssvæðinu skuli afgreiðslutímum, sem færðir séu inn í heildarskrá afgreiðslutíma, deilt niður á flugrekendur sem hafi sent inn umsóknir. Fyrst skuli 50% afgreiðslutíma úthlutað til nýrra aðila nema hlutfall umsókna frá nýjum aðilum nái ekki því hlutfalli. Samræmingarstjóra beri að meðhöndla umsóknir nýrra aðila og annarra flugrekenda af sanngirni og í samræmi við samræmingartímabil hvers áætlunardags. Þeir flugrekendur, sem uppfylli skilyrði um stöðu nýs aðila skuli njóta forgangs meðal umsækjenda í hópi nýrra aðila. Enginn þeirra flugrekenda á Keflavíkurlugvelli, sem hafi fengið úthlutað afgreiðslutíma vegna sumaráætlunar 2013 teljist nýr aðili í þessum skilningi.

Í svarinu kemur fram að ef afköst flugvallar, flugstöðvar eða flugleiðsögu aukist verði til nýir afgreiðslutímar til úthlutunar. Ef um sé að ræða umsóknir sem keppi hver við aðra innan sama þjónustuflokks skuli starfsemi sem fari fram allt árið njóta forgangs og þá sé m.a. horft til þeirrar umsóknar sem skili meiri umsvifum og tekjum til flugvallarins. Ef ekki sé unnt að verða við öllum umsóknum flugrekenda um afgreiðslutíma skuli atvinnuflug njóta forgangs, einkum reglubundið áætlunarflug og skipulagt leiguflug, sbr. þó rétt samkvæmt 80/20 reglunni. Þá segir að ef ekki sé unnt að verða við umsókn um afgreiðslutíma beri samræmingarstjóra að upplýsa flugrekandann um ástæður þess og benda á næsta fánlega afgreiðslutíma. Samræmingarstjóra beri einnig að verða við umsóknum um staka afgreiðslutíma með stuttum fyrirvara fyrir allar gerðir flugs, þ.m.t. almannaflyg. Til þess noti hann þá afgreiðslutíma sem eftir séu að lokinni dreifingu til flugrekenda og afgreiðslutíma sem fánlegir séu með stuttum fyrirvara. Þá byggi kerfið á banni við mismunun og gagnsæi þar sem allir flugrekendur geti fengið aðgang að kerfinu og séð hvernig allar umsóknir séu meðhöndlaðar. Einnig heimili reglurnar ákveðinn hreyfanleika þar sem flugrekandi geti flutt afgreiðslutíma á milli tegunda flugs, leiða, dótturfélaga eða að flugrekendur skipti sín á milli, sbr. og takmarkanir á þessu samkvæmt 2. og 3. gr. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Þá segir að fleiri afgreiðslutímar séu lausir en hafi verið úthlutað og að í flugheiminum sé hvergi litið svo á að einn afgreiðslutími sé betri en annar. Meginmarkmiðið sé aðgangur að flugvelli og samkeppni á leiðum. Flest stærri flugfélög í heiminum reki leiðarkerfi þar sem ákveðnir tímar skipti meira máli fyrir þessi flugfélög vegna innbyrðis tímasetninga sem af því kerfi leiða. Enginn sérstakur samkeppnislegur ávinningur felist í tímanum sjálfum. Sama gildi hér á landi þrátt fyrir að öðru sé haldið fram í þessu máli.

Í svarinu er fjallað um hlutverk Isavia. Segir að félagið úthluti ekki afgreiðslutíma. Félagið sé rekstraraðili flugvallarins í samráði við notendur (notendanevnd), hafi umsjón með mannvirkjum, annist stjórn (umferðastjórn) á starfsemi flugrekenda á flugvelli og umsýslu afgreiðslutíma. Þá annist Isavia úthlutun á stæðum, þ.e. að skipuleggja við hvaða hlið loftfar skuli leggja innan þess afgreiðslutíma sem flugrekandanum hafi verið úthlutað. Isavia haldi einnig utan um starfsemi samræmingarstjóra og samræmingarnefndar. Þannig sé

gagnrýni og ýmsum kröfum í erindi kvartanda ranglega beint að félaginu sem beri ekki ábyrgð á úthlutun afgreiðslutímans.

Í svari Isavia segir að í samræmi við ákvæði reglugerðanna (4. gr.) sé það samræmingarstjóri sem annist og beri ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma. Hann sé skipaður af rekstraraðila flugvallar eftir samráð við flugrekendur. Samkvæmt reglunum eigi samræmingarstjóri að vera hæfur, hlutlaus og óháður hagsmunaaðilum. Þá beri honum að vinna sjálfstætt. Hlutverk hans sé að samræma og úthluta afgreiðslutíma samkvæmt reglum, sjá um samráð við „tengda“ flugvelli á ráðstefnum, hafa eftirlit með „stundvísi“ og skýrslugerð og beri einn ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma. Samræmingarstjóri hér á landi sé Frank Holton frá Airport Coordination Denmark. Það félag sé „not for profit organization“ sem hafi innan sinna vébanda samræmingarstjóra fyrir flugvelli á Norðurlöndum. Samræmingarstjórinn sé sjálfstæður í störfum sínum og taki ekki við fyrirmælum frá rekstraraðila flugvallarins um úthlutun afgreiðslutíma og rekstraraðilanum sé ekki heimilt að hafa afskipti af úthlutun hans. Samræmingarnefndin og flugrekendur sjálfir hafi eftirlit með störfum samræmingarstjóra og að hann starfi í samræmi við reglurnar. Samræmingarstjóri setji saman heildarskrá um alla afgreiðslutíma. Um úthlutun á afgreiðslutímum á flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma gildi síðan reglur um tímamörk umsókna, þ.e.a.s. 31. janúar vegna sumarátætlunar og 31. ágúst vegna vetraráætlanar. Flugrekandi sækir um tíma með rafrænum hætti beint í afgreiðslukerfi sem allir flugrekendur hafi aðgang að. Kerfið sýni lausa og úthlutaða tíma og haldi utan um „rétt“ til afgreiðslutíma, ferli umsókna og meðferð.

Í svarinu er fjallað um samræmingarbreytur. Segir að tímasetningar afgreiðslutíma séu ákveðnar með hliðsjón af takmörkunum hvers flugvallar sem ráðist m.a. af flugleiðsögukerfi, flugbrautum, aðgangi að hliðum og fjölda þeirra, flugafgreiðsluþjónustu, takmörkunum í flugstöð, þ.m.t. innritun, flugverndarleit, vegabréfaskoðun, Schengen eða ekki, togi loftfara, tegund loftfars og gerð, afgreiðslutíma, snúningstíma, tíma á milli stæðisúthlutana o.fl. Að lokum sé horft til reynslu á flugvöllinum af framkvæmd þjónustu. Mikilvægt sé að hafa í huga að í kerfinu verði að vera gert ráð fyrir svigrúmi til að bregðast við minniháttar töfum. Tafir á einni afgreiðslu geti auðveldlega haft keðjuverkandi áhrif sem leiði til tafa hjá öðrum. Komi til tafa sé flugrekenda fljótlega „refsað“ í samræmi við reglugerð nr. 1048/2012 um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum í flugi. Hlutverk samræmingarnefndar sé m.a. að fjalla um samræmingarbreytur.

Nánar er fjallað um samræmingarnefnd og hlutverk hennar. Segir að í nefndinni sitji fulltrúar flugrekenda, samtaka þeirra, rekstraraðilar flugvallar, flugstjórnarþjónustu og almannaflugs. Hlutverk samræmingarnefndar sé að fjalla um samræmingarbreytur, hvernig auka megi afköst í kerfinu eða bæta nýtingu flugvallarins, gera tillögum um úrbætur í umferðarmálum á flugvelli, gefa út staðbundnar leiðbeiningar um úthlutun ef við eigi, hafa eftirlit með afgreiðslutíma, miðla málum vegna kvartana og sjá um gerð starfsreglna. Allir sem sitji í samræmingarnefndinni megi leggja fram tillögur að staðbundnum leiðbeiningum. Starfsreglurnar endurspegli sambærilegar reglur og gildi um aðra flugvelli, t.d. Kastrupflugvöll. Jafnframt sé nefndinni ætlað að vera samráðsvettvangur þar sem leitað sé

leiða til að draga úr árekstrum og móta tillögur sem auki skilvirkni flugvallar á hagkvæman hátt. Áréttað er að samræmingarnefndin komi ekki að úthlutun afgangslutíma.

Í svarinu segir að ef upp komi ágreiningur um úthlutun afgangslutíma sé það hlutverk samræmingarnefndar að miðla málum ef unnt sé m.a. með því að leggja fram tillögur fyrir samræmingarstjóra í þá veru. Ef ágreiningur verði ekki jafnaður innan samræmingarnefndarinnar beri Flugmálastjórn Íslands að leita sátta. Ef sættir takist ekki megi kæra málið til innanríkisráðuneytisins. Ekki hafi reynt á aðkomu Flugmálastjórnar eða ráðuneytisins í kærufæri. Kvartandi í málinu eða þeir flugrekendur sem starfi á hans vegum hafi ekki leitað leiða til að fá umfjöllun um ágreining sinn í samræmi við þessar reglur. Aðeins tvær kvartanir hafi borist vegna úthlutunar á afgangslutíma hér á landi frá breytingunni árið 2006, þ.e. frá ferðaskipuleggjendunum Iceland Express og WOW Air. Hvorugur kvartandinn sé flugrekandi í skilningi þeirra reglugerða sem vísað hafi verið til, sbr. f-lið 2. gr. reglugerðarinnar nr. 1050/2008 né laga nr. 60/1998 um loftferðir. WOW Air fari ekki með forræði þess afgangslutíma sem um sé deilt og félagið hafi fengið úthlutað á Keflavíkflugvelli. Þá hafi félagið hvergi annars staðar fengið úthlutað afgangslutíma.

Í svári Isavia er vakin athygli á að fyrirhuguð sé endurskoðun á reglugerð ESB nr. 95/93 um úthlutun afgangslutíma. Í endurskoðuninni sé gert ráð fyrir að hefðarréttur verði óbreyttur, heimilað verði framsal afgangslutíma með skýrari hætti en nú sé gert, þ.m.t. með beinni sölu, breyting sé gerð á skilgreiningu á „nýjum“ aðila, ríkari kröfur séu gerðar til sjálfstæðis samræmingarstjóra og gagnsæis. Þá verði gert ráð fyrir tengingu við Sameinaða evrópska loftrýmið (SES) og tengingu við netstjórn flugumferðar (NMF). Þá sé gert ráð fyrir að beita megi viðurlögum (gjaldi) við síðbúnum skilum á afgangslutíma enda geti umsókn um mikinn fjölda afgangslutíma sem ekki sé nýttur haft neikvæð áhrif á starfsemi flugvalla og samkeppni. Að lokum sé gerð tillaga um breytingu á aðkomu samkeppnisyfivalda þannig að þau geti aðeins samþykkt (eða hafnað) flutningi á afgangslutíma.

Nánar er fjallað um hugsanlegt inngríp samkeppnisyfivalda. Segir að heimild í 10. gr. reglugerðarinnar, sbr. 8. gr. b. í reglugerð nr. 95/93, fyrir samkeppnisyfivöld til að krefjast færslu á afgangslutíma takmarkist við inngríp vegna samninga fyrirtækja, samtaka þeirra eða samstilltar aðgerðir þeirra á milli eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Slíku sé ekki til að dreifa hér á landi enda sé úthlutun afgangslutíma í samræmi við reglur. Jafnframt er vísað til meginsjónarmiða um að sérlög gangi almennum lögum fram, sbr. b-lið 16. gr. samkeppnislaga. Afskipti samkeppnisyfivalda takmarkist með hliðsjón af b-lið 16. gr. og 18. gr. samkeppnislaga. Í drögum að nýjum reglum um úthlutun afgangslutíma á flugvöllum sé dregið frekar úr heimildinni, þannig að nú sé heimild samkeppnisyfivalda bundin við samþykki á flutningi á afgangslutíma á milli flugrekenda, í stað tilmæla um slíkt núna. Þá segir að engin dæmi séu um afskipti samkeppnisyfivalda af afgangslutíma í Evrópu nema í tengslum við samruna eða yfirtöku þar sem fyrirtæki hafi verið að skapa sér markaðsráðandi stöðu með yfirtöku fyrirtækja í þeim tilgangi að komast yfir afgangslutíma. Engin dæmi séu um afskipti af úthlutun á grundvelli gildandi reglna.

Þá segir að ef rýnt sé í markmið framkvæmdastjórnarinnar megi vera ljóst að megináherslan sé á samkeppni á leiðum og aðgangi að flugvelli. Einstaka tímar skipti almennt ekki máli. Þeir geti hins vegar skipt máli fyrir flugrekenda sem hafi komið sér upp leiðarkerfi og jafnvel varðað hann miklu. Hér séu komur og brottfarir á öllum tímum sólarhrings og að ætla að það hafi þýðingu í samkeppni hvort farið sé klukkustund fyrr eða seinna sé órökrétt, sér í lagi þegar horft sé til þess að ákvörðunarstaðir séu víða um heim með misjafna lendingartíma og finna megi tengiflug áfram á öllum tímum sólarhringsins á flestum nálægum flugvöllum. Aðstæður hér á landi hafi enga sérstöðu í þessu sambandi og fullyrðingar um annað séu órökstuddar. Þá segir að búið sé að úthluta afgreiðslutíma fyrir sumarátætlun 2013. Inngrip samkeppnisyfirvalda hér á landi veiti aðila sem úthlutað hefði verið afgreiðslutíma í þeirri átætlun ekki rétt til aðgangs að afgreiðslutíma á öðrum flugvelli. Meira þurfi að koma til. Þá geti inngrip hér á landi leitt til neikvæðra keðjuverkunaráhrifa og tjóns fyrir þá sem hafi fengið úthlutun. Farið hefur verið með afgreiðslutíma sem úthlutað hefur verið í samræmi við 2. mgr. 8. gr. sem óbein eignarréttindi. Svipting á þeim sé líkleg til að leiða til bótakröfu.

#### *Athugasemdir við erindi WOW Air*

Í svari Isavia eru gerðar athugasemdir við erindi WOW Air. Segir að rétt þyki að bregðast sérstaklega við og leiðrétta athugasemdir og fullyrðingar sem fram komi í erindi félagsins. Af umfjöllun í erindinu komi fram vanþekking WOW Air á þeim reglum sem um þessa starfsemi gildi og séu samræmdar á öllu EES svæðinu og víðar. Vegna hennar og örra skipta á flugrekendum hafi WOW Air liðið fyrir það við úthlutun, þar sem ranglega hafi verið staðið að umsóknum, þær borist of seint, á röngu formi eða vegna sífelldra breytinga á átætlun sem leitt hafi til beiðna um breytingar á afgreiðslutíma. Þá hafi kvartandi óskað eftir rannsókn Samkeppniseftirlitsins á úthlutun á afgreiðslutímum en hafi hins vegar ekki leitað leiða til að færa ágreining sinn eða álitamál er hann varði í þann lögformlega farveg sem ráðgerður sé samkvæmt reglugerðinni.

Vísað er til hugmynda WOW Air um átætlunarflug til Norður-Ameríku. Úthlutun afgreiðslutíma sé engin hindrun í því sambandi enda sé nóg af lausum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli, meira en hafi verið úthlutað. Hins vegar telji WOW Air ranglega að forsenda þess sé sú að félagið fái afgreiðslutíma sem öðrum hafi réttilega verið úthlutað samkvæmt reglum. Þá sé því ranglega haldið fram að einstakir flugrekendur hafi fengið betri tíma en aðrir og að í því hafi falist mismunun. Í erindinu sé hvergi bent á að reglur hafi verið brotnar eða að brotið hafi verið á WOW Air með mismunun við úthlutun. Reyndar vilji WOW Air hafa forgang umfram aðra á ákveðnum tímum. Samræmingarstjóri hafi úthlutað afgreiðslutíma í samræmi við reglur sem m.a. leiði til þess að þeir sem haldi átætlun (80/20) haldi sínum afgreiðslutímum við næstu úthlutun, ef þeir þess óski og sæki um innan tímamarka. Við úthlutun annarra tíma hafi reglum einnig verið fylgt. WOW Air geti eins og aðrir verið ósammála reglunum en þeim verði ekki breytt með öðrum hætti en þær séu settar.

Enn fremur er í svarinu vísað til þess að WOW Air mótmæli því að Isavia beri fyrir sig gildandi reglugerðarákvæði eða IATA reglum við úthlutun en telji síðan að kröfur félagsins

sjálfs rúmist innan þeirra reglna. Því sé sú sérkennilega staða í málinu að kvartandi krefjist annars vegar að reglum sé aflétt og hins vegar að halda réttindum og fá úthlutað samkvæmt þeim. Þá sé það rangt að Isavia úthluti afgreiðslutíma, takmarki með því samkeppni á markaði fyrir áætlunarflug til og frá Keflavíkurflugvelli, mismuni keppinautum í áætlunarflugi og skapi aðgangshindranir að markaði. Þessi fullyrðing sé röng. Eins og áður hafi komið fram úthluti Isavia ekki afgreiðslutíma auk þess sem félagið sé ósammála því að í úthlutun felist aðgangshindrun þar sem meira sé til af úthlutuðum afgreiðslutímum en úthlutuðum. Þá sé það ekki rétt að samræmingarnefnd fari með úthlutun á afgreiðslutímum.

Í svarinu eru gerðar athugasemdir við umfjöllun WOW Air um áhrif brottfarar- og komutíma á val farþega á flugferðum. Engin greining eða rannsókn liggja þessu til grundvallar og ekki verði séð að byggt sé á öðru en fullyrðingum WOW Air um slíkt. Þegar horft sé til umferðarinnar á Keflavíkurflugvelli verði ekki annað séð en að flug sé stundað meira og minna allan sólarhringinn. Þýðing tengiflugs hafi fyrst og fremst áhrif á þá flugrekendur sem séu að reka tengistöðvar (e. *hub*) og þá skipti tímasetningar máli vegna innbyrðis tenginga sama flugrekanda. Lágfargjaldaflugfélög séu að öllu jöfnu að annast flug á milli tveggja áfangastaða þar sem farþegar geti ekki treyst á tengiflug enda hafni þessir sömu flugrekendur jafnan bótum til farþega ef á reyni vegna tafa. Þá er ítrekað að samkeppni sé á flugleiðum og aðgengi að flugvelli sem þær tengi en ekki tímasetningum. Engin sérstaða sé hér á landi að þessu leyti. Loks segir að löng umfjöllun WOW Air um markaðsráðandi stöðu Isavia eða hvort félagið reki atvinnustarfsemi skipti ekki máli þar sem félagið taki ekki ákvörðun um úthlutun afgreiðslutíma.

#### *Lokaorð*

Í lok svars Isavia eru gerðar athugasemdir við formhlið málsins, þ.e. að Samkeppniseftirlitið skuli taka til meðferðar erindi frá aðila sem hvorki eigi rétt á né geti gert kröfu um úthlutun á afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli eða geti gert kröfur um úrlausn í málinu sér til handa. Þá verði kröfum ekki beint til Isavia um ákveðna úthlutun í þágu WOW Air. Isavia fari ekki með þær valdheimildir. Þá segir að Isavia hafi í máli sínu bent á að heimildir Samkeppniseftirlitsins til inngripa séu takmarkaðar og aðeins bundnar við það ef um væri að ræða samninga fyrirtækja, samtaka þeirra eða samstilltar aðgerðir þeirra á milli eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þessu sé ekki til að dreifa í þessu máli. Að mati Isavia fjalli þetta mál um úthlutun á afgreiðslutíma samkvæmt reglum þar um og sé ekki samkeppnismál. Úthlutun á afgreiðslutíma sé í samræmi við reglur og samkvæmt heimild í lögum um loftferðir. Þau sérlagaákvæði gangi samkeppnislögum framur samkvæmt almennum lögskýringarreglum. Engar forsendur séu til bráðabirgðaákvörðunar á grundvelli 11. eða 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga enda sé ekki um misnotkun á markaðsráðandi stöðu að ræða, ákvarðanir eða samráð í andstöðu við samkeppnislög, heldur úthlutun afgreiðslutíma í samræmi við þær reglur sem um þá úthlutun gildi.

### **3.**

Samkeppniseftirlitið sendi svarbréf Isavia til WOW Air með bréfi eftirlitsins, dags. 20. apríl 2013. Í bréfi eftirlitsins kom fram að þær upplýsingar sem borist hefðu frá Isavia væru ekki fullnægjandi og hefði Isavia verið veittur frestur til 6. maí 2013 til að skila fullnægjandi

upplýsingum. Yrðu svörin send WOW Air til umsagnar um leið og þau bærust. Þá óskaði Samkeppniseftirlitið jafnframt eftir upplýsingum um hvort og þá hvenær WOW Air eða flugrekandi þess, Avion Express, hefði sótt um þá flugtíma sem farið hefði verið fram á að WOW Air/Avion Express fengi úthlutað með bráðabirgðaákvörðun í erindi WOW, dags. 14. mars 2013. Hefði WOW verið hafnað um umbeðnar úthlutanir óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um hvaða forsendur Isavia eða samræmingarstjóri hafi gefið fyrir höfnuninni.

Athugasemdir WOW Air bárust með bréfi, dags. 21. maí 2013. Í svarinu segir að umsögn Isavia breytti engu um þá afstöðu WOW Air sem fram komi í upphaflegu erindi félagsins. Að mati WOW Air komi fram í svari Isavia nokkuð af rangfærslum m.a. um hlutverk og valdheimildir Samkeppniseftirlitsins og gildissvið samkeppnislaga. Þá komi fram atriði í svarinu sem fari gegn því sem fram hafi komið í úrskurðum og skýrslum Samkeppniseftirlitsins. Að mati WOW Air sé óþarfi að hrekja þessi atriði.

Í svarinu er fjallað um aðdraganda umsóknar WOW Air um afgreiðslutíma á Keflavíkurlugvelli. Segir að þegar WOW Air hafi yfirtekið rekstur Iceland Express haustið 2012 hafi það haft verulegar breytingar á starfsemi WOW Air og valdið röskun á umsóknum um afgreiðslutíma. Þrátt fyrir það hafi Isavia/samræmingarstjóri tekið umsóknir WOW Air til efnislegrar meðferðar og hafi félagið t.a.m. fengið ákveðnum tímum úthlutað í nóvember þegar það móttók fyrstu úthlutun (SAL: Slot Allocation Message) samræmingarstjóra, sem þó hafi reynst langt frá því sem óskað hafi verið eftir. Frá þeim tíma hafi viðræður um afgreiðslutíma verið í stjórnarsýslulegu ferli og hafi úthlutanir tekið miklum breytingum frá því sem verið hafi í upphafi. Í ljósi þess að umsóknir WOW Air hafi verið teknar til efnislegrar meðferðar þar sem WOW Air hafi átt beina aðild, sé öll röksemdarfærsla Isavia um efnislega þýðingu þessara þátta málinu óviðkomandi og hafi þau enga þýðingu í málinu. Virðist tilgangur þessarar röksemdarfærslu, fyrst og síðast, sá að draga úr trúverðugleika WOW Air í málinu.

Í svarinu er fjallað um „betri og verri“ afgreiðslutíma. Segir að þegar um millilandaflug sé að ræða sem hefjist á Íslandi hafi það mikla þýðingu að hafa brottfarartíma frá Keflavíkurlugvelli á morgnana og síðdegis. Annars vegar séu ákveðnir brottfarartímar eftirsóttari en aðrir og hins vegar geti rétt tímasetning ráðið því hversu góð nýting fáiast á flugflota viðkomandi aðila. Rétt sé að taka fram að þeir flugrekstraraðilar sem hefji áætlunarflug á meginlandi Evrópu eða í Ameríku séu í annarri og betri stöðu hvað þetta varði. Þarna sé t.d. átt við þá aðila sem fljúgi til Keflavíkur frá Gatwick eða Kaupmannahöfn. Þessir aðilar geti byrjað á morgunflugi frá sinni heimahöfn með brottför kl. 8.00 og verið komnir til Keflavíkur á bilinu frá kl. 9.00-10.00. Þessir aðilar séu farnir frá Keflavík kl. 10.00-11.00 og komnir til London eða Kaupmannahafnar kl. 15.00-17.00. Á þeim tíma dags eigi þeir enn góða möguleika á að nýta flugvélar sínar í flug á styttri leiðum innan Evrópu. Þessu sé öðruvísi farið þegar flugrekandi byrji flug í Keflavík á milli kl. 8.00 og 9.00 með flug til Evrópu og snúi aftur til Keflavíkur á milli kl. 15.00-16.00. Í því tilfelli eigi sá aðili á hættu að lenda í vandræðum með mögulega seinni ferð til Evrópu vegna takmarkana inn á marga flugvelli. Það sé því ekki að ástæðulausu að „morgunbanki“ og

„eftirmiðdagsbanki“ Icelandair hafi þróast í það horf sem hann sé í núna. Þetta séu einfaldlega eftirsóknarverðustu og bestu tímarnir til þess að ná hámarksnýtingu á flugvélaflotanum, með kvöld- og næturflugi frá USA og morgunflugi til Evrópu, svo eftirmiðdagsflugi til Bandaríkjana og Evrópu, allt í gegnum Keflavík. Um allan heim þekkt þá að einn tími sé verðmætari eða mikilvægari en annar. Þannig innheimti t.d. margir flugvellir hærra gjald fyrir afgreiðslutíma á álagstímum og lægra gjald (hvata) á öðrum tímum þar sem eftirspurnin sé minni, t.d. Gatwickflugvöllur.

Að mati WOW Air skipti ekkert atriði meira máli í samkeppni á markaði fyrir farþegaflug en afgreiðslutímar. Þessir tímar séu nútímaútgáfa einkarekstrarleyfa (e. *operating certificates*) fyrri tíma. Þannig myndi afgreiðslutímar aðgangshindrun að markaðnum, enda geti þeir sem ætli sér að starfa á markaðnum ekki án þeirra verið. Það sé því löngu viðurkennt að afgreiðslutímar og úthlutun þeirra hafi mikla samkeppnislega þýðingu og séu viðfangsefni samkeppnisréttarins. Vísað er í þessu sambandi til fræðimannsins R. Hardaway sem hafi bent á þann neikvæða hagfræðilega hvata sem myndist í umframeftirspurn, við það að hvert „slot“ sem sé á hendi fákeppnisaðilans, sé „slot“ sem sé ekki á hendi keppinautarins. Þetta leiði til þess að flugfélög haldi fremur afgreiðslutímum sínum og noti þá fyrir óhagkvæmari flugleiðir í stað þess að láta þá af hendi og eiga það á hættu að fá frekar samkeppni á flugleiðum með hærri framlegð.

Rannsóknir sýni að þegar afgreiðslutímum sé úthlutað til smærri flugrekenda eða nýrra aðila á markaði, auki það ábata neytenda og samfélagslega hagsæld. Sömu rannsóknir sýni að hið gagnstæða eigi við þegar aukinn fjöldi afgreiðslutíma komist á hendur stærri aðila. Slíkt dragi úr ábata neytenda og samfélagslegri hagsæld. Fyrirnefndar aðgerðir hafi í för með sér öflugri samkeppni á helstu flugleiðum og dragi úr hvata stórra flugfélaga til að stunda óarðbært flug til þess eins að halda í afgreiðslutíma sína. Niðurstaða þessara rannsókna sé því afar einföld. Þegar dregið sé úr samþjöppun á afgreiðslutímum hafi það jákvæð áhrif fyrir neytendur og samfélagið. Um leið fækki þeim áfangastöðum sem flogið sé til auk þess sem samkeppni aukist á hagkvæmari leiðum. Það sé því ljóst að á þessum vettvangi, sem og mörgum öðrum, leiði aukin samkeppni til almennrar hagsældar og hagkvæmari nýtingar á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins.

Þessi niðurstaða sé jafnframt sú sama og komi fram í skýrslu bresku flugmálastjórnarinnar (CAA, Civil Aviation Authority) og UK Office of Fair Trade (OFT), *Competition issues Associated with the trading of airport slots*, sem gefin hafi verið út árið 2005. Þar komi fram að vandamálin stafi frá takmörkunum í afkastagetu vinsælla flugvalla. Þar sem eftirspurn sé svipuð og framboð sé erfitt fyrir nýja aðila að komast inn eða þá sem fyrir eru að stækka. Þetta skapi hættu á hegðun flugfélaga sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Við þessar aðstæður skapist hvatar til að halda afgreiðslutímum. Í skýrslunni sé enn fremur bent á þann vanda sem skapist þegar eitt flugfélag sé með mikil ítök á sínum heimaflugvelli (e. *hub dominance*). Slíkt eigi augljóslega við um stöðu Icelandair á Keflavíkflugvelli. Þá komi fram að við þessar aðstæður sé samkeppni teflt í tvísýnu þar sem neikvæðir hvatar skapist fyrir ráðandi flugfélag. Þetta séu m.a. hvatar til að nýta afgreiðslutíma með óhagkvæmari hætti sem og að sækjast eftir öllum frekari afgreiðslutímum, án þess að rekstrarlegar

forsendur séu fyrir nýtingu þeirra. Þessi háttsemi sé sérstaklega varhugaverð, að mati skýrsluhöfunda, þar sem hún stuðli að annarri ólögmati háttsemi, t.d. skaðlegri undirverðlagningu.

Varðandi það atriði að úthlutun afgreiðslutíma sé utan valdmarka samkeppnisyfirvalda, sé gagnlegt að vísa einnig til skýrslu CAA og OFT en þar séu sérstaklega talin upp úrræði sem samkeppnisyfirvöld geti beitt til að vinna gegn skaðlegri úthlutun afgreiðslutíma. Þar er bent á reglur sem taki á samrunum og 101. og 102. gr. TFEU (áður 81. og 82. gr. Rómarsáttmálans) sem og reglur landsréttar mismunandi aðildarríkja sem geti verið mismunandi á milli ríkja. Þá segi í skýrslunni að framkvæmdastjórnin geti tekið aðstæður á mörkuðum til skoðunar og bent á atriði sem veiti vísbendingar um samkeppnishömlur. Í þessu samhengi gætu afgreiðslutímar á flugvöllum komið til skoðunar af framkvæmdastjórninni. Þá hafi bresk samkeppnisyfirvöld víðtækar heimildir til að bregðast við ástandi á markaði, t.d. með því að láta markaðsráðandi aðila afsala sér ákveðnum eignum eða réttindum, t.d. afgreiðslutímum.

Þá segir að þetta samspil úthlutunarreglna og samkeppnisréttar sé einnig staðfest í sameiginlegum úthlutunarreglum Evrópusambandsins og hafi framkvæmdastjórnin margsinnis staðfest það, m.a. í skýrslu sinni frá því mars 2011, *Impact assessment of revisions to Regulation 95/93* sem komið hafi út í mars 2011. Er þar vísað til greinar 8b sem staðfesti að reglugerðin hafi ekki áhrif á heimildir samkeppnisyfirvalda til að beita úrræðum sínum til að stuðla að eða koma á virkri samkeppni. Að auki skuli slík tilfærsla fara fram án þess að gagngjald eða bætur komi fyrir. Það megi því vera ljóst að afgreiðslutímar flugvalla skapi samkeppnisleg álitamál sem falli undir valdsvið samkeppnisyfirvalda. Á Keflavíkurflugvelli sé sú einstaka staða uppi að eitt fyrirtæki, Icelandair, sé með nær algera einokun á eftirsóknarverðustu afgreiðslutímum flugvallarins. Sé því svo komið að öll samkeppni í almennu farþegaflugi til og frá Íslandi sé í verulegu uppnámi og muni að óbreyttu ekki komast á. Sú staða sé alvarleg fyrir neytendur og íslenskt samfélag. Það sé engum vafa undirorpið að það viðfangsefni að leysa úr þessari stöðu sé á hendi Samkeppniseftirlitsins.

#### *Kröfur WOW Air*

Í svari WOW Air kemur fram að markmið félagsins sé að starfrækja öflugt flugfélag sem haldi uppi reglubundnum flugferðum á milli Íslands annars vegar og Evrópu og Ameríku hins vegar. Í þeim tilgangi hafi félagið m.a. lagt í umtalsverða fjárfestingu við að afla sér eigin flugrekstrarleyfis sem það muni að óbreyttu fá í haust. Í ljósi þeirra aðgangshindrana sem félagið standi frammi fyrir sé hins vegar ljóst að enginn grundvöllur sé fyrir þeim metnaðarfulla rekstri sem félagið stefni á. Að óbreyttu komist félagið einfaldlega ekki að á Keflavíkurflugvelli á þeim tímum sem geri því kleift að hámarka nýtingu á flugvélum sínum og bjóða neytendum samkeppnishæfa vöru.

Það liggi nú fyrir að Isavia muni taka til notkunar þrjú stæði (bus gates) á Keflavíkurflugvelli fyrir sumarið 2014, með stækkun á núverandi fraktflughlaði vestan við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Það megi því vera ljóst að afgreiðslutímum muni fjölga sem því nemi fyrir



sumarið 2014. Þar með skapist ákveðið svigrúm til að vinna ofan af þeim annmörkum sem séu á úthlutun og dreifingu afgreiðslutíma á milli flugfélaga. Til að WOW Air geti starfað á þessum vettvangi og veitt Icelandair og öðrum flugfélögum samkeppni þurfi félagið ekki minna en tvö „back to back slot“ á morgnana og um eftirmiðdaginn í Keflavík. Þetta miðist við komu frá Bandaríkjunum í kringum kl. 6:20 til 6:40 á morgnana og brottför til Bretlands og meginlands Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana, komu til baka frá kl. 15:20 og 15:40 og svo brottför til Bandaríkjanna sama dag á milli kl. 16:40 og 17:00.

Í því samhengi sé rétt að benda á að það sé mikilvægt að afgreiðslutímar verði veittir í samfelldri röð á umbeðnum tíma, en ekki klipptir í sundur. Það sé einfaldlega svo að einstaka og/eða sundurslitnir afgreiðslutímar dugi einfaldlega ekki til þess að koma á raunverulegri samkeppni á umræddum markaði. Samkeppnislegt mikilvægi þess sé í raun löngu viðurkennt og er í þessu sambandi vísað til umræddra skýrsla CAA og OFT frá 2005 og framkvæmdastjórnarinnar frá 2011. Þetta samhengi afgreiðslutíma sé því mjög mikilvægt fyrir WOW Air en án þess muni félagið ekki ná fram þeim afköstum sem nauðsynleg séu til að reka hagkvæma flugrekstrareiningu frá Íslandi. Þá er bent á að í kröfu WOW Air sé engin afstaða tekin til þess hvort umræddir tímar séu teknir af Icelandair, líkt og heimild sé fyrir í samkeppnislögum, eða hvort um sé að ræða nýja tíma sem úthlutað væri af þar til bæru stjórnvaldi. Báðir þessir möguleikar rúmist innan kröfugerðar WOW Air eins og hún sé lögð fyrir Samkeppniseftirlitið.

Loks segir í svari WOW Air að félagið verði að fá fullvissu fyrir þessari úthlutun eigi síðar en 15. september 2013, svo unnt verði að koma flugferðum félagsins í almenna sölu og skipuleggja framkvæmd verkefnisins. Umsókn um afgreiðslutíma fyrir sumarátætlun 2014 sé lögð fram 10. október í síðasta lagi og úthlutaðir tímar fari að berast ekki síðar en 31. október nk. Þau flugfélög sem séu í sömu stöðu og Icelandair geti gengið út frá því sem vísu að fá ákveðna tíma og geti því hafið sölu á ferðum sínum 12 mánuðum fyrir brottför. Á þeim tíma séu margar ferðir bókaðar af stórum ferðaskrifstofum og heildsöluaðilum, sem kaupi ferðir til endursölu og þurfi langan fyrirvara. Það sé því ljóst að WOW Air yrði í annarri og verri samkeppnisstöðu en Icelandair vegna sölu á ferðum um samarið 2014 ef WOW Air hefði ekki fullvissu fyrir stöðu sinni eigi síðar en í september 2013.

Í niðurlagi svarsins segir að nú séu til staðar verulegar aðgangshindranir á þeim markaði sem málið taki til. Þær séu þess valdandi að raunveruleg samkeppni muni að óbreyttu ekki ríkja á markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Þá sé fyrirhugað daglegt flug WOW Air, á milli Íslands og Bandaríkjanna útilokað, verði ekki breyting þar á. Ljóst sé hins vegar að leysa megi úr þessum vanda með því að úthluta WOW Air þeim afgreiðslutímum sem óskað sé eftir. Vegna aukins framboðs á afgreiðslutímum, mætti auk þess framkvæma úthlutun án þess að afgreiðslutímar séu teknir af öðrum aðilum á markaðnum. WOW Air fer því fram á að Samkeppniseftirlitið taki fyrirkomulag á úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli til frekari rannsóknar, með það að leiðarljósi að koma á virkri samkeppni, neytendum og íslensku samfélagi til hagsbóta.

#### 4.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 15. maí 2013 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari upplýsingum frá Isavia. Vísað eftirlitið til þess sem fram hafði komið í tölvupósti frá Karli Alvarssyni, dags. 6. maí 2013, að Isavia gæti ekki svarað fyrirspurnum Samkeppniseftirlitsins sem varði ákveðnar brottfarir án flugnúmera þeirra fluga sem sótt hafi verið um af hálfu WOW Air og Icelandair. Til frekari upplýsinga listaði Samkeppniseftirlitið upp með enn ítarlegri hætti hvaða upplýsinga og gagna óskað væri eftir.

Í fyrsta tölulið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um allar nýjar umsóknir um úthlutanir (þ.e. sem ekki var úthlutað vegna hefðarréttar) fyrir brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana árin 2006-2012 og fyrstu þrjá mánuði þessa árs. Óskað var eftir upplýsingum um hvaða umsóknir hefðu verið samþykktar og hvaða umsóknum hefði verið hafnað og þá á hvaða forsendum þeim hafi verið hafnað.

Í öðrum tölulið var óskað eftir upplýsingum um eftirfarandi brottfarir/flugnúmer Avion Express fyrir sumarátætlun 2013:

Dagur	Flug til	Brottför	Flugnúmer
Þriðjudagur	SXF	6:50	<b>X9121</b>
Þriðjudagur	STR	6:30	<b>X9193</b>
Miðvikudagur	CDG	6:50	<b>X9403</b>
Fimmtudagur	SXF	6:50	<b>X9121</b>
Fimmtudagur	STR	6:30	<b>X9193</b>
Föstudagur	AMS	16:30	<b>X9445</b>
Sunnudagur	CDG	6:50	<b>X9403</b>
Sunnudagur	STR	6:30	<b>X9193</b>

Var óskað eftir upplýsingum um hvort Avion Express/WOW Air hefði sótt um ofangreindar úthlutanir, hvenær/hver hefði tekið ákvarðanir um þær og á hvaða forsendum það hefði verið gert. Þá óskaði eftirlitið einnig eftir upplýsingum um hvort eitthvað annað flugfélag hefði sótt um nýjan afgreiðslutíma (þ.e. ekki á grundvelli hefðarréttar) innan 40 mínútna fyrir eða eftir ofangreindar brottfarir og þá hvort viðkomandi flugfélag hefði fengið tíma úthlutað. Þá var óskað eftir öllum gögnum sem vörðuðu þessar úthlutanir, s.s. fundargerðir vegna funda þar sem fjallað hefði verið um þær og ákvarðanir teknar. Einnig önnur fyrirbyggjandi gögn, s.s. tölvupósta, minnisblöð o.þ.h. sem tengdust umræddum úthlutunum.

Í þriðja tölulið var óskað eftir upplýsingum um eftirfarandi flugnúmer fyrir sumarátætlun 2013:

Dagur	Flug til	Brottför	Flugnúmer
Mánudagur	BLL	8:00	<b>F1274</b>
Þriðjudagur	ZRH	7:20	<b>F1568</b>

Þriðjudagur	LGW	7:45	<b>FI470</b>
Miðvikudagur	MUC	7:20	<b>FI532</b>
Miðvikudagur	BRU	7:40	<b>FI554</b>
Fimmtudagur	LGW	7:45	<b>FI470</b>
Föstudagur	GLA	7:35	<b>FI430</b>
Föstudagur	BLL	8:00	<b>FI274</b>
Laugardagur	ZRH	7:20	<b>FI568</b>
Laugardagur	BLL	8:00	<b>FI274</b>
Sunnudagur	MUC	7:20	<b>FI532</b>
Sunnudagur	BRU	7:40	<b>FI554</b>
Sunnudagur	LGW	7:45	<b>FI470</b>

Var óskað eftir upplýsingum um hvenær ofangreindar brottfarir hefðu verið samþykktar og á hvaða forsendum það hefði verið. Einnig var óskað eftir upplýsingum um hvort sótt hefði verið um ofangreinda afgreiðslutíma á grundvelli hefðarréttar eða sem nýja afgreiðslutíma. Hvort öðrum umsækjendum hafi verið hafnað innan 40 mínútna fyrir eða eftir ofangreindar brottfarir. Þá var óskað eftir öllum gögnum sem vörðuðu þessar úthlutanir, s.s. fundargerðir vegna funda þar sem fjallað var um þær og ákvarðanir teknar. Einnig önnur fyrirliggjandi gögn, s.s. tölvupósta, minnisblöð o.þ.h. sem tengjast umræddum úthlutunum.

Í fjórða tölulið var óskað eftir sjónarmiðum Isavia við þá kröfu WOW Air/Avion Express sem félagið kynni að koma með fyrir árið 2014 um að fá að njóta stöðu nýs aðila „*new entrant status*“ á nýjum áfangastöðum.

Athugasemdir og svör Isavia bárust með bréfi, dags. 4. júní 2013. Þar kemur fram að það sé samræmingarstjórinn sem beri ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Samræmingarstjóri fyrir Keflavíkurlugvöll sé Frank Holton sem jafnframt sé samræmingarstjóri fyrir nokkra aðra flugvelli á Norðurlöndum. Hafi spurningum Samkeppniseftirlitsins verið snúið á ensku og þær sendar honum.

Í svari Isavia segir að úthlutun afgreiðslutíma fari að mestu leyti fram í rafrænum samskiptum á skeytaformi þar sem hugbúnaðarkerfi (Score) afgreiði beiðnir í rauntíma. Skv. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. reglnanna sé heimild til að krefjast þess að allar viðeigandi upplýsingar skuli gefnar með því sniði og innan þeirra tímamarka sem samræmingarstjóri tilgreini.

Þá bregðist kerfið við beiðnum í samræmi við reglugerð nr. 1050/2008, sbr. reglugerð Evrópuráðsins nr. 95/93 í rauntíma. Til að rekja sig til baka verði að lesa sig í gegnum skeytin, skoða SHL (Slot Holding List) til að greina afgreiðslutíma sem byggðir séu á hefðarrétti, sem staðfestir séu síðan með SAL (Slot Initial Allocation List). Síðan þurfi að skoða skeytin um beiðnir um nýja tíma sem brugðist sé við með SAL skeyti eða O skeyti (Offer – sem sé næsti lausi tími við þann sem sótt hafi verið um). Einnig þurfi að rekja sig í gegnum villumeldingar og skoða tímamörk á þeim, þ.e. hvort beiðni hafi borist innan frests. Það sé mjög tímafrekt og mikil handavinna.

Þá þurfi jafnframt að hafa hliðsjón af breytingum sem flugrekandi hafi gert t.d. á flugnúmerum þ.m.t. á meðan umsóknarferlið hafi staðið yfir en slík breyting myndi skoðast sem ný afgreiðslubeiðni. Jafnframt þurfi að hafa í huga að ef nýir afgreiðslutímar yrðu til við fjölgun hliða þá færu þeir í pott sem úthlutað yrði úr eftir beiðnum sem bærust og þeir tímar gætu farið á einn flugrekanda eða marga sem réðist af umsóknum og forsendum til úthlutunar skv. 8. gr. reglugerðarinnar eftir tímabili eða umfangi. Þannig muni umsókn um afgreiðslutíma á þriðjudegi kl. 6:50 fyrir heilt tímabil ganga fyrir umsókn um fimm flug.

Varðandi fyrirspurnina þá komi ekki fram fyrir hvaða tímabili sótt hafi verið um því að þó að þriðjudagur á milli kl. 7:00 og 8:00 afmarki leitina þá sé sumarátætlun á tímabilinu frá apríl til októberloka eða um 28 þriðjudagar og í mörgum tilvikum séu flugfélög að sækja um takmarkaðan fjölda fyrir tímabilið. Til að meta afgreiðslu þurfi því að liggja fyrir nákvæmlega fyrir hvaða tímabil hafi verið sótt um.

Einnig þurfi að hafa í huga að úthlutun á nýjum afgreiðslutíma sé ekki sérgreind þ.e. ekki komi fram að um nýjan afgreiðslutíma (t.d. vegna fjölgunar hliða) sé að ræða við úthlutun heldur sé einfaldlega sent út SAL skeyti sem staðfesti úthlutun.

Augljóslega sé ákveðið óhagræði í kerfinu við að byrja smátt með t.d. einu flugi á viku til áfangastaðar því að það sé ekki ljóst hvort hægt sé að fá sömu afgreiðslutíma aðra daga vikunnar ef auka eigi tíðnina. Þá hafi flugrekandi sem sækir um fleiri afgreiðslutíma eða yfir lengra tímabil, forgang ef aðrir sækir um sömu afgreiðslutíma. Þetta leiði af samræmdum Evrópureglum sem í gildi séu og verði ekki einhliða breytt hér á landi.

Hvað varði „nýjan aðila“ vísar Isavia til þess að skilgreiningu á nýjum aðila sé að finna í b-lið 2. gr. reglugerðarinnar. Ef flugrekandi uppfylli skilyrði ákvæðisins teljist hann nýr aðili enda óski hann eftir því í umsókninni og njóti hann forgangs umfram aðra lausa afgreiðslutíma.

Þá vekur Isavia athygli á 7. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 þar sem fram komi að ef nýr aðili hafni boði um röð afgreiðslutíma innan klukkustundar fyrir eða eftir umbeðinn tíma skuli hann ekki halda stöðu sinni sem nýr aðili á því áætlunartímabili. Þannig hafi samræmingarstjóri svigrúm til úthlutunar til nýrra aðila sem nemi + eða- einni klst. frá umbeðnum tíma, enda sé afgreiðslutími laus. Ekki sé hægt að ryðja aðila út til að koma nýjum aðila að.

Þá sé nýr aðili einnig bundinn af úthlutun sem sé í forgangi umfram aðra sbr. 3. mgr. 9. gr. reglnanna þar sem hann megi ekki færa til tímann, breyta honum eða skipta næstu tvö tímabil. Af þessum sökum hafi flugrekendur iðurlega sett áætlun inn á lausa afgreiðslutíma án þess að leita eftir „new entrant status“ til að auðvelda skipti eða færslu síðar.

## 5.

Samkeppniseftirlitið sendi athugasemdir WOW Air til umsagnar hjá Isavia með bréfi þann 5. júní 2013. Í bréfinu var vísað til þess að Samkeppniseftirlitið hefði í bréfi til WOW Air frá 30. apríl 2013 óskað eftir upplýsingum frá félaginu um hvort og þá hvenær það eða flugrekandi

þess, Avion Express, hefði sótt um þá afgreiðslutíma sem farið hafði verið fram á að félagið fengi úthlutað með bráðabirgðaákvörðun, sbr. erindi WOW Air til Samkeppniseftirlitsins frá 14. mars 2013. Hefði WOW Air verið hafnað um umbeðnar úthlutanir var óskað eftir upplýsingum um á hvaða forsendum slík höfnun hefði verið veitt. Vísað var til þess að í svari WOW Air kæmi fram að samskipti við og innan samræmingarnefndar færu ekki fram með skriflegum hætti. Beiðni hafi hins vegar verið lögð fram á hinum formlega vettvangi, þ.e. í gegnum þar til gert kerfi. Synjun samræmingarstjóra hafi ekki verið skrifleg og ekki studd öðrum rökum en þeim að ekki væri hægt að úthluta félaginu umræddum tímum, þar sem aðrir aðilar (Icelandair) ættu betri rétt til þeirra. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins var sérstaklega óskað eftir mati Isavia á þessu og þá hugsanlega á hvaða forsendum Icelandair hafi átt „betri rétt“ til úthlutunar, sérstaklega þeim nýju úthlutuðu afgreiðslutímum sem tilgreindir eru í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 25. mars 2013, sbr. tl. 3 í bréfinu.

Þá var í bréfi Samkeppniseftirlitsins vísað til þess að í bréfi WOW Air kæmi fram að það lægi nú fyrir að Isavia myndi taka í notkun þrjú ný stæði (bus gates) á Keflavíkurflugvelli fyrir sumarið 2014, með stækkun á núverandi fraktflughlaði vestan við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Að mati WOW Air mætti því vera ljóst að afgreiðslutímum mundi fjölga sem því næmi fyrir sumarvertíðina 2014. Þar með myndi skapast svigrúm til að vinda ofan af þeim annmörkum sem væru á úthlutun og dreifingu afgreiðslutíma á milli flugfélaga. Einnig var vísað til þess að WOW Air ynni nú að umsókn um flugrekstrarleyfi hér á landi og að félagið hygði á flug til Ameríku. Væri í því sambandi nefnd þörf fyrir brottfarar- og komutíma á morgnana og seinnipart dags á Keflavíkurflugvelli. Óskað var eftir upplýsingum frá Isavia um hvort fyrirhugað væri eða búið að ákveða að taka umrædd stæði í notkun. Þá var óskað upplýsinga um hvort Isavia teldi að unnt væri að verða við óskum WOW Air um afgreiðslutíma til að sinna því áætlunarflugi til Evrópu og Bandaríkjanna sem tiltekið væri í bréfi WOW Air.

Svar barst frá Isavia þann 20. júní 2013. Í svarinu eru ítrekuð sjónarmið um að WOW Air sé ekki flugrekandi og hafi hvorki réttindi né skyldur sem slíkur, þ.m.t. samkvæmt reglum um afgreiðslutíma. Varðandi skýringu á því hvers vegna Avion Express hafi verið hafnað um afgreiðslutíma vísar Isavia til fyrri svara um forgang þeirra sem fengið höfðu úthlutað afgreiðslutíma áður til að fá sama tíma aftur á næsta tímabili eða þegar um sé að ræða að annar flugrekandi sæki um með meiri tíðni eða fyrir lengra tímabil o.s.frv. í samræmi við reglugerð nr. 1050/2008 og reglugerð Evrópuráðsins nr. 95/93 um afgreiðslutíma. Þá er tekið fram að þeir flugrekendur sem annast höfðu flutninga fyrir WOW Air eða Iceland Express á sínum tíma hafi sótt um afgreiðslutíma á grundvelli stöðu sem „nýr aðili“.

Varðandi fjölgun á rústustæðum þá hafi verið ákveðið að stækka fraktsvæði við flugstöðina. Framkvæmdum muni væntanlega ljúka fyrir sumaráætlun næsta ár en ekki liggi enn fyrir endanleg tímasetning. Fjölgun stæða ein og sér hafi ekki áhrif á fjölda afgreiðslutíma þar sem aðeins sé um eitt hlið að ræða til að þjónusta þau stæði. Þá sé þar aðeins um Schengen hlið að ræða sem geti takmarkað notin frekar. Í skoðun sé hvort breyta megi skipulagi með öðrum hætti þannig að opna mætti eitt hlið í viðbót fyrir flug til og frá þriðja ríki (utan Schengen). Ekki liggi enn fyrir hvort það sé gerlegt eða um áhrif þess að öðru

leyti þar sem það gæti leitt til aukins aksturs. Þá liggi ekki fyrir hvort flugstöðin beri fjölgun farþega á sama tíma þar sem bið við vopnaleit, töskuaufgreiðsla og drætti loftfara til og frá stæðum gæti leitt til tafa sem geri hagkvæmni þessarar aukningar að engu. Fjölgun stæða muni því hugsanlega ekki auka afköst flugstöðvarinnar, hins vegar fækki þeim tilvikum þar sem loftför þurfi að bíða fjarri flugstöðinni eftir afgreiðslu við hlið.

Hvað varði hugmyndir WOW Air um flug til Norður Ameríku og afgreiðslutíma vegna þess þá verði umsókn félagsins um afgreiðslutíma meðhöndluð samkvæmt reglum um afgreiðslutíma. Vakin er athygli á að fleiri afgreiðslutímar séu lausir á Keflavíkurflugvelli en þeir sem séu bundnir. Hægt sé að sækja um afgreiðslutíma allt árið og ef um sé að ræða lausan afgreiðslutíma fái flugrekandi viðbrögð með P-forskeyti (Pending Action). Ekki sé unnt að taka endanlegt tillit til beiðna um afgreiðslutíma, þ.m.t. nýrra afgreiðslutíma fyrr en að liðnum umsóknarfresti sem sé í október 2013. Þá eigi eftir að samræma þann tíma við aðgengilega afgreiðslutíma á þeim flugvöllum sem WOW Air hyggist fljúga til, þ.m.t. í Norður-Ameríku. Ekki sé víst að afgreiðslutímar liggi fyrir fyrr en að loknum forúthlutunarfundi í október og síðan endanlega eftir Slot-ráðstefnu þann 14. nóvember 2013.

Í svari Isavia segir að þeir flugrekendur sem hafi þjónustað WOW Air og áður Iceland Express hafi fengið þá afgreiðslutíma sem þeir hafi haft áður samkvæmt hefðarrétti eða að þeir hafi haft betri rétt þegar komið hafi að úthlutun lausra tíma, eftir mikla aðstoð frá samræmingarstjóra og starfsmönnum Isavia við að koma umsóknum þessara aðila að með réttum hætti í kerfinu.

Isavia heldur því fram að umfjöllun um „betri eða verri tíma“ sé rökleysa og engu máli skipti hvað aðrir geti eða geti ekki. Ítrekaðar séu fyrri skýringar og jafnframt bent á að hvorki Isavia eða samræmingarstjóri hafi heimild til að afturkalla úthlutun afgreiðslutíma frá þeim sem þegar hafa fengið úthlutun, þ.m.t. á grundvelli hefðarréttar nema um hafi verið að ræða atvik eins og lýst er í 15. gr. reglugerðar nr. 1050/2008, sbr. 14. gr. reglugerðar Evrópuráðsins nr. 95/93.

Þá segir að tilvísun til svokallaðs morgunsbanka, eftirmiðdegisbanka (svo sé til miðnæturbanki) manna á meðal hafi enga tilvísun til verðmætis tímanna. Um sé að ræða íslenskun á heitinu „bank“ í merkingunni bunki eða hrúga. Ekki sé um tilvísun til verðmætis að ræða og hvergi sé stuðst við þessi heiti í reglugerðum. Afgreiðslutími sé afstæður og hafi fyrst og fremst þýðingu fyrir flugrekanda sem hafi fengið honum úthlutað með hliðsjón af áætlun hans.

Þá segir að enginn vandi hafi verið fyrir Iceland Express að hefja flug til Norður Ameríku á sínum tíma, annað hafi orðið félaginu að falli. Ekki séu fyrirséð vandamál við að veita WOW Air aðgang að afgreiðslutímum fyrir hádegi eða síðdegis utan þeirra tíma sem þegar hafi verið úthlutað til annarra.

Í svarinu segir að til skoðunar hafi verið hjá Isavia að hafa mismunandi gjaldtöku eftir afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Í því sambandi hafi verið rætt um að lækka verð á tímum þar sem álag sé minna. Ákveðinn vandi sé við framkvæmdina þar sem flugvöllurinn innheimti gjöld sem taki mið af kostnaði sem að öllu jöfnu sé ekki minni utan álagstíma. Leitast hafi verið við að komast til móts við þá sem hefji flug á nýjum leiðum með tímabundnum afslætti sem byggji á því að verið sé að auka flæði farþega um flugvöllinn og tekjur hans um leið. Allir flugrekendur eigi rétt á slíkum afslætti þegar opnuð sé ný leið.

Hvað varði afgreiðslutíma og samkeppni segir að ekki sé „*tílefni til að elta ólar við fræðigreinar og hugmyndir samkeppnisyrvalda annarra ríkja*“ sem hugsanlega eða kannski ætli að skoða úthlutanir um slot. Það sem skipti máli sé að þrátt fyrir allar fræðigreinar og umfjöllun um það sem sé neikvætt við núgildandi reglur um afgreiðslutíma hafi ekki betra kerfi verið fundið upp sem tryggji aðgang eða afköst kerfisins betur. Þá sé það þannig að um leið og nýr flugrekandi fái úthlutuðum afgreiðslutíma vilji hann halda honum á grundvelli reglnanna, sbr. kröfugerð WOW Air til Samkeppniseftirlitsins.

Þá ítrekar Isavia áður fram komin sjónarmið um drög að nýrri reglugerð Evrópusambandsins um flugafgreiðslutíma. Segir að framkvæmdastjórnin hafi leitað leiða til að breyta reglunum með það að markmiði að bæta afköst flugvalla í Evrópu með sem minnstum kostnaði. Niðurstaðan hafi verið sú að gera minniháttar breytingar á reglunum sem hafi falist í því að þrengja að rétti þeirra sem nytu hefðarréttar, m.a. með kröfu um að svokallaðri 80/20 reglu yrði breytt í 85/15. Þá hafi verið gerðar tillögur um að útvíkka skilgreiningu á nýjum aðila og heimila takmarkað framsal/viðskipti með afgreiðslutíma. Tillögu um að hækka nýtingarhlutfallið í 85/15 hafi hins vegar verið hafnað af Evrópuþinginu.

Varðandi tilvísun WOW Air til einokunar Icelandair á eftirsóttustu afgreiðslutímumunum segir að það félag eins og önnur hafi fengið úthlutuðum afgreiðslutíma samkvæmt reglunum og ennþá séu fleiri afgreiðslutímar lausir en þeir sem hefur verið úthlutað. Þá getur Isavia ekki fallist á að samkeppni í farþegaflugi til og frá landinu sé ógnað, á sama tíma og 17 flugrekendur sem flestir séu erlendir haldi uppi reglubundnu áætlunarflugi til landsins.

Þá segir í bréfinu að Isavia geti ekki fallist á það sem WOW Air haldi fram um að aðgangshindranir séu að Keflavíkurflugvelli. Allir notendur flugvallarins séu háðir afköstum hans og takmörkunum. Fyrirhuguð fjölgun á „rútustæðum“ leiði ekki til fjölgunar á afgreiðslutímum auk þess sem engin fjölgun á þeim liggja fyrir. Isavia leitist ávallt við að hámarka afköst þeirra innviða sem séu til staðar til hagsbóta fyrir notendur flugvallarins.

Hvað varði samhengi afgreiðslutíma sé WOW Air í sömu stöðu og allir aðrir sem þurfi að skipuleggja flugrekstur frá flugvelli með takmörkuð afköst inn á flugvöll með takmörkuð afköst. Það veiti hins vegar ekki rétt til þess að ganga á betri rétt annarra flugrekenda sem séu fyrir á umræddum flugvöllum.

Í lok svars Isavia er lögð áhersla á að reglur um afgreiðslutíma séu háðar ákveðnum takmörkunum og þær séu, eins og allt annað sem varði flugrekstur, flóknar og kalli á

þekkingu á starfsumhverfinu, s.s. reglur um flugöryggi, flugvernd, flugleiðsögu, loftferðasamninga o.fl. Erfitt geti verið að fóta sig í þeim frumskógi fyrir nýja aðila. Þá sé það mat Isavia að inngríp samkeppnisyfirvalda séu bundin við misnotkun á markaðsráðandi stöðu eða ólöglegt samráð, sbr. 10. og 11. gr. samkeppnislaga og síðan við 18. gr. samkeppnislaga, sbr. 2. mgr. 16. gr.

## 6.

Samkeppniseftirlitið sendi athugasemdir Isavia til WOW Air með bréfi, dags. 25. júní 2013. Þá sendi eftirlitið með bréfi, dags. 5. júní 2013, til WOW Air gögn og upplýsingar sem borist höfðu frá Isavia með bréfi frá 4. júní 2013. Umsögn við athugasemdir Isavia og umbeðin gögn bárust með bréfi þann WOW Air þann 8. júlí 2013. Í umsögninni eru m.a. settar fram eftirfarandi athugasemdir:

WOW Air segir það ekki hafa neina þýðingu hvort félagið sé flugrekandi. WOW hafi hins vegar sótt um flugrekstrarleyfi og muni að öllum líkindum fá það leyfi í haust.

Að mati WOW Air er það óheppilegt að Isavia svari því ekki hvort ný stæði muni auka afkastagetu flugvallarins né hvernig þeim yrði úthlutað.

WOW Air mótmælir sjónarmiðum Isavia um að afgreiðslutímar geti ekki verið betri eða verri eftir því á hvaða tímum dagsins þeir séu. Segir WOW Air að flugrekendur með heimahöfn í Keflavík geti náð töluvert betri nýtingu á flugvélum sínum með því að fá hagkvæmari afgreiðslutíma. Er vísað til þess að margir flugvellir erlendis bregðist við þessari mismunandi eftirspurn með því að selja suma afgreiðslutíma dýrar en aðra.

WOW Air mótmælir því að enginn vandi hafi verið fyrir Iceland Express að hefja flug til Norður-Ameríku. Óþarfi sé að benda á hvernig það framtak hafi farið á endanum. Hið sama eigi við um örlög Iceland Express.

WOW Air mótmælir því að fræðigreinar og hugmyndir erlendra samkeppnisyfirvalda hafi ekki þýðingu í málinu. Úrlausnir erlendra samkeppnisyfirvalda, Evrópuðómstólsins og framkvæmdastjórnar ESB geti haft mikla þýðingu í málum sem þessum, sbr. og VII. kafli samkeppnislaga.

WOW Air hafnar því að ekki hafi verið um nein afskipti samkeppnisyfirvalda að ræða frá gildistöku reglugerðar ESB um úthlutun afgreiðslutíma nema á grundvelli misnotkunar á markaðsráðandi stöðu. Segir að samkeppnisyfirvöld, þ.m.t. framkvæmdastjórn ESB, hafi oft haft afskipti af úthlutun afgreiðslutíma án þess að um misnotkun á markaðsráðandi stöðu hafi verið að ræða. Fyrir liggja mörg mál sem varði samstarfsheimildir flugfélaga, samruna þeirra og opnun markaða. Þá hafi t.a.m. Flugmálastjórn Bretlands (UK Civil Aviation Authority) heimildir og skyldur til að framfylgja ákveðnum ákvæðum breskra samkeppnislaga.



Að mati WOW Air felist í því þversögn af hálfu Isavia að halda því fram að engar aðgangstakmarkanir séu á Keflavíkurflugvelli en í sömu setningu fullyrt að notendur séu háðir takmörkunum. Það sé staðreynd að WOW Air fái ekki þann aðgang sem óskað hafi verið eftir. Þar standi í vegi aðgangshindrun.

WOW Air hafnar því að Samkeppniseftirlitið hafi ekki valdheimildir til að aðhafast í málinu samkvæmt íslenskum lögum. Þær tilskipanir Evrópusambandsins sem málið varði geri sérstaklega ráð fyrir því að reglur um úthlutun afgreiðslutíma komi ekki í vegi fyrir aðgerðir samkeppnisyfirvalda. Skipti þar engu máli hvort um sé að ræða brot á 101. og 102. gr. TFEU eður ei.

Í svari WOW Air kemur fram það mat að öll sjónarmið Isavia í málinu lúti að því að ekki megi hrófla við þeim aðgangshindrunum sem verji stöðu Icelandair sem sé markaðsráðandi flugfélag og koma í veg fyrir að WOW Air geti veitt því félagi raunverulega samkeppni. Isavia sé umhugað að viðhalda óbreyttu ástandi hvað varði skipulag komu- og brottfarartíma á Keflavíkurflugvelli. Isavia telji sig engu geta breytt auk þess sem félagið telji ranglega að það sama eigi við um Samkeppniseftirlitið. Að mati WOW Air renni það sem rauður þráður í gegnum málatilbúnað Isavia að ekki verði hróflað við stöðu Icelandair á Keflavíkurflugvelli. Isavia leggi mikla áherslu á þetta í málatilbúnaði sínum og leiti allra leiða til að rökstyðja sjónarmið sem halli á aukna samkeppni og opnari markað fyrir flugsamgöngur. Í þessu sambandi bendir WOW Air á að „*verndarandlag*“ þeirra réttarheimilda sem mál þetta lúti að sé virk samkeppni. Þau sjónarmið sem kvörtun WOW Air byggir á séu samkeppnisleg og réttargrundvöllur þeirra samkeppnisréttur. Kröfugerð WOW Air lúti að þeim valdheimildum sem Samkeppniseftirlitið hafi lögum samkvæmt. Sjónarmið Isavia um „*innanhus fyrirkomulag*“ félagsins eða þær viðteknu venjur sem þar tíðkist hafi því enga þýðingu í málinu og þó svo væri megi ljóst vera að sjónarmið um samkeppni og hagsæld almennings hafi meiri þýðingu. Það séu þessir þýðingarmiklu hagsmunir almennings sem séu „*verndarandlag*“ þessa máls.

## 7.

Samkeppniseftirlitið sendi framangreind gögn málsins til Icelandair ehf. með bréfi, dags. 25. júní 2013. Í bréfinu var óskað eftir sjónarmiðum Icelandair um gögn málsins. Sjónarmið Icelandair bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 15. júlí 2013. Í upphafi bréfsins er fjallað um reglugerð nr. 1050/2008 um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla, sbr. reglugerð nr. 95/93 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum. Segir að reglugerðin taki mið af því að afgreiðslutímar á fjölförnum flugvöllum séu takmörkuð gæði sem úthluta verði hlutlægt með forsvaranlegum hætti. Sá háttur sem valinn sé á EES-svæðinu byggir þannig á því að flugrekstur krefjist skipulagningar langt fram í tímann og vegna þess að hvert flug krefjist úthlutunar á tveimur afgreiðslutímum, þ.e. einum á hvorum flugvelli, þá sé mikilvægt að samræmdar reglur gildi. Ef aðrar reglur myndu gilda á Íslandi um afgreiðslutíma myndi skapast óvissa sem skekki samkeppnisstöðu íslenskra flugrekenda gagnvart erlendum flugrekendum. Það gæti t.d. leitt til þess að íslensk flugfélög geti ekki nýtt þá afgreiðslutíma, sem þau eigi rétt til á erlendum flugvöllum. Nauðsynlegt sé að samræmi sé í úthlutun afgreiðslutíma í Evrópu, enda þurfi afgreiðslutími á brottfararstað

að passa við afgreiðslutíma á ákvörðunarstað. Slíkir afgreiðslutímar geti verið gríðarlega verðmætir og myndi það því leiða til verulegs fjártjóns fyrir Icelandair ef komið væri í veg fyrir að þeir afgreiðslutímar myndu nýtast félaginu. Gæti þá komið til þess að félagið myndi eignast skaðabótakröfu á hendur íslenska ríkinu vegna ófullnægjandi innleiðingar EES reglna í íslenskan rétt. Jafnframt væri slíkt fyrirkomulag í andstöðu við markmið EES-samningsins um að mynda einsleitt markaðssvæði, sbr. 1. gr. laga nr. 2/1993. Með hliðsjón af þessu mótmæli Icelandair því að Isavia hafi brotið 11. gr. samkeppnislaga með því að úthluta Icelandair afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli sem félagið hafi nýtt nægjanlega mikið til að eiga rétt til þeirra skv. 8. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Með slíkri úthlutun sé Isavia einungis að framfylgja lagabókstafnum og hafi Isavia í raun ekkert svigrúm til mats í þeim efnum. Það að framfylgja lögum með slíkum hætti geti aldrei falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Í bréfi Icelandair er sett fram mat á samkeppnislegum áhrifum á úthlutun afgreiðslutíma. Segir að á Keflavíkurflugvelli sé nóg af lausum afgreiðslutímum. Þegar af þeirri ástæðu geti úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli ekki raskað samkeppni enda liggja ljóst fyrir að allir flugrekendur eigi kost á því að fá afgreiðslutíma á flugvöllinum. Þá mótmælir Icelandair því að sumir afgreiðslutímar séu betri en aðrir. Í bréfi kvartanda virðist sem öll flug frá Keflavíkurflugvelli séu flogin á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana. Einu rökin sem kvartandi færi fyrir því að aðrar brottfarir henti illa séu þau að þegar farþegi ferðist fyrir kl. sjö á morgnana þá þurfi hann að vakna á nóttunni en ef hann ferðist eftir kl. átta nýtist dagurinn illa. Þá haldi WOW Air því einnig fram að tímasetning brottfara frá Keflavíkurflugvelli skipti máli þegar komi að tengiflugum frá erlendum flugfélögum.

Í bréfinu er fjallað nánar um brottfarir og tímasetningu þeirra. Segir að í fyrsta lagi sé mælt með því að farþegar mæti á flugvöllinn tveimur tímum fyrir áætlaða brottför. Farþegi sem ferðist frá Keflavíkurflugvelli á milli kl. 7:00 og 8:00 þurfi að vera mættur á flugvöllinn á milli kl. 5:00 og 6:00. Það taki 45 mínútur að aka til Keflavíkurflugvallar frá Reykjavík og líklegt sé að flugfarþegar vakni 45 mínútum áður en þeir setjist upp í bíl. Þeir sem fari með rútum þurfi sennilega að vakna enn fyrr. Líklegt sé því að farþegar sem ferðist frá Íslandi á hinum meintu bestu brottfarartímum þurfi að vakna um miðja nótt, þ.e. eigi síðar en á bilinu frá kl. 3:30 til 4:30, til að ná fluginu. Þau rök kvartanda að brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 henti farþegum betur þar sem þeir þurfi ekki að vakna um miðja nótt standist því ekki skoðun. Þá er því hafnað að frávik um klukkutíma á landingartíma hafi úrslitaáhrif um það hvort dagurinn nýtist farþega á áfangastað. Það gæti jafnvel verið að farþegi telji tíma sinn nýtast betur ef hann ferðist frá Íslandi eftir kl. átta þar sem viðkomandi farþegi geti sofið lengur. Í sumum tilfellum gætu brottfarir fyrir kl. átta hentað betur en í öðrum tilfellum gætu brottfarir eftir kl. átta hentað betur. Engin leið sé að fullyrða um að annar hvor brottfarartíminn sé betri en hinn fyrir alla farþega. Í þriðja lagi hafnar Icelandair því að brottfarartímar frá Keflavík á milli kl. 7:00 og 8:00 henti betur fyrir tengiflug erlendra flugfélaga. Séu brottfarir frá þeim flugvöllum sem kvartandi fljúgi til skoðaðar, þ.e. Amsterdam-Schiphol, London-Gatwick og Paris-Charles de Gaulle, sé ljóst að stöðugt sé flogið frá þessum flugvöllum frá kl. sex á morgnana til kvölds. Allar brottfarir frá Keflavík henti því fyrir tengiflug nema flogið sé þaðan seint að kvöldi. Í raun henti brottfarir eftir kl.

átta betur fyrir mun fleiri tengiflug heldur en brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 enda sé því styttri biðtími eftir tengifluginu því seinna sem lagt sé af stað frá Keflavík. Þá henti flug sem flogin séu fyrir kl. 7:00 frá Keflavík jafnframt fyrir tengiflug sem ekki myndu nást ef flogið væri eftir kl. 7:00.

Þá segir að ástæða þess að Icelandair leggi áherslu á að halda afgangslutímum sínum á Keflavíkurflugvelli sé ekki sú að þeir skapi félaginu samkeppnisforskot. Þvert á móti telji félagið mikilvægt fyrir framtíðarskipulag að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri sínum og að því viðskiptalíkani sem félagið hafi byggt upp verði viðhaldið. Hefði Icelandair í upphafi valið að fljúga frá Keflavík á öðrum tímum væri jafn mikilvægt fyrir félagið að viðhalda þeim afgangslutímum. Leiðarkerfi félagsins byggir á því að flogið sé frá Keflavík til Evrópu að morgni en að sömu vélar fljúgi svo til Ameríku síðdegis. Reglurnar um úthlutun afgangslutíma byggir á því að vel rekin flugfélög eigi að geta viðhaldið sínu viðskiptalíkani. Þá gerir Icelandair athugasemdir við að WOW Air fjalli ekki um það í bréfi sínu að tími farþega sem fljúgi með Icelandair til Ameríku hljóti að nýtast illa á brottfarardegi þar sem þeir lendi seint að kvöldi. Þá sé ekki heldur fjallað um að farþegar hljóti að vilja koma í veg fyrir að fljúga yfir nótt líkt og raunin sé þegar flogið sé með Icelandair frá Ameríku til Íslands. Þegar byggt sé upp leiðarkerfi á milli Evrópu og Ameríku með Ísland sem miðpunkt þá muni alltaf einhverjir brottfarartímar henta verr en aðrir.

Í bréfinu er aftur vísað til þess að WOW Air telji brottfarartíma helst henta illa ef farþegar þurfi að vakna á nóttunni eða ef tími þeirra nýtist illa á brottfarardegi. WOW Air hafi boðað að flug til Ameríku verði hafið á næsta ári, sbr. bréf WOW Air frá 14. mars 2013. Vilji WOW Air koma í veg fyrir það gæti félagið ákveðið að fljúga til Ameríku í stað Evrópu að morgni. Sé t.d. flogið til Boston kl. 8:30 frá Keflavík sé áætlaður landingartími kl. 10 að staðartíma. Með þessu gætu farþegar WOW Air sofið enn lengur en farþegar Icelandair sem ferðist til Evrópu að morgni og tími þeirra á brottfarardegi myndi jafnframt nýtast enn betur. Þá mótmæli Icelandair því að rekstrarskilyrði WOW Air séu bundin við að félagið fái afgangslutíma á Keflavíkurflugvelli á milli sjö og átta á morgnana. Þau flugfélög sem hyggist stunda áætlunarflug til og frá Keflavíkurflugvelli búi við þann munað að nóg sé af lausum afgangslutímum á flugvöllinum og því sé með góðu móti hægt að byggja upp viðskiptalíkön þar sem bæði sé flogið til Ameríku og Evrópu. Þannig hafi þau fjórtán flugfélög sem fljúgi um Keflavíkurflugvöll, ásamt WOW Air og Icelandair, ekki séð ástæðu til að kvarta undan úthlutun afgangslutíma með sama hætti og WOW Air hafi gert. Úthlutun afgangslutíma á tilteknu klukkutíma millibili sé ekki nauðsynleg til að slíkur rekstur gangi.

Í umsögn Icelandair er vikið að því að þann 1. desember 2011 hafi framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gert tillögur að breytingum á reglugerð Evrópuráðsins nr. 95/93 til að tryggja að afgangslutímar á flugvöllum Evrópu myndu nýtast með sem bestum hætti. Segir að í tillögunum sé ekki gerð breyting á þeirri hefðarreglu að flugrekandi sem nýti 80% af sínum afgangslutímum eigi rétt til að halda þeim. Hinn 29. október 2012 hafi Evrópuráðið tekið afstöðu til framangreindra tillagna framkvæmdastjórnarinnar. Þar hafi verið ákveðin sú grundvallarbreyting að flugfélögum yrði gert kleift að selja afgangslutíma sem nýttust þeim ekki. Aftur á móti yrði aðildarríkjum heimilað að setja tímabundnar reglur um slíkt framsal

afgreiðslutíma. Varðandi hefðarregluna, þá hafi Evrópuráðið talið farsælast að halda áfram með 80% regluna. Þessar tillögur hafi svo verið samþykktar af Evrópuþinginu þann 12. desember 2012, sbr. reglugerð EB nr. 1219/2012.<sup>1</sup> Af þessu sé ljóst að 80% reglan muni halda áfram að gilda innan Evrópusambandsins og hafi því ekki verið talin samkeppnishamlandi af yfirvöldum ESB. Þar sem Ísland sé aðili að „hinu einsleita“ EES svæði sé eðlilegt að þróuninni innan ESB í þessum efnum sé fylgt hér á landi til að tryggja fulla virkni reglnanna og jafna samkeppnisstöðu evrópskra flugfélaga. Jafnframt megi benda á að hvorki framkvæmdastjórn Evrópusambandsins né Evrópudómstóllinn hafi nokkurn tíma talið að úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllum gæti falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þær meintu samkeppnishömlur sem fjallað sé um í bréfi WOW Air og fylgiskjöllum lúti einungis að framsali á afgreiðslutíma. Þannig geti það verið samkeppnishamlandi ef flugfélög vilji viðhalda afgreiðslutímum á grundvelli hefðarreglunnar, án þess að rekstrarskilyrði séu fyrir flugum á þeim tímum, til þess að geta selt þá til annarra flugfélaga. Slíkt sé enda andstætt markmiði hefðarreglunnar um að tryggja sem besta nýtingu afgreiðslutíma. Hvergi sé minnst á það að samkeppnishömlur geti falist í því að afgreiðslutíma sé úthlutað klukkutíma fyrr eða seinna en flugrekandi óski eftir.

Í svari Icelandair eru sett fram sjónarmið um valdheimildir Samkeppniseftirlitsins í málinu. Þar er í fyrsta lagi vísað til 1. mgr. 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins um að eftirlitið geti einungis tekið til meðferðar erindi frá aðila sem hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Ferðasalinn WOW Air hafi ekki flugrekstrarleyfi heldur snúi starfsemi félagsins einungis að farmiðasölu fyrir erlenda flugrekendur. Það séu hins vegar einungis flugrekendur sem geti sótt um úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli og því sé WOW Air ekki réttur aðili til að kvarta yfir úthlutun frekar en aðrar ferðaskrifstofur sem selji ferðir á vegum annarra flugrekenda. Um inngrip samkeppnisyfirvalda segir að kvörtun WOW Air snúi að úthlutun afgreiðslutíma í samræmi við stjórnvaldsfyrirmæli sem sett séu með stoð í lögum. Samkeppniseftirlitið hafi ekki heimild til að breyta stjórnvaldsfyrirmælum eða efni þeirra. Því fari fjarri að skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar séu uppfyllt í málinu líkt og WOW Air haldi fram. Eina heimildin sem Samkeppniseftirlitið hafi í þessum efnum sé að beina áliti til innanríkisráðherra á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga ef það telji að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Þá segir að efast megi um að stjórnvöld grípi til aðgerða í samræmi við kröfur WOW Air enda sé fyrirkomulag úthlutunar afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli hluti af sameiginlegum EES reglum, þar sem það hafi hvergi verið talið hafa áhrif á samkeppni hvort flug farið klukkutíma fyrr eða seinna í loftið.

Í svarinu er vísað til 2. máls. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 en þar segi að reglugerðin hafi ekki áhrif á vald opinberra yfirvalda til að krefjast færslu afgreiðslutíma á milli flugrekenda og til að stjórna hvernig þeim sé úthlutað í samræmi við innlend samkeppnislög eða 52. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða reglugerða um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja. Við túlkun ákvæðisins verði að hafa í huga að notast sé við orðalagið „að reglugerðin hafi ekki áhrif á vald opinberra yfirvalda.“ Þar sé því vísað

---

<sup>1</sup> Tillögurnar voru samþykktar af Evrópuráðinu eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. Þær hafa hins hins vegar ekki öðlast gildi með reglugerð.

til þeirra valdheimilda sem þegar séu til staða af hálfu opinberra aðila. Hvað Samkeppniseftirlitið varði verði því að túlka valdheimildir þess samkvæmt ákvæðinu í samræmi við gildandi heimildir þess samkvæmt samkeppnislögum til að breyta stjórnvaldsfyrirmælum. Slík bein heimild sé ekki til staðar heldur felst eina heimild Samkeppniseftirlitsins í því að beina álit til ráðherra í samræmi við 18. gr. samkeppnislaga. Kröfugerð WOW Air um að tilteknir afgreiðslutímar á Keflavíkurflugvelli, sem úthlutað hefur verið í samræmi við gildandi lög, verði færðir til rúmist því ekki innan valdheimilda Samkeppniseftirlitsins. Taki eftirlitið ákvörðun í samræmi við kröfugerð WOW Air væri því um valdþurrð að ræða og bæri Isavia engin skylda til að úthluta afgreiðslutímum í samræmi við slíka ákvörðun. Réttur aðili til að breyta reglum um afgreiðslutíma á flugvöllum sé því innanríkisráðherra, með því að breyta reglugerð nr. 1050/2008, eða Alþingi með settum lögum um úthlutaðan afgreiðslutíma. Þá segir ennfremur að það væri afdrifarík ákvörðun að gera Ísland að fyrsta EES ríkinu til að virða að vettugi þá hefðarreglu sem felst í 8. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Það væri sérstaklega óeðlilegt að slík ákvörðun yrði tekin án þess að löggjafinn eða innanríkisráðherra kæmu að málinu. Þá væri það jafnframt með ólíkindum að taka slíka ákvörðun á flugvelli þar sem nóg sé til af lausum afgreiðslutímum. Engin áform séu uppi um það á EES svæðinu að breyta þessu fyrirkomulagi enda hafi það reynst vel og tryggt góða nýtingu á afgreiðslutímum flugvalla. Þá segir að ástæða þess að Icelandair leggi áherslu á að halda afgreiðslutímum sínum á Keflavíkurflugvelli sé ekki sú að þeir skapi félaginu samkeppnisforskot. Þvert á móti telji félagið mikilvægt fyrir framtíðarskipulag að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri sínum og að því viðskiptalíkani sem félagið hafi byggt upp verði viðhaldið. Hefði Icelandair í upphafi valið að fljúga frá Keflavík á öðrum tímum væri jafn mikilvægt fyrir félagið að viðhalda þeim afgreiðslutímum. Leiðarkerfi félagsins byggir á því að flogið sé frá Keflavík til Evrópu að morgni en að sömu félar fljúgi svo til Ameríku síðdegis. Reglurnar um úthlutun afgreiðslutíma byggir á því að vel rekin flugfélög eigi að geta viðhaldið sínu viðskiptalíkani. Þá gerir Icelandair athugasemdir við að WOW Air fjalli ekki um það í bréfi sínu að tími farþega sem fljúgi með Icelandair til Ameríku hljóti að nýtast illa á brottfarardegi þar sem þeir lendi seint að kvöldi. Þá sé ekki heldur fjallað um að farþegar hljóti að vilja koma í veg fyrir að fljúga yfir nótt líkt og raunin sé þegar flogið sé með Icelandair frá Ameríku til Íslands. Þegar byggt sé upp leiðarkerfi á milli Evrópu og Ameríku með Ísland sem miðpunkt þá muni alltaf einhverjir brottfarartímar henta verr en aðrir.

Loks segir í bréfinu að það sé mat Icelandair að úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli sé ekki til þess fallin að raska samkeppni. Af þeirri ástæðu sé ekki tilefni til inngrips af hálfu samkeppnisyfirvalda með álitsbeiðni til ráðherra um að úthlutun á afgreiðslutímum verði breytt. Þá hafi Samkeppniseftirlitið ekki heimild til þess að hafa bein áhrif á tilhögun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Þær reglur sem gildi um úthlutun afgreiðslutíma séu settar af innanríkisráðherra með stoð í loftferðalögum. Reglurnar sjálfar komi þó úr EES rétti. Eðlilegt væri því að breytingar á reglunum ættu sér stað innan EES ef þær þættu samkeppnishamlandi.

## 8.

Samkeppniseftirlitið sendi athugasemdir Icelandair til WOW Air til umsagnar með bréfi, dags. 19. júlí 2013. Bárust athugasemdir WOW Air með bréfi dags. 15. ágúst 2013. Taldi WOW Air ekki ástæðu til að svara öllum þeim sjónarmiðum sem fram komu í erindi Icelandair en vísað til fyrri erinda félagsins, dags. 14. mars og 21. mars 2013. Til viðbótar áréttar WOW Air að reglugerð nr. 1050/2008 beri ekki að túlka með þeim hætti að framfylgd hennar verði til þess að ekki sé unnt að brjóta gegn 11. gr. samkeppnislaga enda sé ljóst að háttsemi Isavia sé samkeppnishamlandi og stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Þá hafi samkeppnisyfirvöld heimildir til að aðhafast í málinu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga enda ljóst að skilyrðum þess ákvæðis sé fullnægt. Því takmarkist heimildir samkeppnisyfirvalda ekki við 18. gr. laganna.

Í bréfinu mótmælir WOW Air þeirri afstöðu Icelandair að Isavia hafi ekki svigrúm til mats þegar úthlutaðir séu afgreiðslutímar til handa Icelandair og af þeirri einni ástæðu sé ekki um brot á 11. gr. samkeppnislaga að ræða. Vísar WOW Air í þessu samhengi til áður fram kominna sjónarmiða félagsins. Í þessu sambandi ítreki WOW Air jafnframt þau sjónarmið sem fram komi í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 á bls. 114-115. Þar segi m.a. að eftirlitið telji beitingu reglna um úthlutun afgreiðslutíma skv. reglugerð nr. 1050/2008 hér á landi feli í sér talsverðar aðgangshindranir fyrir nýja keppinauta sem hefðu hug á að hefja samkeppni í farþegaflugi til og frá Íslandi. Verði að hafa í huga að opinberar reglur geti mismunað keppinautum og verið samkeppnishamlandi þrátt fyrir að virðist vera hlutlægar og taka jafn til allra. Í reynd geti hins vegar aðeins ákveðnir aðilar nýtt sér þær. Að mati WOW Air hafi Samkeppniseftirlitið því talið ástæðu til að skoða umrædda úthlutun og talið hana fara gegn ákvæðum samkeppnislaga þrátt fyrir að úthlutunin byggðist á reglugerð ráðherra. Slíkt geti ekki réttlætt samkeppnishamlandi aðgerðir markaðsráðandi fyrirtækis sem valdi nú WOW Air verulegu tjóni.

WOW Air vísar einnig til umfjöllunar Icelandair um að samkeppnisyfirvöld hafi ekki heimildir til inngrips heldur aðeins heimild til að beina álit ráðherra skv. 18. gr. samkeppnislaga. Byggist sú afstaða Icelandair á samanburðarskýringu á 2. málsli. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 og ákvæðum samkeppnislaga. Að mati WOW Air er sú túlkun Icelandair röng enda geri umrætt ákvæði sérstaklega ráð fyrir því að samkeppnisyfirvöld geti krafist færslu á afgreiðslutímum á milli flugrekenda. Slík krafa hljóti að beinast að þeim aðilum sem standi að úthlutun slíkra tíma en ekki þess sem hafi vald til að breyta fyrrgreindri reglugerð. Þá vísar WOW Air í þessu samhengi jafnframt til 16. gr. samkeppnislaga. Því er að mati WOW Air ljóst að orðalag fyrrgreinds ákvæðis reglugerðar nr. 1050/2008 sé ekki hægt að túlka með svo þröngum hætti að einungis sé unnt að beina álit til ráðherra á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga heldur fremur að samkeppnisyfirvöld hafi allar þær heimildir sem samkeppnislögin mæla fyrir um þeim til handa, enda sé skilyrðum fyrir beitingu þeirra fullnægt.

Þá vísar WOW Air til umfjöllunar Icelandair um að reglur um úthlutun á afgreiðslutímum séu hluti af evrópsku regluverki og grundvallist af þeirri nauðsyn að samræmi sé í úthlutun afgreiðslutíma í Evrópu. Slíkir afgreiðslutímar geti verið mjög verðmætir og myndi því leiða

til verulegs fjártjóns fyrir Icelandair ef komið sé í veg fyrir að þeir afgreiðslutímar nýtist félaginu. Þá væri slíkt fyrirkomulag í andstöðu við markmið EES-samningsins um að mynda einsleitt markaðssvæði, sbr. 1. gr. laga nr. 2/1993. Í þessu samhengi vísar WOW Air til þess að ákvæði EES-réttar takmarki ekki heimildir eftirlitsins á grundvelli samkeppnislaga, sbr. ummæli í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 14/2011 til breytingar á samkeppnislögum nr. 44/2005. Hafi því samkeppnisyfirvöld heimild til að meta markaðsaðstæður á yfirráðasvæði þeirra og meta hvort um sé að ræða óeðliega takmörkun á samkeppni í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Ákvæði EES-réttar takmarki ekki þann rétt yfirvalda.

Að lokum áréttar WOW Air það sjónarmið að Isavia hafi með úthlutun sinni á brottfarartímum frá Keflavíkurflugvelli fyrir árið 2013 haft skaðleg áhrif á samkeppni. Hvorki reglur EES réttar né ákvæði reglugerðar nr. 1050/2008 hafi áhrif á heimildir Samkeppniseftirlitsins til að bregðast við þeirri háttsemi og koma í veg fyrir frekari röskun á samkeppni.

### **9.**

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 22. ágúst 2013 var Isavia gefinn kostur á að veita umsögn um athugasemdir Icelandair frá 15. júlí 2013. Með sama bréfi var Isavia jafnframt gefinn kostur á að koma með athugasemdir um umsögn WOW Air frá 15. ágúst 2013. Var Isavia veittur frestur til 10. september 2013 til að koma að athugasemdum. Engar athugasemdir bárust frá félaginu innan þess tímafrests.

### **10.**

Með bréfum Samkeppniseftirlitsins dags. 29. ágúst 2013 til WOW Air, Isavia og Icelandair óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sundurliðuðum upplýsingum um tekjur og fjölda farþega félagana fyrir árið 2012 og fyrstu sex mánuði ársins 2013. Bárust svör WOW Air með tölvupósti dags. 6. september 2013. Þá afhenti Isavia eftirlitinu umbeðnar upplýsingar á fundi þann 11. september 2013. Að lokum bárust svör Icelandair með tölvupósti, dags. 12. september 2013.

### **11.**

Með bréfum, dags. 11. október 2013, sendi Samkeppniseftirlitið lista yfir gögn málsins til Isavia, WOW Air og Icelandair. Auk þess var þessum aðilum send þau málsgögn sem þeir höfðu ekki þegar fengið afrit af og veitt tækifæri til að koma að sjónarmiðum um þau.

Með bréfi dags. 18. október 2013 bárust Samkeppniseftirlitinu frekari athugasemdir frá Icelandair. Í athugasemdunum er fjallað nánar um brottfarartíma frá Keflavíkurflugvelli. Segir að Icelandair hafi um langt skeið hafið sín fyrstu flug á loft kl. 7:20 hvern dag. Ástæðan fyrir því að félagið geti ekki hafið flug fyrir sé sú að kjarasamningar félagsins geri ráð fyrir að flugverjar mæti til vinnu á tilteknum tíma. Það væri því brot á kjarasamningsbundnum skyldum félagsins að hefja flug fyrir á morgnana. Ef lagðar yrðu kvaðir á Icelandair sem gerðu það að verkum að hefja yrði flug fyrir kl. 7:20 gæti það leitt til erfiðra vinnudeilna sem yrði mjög íþyngjandi fyrir félagið. Bendir Icelandair á að WOW Air

sé aftur á móti ungt félag og ekki bundið sömu hömlum og Icelandair vegna kjarasamninga við starfsmenn.

Þá gerir Icelandair athugasemdir við þau rök WOW Air að það hafi áhrif á eftirspurn að farþegar þurfi að vakna fyrr sem fari fyrir kl. 7:00. Sú fullyrðing WOW Air sé órökstudd og ekki studd neinum gögnum. Þá komi ekki fram í kynningu WOW Air á hvaða tíma morgunflug hætti að vera slæm söluvara og byrji að vera góð söluvara.

Að mati Icelandair séu fjölmörg rök sem hnígi að því að brottfarartímar kl. 7:00 á morgnana eða fyrr henti betur en næstu brottfarartímar á eftir. Í fyrsta lagi myndu slíkir brottfarartímar henta sérstaklega vel fyrir viðskiptaferðir enda eigi farþegar þess kost að komast fyrr á áfangastað og muni dagurinn því nýttast betur. Í öðru lagi séu brottfarartímar fyrir kl. 7:20 á morgnana vinsælir á erlendum flugvöllum. Engar séríslenskar aðstæður leiði til þess að slíkir brottfarartímar henti verr hérlendis. Þvert á móti megi telja að þeir henti betur hér á landi þar sem Keflavíkflugvöllur sé lítill flugvöllur og almennt taki stuttan tíma fyrir farþegar að komast í gegnum flugstöðina.

Þá gerir Icelandair athugasemdir við að í kynningu WOW Air sé miðað við að brottfarir komi fyrst til greina kl. 9:00 á morgnana. Möguleikar til brottfara séu hins vegar miklir eftir kl. 8:00 og því sé villandi að miða aðeins við brottfarir frá kl. 9:00. Þá segir að WOW Air haldi fram að brottfarartímar fyrir kl. 7:20 á morgnana séu slæm söluvara og að morgunflug verði aftur slæm söluvara á tilteknum tíma. Ekki fáist hins vegar séð af kynningu WOW Air hvenær nákvæmlega þessi breyting eigi sér stað.

Icelandair vísar til þess að helsta fyrirstaða WOW Air fyrir því að flug eftir kl. 8:00 frá Keflavík virðist vera sú að þá nýtist flugvélafloti félagsins ekki jafnvel vegna næturlokana á flugvöllum erlendis. Flugvellir í Sviss og Þýskalandi hafi verið með næturlokanir í áratugi og þess vegna séu sjaldnast flogin kvöldflug á flugvelli þar. Þau rök að landingarleyfi þurfi frekar kl. 7:30 eða kl. 8:00 í stað t.a.m. kl. 8:30 til að fljúga kvöldflug á þessa flugvelli eru að mati Icelandair mjög sérkennileg. Lausnin sé einfaldlega að fljúga til þessara áfangastaða í dagflugi. Sé litið til áætlunar WOW Air fyrir sumarið 2013 sé ljóst að flug á milli Íslands og Berlínar, Düsseldorf, Stuttgart og Zürich hafi allt verið dagflugi. Samkvæmt áætlun WOW Air fyrir sumarið 2014 virðist það eiga að vera svo áfram ef undan er skilið flug á milli Íslands og Zürich. Flug með brottfarartíma t.d. kl. 8:30 og frekar stutt Evrópuflug (til Stokkhólms eða London) geti hins vegar hæglega komið til baka og náð kvöldflugi á þýska flugvelli án þess að endilega leggja 30-60 mínútum fyrr af stað. Hafi WOW Air ekki flogið kvöldflug á þessa velli hingað til og virðist ekki stefna að því 2014.

Hvað varði kvöldflug á milli Íslands og Zürich sem WOW Air áætli sumarið 2014, þá loki sá flugvöllur sérlega snemma eða kl. 22:00. Því sé brottför frá Keflavík kl. 15:15 og lent kl. 21:00 í Zürich. Sú flugvél sem fljúgi þetta flug þurfi að lenda í síðasta lagi kl. 14:30 í Keflavík. Það gangi ekki upp nema flogið sé stutt flug á milli Íslands og Evrópu um morguninn og brottför eigi síðar en um kl. 6:30 frá Keflavík að morgni. Hér sé því ákveðin mótsögn. Afgreiðslutími kl. 7:30 hjálpi lítið upp á að komast með kvöldflug inn á lokaða



flugvelli í Sviss og Þýskalandi. Þegar flogið væri til Sviss þyrfti að fara af stað kl. 6:30 og því fljúga „á undan Icelandair bankanum“. Það að tengja næturlokanir á flugvöllum og kröfur um úthlutun afgreiðslutíma á milli kl. 7:20 og 8:00 saman eigi því alls ekki við og sé framsetning WOW Air mjög villandi að þessu leyti.

Þá gerir Icelandair athugasemdir við þá umfjöllun WOW Air að ef flug séu flogin of seint frá Keflavík leiði það til þess að síðustu flug dagsins verði flogin eftir miðnætti og komi því ekki fram í leitarvélum á sama degi og flogið hafi verið út. Icelandair bendir á að þetta sé vandamál sem flest flugfélög þurfi að eiga við. Icelandair sé ekki undanskilið enda fljúgi félagið þrjú flug um kl. 1:00 eftir miðnætti frá Keflavík á sumrin. Þrátt fyrir það hafi gengið ágætlega að selja ferðir í þau flug.

Í athugasemdunum fjallar Icelandair nánar um þann tengibanka sem félagið hafi byggt upp með brottfarir frá Keflavík á milli kl. 7:20 og 8:30. Segir að tengibankinn sé afsprengi þróunar sem hafi hafist fyrir tæpum 20 árum. Sú þróun hafi ekkert haft með það að gera að brottfarir á þessu 70 mínútna bili væru betri en aðrar. Þessir tímar hafi með árunum orðið sífellt niðurnjörvaðri, t.d. vegna kjarasamninga, afgreiðslutíma erlendis o.fl. Það sé vandséð að annar flugrekandi geti ekki skipulagt leiðarkerfi í kringum brottfarartíma utan þessara 70 mínútna.

Þá segir að það henti ekki hagsmunum Icelandair að vera með öll sín flug á milli kl. 7:20 og 8:00. Því hafi verið farið í greiningarvinnu árið 2006 til þess að hanna nýjan tengibanka í kringum Keflavík en sá tengibanki sé yfirleitt kallaður seinni tengibanki félagsins. Í þeim tengibanka fari flugvélar frá Keflavík um kl. 10:30 og lendi í Bandaríkjunum um kl. 12:00-12:30 að staðartíma. Fari vélnar svo til baka um kl. 14:00-14:30 og lendi um kl. 23:30 í Keflavík að kvöldi. Flugvélar fari svo af stað til Evrópu um kl. 1:00 eftir miðnætti og lendi þar um kl. 6:00 að staðartíma, fari til baka á milli kl. 6:30 og 8:00 og lendi um kl. 9:00-9:30 í Keflavík. Segir að þessi tengibanki sé „lifandi dæmi“ um að ekkert sé því til fyrirstöðu að WOW Air hanni leiðarkerfi í kringum aðra brottfarartíma frá Keflavík heldur en einmitt á milli kl. 7:20 og 8:00 á morgnana. Seinni tengibankinn vaxi með hverju árinu og sé aðallega notaður til tíðnisaukningar á áfangastöðum sem þurfi meira en daglega tíðni í fyrri tengibankanum.

Í bréfi sínu ítrekar Icelandair að úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli byggji á samevrópskum reglum sem séu þær sömu á öllum fjölförnum flugvöllum á Evrópska efnahagssvæðinu. Að mati Icelandair sé mikill kostur fólgin í því að láta sameiginlegar reglur gilda um úthlutun afgreiðslutíma enda krefjist hvert flug tveggja afgreiðslutíma, einum á brottfararstað og öðrum á landingarstað. Reglurnar hafi skapað fyrirsjáanleika í rekstri flugfélaga og gert þeim kleift að sjá fyrir með nokkri vissu með hvaða hætti hægt sé að skipuleggja reksturinn til framtíðar. Icelandair hafi því miðað sumaráætlun félagsins við þær lögmætu væntingar sem skapast hafi hjá félaginu um úthlutun afgreiðslutíma næsta sumar. Ráðningar starfsfólks fyrir næsta sumar hafi einnig tekið mið af þessu.

Að mati Icelandair geti inngrip samkeppnisyfirvalda í úthlutun afgreiðslutíma falið í sér verulega íþyngjandi íhlutun fyrir Icelandair enda hafi félagið haft lögmætar væntingar fyrir því að úthlutun afgreiðslutíma byggi á þeim skýru reglum sem hafi verið í gildi um hríð. Því sé mikilvægt að slíkt inngrip byggi á skýrri lagaheimild, að meðalhófs sé gætt og að inngripið eigi sér ekki stað nema knýjandi nauðsyn sé fyrir hendi. Þá segir að því meira íþyngjandi sem ákvarðanir stjórnvalda séu því mikilvægara sé að skýr lagaheimild sé fyrir hendi. Hafi Icelandair áður bent Samkeppniseftirlitinu á að það hafi ekki beina heimild til að breyta lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum og því felist eina úrræði samkeppnisyfirvalda í álit til ráðherra, sbr. 18. gr. samkeppnislaga, ef lög séu talin samkeppnishamlandi.

Að mati Icelandair er rangt að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið upp á eigin spýtur hvernig afgreiðslutímum á flugvöllum skuli úthlutað á grundvelli 2. málsl. 1. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Ákvæðið feli í sér áréttingu á heimildum samkeppnisyfirvalda til að grípa til aðgerða gegn misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sinni. Þar sé vísað til þess að slík misnotkun geti falist í því að markaðsráðandi flugfélög kaupi minni flugfélög til þess að eignast hefðarrétt á afgreiðslutíma þeirra. Þetta sé eina efnisreglan sem talin hafi verið felast í umræddu ákvæði enda hafi hvergi annars staðar í Evrópu komið til álita að samkeppnisyfirvöld geti ákveðið upp á eigin spýtur hvaða afgreiðslutímum sé úthlutað til tiltekinna flugfélaga.

Þá segir að í málinu hafi ekki verið rökstutt hvernig Isavia ætti að geta brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Isavia hafi tryggt að úthlutunin sé framkvæmd af hlutlausum samræmingarstjóra sem starfi eftir hlutlægum og gagnsæjum reglum. Slík háttsemi geti með engu móti rúmast innan 11. gr. samkeppnislaga. Þá geti ekki heldur verið um synjun á ómissandi aðstöðu að ræða enda sé nóg af lausum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli sem WOW Air standi til boða að fá úthlutað.

Að mati Icelandair sé vel hægt að tryggja samkeppni í millilandaflugi til og frá Íslandi án þess að breyta þeim reglum sem gildi um úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Myndi tilfærsla á afgreiðslutímum Icelandair brjóta gegn meðalhófsreglu stjórnsluréttar enda væri slíkt inngrip að öllu leyti óþarft til að koma í veg fyrir röskun á samkeppni. Telur Icelandair að WOW Air reyni að nýta sér samkeppnisyfirvöld til þess að gera Icelandair erfiðara fyrir í rekstri félagsins enda hafi það meiri þýðingu fyrir Icelandair heldur en WOW Air að fá afgreiðslutíma á milli kl. 7:20 og 8:00 á Keflavíkurflugvelli vegna þess leiðarkerfis sem félagið hafi byggt upp á síðustu árum.

## 12.

Samkeppniseftirlitið sendi bréf Icelandair frá 18. október 2013 til WOW Air og Isavia með bréfi, dags. 21. október 2013. Var bréfið sent til upplýsinga.

Bréf barst frá WOW Air, dags. 23. október 2013, þar sem athugasemdum Icelandair er mótmælt. Segir að félagið telji sérstaka ástæðu til að koma að sjónarmiðum um fullyrðingar Icelandair sem lúti að kjarasamningum félagsins og þýðingu þeirra í umræddu máli. WOW Air mótmælir því að Icelandair geti ekki hafið flug fyrir kl. 7:20 á þeirri forsendu að slíkt

væri brot á kjarasamningum félagsins. Segir að í fyrsta lagi sé það ekki rétt að flug fyrir kl. 7:20 brjóti gegn kjarasamningum. Jafnvel þótt það ætti við væri vitaskuld ekki hægt að skýla sér á bakvið ákvæði kjarasamninga þegar um brot á samkeppnislögum væri að ræða.

Að því er fyrra atriðið varði, þá sé það ekki rétt að kjarasamningur Icelandair við flugverja sína, þ.e. FÍA og FFÍ, komi í veg fyrir að unnt sé að hefja flug fyrir kl. 7:20 á morgnana. Hið rétta sé að miðað sé við að mæting sé í fyrsta lagi kl. 6:00. Hins vegar sé mæting fyrir kl. 6:00 einnig heimil með því skilyrði að dagurinn á undan sé hvíldardagur hjá starfsmanni. Er í þessu sambandi vísað til ákvæða í kjarasamningi Icelandair Group og Icelandair við Félag Íslenskra atvinnuflugmanna. Segir að ekkert í samningnum komi í veg fyrir að félagið fari í flug fyrir kl. 7:00. Einnig er bent á að kjarasamningar WOW Air innihaldi sambærileg ákvæði um hvíldartíma starfsmanna sem félagið þurfi að taka tillit til í tengslum við brottfarartíma sína, enda fari um þetta atriði samkvæmt lögum og þar til gerðum reglugerðum sem öll flugfélög verði að virða.

Að mati WOW Air sé hins vegar sé ljóst að hvað sem ákvæðum í kjarasamningum Icelandair líði þá breyti þau í engu þeim afleiðingum sem úthlutun afgreiðslutíma hafi í för með sér á samkeppni og WOW Air hafi ítarlega rakið í fyrri erindum sínum. Icelandair geti ekki skýlt sér á bak við ákvæði í kjarasamningum sínum, enda ekki unnt að semja sig frá ákvæðum samkeppnislaga, hvorki í slíkum samningum eða með öðrum hætti.

Þá hafnar WOW Air sjónarmiðum Icelandair um að morgunbanki félagsins sé afsprengi þróunar sem hafi hafist fyrir tæpum 20 árum og hafi sífellt orðið niðurnjörvaðri, t.d. vegna kjarasamninga og afgreiðslutíma erlendis. Að mati WOW Air sé það afar ótrúverðugur málalátillátur að val Icelandair á brottfarartímum hafi ekkert með það að gera að þeir séu taldir hagstæðari en aðrir tímar. Hins vegar sé ljóst, burtséð frá því hvort um tilviljunarkenda þróun hafi verið að ræða þá hafi úthlutun umræddra afgreiðslutíma skaðleg áhrif á samkeppni og kalli á að gripið sé til viðeigandi úrræða af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Þá mótmælir WOW Air því að það falli í hlut nýrra flugrekenda á markaði að skipuleggja leiðarkerfi sitt í kringum þá brottfarartíma sem Icelandair hafi tryggt sér í gegnum áratugina sem markaðsráðandi fyrirtæki á flugmarkaði. Það að eitthvað fyrirkomulag hafi tíðkast um lengri tíma sé engin réttlætning fyrir því að það skuli halda áfram, allra síst þegar ljóst sé að það vinni gegn virkri samkeppni.

Í lok bréfsins vekur WOW Air athygli á því sem segi í lok erindis Icelandair um að það sé nauðsynlegra fyrir Icelandair heldur en WOW Air að fá afgreiðslutíma á milli kl. 7:20 og 8:00 vegna þess leiðarkerfis sem Icelandair hafi byggt upp á undanförunum árum. Í fyrsta lagi snúist mál þetta ekki um hvað Icelandair álíti nauðsynlegt m.t.t. síns leiðarkerfis, heldur um það hvort að úthlutunin brjóti í bága við samkeppnislög. Í öðru lagi byggir kröfur WOW Air ekki á því að það skuli annað hvort vera Icelandair eða WOW Air sem skuli eiga þessa afgreiðslutíma út af fyrir sig. Það sé einmitt kjarninn í málalátillátinu WOW Air að báðir keppinautarnir þurfi að hafa aðgang að þessum tímum til þess að samkeppni fái þrífist og að markmið samkeppnislaga nái fram að ganga.

Loks segir í athugasemdunum að það sé staðreynd að í níu mánuði á ári sé Icelandair með einokun í flugi milli Íslands og Ameríku. Í þrjá mánuði yfir sumarið sé Icelandair með yfir 90% markaðshlutdeild á móti flugfélaginu Delta. Þessi staða og skortur á virkri samkeppni skapi mikið tjón fyrir neytendur og samfélagið í heild. Staðan muni hins vegar haldast óbreytt ef svo fari að nýir rekstraraðilar fái ekki rétta tengitíma til að geta boðið eftirsóknarverða vöru með hámarksnýtingu á flugflota sínum.

### 13.

Samkeppniseftirlitið sendi bréf WOW Air frá 23. október 2013 með tölvupósti, dags. sama dag, til Icelandair og Isavia til upplýsinga. Athugasemdir bárust frá Icelandair með bréfi, dags. 23. október 2013.

Í bréfinu er vísað til þess að samkvæmt kjarasamningi Icelandair við Félag íslenskra atvinnuflugmanna (FÍA) komi fram að ekki skuli kveða flugmann til starfa í heimahöfn fyrr en kl. 6:00 án þess að hvíldardagur fari á undan. WOW Air virðist hins vegar telja að hægt sé að hefja flug strax á þessum mætingartíma. Þvert á móti miði þessar tímasetningar við mætingu í Reykjavík og þaðan eigi svo eftir að ferðast með áhafnarrútu til Keflavíkur, fara í gegnum flugstöðina og undirbúa brottför. Fyrsti mögulegi brottfarartími sé því kl. 7:20. Sambærileg ákvæði séu í kjarasamningi Icelandair við Flugfreyjufélag Íslands.

Það væri kjarasamningsbrot af hálfu Icelandair að hefja brottför fyrir kl. 7:20 án þess að veita öllum flugverjum í viðkomandi flugum hvíldardag daginn áður. Vissulega sé fræðilega mögulegt að hefja brottför fyrr en þá myndi viðkomandi vinnudagur teljast sem tveir vinnudagar hjá öllum flugverjum. Slíkt fyrirkomulag hafi óhjákvæmilega í för með sér að nýting starfsfólks verði mun verri, launakostnaður hærri og væri því mjög íþyngjandi fyrir félagið.

Þá hafnar Icelandair því að kjarasamningar WOW Air innihaldi sambærileg ákvæði um hvíldartíma starfsmanna sem félagið þurfi að taka tillit til við sína brottfarartíma, enda fari um þetta ákvæði samkvæmt lögum og þar til gerðum reglugerðum sem öll flugfélög verði að virða. Segir að samkvæmt reglugerð nr. 1043/2008 um flug- og vinnutímamörk og hvíldartíma flugverja sem sett hafi verið með stoð í 145. gr. laga nr. 60/1988 um loftferðir séu ekki ákvæði um að flugverjar mæti til vinnu á ákveðnum tíma. Þá hafnar Icelandair því að kjarasamningar WOW Air innihaldi sambærileg ákvæði um hvíldartíma. Þetta sé rangt enda komi fram í grein 12.14 í bókun við kjarasamning á milli Flugfreyjufélags Íslands og WOW Air frá 14. apríl 2012 að flug teljist næturflug ef hluti vakttíma sé kl. 0:00 til 5:30. Kjarasamningar WOW Air séu því ekki jafn takmarkandi og kjarasamningur Icelandair þegar brottfaratímar frá Keflavík séu ákveðnir. Þá hafi WOW Air ekki gert samning við flugmenn enda hafi félagið ekki flugrekstrarleyfi. Flugi félagsins sé sinnt af erlendum flugrekanda þar sem takmarkanir á vaktatímum séu ekki eins miklar og hjá Icelandair.

Icelandair vísar til þess að í bréfi félagsins frá 18. október 2013 hafi komið fram að Zürich flugvöllur lokaði kl. 22:00. Það hafi byggt á gömlum upplýsingum og hið rétta sé að flugvöllurinn loki kl. 23:00. Það að flugvöllurinn sé opinn enn lengur sýni vel að ekkert sé

Því til fyrirstöðu að fljúga tvisvar á dag til Zürich þó svo að farið sé af stað á milli kl. 8:30 til 9:55 frá Keflavík.

Icelandair hafnar sjónarmiðum WOW Air um að fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma sé til mikils tjóns fyrir neytendur og samfélagið í heild. Þessar fullyrðingar séu ekki studdar neinum tölum eða öðrum gögnum. Samkeppni í flugi á milli Norður-Ameríku og Íslands hafi verið til staðar í fjögur ár, fyrst frá Iceland Express og svo Delta Airlines. Áætluð flug á viku frá Keflavík til Norður-Ameríku á árinu 2014 séu 88. Til samanburðar séu áætluð flug til Norður-Ameríku frá Kaupmannahöfn 48, frá Stokkhólmi 35, frá Ósló 23 og frá Helsinki 14. Þetta mikla framboð á flugi til Norður-Ameríku frá Íslandi sé neytendum mjög í hag. Aukið framboð leiði til lægra verðs, fjölbreyttari áfangastaða og tíðari flugferða.

Loks er í bréfi Icelandair ítrekuð fyrri sjónarmið um að brottfarartímar félagsins frá Keflavíkurflugvelli séu ekki betri en næstu tímar á undan eða eftir. Önnur flugfélög geti því byggt upp tengibanka út frá öðrum brottfarartímum. WOW Air hafi ekki svarað rökum Icelandair um að ekkert væri því til fyrirstöðu að hefja flug fyrir kl. 7:20 eða eftir kl. 8:00. WOW Air sé ekki nauðsynlegt að fá úthlutað afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli á öðru tímabili enda geti starfsemi félagsins vel þrífist með öðrum brottfarartímum. Icelandair hafi sýnt fram á það með gögnum að slíkir afgreiðslutímar séu fjarri því að teljast ómissandi aðstaða. Þessu hafi ekki verið svarað af WOW Air eða sýnt fram á með gögnum að eftirspurn eftir flugum minnki eftir því sem flogið sé fyrr af stað. Aðili sem haldi því fram hljóti að bera sönnunarbyrði af slíkum staðhæfingum. Sé inngripa samkeppnisyfirvalda krafist sé nauðsynlegt að sýna fram á með skýrum hætti að samkeppni hafi verið raskað. Slík röskun sé ekki til staðar enda mikið af lausum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Samkeppni geti því vel þrífist.

#### **14.**

Bréf Icelandair frá 25. október 2013 var sent Isavia og WOW Air til upplýsinga með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 28. október 2013. Fleiri sjónarmið bárust ekki í málinu. Í tengslum við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið einnig átt fundi og samtöl við aðila málsins auk Flugmálastjórnar Íslands. Þá hefur eftirlitið aflað ýmissa upplýsinga og gagna með tölvupóstum til Isavia, WOW Air og Icelandair. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur þær upplýsingar og gögn skipta máli fyrir athugun máls þessa er þeirra getið í niðurstöðum ákvörðunar þessarar.

## II. Niðurstöður

### 1.

#### Helstu sjónarmið aðila

Í máli þessu kvartar WOW Air yfir fyrirkomulagi við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Fyrirkomulagið feli það í sér að það flugfélag sem fái úthlutað afgreiðslutímum á flugvellingum geti haldið þeim tímum til frambúðar á grundvelli svokallaðs hefðarréttar svo fremi sem flugfélagið nýti a.m.k. 80% af úthlutaðum tímum. Staðan sé því þannig að Icelandair ráði yfir öllum mikilvægustu afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli á morgnana og síðdegis. Mikilvægt sé fyrir flugfélag sem ætli sér að byggja upp leiðarkerfi sem felur í sér áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Bandaríkjunum að fá brottfarir á þessum tímum til að ná fram sem bestri nýtingu á flugvélum. Fyrir sumaráætlun árið 2013 hafi WOW Air ekki fengið þá afgreiðslutíma sem óskað hafi verið eftir. Heldur WOW Air því fram að til þess að fyrirætlanir félagsins um áætlunarflug á milli Íslands og Bandaríkjanna gangi eftir, og þar með uppbyggingu leiðarkerfis, þurfi félagið að fá úthlutað afgreiðslutímum á þeim tímum sem Icelandair ráði nú yfir. Nánar tiltekið þurfi WOW Air samkvæmt upphaflegu erindi að fá:

- „I. Tvær morgunbrottfarir kl. 07:00*
- II. Komu að morgni frá Non-Schengen brottfararstað milli kl. 05:30-06:00*
- III. Tvær eftirmiðdags brottfarir á Non-Schengen áfangastaði á tímabilinu kl. 15:00-17:00.“*

Í síðari athugasemdum er þetta útfært nánar þannig að miðað er við brottför að morgni til Bretlands eða meginlands Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 og brottfarir til Bandaríkjanna sama dag á milli kl. 16:40 og 17:00. Þetta sé til viðbótar við þá afgreiðslutíma sem félagið hafi nú þegar fengið úthlutað á grundvelli hefðarréttar. Í máli WOW Air hefur einnig komið fram að það sé ekki tilviljun að Icelandair hafi kosið að byggja upp leiðarkerfi sitt þannig að flug hefjist á milli kl. 7:00 og 8:00 til Evrópu. Ýmis vandamál komi upp í áætluninni ef lagt sé af stað fyrr um morguninn og einnig ef lagt sé af stað síðar. WOW Air heldur því fram í málinu að Isavia sem fari með stjórn Keflavíkurflugvallar sé markaðsráðandi á markaði fyrir alþjóðlega flugvelli hér á landi og ríkar skyldur hvíli því á félaginu. Isavia búi yfir ómissandi aðstöðu sem sé að mestu útdeilt til Icelandair sem einnig sé í markaðsráðandi stöðu á þeim mörkuðum sem félagið keppi. Isavia skekki því verulega samkeppnisstöðu WOW Air þannig að félagið geti ekki með nokkru móti keppt á jafnréttisgrundvelli við Icelandair. Heldur WOW Air því fram að með þessu misnoti Isavia markaðsráðandi stöðu sína og brjóti 11. gr. samkeppnislaga. Einnig er í erindinu vísað til ákvæða í 16. gr. samkeppnislaga.

Í máli Isavia sem fer með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar er því mótmælt að fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á flugvellingum hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Segir að samkvæmt reglugerð nr. 1050/2008 um úthlutun á afgreiðslutíma sé Keflavíkurflugvöllur það sem kallað sé flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma. Það feli í sér að flugrekendur sem fái úthlutaða afgreiðslutíma geti haldið þeim ef þeir uppfylli a.m.k.

80% nýtingarhlutfall af tímunum á hverju tímabili. Ákvörðun um að gera Keflavíkurflugvöll að flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma hafi ráðist af takmörkuðum afköstum flugvallarins (flugstöðvarinnar) og leiði af reglunum sjálfum. Isavia hafi ekki haft sjálfðæmi um þá ákvörðun, heldur hafi það verið niðurstaða af ferli sem flestir eða allir flugrekendur sem notuðu flugvöllin á þeim tíma hafi komið að. Isavia heldur því fram að megináhersla í samkeppni flugfélaga felist í flugi á tilteknum flugleiðum og möguleikanum á aðgengi að flugvöllum. Einstaka afgreiðslutímar skipti almennt ekki máli og engin rannsókn þar að lútandi hafi farið fram sem kvartandi vísi til. Þeir geti hins vegar skipt máli fyrir flugrekanda sem hafi þegar komið sér upp leiðarkerfi og jafnvel varðað hann miklu. Á Keflavíkurflugvelli séu brottfarir og komur á öllum tímum sólarhringsins og það sé því órökrétt að ætla að það hafi þýðingu í samkeppni hvort farið sé klukkustund fyrr eða seinna. Sérstaklega þegar horft sé til þess að ákvörðunarstaðir séu víða um heim með misjafna landingartíma og finna megi tengiflug á öllum tímum sólarhringsins á flestum nálægum flugvöllum. Aðstæður hér á landi hafi enga sérstöðu í þessu sambandi og fullyrðingar um annað séu órökstuddar. Þá segir að inngrip samkeppnisyfirvalda vegna afgreiðslutíma (t.d. tilfærsla) sem úthlutað hafi verið hér á landi veiti þeim flugrekanda ekki rétt til aðgangs að afgreiðslutíma á öðrum flugvelli á móti. Inngrip hér á landi gæti því leitt til neikvæðrar keðjuverkunar og tjóns fyrir þá sem hafi fengið úthlutun. Isavia heldur því einnig fram að heimildir samkeppnisyfirvalda til inngrips vegna afgreiðslutíma takmarkist við samninga fyrirtækja, samtaka þeirra eða samstilltar aðgerðir þeirra á milli eða vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu. Þetta eigi ekki við hér á landi enda úthlutun í samræmi við reglur. Þá gangi sérlög almennum lögum framfar, sbr. b-lið 16. gr. og 18. gr. samkeppnislaga. Þá vísar Isavia til þess að í nýjum tillögum framkvæmdastjórnarinnar að reglum um úthlutun afgreiðslutíma sé frekar dregið úr heimildum samkeppnisyfirvalda til inngrips.

Í máli þessu var Icelandair einnig veitt tækifæri til að koma að athugasemdum. Segja má að sjónarmið Icelandair séu að flestu leyti svipuð þeim sem Isavia setur fram. Icelandair bendir á að nóg sé til af lausum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Þegar af þeirri ástæðu geti úthlutun afgreiðslutíma á flugvellinum ekki raskað samkeppni enda liggi ljóst fyrir að allir flugrekendur eigi þess kost að fá afgreiðslutíma á flugvellinum. Þá mótmælir Icelandair því að sumir afgreiðslutímar séu betri en aðrir. Einu rökin sem kvartandi færir fyrir því að aðrar brottfarir en á milli kl. 7:00 og 8:00 henti illa séu þau að þegar farþegi ferðist fyrir kl. 7:00 þurfi hann að vakna á nóttunni en ef hann ferðist eftir kl. 8:00 nýtist dagurinn illa. Þá er því hafnað að frávik á landingartíma um klukkustund hafi úrslitaáhrif um það hvort dagurinn nýtist farþega á áfangastað. Það gæti jafnvel verið að farþegi telji að tími sinn nýtist betur ef hann ferðist frá Íslandi eftir kl. 8:00 þar sem viðkomandi farþegi geti sofíð lengur. Í sumum tilfellum gætu brottfarir fyrir kl. 8:00 hentað betur en í öðrum tilfellum gætu brottfarir eftir kl. 8:00 hentað betur. Engin leið sé að fullyrða að annar hvor brottfarartíminn sé betri en hinn fyrir alla farþega. Þá segir að ástæða þess að Icelandair leggi áherslu á að halda afgreiðslutímum sínum á Keflavíkurflugvelli sé ekki sú að þeir skapi félaginu samkeppnisforskot. Þvert á móti telji félagið mikilvægt fyrir framtíðarskipulag að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri sínum og að því viðskiptalíkani sem félagið hafi byggt upp verði viðhaldið. Hefði Icelandair í upphafi valið að fljúga frá Keflavík á öðrum tímum væri jafn mikilvægt fyrir félagið að viðhalda þeim afgreiðslutímum. Leiðarkerfi félagsins byggi á því að

flugið sé frá Keflavík til Evrópu að morgni en að sömu vélar fljúgi svo til Ameríku síðdegis. Reglurnar um úthlutun afgreiðslutíma byggja á því að vel rekin flugfélög eigi að geta viðhaldið sínu viðskiptalíkani. Þá mótmælir Ícelandair því að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til íhlutunar í málinu. Segir að heimildir eftirlitsins takmarkist við að veita álit á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga.

## 2.

### **Reglur um úthlutun á afgreiðslutímum og fyrirkomulag á Keflavíkurflugvelli**

Keflavíkurflugvöllur er það sem nefnt hefur verið flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma (e. *coordinated airport*), einnig nefnt þriðja stigs flugvöllur (e. *level 3*). Í þessum hluta verður fjallað nánar um þær samræmdu reglur sem gilda um úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum á Evrópska efnahagssvæðinu en reglurnar öðluðust gildi hér á landi með reglugerð nr. 1050/2008. Einnig verður vikið að atriðum í leiðbeiningum sem Alþjóðasamtök flugfélaga (IATA) hafa gefið út um úthlutun á afgreiðslutímum. Reglur um úthlutun afgreiðslutíma hafa nýlega sætt endurskoðun af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og settar hafa verið fram tillögur að breytingum sem samþykktar hafa verið af Evrópuráðinu og Evrópuþinginu og verður einnig gerð grein fyrir þeim. Loks verður fjallað nánar um beitingu reglnanna hér á landi og fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Verður nú vikið að þessu.

#### 2.1 Reglugerð nr. 1050/2008 um úthlutun afgreiðslutíma

Í reglugerð nr. 1050/2008 er fjallað um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla. Með reglugerðinni öðlaðist gildi hér á landi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 793/2004 frá 21. apríl 2004 um breytingu á reglugerð ráðsins (EBE) nr. 95/93 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum. Reglugerðin var sett með heimild í 1. mgr. 57. gr. c, 3. mgr. 76. gr., sbr. 145. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998.

Samkvæmt a-lið 2. gr. er afgreiðslutími (e. *slot*) leyfi, sem samræmingarstjóri veitir í samræmi við reglugerðina til þess að nota fyrirbyggjandi aðstöðu flugvallar til að starfrækja flugþjónustu á flugvelli með skömmtuðum afgreiðslutímum, á tilgreindum degi og tíma, til landingar og flugtaks, eftir úthlutun samræmingarstjóra.

Í b-lið greinarinnar er skilgreining fyrir „nýjan aðila“ (e. *new entrant*) sem er þessi:

- „i. flugrekandi sem sækir um afgreiðslutíma á flugvelli sem hluta af röð afgreiðslutíma á tilteknum degi, þannig að flugrekandinn hefði færri en fimm afgreiðslutíma í heild á þeim flugvelli þann tiltekna dag væri beiðni hans samþykkt, eða*
- ii. flugrekandi, sem sækir um röð afgreiðslutíma fyrir síendurtekið áætlunarflug með farþega milli tveggja flugvalla hins Evrópska efnahagssvæðis, þar sem í mesta lagi tveir aðrir flugrekendur starfrækja samskonar síendurtekið áætlunarflug milli þessara flugvalla eða flugvallakerfa þennan tiltekna dag, þannig að flugrekandinn hefði samt sem áður færri en fimm afgreiðslutíma á*



*viðkomandi flugvelli þennan tiltekna dag, fyrir þetta síendurtekna flug ef umsókn hans væri samþykkt, eða*

*iii. flugrekandi sem sækir um röð afgreiðslutíma á flugvelli fyrir reglubundið áætlunarflug með farþega milli þess flugvallar og svæðisflugvallar þar sem enginn annar flugrekandi starfrækir síendurtekið áætlunarflug með farþega milli þessara flugvalla eða flugvallakerfa þennan tiltekna dag, þannig að flugrekandinn hefði samt sem áður færri en fimm afgreiðslutíma á viðkomandi flugvelli þennan tiltekna dag fyrir þetta síendurtekna flug ef umsókn hans væri samþykkt.*

*iv. Flugrekandi sem hefur til umráða meira en 5% af öllum afgreiðslutímum sem eru fáanlegir tiltekinn dag á tilteknum flugvelli eða meira en 4% af öllum afgreiðslutímum, sem eru fáanlegir þennan tiltekna dag í flugvallakerfi sem viðkomandi flugvöllur er hluti af, telst ekki vera nýr aðili á þeim flugvelli."*

Í f-lið 2. gr. er skilgreining fyrir flugrekanda (e. *air carrier*) sem er fyrirtæki sem stundar flutninga í lofti og hefur gilt flugrekstrarleyfi eða sambærilegt leyfi í síðasta lagi 31. janúar fyrir komandi sumaráætlun eða 31. ágúst fyrir komandi vetraráætlun. Í 4. gr., 8. gr., 9. gr. og 12. gr. skal skilgreiningin á flugrekanda einnig ná til flugrekenda flugs á vegum fyrirtækja þegar þeir starfa samkvæmt áætlun; í 7. og 15. gr. skal skilgreiningin á flugrekanda einnig taka til allra sem starfrækja almenningsflugvélar.

Samkvæmt g-lið 2. gr. er flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma (e. *coordinated airport*) flugvöllur þar sem samræmingarstjóri úthlutar flugrekanda eða umráðanda loftfars afgreiðslutíma til landingar eða flugtaks.

Samkvæmt 3. gr. reglnanna getur Flugmálastjórn Íslands í samráði við innanríkisráðuneytið tilnefnt flugvöll sem flugvöll með skammtaðan afgreiðslutíma. Framkvæmdastjórn viðkomandi flugvallar eða annar þar til bær aðili skal þá vera búinn að gera ítarlega greiningu á afkastagetu flugvallarins. Á grundvelli greiningarinnar skal Flugmálastjórn Íslands ráðfæra sig við m.a. framkvæmdastjórn flugvallarins og flugrekendur sem nota flugvöllinn reglulega um afkastagetu flugvallarins. Flugvöllur er ekki tilnefndur með skammtaðan afgreiðslutíma nema skortur á afgreiðslutímum sé svo alvarlegs eðlis að verulegar tafir séu óhjákvæmilegar á flugvellinum og ekki mögulegt að leysa þessi vandamál þegar til skemmri tíma er litið.

Fjallað er um hlutverk og skyldur samræmingarstjóra í 4. gr. reglna nr. 1050/2008. Þar segir m.a. að framkvæmdastjórn flugvallar sem tilnefndur hefur verið flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma skuli sjá til þess að hæfur einstaklingur eða lögaðili verði skipaður samræmingarstjóri flugvallarins, að höfðu samráði við flugrekendur sem noti flugvöllinn reglulega, fulltrúa samtaka þeirra og samræmingarnefnd hafi hún verið skipuð. Samræmingarstjóri ber einn ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma.

Í 5. gr. reglnanna er fjallað um samræmingarnefnd sem framkvæmdastjórn flugvallar skipar. Segir að aðild að nefndinni skuli vera opin a.m.k. þeim flugrekendum sem nota viðkomandi

flugvöll reglulega og samtökum fulltrúa þeirra, fulltrúa framkvæmdastjórnar viðkomandi flugvallar, viðkomandi yfirstjórn flugstjórnarþjónustu og fulltrúum almannaflugs sem nota flugvöllinn reglulega. Verkefni nefndarinnar eru m.a. að leggja fram tillögur til samræmingarstjóra og Flugmálastjórnar Íslands um möguleika á að auka afkastagetu flugvallarins. Samræmingarnefnd er einnig ætlað að miðla málum á milli allra viðkomandi aðila vegna kvartana um úthlutun afgreiðslutíma.

Í 8. gr. reglnanna er fjallað um úthlutun afgreiðslutíma en þeim er úthlutað úr heildarskrá viðkomandi flugvallar (e. *slot pool*) til þeirra flugrekenda sem sækja um þá. Þegar um er að ræða flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma gildir að hafi flugrekandi notað röð afgreiðslutíma til að starfrækja reglubundið áætlunarflug og skipulagt leiguflug, og flugrekandi geti sýnt samræmingarstjóra fram á, svo honum þyki fullnægjandi, að hann hafi nýtt a.m.k. 80% viðkomandi raðar afgreiðslutíma, samkvæmt fyrirmælum samræmingarstjóra, á áætlunartímabilinu sem úthlutað var fyrir, skuli veita viðkomandi flugrekanda rétt á sömu röð afgreiðslutíma á næsta áætlunartímabili. Þetta þýðir m.ö.o. að nýti flugrekandi sem hefur fengið úthlutaðum afgreiðslutíma til að sinna tilteknu flugi a.m.k. 80% af þeim tíma á áætlunartímabilinu á hann sjálfkrafa rétt til sömu úthlutunar á næsta úthlutunartímabili. Þessi regla hefur verið nefnd hefðarréttur eða „the principle of grandfathers rights“. Flugrekandi sem fær úthlutað afgreiðslutíma getur því í raun, skv. reglugerðinni, haldið honum um ókomna framtíð svo fremi sem hann uppfylli umrætt nýtingarhlutfall. Hér er hins vegar mikilvægt að hafa í huga að til þess getur komið að öflugir flugrekendur geta á grundvelli samkeppnissjónarmiða misst afgreiðslutíma. Í skýringum með tillögu framkvæmdastjórnarinnar að reglum um úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum (sem urðu að reglum nr. 95/93) sem lagðar voru fyrir ráðið segir þannig:

*„In balancing the advantages and disadvantages it is felt that in certain cases the priority of grandfatherrights should be superseded by the interest to promote competition on routes where there is presently a monopoly or duopoly. Subject to certain conditions this can mean that carriers holding grandfather rights will be required to give up these slots for reallocation to a new entrant.“<sup>2</sup>*

Í þessu samhengi ber að hafa í huga að skv. 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 er ráð fyrir því gert að unnt sé á grundvelli samkeppnissjónarmiða að færa afgreiðslutíma milli flugrekenda. Í skýrslu sem framkvæmdastjórn ESB lét vinna og kom út í mars 2011 kemur fram það mat að sjónarmið um réttmætar væntingar og vernd eignarréttar komi ekki í veg fyrir að haggjað sé við umræddum hefðarrétti m.a. í ljósi þess að slíkar ráðstafanir hafi það að markmiði að efla samkeppni.<sup>3</sup>

Í 4. mgr. 8. gr. kemur einnig fram að þegar ekki sé unnt að verða við öllum umsóknum viðkomandi flugrekenda um afgreiðslutíma skuli atvinnuflug njóta forgangs, einkum reglubundið áætlunarflug og skipulagt leiguflug. Ef um sé að ræða umsóknir sem keppt hver við aðra innan sama þjónustuflokks skuli sú starfsemi sem fari fram allt árið njóta forgangs.

<sup>2</sup> Explanatory Memorandum (COM(90) 576), mgr. 15.

<sup>3</sup> European Commission – Impact assessment of revision to Regulation 95/93. Prepared by Steer Davies Gleave.

Í 6. mgr. 8. gr. segir að samræmingarstjóri skuli einnig taka tillit til viðbótarreglna og -leiðbeininga sem settar séu í loftflutningageiranum á heimsvísu eða á Evrópska efnahagssvæðinu sem og staðbundinna leiðbeininga sem samræmingarnefndin leggi til og framkvæmdastjórn flugvallar samþykki að því tilskildu að slíkar reglur og leiðbeiningar hafi ekki áhrif á sjálfstæði samræmingarstjórans, samræmist lögum og reglum og hafi það að markmiði að bæta skilvirkni í nýtingu á afkastagetu flugvallarins.

Nokkuð svigrúm er til að færa afgreiðslutíma frá einni flugleið eða tegund þjónustu til annarrar leiðar eða tegundar þjónustu sem flugrekandi starfrækir, sbr. 9. gr. reglugerðarinnar. Þá má færa afgreiðslutíma m.a. á milli móður- og dótturfélaga og við yfirtöku flugrekenda. Þá geta flugrekendur skipt afgreiðslutímum sínum á milli sem þeir hafa fengið úthlutaða.

Í 12. gr. reglnanna er fjallað um heildarskrá afgreiðslutíma. Þar segir að með fyrirvara um 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar (þ.e. að flugrekanda hafi tekist að sýna fram á að hann hafi nýtt a.m.k. 80% af úthlutaðum afgreiðslutímum á fyrra tímabili) skuli afgreiðslutímum, sem færðir séu inn í heildarskrána, deilt niður á flugrekendur sem hafa sent inn umsóknir. Segir að fyrst skuli 50% af afgreiðslutímum úthlutað til nýrra aðila nema hlutfall umsókna frá nýjum aðilum nái ekki 50%. Þetta þýðir að a.m.k. helmingi af öðrum úthlutunum, en þeim sem eru á grundvelli hefðarréttarins, skuli ráðstafað til þeirra sem hafa stöðu nýs aðila í samræmi við b-lið 2. gr. reglnanna. Í leiðbeiningum IATA um úthlutun á afgreiðslutímum er m.a. fjallað um þær forsendur sem eigi að hafa til grundvallar þegar nýjum afgreiðslutímum úr heildarskrá afgreiðslutíma eða „slot pool“ er úthlutað og verður vikið nánar að þeim í næsta undirkafla.

Samkvæmt 13. gr. reglnanna skulu kvartanir, með fyrirvara um áfrýjunarrétt samkvæmt stjórnarsýslulögum, varðandi beitingu m.a. 8. gr. sendar samræmingarnefndinni. Skal nefndin, ef því verður við komið, leggja tillögur fyrir samræmingarstjórnann um úrbætur. Ef vandinn verður ekki leystur getur Flugmálastjórn Íslands leitað sátta með viðeigandi samtökum fulltrúa flugrekenda eða flugvalla eða annars þriðja aðila innan tveggja mánaða til viðbótar. Náist ekki sátt innan tveggja mánaða frá því sáttarmeðferð hófst, er heimilt að kæra ágreining til innanríkisráðherra. Ákvarðanir um tilnefningu flugvalla samkvæmt 3. gr. eru kærnanlegar til fastanefndar EFTA.

## 2.2 Leiðbeiningar IATA um úthlutun á afgreiðslutímum

Samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað frá Isavia er fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum byggt á þeim reglum sem lýst var hér að ofan. Einnig skal höfð hliðsjón af alþjóðlegum leiðbeiningum sem IATA gefa út, sbr. og áður nefnd 6. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1050/2008.<sup>4</sup> Í leiðbeiningunum er m.a. nánar fjallað um það hvernig staðið er að úthlutun á afgreiðslutímum. Fyrirkomulagið er þannig að flugrekendur sækja um þá afgreiðslutíma sem þeir telja sig þurfa tvisvar á ári, annars vegar fyrir sumarátætlun og hins vegar fyrir vetraráætlun. Þannig var t.a.m. sótt um afgreiðslutíma fyrir sumarátætlun 2014

<sup>4</sup> Worldwide Slot Guidelines, 5. útg. Sjá nánar: <http://www.iata.org/policy/slots/Documents/wsg-5.pdf>.

(gildir frá 30. mars til 27. október 2014) í september 2013. Er það gert með því að flugrekendur senda rafræn skeyti í gegnum þar til gert afgreiðslukerfi til samræmingarstjóra með ósk um afgreiðslutíma. Í fyrstu sendir samræmingarstjóri svokölluð SHL skeyti (e. *slot historic list message*) til baka til flugrekenda þar sem staðfestir eru afgreiðslutímar sem þeir óska eftir og hafa áður haft og a.m.k. uppfyllt umrætt 80% nýtingarhlutfall (e. *historic slots*). Þegar afgreiðslutímum á grundvelli hefðarréttar hefur verið úthlutað tekur samræmingarstjóri saman aðra tíma sem fara í heildarskrá afgreiðslutíma. Er þeim svo úthlutað með svokölluðum SAL (e. *slot initial allocation list message*) skeytum sem samræmingarstjóri sendir flugrekendum. Við úthlutun á tímum í heildarskránni þarf samræmingarstjóri m.a. að hafa hliðsjón af eftirfarandi atriðum samkvæmt leiðbeiningum IATA:

- Nýir aðilar (e. *new entrants*) (7.3.5):<sup>5</sup> Aðeins flugrekendur geta haft stöðu nýs aðila. (7.3.5.1) Fyrst skal 50% af afgreiðslutímum úthlutað til nýrra aðila nema hlutfall umsókna frá þeim nái ekki því hlutfalli. Skal samræmingarstjóri meðhöndla umsóknir nýrra aðila og annarra flugrekenda af sanngirni og í samræmi við samræmingartímabil hvers áætlunardags. (7.3.5.2)
- Flug allt árið (e. *Introduction of Year Round Operations*) (7.3.6) Umsóknir um afgreiðslutíma fyrir áætlunarflug yfir lengra tímabil, s.s. allt tímabilið, njóta forgangs fram yfir umsóknir um skemmri tíma. (7.3.6.1) (7.4.1.a)
- Tegund þjónustu og markaður (e. *Type of Service and Market*) (7.4.1.b). Ákveðið jafnvægi á að vera í framboði á þjónustu (áætlunar-, leigu- og fraktflug) og markaða (innanlands, milli landa og lengri flugleiða).
- Samkeppni. Samræmingarstjóri á að tryggja að hliðsjón sé höfð af samkeppnissjónarmiðum við úthlutun á þeim afgreiðslutímum sem eru til ráðstöfunar. (7.4.1.c)
- Samræmingarstjóra ber við úthlutun að líta til þarfa ferðalanga og flutningsaðila eftir því sem unnt er. (7.4.1.e)
- Tíðni flugferða, s.s. fleiri flug á viku, eiga ekki að skipta máli varðandi forgang á afgreiðslutímum. (7.4.1.f)
- Leiðbeinandi reglum á viðkomandi flugvöllum (e. *local guidelines*) ef þær eru fyrir hendi og samþykktar af samræmingarnefnd eða þar til bærum aðila/aðilum. (7.4.1.g)

Af þessu er ljóst að við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum samkvæmt leiðbeiningunum skal fara fram ákveðið heildarmat hjá samræmingarstjóra. Umsókn um afgreiðslutíma allt árið eða allt tímabilið nýtur forgangs. Samræmingarstjóra ber einnig að líta til

---

<sup>5</sup> Hér er vísað í kaflanúmer í leiðbeiningunum.

samkeppnissjónarmiða og hvort einhverjar leiðbeinandi reglur séu í gildi á einstökum flugvöllum. Ber samræmingarstjóra að líta til þessara atriða, sbr. 6. mgr. 8. gr. reglna nr. 1050/2008.

Auk þessa er í leiðbeiningunum fjallað um ýmis atriði sem hafa þýðingu við úthlutun, skipulag og notkun á afgreiðslutímum. Þessi atriði eru m.a.:

- Flugfélög verða að skila afgreiðslutímum sem þau hafa fengið úthlutað en ætla sér ekki að nota. Skila skal afgreiðslutímum eigi síðar en 15. janúar vegna sumarátætlunar og 15. ágúst vegna vetraráætlunar (7.5).
- Breytingar á notkun á afgreiðslutímum (7.11). Flugfélög geta breytt afgreiðslutímum sem þau hafa fengið úthlutað á milli leiða.
- Flugfélög geta skipt eða fært sín á milli afgreiðslutíma (7.12 og 7.13). Þá geta flugfélög deilt afgreiðslutímum (e. *shared operations*). Það felur í sér að afgreiðslutími sem eitt flugfélag ræður yfir er nýttur af öðru flugfélagi.

Alþjóðlegar ráðstefnur eru haldnar af IATA um afgreiðslutíma (e. *slot conference*) (2.2). Um er að ræða ráðstefnur sem IATA heldur tvisvar á ári til að samræma og skipuleggja flugumferð á flugvöllum sem eru skilgreindir sem annars og þriðja stigs flugvellir. Í júní er ráðstefna fyrir komandi vetraráætlun og í nóvember er ráðstefna fyrir komandi sumarátætlun (2.2.1). Ráðstefnunum er einungis ætlað að vera til úthlutunar og ráðstöfunar á afgreiðslutímum. Umræður um önnur atriði eins og t.d. verð, markaðsaðgang og önnur samkeppnisleg atriði eru bannaðar (2.2.2).

Fjallað er um flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma (level 3) í kafla fimm. Þar segir m.a. að samræmingarstjóri skuli vera algerlega óháður hagsmunaaðilum og starfa með hlutlausum og gagnsæjum hætti og mismuna ekki aðilum (5.2.3).

Þá er fjallað nánar um hlutverk samræmingarstjóra í kafla 5.5. Þar segir m.a. að samræmingarstjóri eigi að úthluta afgreiðslutímum á hlutlausan og gagnsæjan hátt og án mismununar. Miða skal við samræmingarbreytur, (e. *applicable coordination parameters*) reglur viðkomandi ríkja og aðra mælikvarða sem notaðir séu til viðmiðunar við úthlutun á afgreiðslutímum (5.5.1.a). Samræmingarstjóri á einnig að sjá til þess að allar þessar upplýsingar séu aðgengilegar (5.5.1.b). Samræmingarstjóri á að ráðleggja flugfélögum og yfirvöldum ef það er til þess fallið að auka afköst flugvallarins að færa hann aftur niður sem annars eða fyrsta stigs flugvöll.

Þá er fjallað um hlutverk samræmingarnefndar í kafla 5.6. Þar segir m.a. að samræmingarnefndin sé stofnuð til þess að ráðleggja samræmingarstjóra um atriði varðandi afkastagetu, úthlutun afgreiðslutíma og fylgjast með notkun á afgreiðslutímum á flugvöllum (5.6.1). Öll flugfélög sem nota flugvöllinn að staðaldri geta verið aðilar að samræmingarnefndinni, einnig flugvallaryfirvöld og aðrir aðilar sem hafa hagsmuna að gæta

(5.6.2). Samræmingarnefndin eigi að leggja til málamiðlun þegar um er að ræða kvartanir um úthlutun á afgreiðslutímum, eða um atriði sem varða notkun á afgreiðslutímum, sem ekki er unnt að leysa á milli flugfélaga og samræmingarstjóra (5.6.6).

### 2.3 Endurskoðun framkvæmdastjórnarinnar á reglum um úthlutun afgreiðslutíma

Þær reglur sem hér hefur verið lýst um úthlutun afgreiðslutíma hafa verið í endurskoðun undanfarin ár og þann 1. desember 2011 setti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram tillögur um breytingar á reglugerð nr. 95/93.<sup>6</sup> Megin breytingin sem lögð var til var sú að flugfélögum yrði gert heimilt að eiga viðskipti með afgreiðslutíma. Þá var einnig lagt til að umrætt 80% nýtingarhlutfall yrði hækkað í 85%. Þá miðuðu tillögurnar einnig að því að tryggja enn frekar sjálfstæði samræmingarstjóra og auka gagnsæi í störfum þeirra. Evrópuráðið tók afstöðu til breytinganna þann 29. október 2012.<sup>7</sup> Voru tillögur framkvæmdastjórnarinnar samþykktar í meginatriðum fyrir utan að ekki var samþykkt tillaga um að hækka nýtingarhlutfallið í 85%. Varðandi viðskipti með afgreiðslutíma var sú tillaga samþykkt en þó með þeim fyrirvara að aðildarríki gætu sett tímabundnar reglur um viðskiptin ef fyrirséð væri að þær myndu valda vandamálum. Þessar tillögur voru samþykktar af Evrópuþinginu þann 12. desember 2012.<sup>8</sup>

Áður en tillögurnar voru settar fram hafði farið fram mikil vinna af hálfu framkvæmdastjórnarinnar þar sem reynslan af beitingu reglugerðarinnar var tekin til ítarlegrar skoðunar. Segja má að þessi vinna hafi hafist í janúar 2007 þegar settur var saman ráðgjafahópur sem aflaði álits fjölda hagsmunaaðila um reynsluna af reglunum. Framkvæmdastjórnin sendi frá sér tvær tilkynningar (The Commission Communication), annars vegar í nóvember 2007<sup>9</sup> og hins vegar í apríl 2008<sup>10</sup> þar sem fjallað var um ýmis álitæfni um framkvæmd reglnanna. Þau voru m.a. þessi:

- Reglurnar gerðu ráð fyrir að samræmingarstjórar væru sjálfstæðir í störfum sínum. Kvartanir hefðu hins vegar borist um að svo væri ekki í öllum tilvikum.
- Reglurnar gerðu ráð fyrir að 50% af afgreiðslutímum ætti að úthluta til nýrra aðila. Hins vegar væri óljóst hvort sú regla sem fjallaði um þetta atriði væri til þess fallin að draga úr aðgangshindrunum.
- Reglurnar gerðu ráð fyrir að samræmingarstjórar hefðu upplýsingar aðgengilegar fyrir hlutaðeigandi aðila. Þrátt fyrir það væri ekki ljóst hvort gagnsæi væri nægjanlegt.

<sup>6</sup> Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar: [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/airports/slots\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/airports/slots_en.htm)  
Einnig tillögurnar frá 1. desember 2012: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0827:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> Sjá fréttatilkynningu Evrópuráðsins frá 29. október 2012:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/trans/133256.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/133256.pdf)

<sup>8</sup> Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar þann 12. desember 2012: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1363\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1363_en.htm)

<sup>9</sup> COM(2007) 704, 15. nóvember 2007.

<sup>10</sup> COM(2008) 227, 30. apríl 2008.

- Reglurnar gerðu ráð fyrir leiðbeinandi reglum hvers ríkis en sjaldgæft væri hins vegar að þær lægju fyrir.
- Framsal eða viðskipti á afgreiðslutímum ætti sér stað á flugvöllum í nágrenni við London og í sumum tilvikum einnig á öðrum flugvöllum. Óljóst væri hins vegar af reglunum hvort slíkt framsal væri heimilt. Árið 2008 hefði framkvæmdastjórnin hins vegar gefið út yfirlýsingar um að hún myndi ekki aðhafast vegna þessa gagnvart ríkjum svo lengi sem fyrirkomulag við viðskiptin væri gagnsætt.

Þessi vinna hélt áfram og árið 2010 var hafin ítarleg rannsókn á beitingu reglnanna og hver reynslan hefði verið. Rannsóknin náði til 15 flugvalla innan Evrópusambandsins þar sem flugumferð var mikil og var m.a. tekið til skoðunar samspil framboðs og eftirspurnar eftir afgreiðslutímum og nýting á þeim á flugvöllum. Rannsóknin fól einnig í sér viðtöl við hlutaðeigandi hagsmunaaðila, s.s. flugfélög, flugvallaryfirvöld, samræmingarstjóra, flugmálayfirvöld og samkeppnisyfirvöld. Niðurstöður þessarar athugunar voru birtar í umfangsmikilli skýrslu sem framkvæmdastjórnin lét vinna og kom út í mars 2011 *Impact assessment of revision to Regulation 5/93*.<sup>11</sup> Í skýrslunni eru m.a. settar fram tillögur um endurskoðun og úrbætur á núgildandi reglum. Niðurstöður rannsóknarinnar, sem voru staðfestar af framkvæmdastjórninni, voru nýttar við gerð tillögu að nýrri reglugerð og vinnuskjals (e. *Working paper*) framkvæmdastjórnarinnar um áhrif fyrirhugaðra breytinga.<sup>12</sup> Nánar verður greint frá efni tillögunnar og vinnuskjalsins hér að neðan.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir helstu niðurstöðum skýrslunnar og nokkrum af þeim tillögum sem settar voru fram í henni. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa þessar tillögur þýðingu fyrir þetta mál enda fjallað um og lagt mat á ýmis atriði er varða möguleika nýrra keppinauta til að komast inn á flugmarkaði. Áherslan í skýrslunni er þó fyrst og fremst að leita lausna og setja fram tillögur sem miða að því að bæta nýtingu á stærstu flugvöllum í Evrópu sem flestir séu þéttsetnir og eftirspurn eftir afgreiðslutímum meiri en framboðið. Í skýrslunni er þó tekið fram að það sé ekki eitthvað eitt stórt atriði sem skapi veruleg vandamál við framkvæmd reglnanna. Hins vegar séu nokkur atriði eða vandamál sem þurfi að líta til. Þau séu m.a. þessi:

- Það fyrirkomulag sem notað væri til að samræma flugvelli myndi ekki auka afkastagetu þeirra í framtíðinni. Fyrirkomulaginu væri hins vegar ætlað að tryggja að takmörkuð afkastageta flugvalla væri nýtt á eins hagkvæman hátt og mögulegt er. Reynslan sýndi aftur á móti að á sumum flugvöllum væru afgreiðslutímar illa nýttir, m.a. vegna þess að sum flugfélög notuðu litlar flugvélar sem takmörkuðu fjölda farþega sem unnt væri að flytja.
- Nýjum flugfélögum hefði reynst erfitt að útvega sér afgreiðslutíma á flugvöllum. Þrátt fyrir aukna samkeppni í flugi innan Evrópu, m.a. með tilkomu lágfargjaldaflugfélaga á borð við easyJet og Ryanair, hefði hefðarrétturinn leitt til þess að erfitt væri fyrir

<sup>11</sup> European Commission – Impact assessment of revision to Regulation 95/93. Prepared by Steer Davies Gleave.

<sup>12</sup> Commission staff working paper – Impact assessment, COM(2011) 827, 1. desember 2011.

ný flugfélög að ógna stöðu ráðandi flugfélaga á stærstu flugvöllum þar sem umferð væri hvað mest. Á þessum flugvöllum væri lítið um breytingar á afgreiðslutímum og ráðandi flugfélög hefðu lítinn hvata til þess að gefa eftir afgreiðslutíma, jafnvel þótt önnur flugfélög gætu notað tímana á hagkvæmari hátt.

- Mjög breytilegt væri eftir flugvöllum hvernig samræmingarstjórar og samráðsstjórar skipulegðu starfsemi sína. Í sumum tilvikum væru upplýsingar ekki nægilega gagnsæjar. Þá væru samræmingarstjórar í mörgum tilvikum ekki sjálfstæðir í störfum sínum auk þess sem hugbúnaður væri ófullnægjandi og ekki í samræmi við kröfur reglugerðarinnar.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir helstu ástæðum þessara vandamála sem eru m.a. eftirfarandi:

- Breytingar hefðu orðið á flugmörkuðum síðan reglurnar tóku fyrst gildi. Flugumferð og álag á flugvöllum hefði aukist og ekki væri í öllum tilvikum möguleiki á að auka afkastagetu í samræmi við aukna eftirspurn. Mikilvægi reglnanna hefði því aukist og myndi aukast enn frekar í framtíðinni. Þá er bent á að þegar reglurnar hefðu fyrst verið settar hafi evrópski flugmarkaðurinn einkennst af því að tiltölulega fá þjóðarflugfélög (e. *national carriers*) hefðu ráðið stærstum hluta markaðarins. Nú væri samkeppnin meiri.
- Þá væru sum atriði í reglunum ekki nægilega skýr. Þannig gerðu reglurnar t.d. ráð fyrir sjálfstæði samræmingarstjóra án þess þó að útskýrt væri nákvæmlega hvernig ætti að ná fram því markmiði. Þá væri ekki fjallað um það í reglunum hvernig ætti að standa að framsali eða viðskiptum með afgreiðslutíma. Túlkun á þessu væri mismunandi eftir aðildarríkjum.
- Í sumum aðildarríkjum hefði mistekist að innleiða sum atriði í reglunum. Að auki væru reglurnar að sumu leyti ekki nógu ítarlegar og því erfitt fyrir bæði framkvæmdastjórnina og einstök aðildarríki að framfylgja þeim.

Í skýrslunni kemur fram að auðveldasta leiðin til að leysa þessi vandamál væri sú að auka afkastagetu flugvalla. Það væri hins vegar ekki alltaf raunhæft, enda skiptu atriði eins og umhverfis- og hávaðamengun miklu máli á helstu flugvöllum í Evrópu. Þar sem líkur væru á að umferð á flugvöllum myndi aukast í framtíðinni og að fleiri flugvellir verði þéttsetnir mætti reikna með að þessi vandamál myndu aukast enn frekar nema eitthvað yrði að gert. Eru því í skýrslunni settar fram tillögur um lausnir á þessum vandamálum og verður hér á eftir aðeins fjallað um þær helstu.

#### *Tillögur um aukið sjálfstæði samræmingarstjóra og gagnsæi upplýsinga*

Eins og ítrekað hefur verið vísað til hér að framan er mikil áhersla lögð á það í reglunum og beitingu þeirra að samræmingarstjórar séu sjálfstæðir í störfum sínum. Í skýrslunni eru lagðar til ýmsar breytingar til að tryggja sjálfstæði þeirra enn frekar. Þannig eru gerðar tillögur um að fjármögnun á starfsemi samræmingarstjóra sé skipt á milli hlutaðeigandi



aðila (flugvalla/flugfélaga) í samræmi við umsvif þeirra á viðkomandi flugvelli. Einnig ætti að gefa aðildarríkjum möguleika á að tryggja að samræmingarstjórar hefðu öll nauðsynleg úrræði til að sinna hlutverki sínu.

Til að bæta gagnsæi upplýsinga ætti að gera það að skilyrði að samræmingarstjórar birti þetta á heimasíðum sínum:

- Þá afkastagetu sem er í boði á hverjum flugvelli.
- Við byrjun á hverju tímabili, samantekt á þeim afgreiðslutímum sem óskað hefði verið eftir og úthlutað auk afkastagetu, eftir dögum og vikum á hverjum samræmdum flugvelli.
- Við enda hvers tímabils, samantekt á því hvernig flugfélög hefðu nýtt afgreiðslutíma.
- Ársskýrslu um starfsemi sína.

#### *Tillögur til að bæta notkun á afgreiðslutímum*

Við athugunina kom fram af hálfu samræmingarstjóra að það kæmi stundum fyrir að flugfélög næðu ekki að nýta afgreiðslutíma sína innan settra tímamarka (e. *late handback of slots*). Önnur flugfélög næðu því ekki að nýta sína tíma og ylli þetta vandræðum á flugvöllum, einkum þar sem afkastageta væri takmörkuð. Vegna þessa var lagt til að reglurnar myndu gera ráð fyrir sektum/refsingum á flugfélög ef þau stæðu ekki við gefin tímamörk.

#### *Framsal/viðskipti á afgreiðslutímum*

Í skýrslunni kemur fram að viðskipti með afgreiðslutíma hefði tíðkast á flugvöllum í Evrópu, einkum þó flugvöllum í London, þ.e. á Heathrow, Gatwick og Stansted. Þessi viðskipti hefðu átt sér stað frá því dómstóll í Bretlandi (e. *High Court*) úrskurðaði um að það væri heimilt árið 1999. Framkvæmdastjórnin hefði einnig lýst því yfir árið 2008 að hún myndi ekki gera athugasemdir við framsal á afgreiðslutímum svo fremi sem viðskiptin væru gagnsæ, sbr. áður nefnda tilkynningu frá því ári. Þrátt fyrir þetta hefðu viðskipti með afgreiðslutíma á flugvöllum í Evrópu verið fátíð, nema á flugvöllum í London. Á Spáni t.a.m. væru slík viðskipti bönnuð samkvæmt lögum og þá leyfði reglugerðin ekki slík viðskipti eða skipti á afgreiðslutímum.

Um viðskipti með afgreiðslutíma segir að reynslan af þeim hefði verið góð á London-Heathrow og mikið af afgreiðslutímum færst á milli flugfélaga. Áhrif á London-Gatwick hefðu ekki verið eins mikil. Í skýrslunni var því mælt til þess að reglugerðin heimilaði með beinum hætti frjálst framsal og viðskipti milli flugfélaga á afgreiðslutímum á öllum flugvöllum í Evrópu. Það ætti að leiða til aukinnar hagkvæmni og skilvirkni við úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum í Evrópu þar sem eftirspurn eftir tímum væri jöfn eða meiri en framboð.

Í skýrslunni segir að m.a. samkeppnisyfirvöld hefðu látið í ljós áhyggjur um að viðskipti með afgreiðslutíma gætu leitt til aukinnar samþjöppunar á mörkuðum. Ætti það einkum við á flugvöllum þar sem eitt ríkjandi flugfélag (e. *incumbent carrier*) væri fyrir með mikla

yfirburði og hefði yfir að ráða mestum hluta af úthlutaðum afgreiðslutímum. Í skýrslunni voru því lagðar fram eftirfarandi tillögur til að draga úr þessari hættu:

- Bann við samkeppnishamlandi samningum. Tekið var fram að slíkir samningar væru þegar bannaðir samkvæmt 101 gr. Rómarsáttmálans en greinin ætti þó ekki alltaf við þar sem viðskipti með afgreiðslutíma heyrðu stundum ekki undir gildissvið sáttmálans.
- Aukið gagnsæi í viðskiptum með afgreiðslutíma, t.d. með því að tilkynna um öll viðskipti sem færu fram. Einnig að koma upp kerfi eða vettvangi þar sem flugfélög gætu komið á framfæri óskum um afgreiðslutíma sem þau vildu kaupa og/eða tilkynnt um tíma sem þau vildu losa sig við.

#### *Tillögur um útboð þegar fjölgun verður á afgreiðslutímum*

Í skýrslunni er gerð tillaga um að nýjum afgreiðslutímum verði úthlutað með útboðum þar sem útboð ættu að leiða til meiri hagkvæmni en hefðbundin úthlutun (e. *administrative allocation*). Hefðbundin úthlutun gæti þó orðið árangursríkari en nú væri raunin, ef reglan um aðgang nýs aðila yrði endurbætt. Útboð væri þó alltaf besta leiðin.

Útboð þyrftu þó aðeins að vera þar sem eftirspurn væri meiri en framboð. Útboð hefðu hvað mest áhrif ef t.d. ákveðið væri að stækka flugvelli þar sem flugumferð væri mikil eins og t.d. á London-Heathrow og París-Orly. Engin þörf væri hins vegar á útboðum þar sem aukning á afkastagetu væri það mikil að framboð væri meira en eftirspurn. Aðildarríkin ættu því að ákveða hvort þörf væri á útboðum og fyrirkomulag þeirra ætti að ráðast af aðstæðum hverju sinni. Fyrirkomulag við útboðin þyrfti þó að vera samþykkt af framkvæmdastjórninni til að tryggja að það væri í samræmi við reglurnar og færi ekki gegn Evrópulögum almennt.

Í þessu sambandi var gerð rannsókn á London-Heathrow flugvelli. Var sýnt fram á að 10% aukning á afkastagetu myndi leiða til 10,6% aukningar á farþegum ef nýir afgreiðslutímar færu í útboð. Aukning á farþegum væri hins vegar 8,4% ef afgreiðslutímum væri úthlutað samkvæmt núverandi reglu um aðgang nýs aðila og 8,7% ef afgreiðslutímum væri úthlutað samkvæmt þeim breytingum sem lagðar voru til á þeirri reglu (og nánar verður fjallað um hér á eftir).

#### *Afturköllun á hefðarrétti og útboð á afgreiðslutímum*

Í skýrslunni kemur fram að á sumum flugvöllum þar sem flugumferð væri mikil og sjaldan eða aldrei viðskipti með afgreiðslutíma (einkum á París-Orly og í Düsseldorf) væru vísbendingar um að úthlutun á afgreiðslutímum væri óskilvirk. Þetta lýsti sér helst í því að flugfélög sem væru með hvað mesta starfsemi á þessum flugvöllum notuðu litlar flugvélar sem ekki gætu flutt eins marga farþega og stærri vélar. Þetta þýddi að afkastageta á flugvöllum, sem þegar væri takmörkuð, væri auk þess illa nýtt sem á endanum leiddi til hærri fargjalda. Viðskipti með afgreiðslutíma ættu að koma í veg fyrir þetta. Það væri hins vegar háð því að flugfélögin vildu selja afgreiðslutíma sína til hugsanlegra keppinauta ef þau gætu ekki notað þá með hagkvæmum hætti. Möguleiki væri á að afturkalla hefðarréttinn og

framkvæma útboð á afgreiðslutímum. Í því sambandi þyrfti þó að hafa í huga að ef viðkomandi flugfélag væri ósátt við að selja afgreiðslutíma frá sér mætti gera ráð fyrir að það myndi vilja kaupa tímana í útboði og koma þar með í veg fyrir að hugsanlegir keppinautar myndu fá þá til ráðstöfunar.

Í skýrslunni kemur fram það mat að líklegt væri að afturköllun á hefðarrétti og útboð á afgreiðslutímum myndi skapa umtalsverð vandamál. Þjóða þyrfti upp fjölda ólíkra afgreiðslutíma (eigna) og nauðsynlegt væri að samhæfa útboð á mörgum flugvöllum sem væru háðir hver öðrum. Gæti þetta leitt til óstöðugleika og óvissu í flugáætlunum flugfélaga.

Rannsakað var hver áhrifin yrðu ef hefðarrétturinn yrði afturkallaður á London-Heathrow og Paris-Orly. Niðurstaðan var eftirfarandi:

- Á London-Heathrow myndu útboð hafa takmarkaðan ávinning í för með sér enda úthlutanir á afgreiðslutímum þar þá þegar nokkuð hagkvæmar og skilvirkar. Mjög fá flug til og frá flugvöllinum væru með litlum flugvélum á álagstímum. Var þetta rakið til þess að viðskipti með afgreiðslutíma væru heimil á flugvöllinum. Hugsanlegur ávinningur af útboðum væri því langt frá því að vega upp á móti þeim neikvæðu áhrifum sem afturköllun á hefðarréttinum hefði á áætlun flugfélaga og auknum kostnaði sem það myndi leiða af sér.
- Á París-Orly gætu útboð skilað meiri árangri þar sem viðskipti með afgreiðslutíma eru ekki heimiluð. Ef viðskipti með afgreiðslutíma yrðu heimiluð gætu þau þó haft svipuð áhrif. Neikvæðu áhrifin af því að afnema hefðarréttinn á París-Orly væru líka miklu minni en á London-Heathrow, þar sem afkastageta á þeim flugvelli (þ.e. París-Orly) væri ekki eins takmörkuð. Þess vegna ættu flugfélög að geta notað afgreiðslutíma sem þau hefðu fengið í gegnum útboð með hvað skilvirkustum hætti.

Með hliðsjón af þessu var það mat skýrsluhöfunda að frjáls viðskipti með afgreiðslutíma ættu að ná fram flestum þeim kostum sem afnám hefðarréttarins og útboð myndu annars skila. Því var sett fram sú tillaga í skýrslunni að heimila viðskipti með afgreiðslutíma á öllum flugvöllum í Evrópu áður en afnám hefðarréttarins yrði tekið til nánari skoðunar.

#### *Tillaga að endurbótum á reglunni um nýjan aðila (e. new entrant)*

Í skýrslunni er sett fram það mat að reglan um nýjan aðila „new entrant rule“ hefði verið óskilvirk og ekki skilað tilætluðum árangri um að auka samkeppni. Jafnvel á flugvöllum þar sem flugumferð væri hvað mest væru margir afgreiðslutímar sem úthlutað hefði verið á grundvelli reglunnar aðeins notaðir í 1-2 ár og síðan skipt fyrir aðra tíma eða skilað aftur. Á sumum flugvöllum þar sem umferð væri mikil eins og á London-Gatwick, Düsseldorf og Frankfurt væri innan við 50% af afgreiðslutímum úthlutað á grundvelli reglunnar um nýjan aðila, að hluta til vegna þess að umsóknir hefðu verið svo fáar. Nýting á afgreiðslutímum sem úthlutað hefði verið á grundvelli reglunnar væri einnig mun minni en nýting á öðrum afgreiðslutímum.

Þá segir að mikilvægi reglunnar um nýjan aðila væri ekki eins mikið ef viðskipti með afgreiðslutíma yrðu heimiluð. Hvað sem því líði myndi reglan halda áfram að hafa þýðingu, sérstaklega þegar afgreiðslutímum væri úthlutað, t.d. í kjölfar gjaldþrots flugfélaga. Vegna þessa hefðu verið lagðar til nokkrar breytingar á reglunni svo afgreiðslutímum yrði úthlutað til flugfélaga sem væru í betri stöðu til að auka samkeppni í flugi en gagnrýnt hafði verið hversu óskilvirk og lítið notuð reglan er í dag.

#### *Nýting á afgreiðslutímum*

Til að tryggja sem besta nýtingu á afgreiðslutímum á þeim flugvöllum þar sem flugumferð er hvað mest var gerð tillaga um að nýtingarhlutfall til að halda áður úthlutaðum afgreiðslutíma á grundvelli hefðarréttar verði hækkað úr 80% í 85%.

#### 2.3 Breytingar á reglum um úthlutun á afgreiðslutímum

Eins og áður segir setti framkvæmdastjórnin þann 1. desember 2011 fram tillögur um breytingar á reglugerð nr. 95/93 sem m.a. byggðu á niðurstöðum framangreindrar skýrslu. Samhliða útgáfu tillögu að nýrri reglugerð gaf framkvæmdastjórn ESB út vinnuskjal (e. *Working paper*) þar sem fjallað var um mögulegar aðgerðir og breytingar og afleiðingar þeirra. Framkvæmdastjórnin skoðaði m.a. þann möguleika að afnema reglur um úthlutun afgreiðslutíma og notast aðeins við leiðbeiningar IATA um afgreiðslutíma. Þá var sá möguleiki að gefa út leiðbeiningar (e. *Guidance material, Soft law*) um túlkun núverandi reglna. Það var þó niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að framangreindir kostir væru ekki heppilegir og að nauðsynlegt væri að endurskoða reglugerð nr. 95/93 í heild sinni.<sup>13</sup>

Framkvæmdastjórn ESB lagði til og skoðaði nánar þrjár breytingartillögur (e. *Policy packages*) á kerfinu. Í fyrstu breytingartillögunni fólst að sjálfstæði samræmingarstjóra yrði aukið og gagnsæi við úthlutun afgreiðslutíma yrði bætt. Þá var einnig lagt til aukið eftirlit til að tryggja rétta notkun afgreiðslutíma og samræming við annað regluverk ESB um flugsamgöngur. Í annarri tillögunni fólst sú viðbót að framsal og viðskipti með afgreiðslutíma á milli flugfélaga yrðu leyfð, reglan um nýjan keppinaut „new entrant rule“ yrði styrkt og endurbætt, nýir afgreiðslutímar (t.d. vegna stækkunar flugstöðva eða gjaldþrots flugrekanda) yrðu boðnir út og krafa gerð um bættu nýtingu afgreiðslutíma (hefðarreglan). Í þriðju tillögunni fólst allt framangreint auk þess að lagt var til að afgreiðslutímar yrðu teknir af flugfélögum á þétt setnum flugvöllum og boðnir út til hæstbjóðanda.<sup>14</sup> Það varð niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að byggja fyrirhugaðar breytingar á reglugerð nr. 95/93 á tillögu tvö.<sup>15</sup>

Í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar þar sem tillögur að nýrri reglugerð eru kynntar segir að markmið breytinganna væri að tryggja að flugfélög nýttu sem best þá afkastagetu sem væri í boði á flugvöllum. Til að ná þessu voru m.a. lagðar til breytingar sem:

<sup>13</sup> Sjá bls. 21-22 í vinnuskjalinu.

<sup>14</sup> Sjá bls. 26 í vinnuskjalinu.

<sup>15</sup> Sjá bls. 44 í vinnuskjalinu.

- Leyfa flugfélögum að eiga viðskipti sín á milli með afgreiðslutíma hvar sem er í Evrópu á gagnsæjan hátt.
- Endurbæta reglurnar þannig að auðveldara yrði fyrir nýja aðila að komast inn á markaði þar sem flugumferð væri mikil. Þetta myndi leiða til þess að fleiri flugfélög ættu möguleika í samkeppni við markaðsráðandi flugfélög á stærri flugvöllum.
- Bæta reglurnar þannig að flugfélög myndu nýta afgreiðslutíma sína betur innan hvers tímabils.
- Bæta reglurnar til að tryggja sjálfstæði samræmingarstjóra og auka gagnsæi í viðskiptum með afgreiðslutíma, í þeim tilgangi að auka skilvirkni á flugmörkuðum.
- Bæta upplýsingaflæði á milli samræmingarstjóra, flugvalla, flugfélaga og yfirvalda og samtaka sem fara með eftirlit og stjórn á flugumferð.

Í tillögunum var einnig gert ráð fyrir að umrætt nýtingarhlutfall myndi hækka úr 80% í 85%.

Sem fyrr segir tók Evrópuráðið afstöðu til þessara tillagna framkvæmdastjórnarinnar þann 29. október 2012. Samþykkti ráðið að flugfélög gætu keypt og selt afgreiðslutíma. Sumir fulltrúar í ráðinu höfðu þó áhyggjur af því að viðskipti með afgreiðslutíma gætu haft neikvæð áhrif, s.s. á tilteknum svæðum og að gróðasjónarmið myndu ráða för í slíkum viðskiptum. Aðrir fulltrúar, þ.m.t. framkvæmdastjórnin, lögðu hins vegar áherslu á að framkvæmd reglnanna yrði að vera samræmd ef þær ættu að ná tilgangi sínum. Var því samþykkt að aðildarríki gætu sett tímabundnar takmarkanir á viðskipti með afgreiðslutíma þar sem augljós vandamál væru til staðar vegna viðskiptanna. Slíkar takmarkanir þyrftu þó að vera gagnsæjar og án mismununar og tilkynntar til framkvæmdastjórnarinnar sem hefði heimild til að andmæla þeim. Aðildarríkjum yrði skylt að fara eftir rökstuddum ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar. Innan Evrópuráðsins var þó ekki meirihluti fyrir því að hækka umrætt nýtingarhlutfall í 85% í stað 80%. Var því lagt til að nýtingarhlutfallið yrði óbreytt.

Evrópuþingið samþykkti þessar tillögur þann 12. desember 2012.

#### 2.4 Nánar um fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli

Isavia sem er opinbert hlutafélag fer með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar og hefur m.a. það hlutverk að samræma og stjórna starfsemi flugrekenda sem starfa á flugvöllum. Á grundvelli reglugerðar Evrópuráðsins nr. 95/93 hefur Keflavíkurflugvöllur frá árinu 2006 verið flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma eða þriðja stigs flugvöllur, sbr. og 3. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Áður var flugvöllurinn annars stigs flugvöllur. Breytingarnar voru gerðar á grundvelli úttektar á afkastagetu flugvallarins árið áður þar sem niðurstaðan var að flugumferð á álagstímum væri orðin það mikil að sýnt þótti að vandamál kynnu að skapast við úthlutun á afgreiðslutímum. Úthlutun afgreiðslutíma er því í höndum samræmingarstjóra sem einn ber ábyrgð á úthlutuninni. Samræmingarstjóri Keflavíkurflugvallar er Frank Holton hjá fyrirtækinu Airport Coordination sem er staðsett á

Kastrupflugvelli í Kaupmannahöfn. Fyrirtækið hefur einnig með höndum samræmingu á Kastrupflugvelli og flugvellinum í Billund í Danmörku. Flestir alþjóðaflugvellir innan Evrópska efnahagssvæðisins eru einnig samræmdir.

Í samræmi við 5. gr. reglna nr. 1050/2008 er starfandi samræmingarnefnd á Keflavíkflugvelli. Í nefndinni eiga sæti þrjú aðilar sem eru fulltrúar frá Icelandair (sem er formaður), Primera Air og Isavia. Tvisvar á ári (í byrjun mars og byrjun september) eru haldnir fundir samræmingarnefndar. Þátt í fundinum taka fulltrúarnir í nefndinni auk nokkurra annarra starfsmanna Isavia og fulltrúar fyrirtækja sem hagsmuna eiga að gæta, s.s. frá WOW Air og flugafgreiðslufyrirtækjum sem starfa á flugvellinum, þ.e. IGS og Airport Associates. Ef upp kemur ágreiningur um úthlutun afgreiðslutíma skal samræmingarnefnd miðla málum ef unnt er og leggja fram tillögur fyrir samræmingarstjóra. Ef það skilar ekki árangri getur Flugmálastjórn Íslands eins og áður segir leitað sátta með viðeigandi samtökum fulltrúa flugrekenda eða flugvalla eða annars aðila. Ef ekki fæst lausn í málum má svo kæra þau til innanríkisráðherra.

Eins og komið hefur fram er það hlutverk samræmingarstjóra að taka við umsóknum um afgreiðslutíma og úthluta þeim í samræmi við framangreind ákvæði reglna nr. 1050/2008 og eftir atvikum í samræmi við leiðbeiningar IATA. Isavia úthlutar ekki afgreiðslutímum en annast á hinn bóginn utanumhald um starfsemi samræmingarstjóra og samræmingarnefndar. Isavia er einnig rekstraraðili Keflavíkflugvallar og stjórnar og hefur umsjón með flugvallarmannvirkjum. Þá fer Isavia með stjórn flugumferðar og eftirlit með starfsemi flugrekenda á flugvellinum. Einnig annast Isavia uppbyggingu innviða flugvallarins í samráði við notendur.

### 3.

#### **Ákvæði 16. gr. samkeppnislaga**

Í 1. og 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga segir:

*„Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn:*

- a. samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við [bannákvæði laga þessara, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafa verið samkvæmt þessum lögum],*
- b. athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna,*
- c. aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna.*

*Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi."*

Ákvæði 1. mgr. 16. gr. veita Samkeppniseftirlitinu þannig m.a. heimild til að grípa til bindandi íhlutunar gegn athöfnum opinberra aðila að uppfylltum tveimur skilyrðum. Annars vegar þarf að sýna fram á að viðkomandi aðgerð raski samkeppni og hins vegar að hún styðjist ekki við fullnægjandi lagaheimild. Samkeppnislög eru að þessu leyti almenn lög og eru gerðar hefðbundnar kröfur um skýrleika sérlaga til að þau gangi framar samkeppnislögum, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 411/2007, *Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið gegn Sálfræðingafélagi Íslands og gagnsök.*

Getur íhlutun skv. 16. gr. samkeppnislaga falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni eða bregðast við skaðlegum athöfnum opinberra aðila, sbr. 2. mgr. 16. gr. laganna.

### 3.1 Um heimild Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar

Isavia heldur því fram að heimild í 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008, sbr. gr. 8b í reglugerð nr. 95/93 þar sem fjallað er um inngríp samkeppnisyrvalda takmarkist við samninga fyrirtækja, samtaka þeirra eða samstilltar aðgerðir þeirra á milli eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þetta eigi ekki við hér á landi enda úthlutun í samræmi við reglur. Þá gangi sérlög almennum lögum framar, sbr. b-lið 16. gr. og 18. gr. samkeppnislaga. Þá vísar Isavia til þess að í nýjum tillögum framkvæmdastjórnarinnar að reglum um úthlutun afgreiðslutíma sem fjallað hefur verið um hér að framan sé frekar dregið úr heimildum samkeppnisyrvalda, sbr. 14. gr. í tillögum að nýjum reglum. Þannig sé heimild samkeppnisyrvalda bundin við samþykki á flutningi á afgreiðslutíma á milli flugrekenda í stað tilmæla um slíkt núna.

Icelandair hefur sett fram svipuð sjónarmið og kemur fram í máli félagsins að aðgerðir Samkeppniseftirlitsins takmarkist við að veita álit á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga. Einnig segir að inngríp samkeppnisyrvalda í úthlutun afgreiðslutíma geti falið í sér verulega íþyngjandi íhlutun fyrir Icelandair enda félagið haft lögmætar væntingar fyrir því að úthlutun afgreiðslutíma byggji á þeim skýru reglum sem hafi verið í gildi um hríð. Þá heldur Icelandair því fram að það sé rangt að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið „upp á eigin spýtur“ hvernig afgreiðslutímum á flugvöllum sé úthlutað. Ákvæði 10. gr. reglugerðarinnar feli í sér áréttingu á heimildum samkeppnisyrvalda til að grípa til aðgerða gegn misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sinni. Slík misnotkun geti falist í því að markaðsráðandi

flugfélög kaupi minni flugfélög til þess að eignast hefðarrétt á afgreiðslutíma þeirra. Þetta sé eina efnisreglan sem talin hafi verið felast í umræddu ákvæði reglugerðarinnar enda hafi hvergi annars staðar í Evrópu komið til álita að samkeppnisyfirvöld geti ákveðið hvaða afgreiðslutímum sé úthlutað til tiltekinna flugfélaga. Tilfærsla á afgreiðslutímum Icelandair myndi því brjóta gegn meðalhöfsreglu stjórnisýsluréttar enda slíkt inngrip með öllu óþarft til að koma í veg fyrir röskun á samkeppni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins ber hér að líta til þess að með lögum nr. 76/2008 var samgönguráðherra veitt heimild til að stofna opinbert hlutafélag um rekstur Keflavíkurflugvallar og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Í 1. mgr. 4. gr. laganna segir eftirfarandi um tilgang þessa félags:

*„Tilgangur félagsins er að annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Keflavíkurflugvallar sem borgaralegs alþjóðaflugvallar auk hagnýtingar flugvallarsvæðisins í þágu öryggis- og varnartengdrar starfsemi og þjóðlegra skuldbindinga ríkisins. Enn fremur skal félagið annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vöru á flugvallarsvæðinu, starfsemi sem er í beinum tengslum við flugrekstur, rekstur flugvalla og flugstöðvar og aðra starfsemi sem nauðsynlegt er að sé innan haftasvæðis flugverndar.“*

Samkvæmt þessu skal félagið bæði gæta að skyldum ríkisins að þjóðarrétti og stunda verslunarekstur og aðra atvinnustarfsemi. Í lögnum eru félaginu færð ýmis önnur opinber verkefni sem tengjast flugvellinum og flugvallarsvæðinu, sbr. t.d. 7. og 9. gr. laganna.

Á grundvelli framangreindrar heimildar var Isavia ohf. stofnað og tók við öllum eignum og verkefnum Flugstöða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. þann 1. maí 2010. Isavia rekur alla flugvelli og flugleiðsöguþjónustu hér á landi.

Í 2. gr. samkeppnislaga segir að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum eða opinberum aðilum. Samkvæmt 4. gr. laganna er fyrirtæki m.a. opinber aðili sem stundar atvinnurekstur. Atvinnurekstur telst skv. 4. gr. vera hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi endurgjalds, þar sem sýslað er með vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi. Samkvæmt þessu telst opinber aðili vera fyrirtæki skv. samkeppnislögum ef hann selur vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi. Ef opinber aðili telst ekki vera fyrirtæki skv. samkeppnislögum vegna þeirrar háttsemi sem til skoðunar getur hins vegar íhlutun komið til greina skv. b. lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Er tilgangur þess ákvæðis að tryggja að Samkeppniseftirlitið geti beitt sér gagnvart opinberum aðila, sem ekki telst í viðkomandi tilviki fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, sem raskar samkeppni án þess að hafa heimild eða skyldu til slíks skv. sérlögum.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Núgildandi ákvæði b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga var einnig að finna í eldri samkeppnislögum. Það ákvæði var lögfest með lögum nr. 107/2000. Í frumvarpi sem varð að þeim lögum segir: „Til að tryggja að breytingin á 17. gr. takmarki ekki möguleika samkeppnisyfirvalda samkvæmt gildandi lögum til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila er lagt til í b- lið að lögfest verði sú regla sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur mótað um slík tilvik, sbr. t.d. úrskurð nefndarinnar nr. 4/1997.“



Í ljósi framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að Isavia geti, almennt séð, talist bæði opinber aðili og fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga eftir því hvaða þáttur félagsins er til rannsóknar. Kjarni þessa máls eru samkeppnisleg álitæfni sem tengjast úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Isavia fer með „framkvæmdastjórn flugvallar“ í skilningi reglugerðar nr. 1050/2008 og fer sökum þessa með tiltekin verkefni skv. reglugerðinni sem tengjast úthlutun afgreiðslutíma á flugvellingum. Í ljósi þessa verður að mati Samkeppniseftirlitsins í þessu máli að líta á Isavia sem opinberan aðila í skilningi b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að ákvæði reglugerðar nr. 1050/2008 komi í veg fyrir beitingu b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga í þessu máli. Í 10. gr. reglugerðarinnar kemur fram að hún hafi ekki áhrif á vald opinberra yfirvalda til að krefjast færslu afgreiðslutíma á milli flugrekenda og til að stjórna því hvernig þeim sé úthlutað í samræmi við innlend samkeppnislög eða 52. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða reglugerða um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja. Í gr. 8b í reglugerð ráðsins nr. 95/93, sem innleidd var í landsrétt með framangreindri reglugerð, er sambærilegt ákvæði orðað svo:

*„Rétturinn til raða afgreiðslutíma, sem um getur í 2. mgr. 8. gr., skal ekki hafa í för með sér bótakröfur vegna takmörkunar, hömlunar eða afnáms hans samkvæmt lögum Bandalagsins, einkum við beitingu reglna sáttmálans er varða loftflutninga. Þessi reglugerð skal ekki hafa áhrif á vald opinberra yfirvalda til að krefjast færslu afgreiðslutíma milli flugrekenda og til að stjórna hvernig þeim er úthlutað í samræmi við innlend samkeppnislög eða 81. eða 82. gr. sáttmálans eða reglugerð ráðsins (EBE) nr. 4064/89 frá 21. desember 1989 um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja (\*). Þessar færslur mega ekki fara fram gegn greiðslu.“, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 793/2004.*

Með hliðsjón af þessu er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að umrædd ákvæði reglugerða sem gilda hér á landi sem og á Evrópska efnahagsvæðinu um úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum er ekki ætlað að hindra að samkeppnisyfirvöld geti gripið til hvers konar aðgerða á grundvelli samkeppnislaga vegna úthlutunar á afgreiðslutímum. Samkvæmt þessum skýra fyrirvara 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 geta þannig ákvæði reglugerðarinnar ekki falið í sér „sérstakar reglur um heimild eða skyldu“ til að raska samkeppni, sbr. b. liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Þá getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á að fyrirhuguð breyting á umræddu ákvæði geti á nokkurn hátt verið til þess fallin að draga úr eða koma í veg fyrir möguleika samkeppnisyfirvalda til íhlutunar vegna úthlutunarinnar. Samkvæmt tillögum að nýjum reglum er gert ráð fyrir að umrædd grein nr. 8b (verður 14. gr. skv. tillögum) breytist þannig að í stað orðsins „require“ komi orðið „approve“ auk þess sem vísað er til núgildandi ákvæða TFEU, þ.e. 101. og 102. gr. í stað 81. og 82. gr. Er þessi breyting á engan hátt til þess fallin að draga úr heimild samkeppnisyfirvalda til íhlutunar á grundvelli innlendra

samkeppnislaga. Hvað sem þessu líður er ljóst að umræddar breytingar hafa ekki tekið gildi og ekki verið teknar inn í EES samninginn. Þá má geta þess að eitt af megin markmiðum framkvæmdastjórnar ESB með endurskoðun reglna um afgreiðslutíma á flugvöllum er að auka virka samkeppni og samkeppnishæfni flugfélaga.<sup>17</sup>

Þá vísar Samkeppniseftirlitið til þess að samkvæmt umfjöllun sem fram kemur í áðurnefndri skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá mars 2011 *Impact assessment of revision to Regulation 95/93* er beinlínis gert ráð fyrir því að samkeppnisyrivöld geti afturkallað afgreiðslutíma af flugfélögum af samkeppnisástæðum ef ástæða þykir til. Þannig segir t.a.m. í skýrslunni þar sem fjallað er um möguleika á afturköllun á hefðarrétti og því að koma á útboðum á afgreiðslutímum:

*„We discuss together the option of withdrawal of slots with the options for auctioning of slots, as these are inter-dependent. There would be no benefit in withdrawing slots other than to auction them, except in occasional cases where it might be necessary to withdraw slots from a carrier for competition reasons.“<sup>18</sup>*

Neðanmáls við þessa mgr. segir að gert sé ráð fyrir að ákvörðun um þetta sé tekin af viðeigandi samkeppnisyrivöldum í hverju máli fyrir sig og að svo verði áfram. Í neðanmálgreininni segir:

*„It is assumed that this will continue to be decided by the appropriate competition authorities on a case-by-case basis.“*

Með hliðsjón af framangreindu er því ljóst að umræddu regluverki er ekki ætlað að takmarka beitingu almennra samkeppnislaga. Grein nr. 8b í reglugerð nr. 95/93, sbr. samhljóða ákvæði í 10. gr. reglna nr. 1050/2008, kveður skýrt á um heimildir samkeppnisyrivalda til íhlutunar vegna úthlutunar afgreiðslutíma á grundvelli innlendra samkeppnislaga, sbr. *„allocated pursuant to national competition law“*. Þá er enn fremur ljóst að fyrirhugaðar breytingar á orðalagi greinarinnar munu ekki hafa nein áhrif á möguleika samkeppnisyrivalda til íhlutunar nái þær fram að ganga.

Í þessu sambandi má einnig vísa til skýrslu sem unnin var af samkeppnisyrivöldum í Bretlandi (Office of Fair Trading) og flugmálafyrivöldum (Civil Aviation Authority) þar í landi sem kom út í júní 2005 *Competition issues associated with the trading of slots*. Eins og nafn skýrslunnar ber með sér var henni ætlað að greina möguleg samkeppnisleg vandamál í tengslum við viðskipti með afgreiðslutíma en eins og áður hefur komið fram hafa þau verið heimil í Bretlandi frá árinu 1999. Í skýrslunni er fjallað um möguleika til íhlutunar vegna þessara vandamála á grundvelli samkeppnislaga. Um þetta segir m.a.: *„In terms of EC competition law, there are three key areas of legislation to consider: the European*

<sup>17</sup> Sjá mgr. 71 í vinnuskjali (e. *Working paper*) framvæmdastjórnarinnar: *„SO2 [Specific objective]. Enhance fair competition and competitiveness of operators. This objective will aim at stimulating effective and undistorted competition to help ensure that passengers are offered the best possible travel options, which will in turn help maintain and improve the sector's competitiveness.“*

<sup>18</sup> Sjá bls. 297 í skýrslunni. Grein 11.82 Option C5: Withdrawal and auction of slots.

*Community Merger Regulation (ECMR); Article 81 and Article 82. There also exists national competition law, which can differ in certain respects; and in UK there exists options for wider market studies and investigations.*"<sup>19</sup> Þá er fjallað nánar um heimildir breskra samkeppnisyfirvalda sem fela í sér möguleika til íhlutunar sem getur falið í sér bindandi fyrirmæli eða jafnvel uppskiptingu fyrirtækja ef sýnt þykir fram á að aðstæður á markaði raski samkeppni. Ekki er skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar að brot á bannreglum hafi verið framið og er eðlislíka heimild að finna í 16. gr. samkeppnislaga.<sup>20</sup> Slíkar heimildir er hins vegar ekki að finna í ESB-samkeppnisrétti og er ljóst að bresk yfirvöld leggja það til grundvallar að umrætt regluverk um afgreiðslutíma á flugvöllum komi ekki í veg fyrir að þau geti beitt sérstökum heimildum samkvæmt breskum samkeppnisrétti vegna samkeppnisvandamála sem tengjast afgreiðslutímum. Með sama hætti er Samkeppniseftirlitinu heimilt að beita sérstökum heimildum skv. samkeppnislögum, sbr. 16. gr. laganna, enda sérstaklega tekið fram í framangreindum reglugerðum að beita megi innlendum samkeppnislögum.

Ekki þykir rétt í máli þessu að beita 11. gr. samkeppnislaga þrátt fyrir að Isavia sé markaðsráðandi og njóti jafnframt einokunarstöðu í rekstri flugvalla sem geta þjónað millilandaflugi til og frá Íslandi, sbr. nánari umfjöllun í næsta kafla. Helgast það að hlutverki Isavia skv. reglugerð nr. 1050/2008.

Ljóst er af ákvæðum 13. gr. reglugerðarinnar að kvartanir vegna m.a. úthlutunar afgreiðslutíma er unnt að bera undir samræmingarnefnd og eftir atvikum leita sátta fyrir atbeina Flugmálastjórnar Íslands. Náist ekki sátt innan tveggja mánaða er heimilt að kæra ágreining til innanríkisráðherra. Samkeppniseftirlitið telur að þetta ákvæði reglugerðarinnar hafi ekki áhrif á beitingu samkeppnislaga í málinu enda ákvæði 10. gr. skýrt að því leyti að samkeppnisyfirvöld geta krafist færslu afgreiðslutíma á milli flugrekenda og stjórnað því hvernig þeim er úthlutað eins og áður greinir. Þannig er með öðrum orðum ekki gerður fyrirvari í reglunum fyrir beitingu 10. gr. að áður hafi reynt á 13. gr. þar sem fjallað er um kvartanir og áfrýjunarrétt.

### 3.2 Beina ber málinu að Isavia

Isavia hefur í athugasemdum sínum m.a. byggt á því að félagið úthluti ekki afgreiðslutímum. Isavia sé rekstraraðili flugvallarins í samráði við notendur (notendanefnd), hafi umsjón með mannvirkjum, annist stjórn (umferðastjórn) á starfsemi flugrekenda á flugvelli og umsýslu afgreiðslutíma. Þá annist Isavia úthlutun á stæðum, þ.e. að skipuleggja við hvaða hlið loftfar skuli leggja innan þess afgreiðslutíma sem flugrekandanum hafi verið úthlutað. Isavia haldi einnig utan um starfsemi samræmingarstjóra og samræmingarnefndar. Þannig sé gagnrýni og ýmsum kröfum í erindi kvartanda ranglega beint að félaginu sem beri ekki ábyrgð á úthlutun afgreiðslutímans.

Eins og fyrr sagði er það mat Samkeppniseftirlitsins að í máli þessu teljist Isavia vera opinber aðili í skilningi 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Isavia virðist hins vegar byggja á

<sup>19</sup> Sjá mgr. 3.11 í skýrslunni.

<sup>20</sup> Sjá mgr. 3.21 í skýrslunni.

Því að mögulegri íhlutun í málinu beri ekki að beina að félaginu heldur samræmingarstjóra sem starfar á grundvelli reglugerðar nr. 1050/2008.

Við mat á þessu ber fyrst að líta til þess að umrædd reglugerð er sett með stoð í lögum um loftferðir. Í 57. gr. c laga um loftferðir, með síðari breytingum segir:

*„Flugmálayfirvöld geta tekið til athugunar skipulag afgreiðslugetu flugvallar og krafist úrbóta, ef kostur er, í samræmi við reglur sem ráðherra setur:*

*a. ef hún er ófullnægjandi fyrir núverandi eða áætlaða flugumferð á tilteknum tímabilum,*

*b. þegar nýir flugrekendur eiga í erfiðleikum með að fá þar afgreiðslutíma,*

*c. ef tilmæli þess efnis hafa borist frá flugrekendum sem sjá um meira en helming af flugumferð um flugvöllinn eða*

*d. vegna tilmæla frá flugvallarstjórn.*

*Í reglunum skal m.a. koma fram hvernig standa skuli að mati á afkastagetu, úthlutun afgreiðslutíma og breytingum þar á.*

*Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð, þar á meðal um:*

*a. tilnefningu flugvallar með tilliti til skipulagningar afgreiðslugetu flugvallarins;*

*b. skipun samráðs- eða samræmingarstjóra flugvallar og starfsskyldur þeirra;*

*c. skipun samræmingarnefndar tilnefnds flugvallar auk verkefna hennar;*

*d. skyldu flugrekenda, m.a. til upplýsingagjafar og starfrækslu flugstarfsemi á ákveðnum tímum;*

*e. heildarskrá afgreiðslutíma, úthlutun og breytingar á honum;*

*f. kvaðir á úthlutun afgreiðslutíma vegna opinberrar þjónustu á flugleiðum;*

*g. kvartanir og áfrýjunarrétt; og*

*h. takmörkun á bótaábyrgð samræmingarstjóra.“*

Ákvæði þetta á rót sína að rekja til laga nr. 75/2005 sem breyttu lögum um loftferðir. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 75/2005 er þetta nýmæli skýrt svo:

*„Þá er lagt til að tekið verið upp nýmæli um afkastagetu á flugvöllum (c-liður 7. gr., þ.e. 57. gr. c) en um langt árabíl hafa ríki, sérstaklega í Evrópu, glímt við mikla flugumferð og takmarkaða afkastagetu flugvalla. Evrópusambandið setti þegar á árinu 1993 reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma (slot allocation) á flugvöllum þar sem hann var takmarkaður með reglugerð EBE nr. 95/93 frá 18. janúar 1993 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum. Reglugerðinni var síðan breytt með reglugerð ráðsins EBE nr. 793/2004 frá 21. apríl 2004. Með reglugerðinni er verið að setja ramma um afgreiðslutíma (slot) á flugvöllum. Með því er átt við úthlutun á áætluðum komu- og brottfarartíma á flugvelli vegna ferða loftfars á tilteknum degi. Þessi úthlutun fer aðeins fram á flugvöllum sem flokkaðir hafa verið sem samræmdir flugvellir, þ.e. þar sem afgreiðslugeta er ófullnægjandi eða nýir aðilar eiga í verulegum erfiðleikum með að fá afgreiðslutíma eða þörf er talin á því af öðrum ástæðum og takmarka þarf aðgang að flugvelli vegna þessa.“*

Ákvæðinu var breytt með lögum nr. 15/2009 og bættist þá við ný málsgrein, 3. mgr., en í henni er „kveðið á um skýrari lagastoð fyrir innleiðingu gerða Evrópusambandsins á sviði flugafgreiðslu og flugafgreiðslutíma.“, sbr. frumvarp sem varð að þeim lögum. Í frumvarpinu segir einnig:

*„Lagt er til að ný málsgrein bættist við 57. gr. c laganna sem kveði nánar á um afgreiðslugetu flugvalla, í hvaða tilvikum eigi að taka hana til skoðunar og hverjir geti farið fram á það. Afgreiðslugetan kemur aðeins til skoðunar ef umferðarmagn um flugvöll leiðir til útgáfu sérstakra afgreiðslutíma (slot allocation) til landingar eða brottflugs. Jafnframt er kveðið á um heimild samgönguráðherra til að setja nánari reglur um fyrirkomulagið.*

*Tekið er mið af áskilnaði reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 95/93 frá 18. janúar 1993 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 793/2004 frá 21. apríl 2004 um breytingu á fyrrgreindu reglugerðinni.*

*Samkvæmt a-lið er ráðherra veitt heimild til að kveða á um tilnefningu flugvallar. Annars vegar er gert ráð fyrir að flugvöllur geti verið tilnefndur sem flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma. Hins vegar mun verða hægt að tilnefna flugvöll sem flugvöll með afgreiðslutíma eftir samráði. Í b-lið er gert ráð fyrir að settar verði reglur um skipun samráðs- eða samræmingarstjóra flugvalla og starfsskyldur þeirra. Mikilvægt er að þeir ræki störf sín í hvívetna á sjálfstæðan, hlutlausan og skýran hátt og án mismununar. Gert er ráð fyrir að samræmingarstjóri komi til með að bera ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma og hafa eftirlit með að starfsemi flugrekenda samræmist þeim afgreiðslutíma sem úthlutað er, í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Samráðsstjóra er ætlað að hafa eftirlit með að starfsemi flugrekenda samræmist þeim áætlunum sem þeim er gert að fylgja. Um skyldur samráðs- og samræmingarstjóra verður að öðru leyti kveðið á um í reglugerðinni.*

*Gert er ráð fyrir að framkvæmdastjórn flugvallar verði falið að skipa samræmingarnefnd flugvallar með skammtaðan afgreiðslutíma skv. c-lið. Nánari ákvæði um ábyrgð og verksvið nefndarinnar verða í reglugerð. Jafnframt verður kveðið á um skyldu flugrekenda, m.a. til upplýsingagjafar og starfrækslu flugstarfsemi á ákveðnum tímum og um afleiðingar þess að gögnum er ekki skilað á tilsettum tíma, sbr. d-lið.“*

Á grundvelli framangreindar heimildar í 57. gr. c loftferðalaga setti samgönguráðherra framangreinda reglugerð nr. 1050/2008, sbr. einnig reglugerð nr. 840/2009. Efni reglugerðarinnar var lýst með heildstæðum hætti hér að framan.

Ljóst er samkvæmt framansögðu að markmið 57. gr. c laga um loftferða er að innleiða EES reglur um úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllum. Er tilgangur þeirra reglna ekki síst sá að stuðla að því að nýir keppinoutar hafi möguleika til þess að ná fótfestu á flugmörkuðum og efla þar með samkeppni á þessu sviði viðskipta. Í þessu skyni er ráðherra veitt heimild til að setja reglur sem eiga að gera það kleift að bregðast við þegar nýir flugrekendur eiga erfitt

með að fá afgreiðslutíma. Jafnframt hefur ráðherra skv. ákvæðinu heimild til að setja í reglugerð ákvæði um hið almenna fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma sem mælt er fyrir um í umræddum EES-reglum, þ.m.t. um skipan og hlutverk samræmingarstjóra.

Í 1. og 2. mgr. 4. gr. reglugerðar ráðsins nr. 95/93, sbr. reglugerð nr. 793/2004, segir:

*„1. Aðildarríki sem ber ábyrgð á flugvelli með afgreiðslutíma eftir samráði eða flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma skal sjá til þess að hæfur einstaklingur eða lögaðili verði skipaður sem samráðs- eða samræmingarstjóri flugvallarins, að höfðu samráði við flugrekendur sem nota flugvöllinn reglulega, fulltrúa samtaka þeirra og framkvæmdastjórn flugvallarins og samræmingarnefndina ef hún hefur verið skipuð. Skipa má sama samráðs- eða samræmingarstjóra fyrir fleiri en einn flugvöll.*

*2. Aðildarríkið, sem ber ábyrgð á flugvelli með afgreiðslutíma eftir samráði eða flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma, skal tryggja:*

*a) að samráðsstjóri flugvallar með afgreiðslutíma eftir samráði ræki störf sín í samræmi við þessa reglugerð á sjálfstæðan, hlutlausan og skýran hátt og án mismununar,*

*b) sjálfstæði samræmingarstjóra á flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma með því að gera hlutverk samræmingarstjóra óháð hagsmunaaðilum. Fyrirkomulag við fjármögnun starfsemi samræmingarstjóra skal vera þannig að sjálfstæði hans sé tryggt,*

*c) að samræmingarstjóri ræki starf sitt í samræmi við þessa reglugerð á hlutlausan og skýran hátt og án mismununar."*

Með reglugerð samgönguráðherra nr. 1050/2008 um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla eru vissar skyldur íslenska ríkisins skv. reglugerð nr. 95/93 í raun framseldar til Isavia. Í 2. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 eru m.a. hugtökin framkvæmdastjórn flugvallar og flugvöllur með skammtaðann afgreiðslutíma skilgreind. Er tekið fram að framkvæmdastjórn flugvallar hafi það hlutverk *„að stjórna og hafa umsjón með flugvallarmannvirkjum ásamt því að samræma og stjórna starfsemi flugrekenda sem starfa á flugvöllum...“*. Isavia er sá aðili sem fer með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar og er því samkvæmt framansögðu almennt séð ætlað að samræma og stjórna starfsemi flugrekenda á honum. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 er sú skylda lögð á Isavia að *„sjá til þess að hæfur einstaklingur eða lögaðili verði skipaður sem samráðs- eða samræmingarstjóri flugvallarins ...“* Isavia greiðir fyrir þjónustu samræmingarstjóra, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. skipar Isavia einnig samræmingarnefnd flugvallarins. Í athugasemdum Isavia kemur fram að félagið haldi utan um starfsemi samræmingarstjóra og samræmingarnefndar.

Mælt er fyrir um störf og skyldur samræmingarstjóra í 4. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Í 2. mgr. segir:

*„Samráðsstjóri flugvallar með afgreiðslutíma eftir samráði skal rækja störf sín í samræmi við reglugerð þessa á sjálfstæðan, hlutlausan og skýran hátt og án mismununar. Samræmingarstjóri skal vinna sjálfstætt á flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma og vera óháður hagsmunaaðilum. Fyrirkomulag við fjármögnun starfsemi samræmingarstjóra skal vera þannig að sjálfstæði hans sé tryggt. Samræmingarstjóri skal rækja starf sitt í samræmi við þessa reglugerð á hlutlausan og skýran hátt og án mismununar.“*

Í 4. mgr. 4. gr. segir:

*„Samræmingarstjóri skal einn bera ábyrgð á úthlutun afgreiðslutíma. Hann skal úthluta afgreiðslutímum í samræmi við ákvæði þessarar reglugerðar og sjá til þess að í neyð sé hægt að úthluta afgreiðslutímum utan skrifstofutíma.“*

Varðandi framangreindar kröfur um sjálfstæði og óhæði samræmingarstjórans ber að hafa í huga framangreind markmið reglugerðar ráðsins nr. 95/93. Segja má að þau markmið taki í aðalatriðum til þess að tryggja að aðferðir til að veita flugrekendum aðgang að flugvöllum byggji á sanngirni og jafnræði þannig að samkeppni sé varðveitt og stuðlað sé að hámarks nýtingu á flugvöllum.<sup>21</sup> Í aðfararorðum reglugerðar ráðsins nr. 95/93 er rætt um þá stefnu að efla samkeppni á flugmarkaði og bent á að í því sambandi sé öflugur „*stuðningur við flugfélög sem hyggjast hefja rekstur á leiðum innan bandalagsins er nauðsynlegur.*“ Fram kemur einnig að til að tryggja markmið reglugerðarinnar verði úthlutun á flugvöllum „*þar sem umferðarþröng er mikil að byggjast á reglum sem eru, hlutlausar, skýrar og án mismununar.*“ Liður í þessu er að hlutlaus samræmingarstjóri annist almennt úthlutun afgreiðslutíma. Skipan og starfsemi hlutlauss samræmingarstjóra á þannig m.a. að stuðla að því að markmið um samkeppni á þessu sviði gangi eftir. Afskipti almennra samkeppnisyrivalda af starfsemi samræmingarstjóra eða framkvæmdastjórn flugvallar, í því skyni að efla samkeppni enn frekar, er því ekki í ósamræmi við kröfur um sjálfstæði og óhæði eða öðru leyti við það kerfi sem umræddar EES reglur leggja til grundvallar. Þvert á móti er gert ráð fyrir slíkum afskiptum, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 1052/2008 og gr. 8b í reglugerð nr. 95/93.

Í málinu liggur fyrir að skipaður hefur verið samræmingarstjóri skv. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Í gildi er samningur, dags. 11. september 2007, milli „*Keflavík Internantional Airport & Airport Cordination Denmark*“. Í honum kemur fram að „*ACD/Frank Holton, Managing Director of ACD*“ sé skipaður samræmingarstjóri Keflavíkurflugvallar. ACD er skammstöfun á fyrirtækinu Airport Coordination Denmark A/S. Fram kemur að starf samræmingarstjórans skuli byggjast á reglugerð ráðsins nr. 95/93, sbr. og reglugerð nr. 793/2004. Í samningnum er mælt fyrir um greiðslur til handa samræmingarstjóranum. Í honum er einnig eftirfarandi tekið fram:

---

<sup>21</sup> Sjá t.d. framlag ESB og aðildarríkja þess á ATCONF (Worldwide Air Transport Conference) 18-22/3 2013: „*Depending on the characteristics of the airport, slot allocation may be necessary at specific times of the day or during certain busy periods. The objective is to ensure that access to congested airports is organised through a system of fair, non-discriminatory and transparent rules for the allocation of landing and take-off slots so as to ensure optimal utilisation of airport capacity and to allow for fair competition.*“ (aðgengilegt á iaco.int)

*„Airport Coordination Denmark and/or Frank Holton can never be held responsible or liable for any kind of claim deriving from actions executed on the basis of this contract- neither from Keflavik Airport or from any airline or any other party.“*

Fram kemur að báðir samningsaðilar geti hvenær sem er sagt samningnum upp að gefnum þriggja mánaða uppsagnarfresti.

Samkvæmt framansögðu hefur verið samið við danskt fyrirtæki að annast samræmingarstjórn á Keflavíkurflugvelli. Það fyrirtæki hefur ekki aðsetur hér á landi heldur sinnir þessari starfsemi í aðalatriðum frá Kastrup flugvelli í Danmörku. Þá hefur verið samið við það fyrirtæki með þeim hætti að það geti ekki borið neins konar ábyrgð á þessari starfsemi. Þá getur þetta fyrirtæki með skömmum fyrirvara hætt að sinna þessari samræmingarþjónustu ef það svo kýs. Á grundvelli þessa samnings má segja að þessi samræmingarstjóri sé því eins konar undirverktaki/þjónustuaðili Isavia sem tekur að sér úthlutun afgreiðslutíma.

Eins og fyrr sagði er Isavia falið það hlutverk að stjórna og hafa umsjón með flugvallarmannvirkjum ásamt því að samræma og stjórna starfsemi flugrekenda sem starfa á Keflavíkurflugvelli, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Er það og í samræmi við skýrar skyldur félagsins skv. lögum nr. 76/2008. Af þessu leiðir að það er Isavia sem ber endanlega ábyrgð á öllum þáttum í rekstri flugvallarins, þ.m.t. að skipa samræmingarstjóra eða segja upp samningi við hann.

Eins og rökstutt er hér að framan er Isavia opinber aðili í skilningi b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Í ljósi þess og með hliðsjón af framangreindu hlutverki Isavia og eðli samningsins við hið danska fyrirtæki þykir óhjákvæmilegt annað en að beina málinu að Isavia.

### 3.3 WOW Air er aðili að málinu

Í máli þessu hafa bæði Isavia og Icelandair lagt á það áherslu að WOW Air hafi ekki aðild að þessu máli þar sem félagið hafi ekki verið flugrekandi og geti því ekki sjálfst sótt um afgreiðslutíma. Í sjónarmiðum Icelandair kemur t.a.m. fram að „[f]erðasaliinn WOW Air hefur ekki flugrekstrarleyfi heldur snýr starfsemi félagsins einungis að farmiðasölu fyrir erlenda flugrekendur.“

Vegna þessa vill Samkeppniseftirlitið benda á að í máli þessu er til skoðunar hvort fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli hafi skaðleg áhrif á samkeppni á mörkuðum fyrir áætluarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku í skilningi b-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, t.d. með því að keppinautum sem starfa á umræddum samkeppnismörkuðum sé mismunað. Þó WOW Air hafi ekki verið flugrekandi (fram til 29. október sl.) í skilning laga nr. 60/1998 um loftferðir heldur „Íslenskur ferðasali“ er félagið einn helsti keppinautur Icelandair á skilgreindum mörkuðum þessa máls sem nánar verður fjallað um hér á eftir. Má í þessu sambandi vísa til



dóms Hæstaréttar Íslands frá 9. febrúar 2012 í máli nr. 205/2011 *Samkeppniseftirlitið gegn Icelandair ehf. og gagnsök* þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að Iceland Express (sem einnig var íslenskur ferðasali) og Icelandair væru keppinautar á mörkuðum fyrir áætlunarflug á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar annars vegar og Keflavíkur og London hins vegar.

Vegna sjónarmiða aðila er þó rétt að benda á að sá flugrekandi sem starfar fyrir WOW Air er litháenska flugfélagið Avion Express en það félag hefur öll tilskilin flugrekstrarleyfi á Evrópska efnahagsvæðinu til að sinna umræddu áætlunarflugi fyrir WOW Air. Avion Express ber því ábyrgð á fluginu, s.s. lofthæfi flugvéla og þjálfun áhafna. WOW Air hefur á hinn bóginn annast sjálfst umsóknir um afgreiðlutíma fyrir sín flug til og frá Íslandi til samræmingarstjóra Keflavíkurflugvallar enda það félag sem skipuleggur flugáætlunina. Þá hefur Flugmálastjórn Íslands gefið út yfirlýsingu þess efnis að WOW Air (og áður Iceland Express) sé heimilt að kalla sig flugfélag þó félagið sé ekki flugrekandi í skilningi nefndra laga.<sup>22</sup>

Þess ber þó að geta að WOW Air hefur nú sótt um og fengið flugrekstrarleyfi frá Samgöngustofu.<sup>23</sup> Hvað sem því líður er ljóst að mál þetta snýst um að meta hvort það fyrirkomulag sem Isavia notar við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli og lýst hefur verið hér að framan raski samkeppni á milli WOW Air annars vegar og aðallega Icelandair hins vegar. WOW Air hefur því ríkra lögvarinna hagsmuna að gæta í þessu máli og telst því aðili að því, sbr. 5. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005.<sup>24</sup> Skiptir í því sambandi ekki máli hvort WOW Air sé að formi til íslenskur flugrekandi, flugfélag eða ferðasali.

Með hliðsjón af þessu þarf því í máli þessu að taka til skoðunar hvort fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 16. gr. samkeppnislaga. Áður en tekin verður afstaða til þessa er þó rétt að greina frá þeim mörkuðum sem málið varðar og lýsa stöðu fyrirtækja á þeim.

---

<sup>22</sup> Sjá frétt á heimasíðu Flugmálastjórnar Íslands frá 26. október 2012.

<http://ww2.caa.is/Flugmalastjorn/Frettir/Frett/156>

<sup>23</sup> Flugrekstrarleyfið er dags. 29. október 2013. [http://ww2.caa.is/media/PDF/AOC\\_fyrsta\\_utg\\_20131029.pdf](http://ww2.caa.is/media/PDF/AOC_fyrsta_utg_20131029.pdf).

<sup>24</sup> Sjá einnig athugasemdir með stjórnslutímum nr. 37/1993. „Ómögulegt er hins vegar að gefa ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær maður telst aðili máls og hvenær ekki, heldur ræðst það af málsatvikum hverju sinni. Það sem ræður úrslitum í því efni er það hvort maður teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta, en það ræðst m.a. af því um hvaða svið stjórnslunnar er að ræða.“

#### 4.

##### Skilgreining markaða og aðstæður á þeim

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Í því máli sem hér um ræðir telur Samkeppniseftirlitið að gera þurfi grein fyrir annars vegar þeim markaði sem Isavia starfar á og hefur áhrif í þessu máli, þ.e. markaði fyrir starfsemi millilandaflugvallar og hins vegar mörkuðum fyrir áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða erlendis en á þeim markaði starfa m.a. WOW Air og Icelandair. Verður nú gerð nánari grein fyrir þessum mörkuðum.

##### 4.1 Markaður fyrir millilandaflugvelli

Í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB þar sem starfsemi flugvallar hefur verið til skoðunar má segja að þeir hafi verið skilgreindir sem veitendur á þjónustu við flugvallarnotendur í víðum skilningi. Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá árinu 2006 í máli þar sem til umfjöllunar var samruni m.a. Ferrovial (sem rekur flugvöllinn í Belfast) og BAA (sem t.d. rekur London-Heathrow) var markaðurinn skilgreindur með eftirfarandi hætti:<sup>25</sup>

- Þjónusta við flugfélög er varðar innviði flugvallarins, s.s. þróun, viðhald, notkun og ráðstöfun flugbrauta og brauta sem tengja flugbrautir, flugstöð og önnur flugvallarmannvirki, sem og samhæfing og stjórn yfir starfsemi sem þar fer fram.
- Flugþjónusta við farþegaflugvélar, s.s. stæðaúthlutun, töskufgreiðsla, áfylling eldsneytis, umsjón og eftirlit á jörðu niðri og umsýsla flugáhafna.
- Þjónusta við flugfarþega, s.s. verslunar- og veitingaþjónusta, sem og sala á auglýsingaplássi innan flugstöðvarinnar.<sup>26</sup>

Hefur einnig verið byggt á svipaðri nálgun í ýmsum eldri ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar.<sup>27</sup> Segja má að þessar skilgreiningar taki mið af þörfum og eftirspurn notenda flugavalla og flugstöðva, þ.e. flugfélaga, farþega og annarra aðila sem geta verið fyrirtæki sem gera samninga við flugvelli um að veita þar tiltekna þjónustu, s.s. veitingastaðir. Staðganga á milli flugvallar hefur verið tekin til skoðunar af framkvæmdastjórninni í t.d. ákvörðun sem varðaði starfsemi flugvallanna Orly og Charles de Gaulle (CDG) sem báðir eru í París.<sup>28</sup> Í málinu, þar sem til skoðunar var gjaldtaka Aéroports de Paris-ADP (rekstraraðila flugvallanna) af flugafgreiðsluáðilum var talið að flugvellirnir störfuðu á sama markaði. Flugfélög sem sinntu bæði innanlands- og

<sup>25</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, COMP/M.4164 Ferrovial/Quebec/GIC/BAA frá 23. maí 2006.

<sup>26</sup> Í ákvörðuninni var þetta orðað svo: „... (i) provision of airport infrastructure services to airlines (including the development, maintenance, use and provision of the runway facilities, taxiways and other airport structure, as well as the co-ordination and control of the activities performed on these infrastructures); (ii) provision (or contracting) of ground-handling services (e.g. ramp-handling, baggage handling, fuel and oil handling, ground administration and supervision, flight operations, crew administration); and (iii) provision (or contracting) of associated commercial services (e.g. food and beverages, sale of advertising space).”

<sup>27</sup> Sjá t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í málum COMP/M.3823 frá 8. ágúst 2005 og IV/M786-Birmingham International Airport frá 23. mars 1997.

<sup>28</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, IV/35.613 - Alpha Flight Services/Aéroports de Paris frá 11. júní 1998.

millilandaflugi til og frá París höfðu enga aðra valkosti en að nota þessa flugvelli. Aðrir flugvellar voru staðsettir í mörg hundruð kílómetra fjarlægð og þá yfirleitt í öðrum aðildarríkjum ESB.<sup>29</sup>

Með hliðsjón af framansögðu telur Samkeppniseftirlitið að einn af þeim mörkuðum sem hafa áhrif í þessu máli sé þjónusta flugvalla við flugfélög sem fljúga á milli Íslands og áfangastaða erlendis, sbr. þá þjónustubætti sem tilgreindir voru hér að ofan og þá einkum stæðaúthlutanir. Keflavíkurlugvöllur er eini flugvöllurinn hér á landi sem þjónar millilandaflugi. Þó flogið sé áætlunarflug á milli Reykjavíkurlugvallar og áfangastaða í Færeyjum og Grænlandi auk þess sem stöku sinnum hefur verið boðið upp á millilandaflug frá Akureyri er starfsemi þessara flugvalla það takmörkuð að þeir geta ekki talist hluti af landfræðilegum markaði þessa máls. Samkeppniseftirlitið telur því að þjónusta Keflavíkurlugvallar við flugfélög sem sinna millilandaflugi og þá einkum stæðaúthlutun sé einn af þeim mörkuðum sem áhrif hafa í máli þessu.

#### 4.2 Aðstæður á Keflavíkurlugvelli

Isavia er opinbert hlutafélag í eigu ríkisins og annast það rekstur og uppbyggingu Keflavíkurlugvallar og reyndar allra annarra flugvalla á Íslandi. Starfsemi fyrirtækisins skiptist í nokkur svið sem afmarka starfsemina og þá þjónustu sem veitt er flugnotendum á Keflavíkurlugvelli. Þeirra á meðal er svið sem annast rekstur og viðhald Keflavíkurlugvallar sem er „*miðstöð millilandaflugs á Íslandi með reglubundið áætlunarflug til fjölda áfangastaða í Evrópu og Ameríku.*“ Annað svið er Flugstöð Leifs Eiríkssonar sem annast rekstur, viðhald og uppbyggingu flugstöðvarinnar á Keflavíkurlugvelli, flugvernd og aðra starfsemi í tengslum við flugrekstur.<sup>30</sup> Starfsemi á Keflavíkurlugvelli er ekki aðeins sinnt af Isavia. Fjölmörg fyrirtæki, m.a. á sviði flugþjónustu og verslunar- og veitingarrekstrar eru með samninga um starfsemi á flugvellinum og í flugstöðinni. Stæðaúthlutun er þó sinnt af Isavia fyrir milligöngu samræmingarstjóra eins og útskýrt hefur verið hér að framan.

Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið ljóst að Isavia sé markaðsráðandi og njóti jafnframt einokunarstöðu í rekstri flugvalla sem geta þjónað millilandaflugi til og frá Íslandi. Aðeins er um einn flugvöll að ræða sem sinnt getur þessu hlutverki, þ.e. Keflavíkurlugvöll. Einnig er ljóst að jafnvel þó litið væri svo á að landfræðilegur markaður væri víðari og t.a.m. Reykjavíkurlugvöllur væri talinn hluti af þeim markaði þá fer Isavia einnig með yfirráð yfir þeim flugvelli. Það myndi því engu breyta um markaðsráðandi stöðu Isavia.

#### 4.3 Áætlunarflug til og frá Íslandi

Í málum samkeppnisyrvalda sem varða flugmarkaði hafa markaðir verið skilgreindir þannig að flug á milli tveggja áfangastaða sé sérstakur markaður, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17-18/2003 *Icelandair og Iceland Express*

<sup>29</sup> Um þetta segir í ákvörðuninni: „(60) Domestic or international airlines leaving or arriving in the Paris region use the Orly and CDG airports. Other airports capable of providing such a wide range of air services to the same destinations are several hundred kilometres away and generally situated in other Member States. Orly and CDG also play a special role as hubs enabling passengers on a very large number of domestic airlines to transfer to other domestic, intra-Community or international services.“

<sup>30</sup> Upplýsingar sem fram koma á heimasíðu Isavia, [www.isavia.is](http://www.isavia.is). Heimasíða heimsótt þann 1. október 2013.

gegn samkeppnisráði. Sjá einnig úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/2007 *Icelandair ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 9. febrúar 2012 í máli nr. 205/2011 *Samkeppniseftirlitið gegn Icelandair ehf. og gagnsök*.<sup>31</sup> Áætlunarflug hefur ekki verið talið tilheyra sama markaði og leiguflug, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2009 *Samruni Eignarhaldsfélagsins Fengs hf. og Ferðaskrifstofu Íslands ehf.* Þá hafa fraktflutningar verið taldir tilheyra sérstökum þjónustumarkaði.<sup>32</sup>

Þá er ljóst að stuðst hefur verið við svipaða nálgun í ESB-samkeppnisrétti. Í því sambandi má nefna að í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 27. júní 2007 þar sem fjallað var um samruna írsku flugfélaganna Ryanair og Aer Lingus var komist að þeirri niðurstöðu að líta bæri á markaði málsins með hliðsjón af eftirspurnarstaðgöngu, þ.e. brottfarar- og komustað (e. *point of origin/point of destinations*), á þeim flugleiðum sem félögin buðu upp á reglubundið áætlunarflug með farþega.<sup>33</sup> Hefur einnig verið miðað við sömu skilgreiningu í öðrum málum sem varða áætlunarflug, sbr. t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 26. janúar 2011 vegna samruna flugfélaganna Olympic og Aegean Airlines.<sup>34</sup> Rökin fyrir því að skilgreina markaði í áætlunarflugi með farþega út frá eftirspurnarstaðgöngu eru aðallega þau að sé horft á markaðinn út frá sjónarhóli neytenda geti ekki verið staðganga á milli ólíkra áætlunarleiða. Ef farþegi hefur ákveðið að ferðast til tiltekins áfangastaðar er því eðli máls samkvæmt ekki unnt að líta á flug til annarra fjarlæggra áfangastaða sem staðgönguflug.

Eins og nánar verður vikið að hér á eftir eru helstu áfangastaðir í flugi á milli Íslands og áfangastaða erlendis Kaupmannahöfn og London að því er varðar flug til Evrópu og á það við um bæði WOW Air og Icelandair. Aðilar bjóða einnig báðir upp á flug til Parísar sem er einn af stærri áfangastöðum í flugi til Evrópu. Þá hafa Boston og New York verið helstu áfangastaðir Icelandair í flugi til Bandaríkjanna og einmitt þeir tveir staðir sem WOW Air hyggst bjóða upp á áætlunarflug til næsta sumar. Með hliðsjón af þessu er það mat Samkeppniseftirlitsins að þeir flugmarkaðir þar sem áhrifa gætir sérstaklega í þessu máli séu:<sup>35</sup>

- Áætlunarflug með farþega á milli Íslands (Keflavíkurflugvallar) og Kaupmannahafnar.
- Áætlunarflug með farþega á milli Íslands (Keflavíkurflugvallar) og London.
- Áætlunarflug með farþega á milli Íslands (Keflavíkurflugvallar) og Parísar.
- Áætlunarflug með farþega á milli Íslands (Keflavíkurflugvallar) og Boston.
- Áætlunarflug með farþega á milli Íslands (Keflavíkurflugvallar) og New York.

<sup>31</sup> Sjá einnig ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2013 *Samruni WOW Air ehf. og Iceland Express ehf.*

<sup>32</sup> Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 54/2007 *Endurskoðun skilyrða ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 20/2005 Samruni FL Group hf., Bláfugls hf. og Flugflutninga ehf.*

<sup>33</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, COMP/M.4439 Ryanair/Aer Lingus 27. júní 2007. Ákvörðunin var staðfest með dómi undirréttar ESB frá 6. júlí 2010 í máli nr. T-342/07.

<sup>34</sup> Sjá einnig ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í máli M.3940 Lufthansa/Eurowings og M.3280 Air France/KLM. Sjá einnig dóma undirréttar CFI T-2/93 Air France v. Commission og CFI T-177/04 easyJet v. Commission.

<sup>35</sup> Af öðrum áætlunarleiðum sem einnig hafa nokkurt vægi og samkeppni gætir má nefna flug milli Keflavíkur og Amsterdam og Keflavíkur og Stokkhólms.

Hér að framan hefur verið rökstutt að við skilgreiningu markaðarins beri fyrst og fremst að horfa til eftirspurnarstaðgöngu og í samræmi við það hafa markaðar verið skilgreindir með hliðsjón af brottfarar- og komustað. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2013 þar sem fjallað var um samruna WOW Air og Iceland Express kom fram að einnig gæti komið til álita að horfa á markaðinn út frá framboðshlið hans enda ljóst að flugfélögin gætu mögulega breytt um áfangastaði í flugi frá Íslandi allt eftir eftirspurn og vinsældum áfangastaða á hverjum tíma.<sup>36</sup> Átti þetta þó einkum við vegna þess að um samrunamál var að ræða.<sup>37</sup> Þó hér sé ekki um samrunamál að ræða er ljóst að WOW Air og Icelandair sinna nær eingöngu flugi á áætlunarleiðum til og frá Íslandi þar sem Keflavíkflugvöllur er miðstöð áætlunarflugsins. Nokkur rök geta því verið fyrir því að líta á áætlunarflug til og frá Íslandi sem sérstakan markað. Samkeppniseftirlitið telur þó í þessu máli, rétt eins og í því máli þar sem fjallað var um samruna WOW Air og Iceland Express, að ekki sé þörf á því að slá því föstu að markaður þessa máls sé áætlunarflug í heild til og frá Íslandi.

#### 4.4 Aðstæður á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi

Í áður nefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2013 þar sem til skoðunar var samruni WOW Air og Iceland Express var fjallað ítarlega um aðstæður í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Í málinu var það niðurstaðan að samruninn raskaði ekki samkeppni jafnvel þó samrunaaðilar næðu hárrí hlutdeild (jafnvel 100%) á sumum áætlunarleiðum sem skilgreindar voru sem sérstakir markaðir. Skipti þar máli að umræddar leiðir, sem voru flug á milli Íslands annars vegar og Alicante, Basel, Berlínar og Varsjár hins vegar höfðu lítið vægi í flugi til og frá Íslandi. Á öðrum leiðum þar sem samlegðaráhrifa gætti vegna samrunans, þ.e. í flugi til Kaupmannahafnar, London og Parísar, voru yfirburðir Icelandair taldir ótvíræðir og breytti samruninn litlu þar um. Það var þó ekki aðeins lítið vægi þessara áfangastaða sem hafði áhrif. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans skiptu einnig máli gríðarlegir yfirburðir Icelandair í flugi til og frá landinu á öðrum leiðum, auk styrkleika á tengdum mörkuðum. Þessi atriði saman voru talin skapa Icelandair sérstöðu og gera fyrirtækinu auðveldara en ella að hefja flug til nýrra áfangastaða. Með hliðsjón af þessu og þeim sjónarmiðum sem áður hafa verið rakin um framboðsstaðgöngu taldi

<sup>36</sup> Í þessu sambandi má nefna að í umræddri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB þar sem samruni Air Lingus og Ryanair var til skoðunar var tekin afstaða til þess hvort skilgreina ætti markaðinn sem flug frá Dublin en umrædd flugfélög voru með um 80% af öllu áætlunarflugi á milli Dublin og áfangastaða annars staðar í Evrópu. Vegna þessa var talið að mun auðveldara væri fyrir samrunaðila en önnur flugfélög að skipta um áætlunarleiðir frá Dublin eða bæta við nýjum eftir því sem tilefni gæfi til. Þetta var talið fela í sér vísbendingu um framboðsstaðgöngu. Önnur atriði sem nefnd voru í þessu sambandi voru m.a. sjónarmið keppinauta (sem ekki voru írsk flugfélög) um að erfitt væri að komast inn á „írskan“ markaðinn vegna sterkrar stöðu samrunaaðila og tryggðar farþega við þeirra vörumerki. Einnig töldu keppinautar að máli skipti að áætlunarleiðir til og frá Írlandi væru landfræðilega fjarlægari en flestar aðrar leiðir innan Evrópu. Í ákvörðuninni kom fram það mat að tiltölulega lág hlutdeild annarra keppinauta (sem ekki voru írsk flugfélög) í flugi til og frá Írlandi styddu þessi sjónarmið. Framkvæmdastjórnin taldi þó að þrátt fyrir að rannsókn á markaðnum styddi það að unnt væri að skilgreina markaðinn sem allar áætlunarleiðir til og frá Írlandi væri það ekki sú skilgreining sem best ætti við í umræddu máli. Í þessu sambandi væri aðeins um að ræða álítaefni tengd framboðsstaðgöngu en ekki lítið til þess að eftirspurn farþega væri eftir flugi á tiltekinni leið til ákveðins áfangastaðar. Niðurstaðan í málinu um þetta efni var því sú að skilgreina markaðina í samræmi við eftirspurnarstaðgöngu sem var einnig í samræmi við meginreglu framkvæmdastjórnarinnar um skilgreiningu flugmarkaða. Í þessu sambandi má geta þess að þann 27. febrúar 2013 ógilti framkvæmdastjórn ESB í þriðja skipti yfirtöku Ryanair á Aer Lingus. Sjá nánar fréttatilkynningu: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-167\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-167_en.htm).

<sup>37</sup> Má í þessu sambandi einnig nefna að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 *Samruni Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf.* þar sem til skoðunar var samruni á rútabílamarkaði var markaðurinn skilgreindur út frá framboðshlið hans.

Samkeppniseftirlitið að Icelandair væri í góðri stöðu til að bæta við flugum til nýrra áfangastaða, þ.m.t. leiðum þar sem samrunaaðilar og/eða WOW Air voru með háa markaðshlutdeild eftir samrunann. Með öðrum orðum mætti gera ráð fyrir því að innkoma Icelandair á þessar áætlunarleiðir væri það auðveld að sameinað félag gæti aldrei talist í markaðsráðandi stöðu jafnvel þrátt fyrir 100% markaðshlutdeild. Til vitnis um þetta var einnig hlutdeild þessara aðila í öllu áætlunarflugi til og frá Keflavíkurlugvelli en þar var Icelandair með [65-70]% hlutdeild á viðmiðunartímabili málsins miðað við tekjur samanborið við [15-20]% hlut samrunaaðila.<sup>38</sup> Vægi tengifarþega hafði einnig mikil áhrif í þessu sambandi en ef hlutdeildin væri reiknuð með þeim væri hlutdeild Icelandair [80-85]% samanborið við [5-10]% hlut samrunaaðila.

Í málinu var einnig tekinn til skoðunar fjárhagslegur styrkleiki og bornar saman lykilstærðir úr ársreikningum samrunaaðila og Icelandair samstæðunnar. Þá var fjallað um framboð flugferða og sæta í áætlunarflugi á mikilvægum leiðum til og frá Íslandi (þ.e. helstu samkeppnisleiðum) og aðgangshindranir sem fælust m.a. í úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurlugvelli og starfsemi Vildarklúbbs Icelandair (Saga Club). Þá var einnig talið að leiðarkerfi Icelandair og fjöldi tengifarþega í flugi á milli Evrópu og Norður-Ameríku styrkti stöðu félagsins. Þessi atriði voru talin sýna að Icelandair hefði mikið samkeppnisforskot á samrunaaðila.

Þegar öll þessi atriði voru virt var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í málinu að samruninn raskaði ekki samkeppni með umtalsverðum hætti eða að hann leiddi til markaðsráðandi stöðu á neinum af skilgreindum samkeppnismörkuðum málsins eða að slík staða styrktist. Ítarleg rannsókn Samkeppniseftirlitsins hefði hins vegar leitt í ljós mikla yfirburði Icelandair í nánast öllu áætlunarflugi til og frá landinu. Skipti í því samhengi máli að Icelandair hafði lengið notið yfirburða, sbr. og einnig áður nefnd mál þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að Icelandair sé markaðsráðandi.

Samkeppniseftirlitið telur að þau atriði sem að framan eru rakin og tekin voru til skoðunar í umræddu samrunamáli hafi ekki breyst síðan ákvörðun nr. 5/2013 var tekin í mars sl. Í tengslum við athugun þessa máls hefur Samkeppniseftirlitið aflað upplýsinga frá Icelandair og WOW Air og einnig Isavia til að meta markaðshlutdeild í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Í eftirfarandi töflum verður sýnd hlutdeild aðila á þeim mörkuðum (áætlunarleiðum) sem Samkeppniseftirlitið telur að hafi mesta þýðingu í þessu máli, þ.e. í flugi á milli Íslands annars vegar og Kaupmannahafnar, London, Parísar, Boston eða New York hins vegar. Þess má geta að vægi þessara flugleiða er [45-50]% miðað við tekjur og [45-50]% ef horft er til heildarfjölda farþega. Verður fjallað nánar um stöðuna á hverjum markaði fyrir sig hér á eftir. Einnig verða birtar upplýsingar um hlutdeild í flugi í heild til og frá landinu, bæði með og án tengifarþega.

Við ákvörðun á markaðshlutdeild er að jafnaði stuðst við upplýsingar hlutaðeigandi fyrirtækja um tekjur þeirra vegna sölu á vöru og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila

---

<sup>38</sup> Í málinu var markaðshlutdeild skoðuð á fimm mánaða tímabili þar sem samrunaaðilar voru báðir starfandi, eða frá júní til loka október 2012.

almanaksári eða eftir atvikum fleiri undangengnum árum, sbr. t.d. ársreikninga eða árshlutauppgjör eða nánari sundurliðun á tekjum eftir því sem við á í hverju máli. Til að leggja mat á stærð þeirra markaða sem þýðingu hafa í málinu óskaði eftirlitið eftir upplýsingum frá Icelandair og WOW Air um tekjur þeirra og fjölda farþega sundurliðuðum eftir áætlunarleiðum fyrir fyrstu sex mánuði ársins 2013. Upplýsinga um fjölda farþega svo unnt væri að meta hlutdeild erlendra flugfélaga var aflað frá Isavia. Í eftirfarandi töflum er birt áætluð hlutdeild á helstu nefndu áætlunarleiðum, sbr. töflur 1-5. Með hliðsjón af framboðsstaðgöngu verður einnig birt hlutdeild í áætlunarflugi til og frá landinu með og án tengifarþega, sbr. töflur 6 og 7.<sup>39</sup>

#### 4.4.1 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og London

Þrjú flugfélög sinntu áætlunarflugi á milli Keflavíkur og London fyrstu sex mánuði ársins 2013. Er um að ræða WOW Air, Icelandair og easyJet sem hóf áætlunarflug á leiðinni í mars 2012. Af einstökum leiðum í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða erlendis er þessi markaður stærstur að umfangi, bæði hvað varðar tekjur [15-20]% og fjölda farþega [20-25]%.

**Tafla 1. Tekjur, fjöldi farþega og áætluð hlutdeild í janúar til júní 2013 í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og London. Tekjur eru í þús. kr.**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[65-70]%	[...]	[50-55]%
WOW Air	[...]	[20-25]%	[...]	[30-35]%
easyJet	[...]	[5-10]%	[...]	[10-15]%
<b>Samtals</b>	<b>[4,0-4,5] ma.kr.</b>	<b>100%</b>	<b>[180-185] þús.</b>	<b>100%</b>

Eins og tafla 4 ber með sér er ljóst að Icelandair hefur haldið hárrí markaðshlutdeild á umræddum markaði þrátt fyrir innkomu Iceland Express á sínum tíma, easyJet og WOW Air. Í því sambandi má nefna að árið 2004 var áætluð hlutdeild Icelandair [60-65]% miðað við tekjur og [50-55]% miðað við fjölda farþega. Hefur Icelandair því aukið hlut sinn nokkuð á þessum markaði frá árinu 2004.<sup>40</sup>

#### 4.4.2 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar

Tvö flugfélög sinntu áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar í Danmörku á fyrstu sex mánuðum 2013. Er um að ræða WOW Air og Icelandair. Af einstökum leiðum í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða erlendis er þessi markaður næststærstur að umfangi, bæði hvað varðar tekjur [10-15]% og fjölda farþega [15-20]%.

<sup>39</sup> Við meðferð málsins var ekki aflað tekjuupplýsinga frá erlendum flugfélögum sem sinna reglubundnu áætlunarflugi til og frá landinu. Upplýsinga um fjölda farþega flugfélaganna var hins vegar aflað frá Isavia. Út frá þessum upplýsingum Isavia sem og tekjuupplýsingum sem aflað var frá erlendum flugfélögum í nefndu máli sem varðaði samruna WOW Air og Iceland Express voru tekjur þessara flugfélaga áætlaðar á þeim leiðum sem þau starfa og markaðshlutdeild metin út frá því. Sú skekkja sem þetta kann að valda er óveruleg að mati Samkeppniseftirlitsins og breytir litlu við mat á hlutdeild aðila.

<sup>40</sup> Hlutdeild á þessum markaði var til skoðunar í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2007 *Erindi Iceland Express ehf. vegna verðlagningar Icelandair ehf. á fargjöldum til Kaupmannahafnar og London.*

**Tafla 2. Tekjur, fjöldi farþega og áætluð hlutdeild í janúar til júní 2013 í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar. Tekjur eru í þús. kr.**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[75-80]%	[...]	[70-75]%
WOW Air	[...]	[20-25]%	[...]	[25-30]%
<b>Samtals</b>	<b>[3,0-3,5] ma.kr.</b>	<b>100%</b>	<b>[135-140] þús.</b>	<b>100%</b>

Til samanburðar má geta þess að árið 2004 var hlutdeild Icelandair [65-70]% miðað við tekjur og [55-60]% miðað við fjölda farþega. Hefur Icelandair því aukið hlut sinn nokkuð á þessum markaði frá árinu 2004.<sup>41</sup>

#### 4.4.3 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Parísar

Þrjú flugfélög sinntu áætlunarflugi milli Keflavíkur og Parísar fyrstu sex mánuði 2013. Er um að ræða WOW Air, Icelandair og franska flugfélagið Transavia sem hefur um nokkurra ára skeið boðið upp á áætlunarflug á flugleiðinni. Hlutfall þessarar áætlunarleiðar í áætlunarflugi til og frá Keflavíkurflugvelli er [5-10]% þegar miðað er við tekjur og [5-10]% þegar miðað er við fjölda farþega.

**Tafla 3. Tekjur, fjöldi farþega og áætluð hlutdeild í janúar til júní 2013 í áætlunarflugi milli Keflavíkur og Parísar. Tekjur eru í þús. kr.**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[80-85]%	[...]	[75-80]%
WOW Air	[...]	[5-10]%	[...]	[10-15]%
Transavia	[...]	[5-10]%	[...]	[5-10]%
<b>Samtals</b>	<b>[1,0-1,5] ma.kr.</b>	<b>100%</b>	<b>[40-45] þús.</b>	<b>100%</b>

#### 4.4.4 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og New York

Tvö flugfélög sinntu áætlunarflugi milli Keflavíkur og New York fyrstu sex mánuði 2013. Er um að ræða Icelandair og bandaríska flugfélagið Delta Airlines sem hefur frá árinu 2011 boðið upp á áætlunarflug á flugleiðinni. Hlutfall þessarar áætlunarleiðar í áætlunarflugi til og frá Keflavíkurflugvelli er [5-10]% þegar miðað er við tekjur og [0-5]% þegar miðað er við fjölda farþega.

<sup>41</sup> Sjá einnig ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2007.



**Tafla 4. Tekjur, fjöldi farþega og áætluð hlutdeild í janúar til júní 2013 í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og New York. Tekjur eru í þús. kr.**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[80-85]%	[...]	[80-85]%
Delta Airlines	[...]	[15-20]%	[...]	[15-20]%
<b>Samtals</b>	<b>[1,5-2,0] ma.kr.</b>	<b>100%</b>	<b>[35-40] þús.</b>	<b>100%</b>

#### 4.4.5 Hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Boston

Aðeins eitt flugfélag, Icelandair, hefur sinnti áætlunarflugi milli Keflavíkur og Boston. Hlutfall þessarar áætlunarleiðar í áætlunarflugi til og frá Keflavíkurflugvelli er [0-5]% þegar miðað er við tekjur og [0-5]% þegar miðað er við fjölda farþega.

**Tafla 5. Tekjur og fjöldi farþega janúar til júní 2013 í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Boston. Tekjur eru í þús. kr.**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[100,0]%	[...]	[100,0]%
<b>Samtals</b>	<b>[1,0-1,5] ma.kr.</b>	<b>[100,0]%</b>	<b>[...]</b>	<b>[100,0]%</b>

Af upplýsingum í töflu 5 er ljóst að nýr keppinautur á flugleiðinni Keflavík-Boston gæti skipt sköpum fyrir samkeppni á þessari leið.

#### 4.4.6 Hlutdeild í áætlunarflugi – allar áætlunarleiðir

Eins og getið var um í umfjöllun um skilgreiningu markaðarins geta verið rök fyrir því í þessu máli að líta á markaðinn út frá framboðsstaðgöngu og skoða hlutdeild aðila á öllum mörkuðum (samanlagt) í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Er sú hlutdeild (miðað við tekjur og fjölda farþega) birt í töflu 6.

**Tafla 6. Tekjur, fjöldi farþega og áætluð hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og áfangastaða erlendis fyrstu sex mánuði 2013. Tekjur eru í þús. kr.**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[75-80]%	[...]	[65-70]%
WOW Air	[...]	[10-15]%	[...]	[15-20]%
SAS	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
easy Jet	[...]	[0-5]%	[...]	[5-10]%
Norwegian Air	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Air Berlin	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Delta Airlines	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Lufthansa	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Transavia	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Germanwings	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Air Greenland	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
<b>Samtals</b>	<b>[24-25] ma. kr.</b>	<b>[100]%</b>	<b>[870-880] þús.</b>	<b>[100]%</b>

Eins og fram kemur í töflunni er Icelandair með mikla yfirburði í áætlunarflugi til og frá Íslandi hvað hlutdeild varðar eða [75-80]% miðað við tekjur og [65-70]% miðað við fjölda farþega. Hlutdeild WOW Air er hins vegar [10-15]% miðað við tekjur, en heldur hærri eða [15-20]% sé miðað við fjölda farþega. Samanlögð markaðshlutdeild annarra keppinauta var [10-15]% miðað við áætlaðar tekjur en [10-15]% miðað við fjölda farþega.

#### 4.4.7 Hlutdeild í áætlunarflugi – allar áætlunarleiðir (tengifarþegar meðtaldir)

Eins og áður hefur komið fram sinnir Icelandair ekki einungis flugi milli Íslands og áfangastaða erlendis. Félagið sinnir einnig tengiflugi milli áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku þar sem Keflavíkurflugvöllur er tengistöð. Iceland Express bauð einnig upp á tengiflug milli Evrópu og Norður-Ameríku árin 2010 og 2011. Samkeppniseftirlitið telur gagnlegt að líta til hlutdeildar flugfélaga í áætlunarflugi að meðtöldum tengifarþegum. Með því móti er horft til markaðsstyrkleika sem tengifarþegar veita jafnvel þó þeir séu ekki hluti af skilgreindum mörkuðum málsins.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Í áðurnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2007 taldi eftirlitið nauðsynlegt að hafa hliðsjón af þeim áhrifum sem tengifarþegar kynnu að hafa á skilgreindum áætlunarleiðum í því máli, þ.e. til Kaupmannahafnar og London. Ástæðan var sú að málið snerist að miklu leyti um að bera saman tekjur og kostnað af flugi í heild þar sem allir farþegar voru meðtaldir, þ.m.t. tengifarþegar. Voru tengifarþegar því meðtaldir við mat á markaðshlutdeild. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2007 var hins vegar ekki fallist á þessa nálgun. Taldi nefndin að við mat á því hvort Icelandair væri í markaðsráðandi stöðu bæri að skilgreina markaðinn þannig að tengifarþegar féllu þar utan. Í úrskurðinum kom fram að út frá sjónarmiði neytenda væru brottfarar- og komustaðir tengifarþega að verulegu leyti ólíkir þeim brottfarar- og komustöðum sem þeir farþegar notuðu, sem ferðast í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar annars vegar og Keflavíkur og London hins vegar. Nefndin tók þó fram að ekki yrði litið framhjá því að möguleiki til tengiflugs með þessum hætti fæli í sér markaðsstyrkleika. Kom einnig fram í úrskurðinum m.a. um þetta atriði að um væri að ræða úrræði sem veitti Icelandair færi á að tryggja hagkvæmni í rekstri og bæta efnahagslega stöðu félagsins í flugi til og frá Íslandi langt umfram það sem Iceland Express hefði haft tök á.

**Tafla 7. Tekjur, fjöldi farþega og áætluð hlutdeild í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og áfangastaða erlendis fyrstu sex mánuði 2013. Tekjur eru í þús. kr. (tengifarþegar meðtaldir)**

Flugfélag	Tekjur	%	Fjöldi farþega	%
Icelandair	[...]	[80-85]%	[...]	[70-75]%
WOW Air	[...]	[5-10]%	[...]	[10-15]%
SAS	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
easy Jet	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Norwegian Air	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Air Berlin	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Delta Airlines	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Lufthansa	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Transavia	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Germanwings	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
Air Greenland	[...]	[0-5]%	[...]	[0-5]%
<b>Samtals</b>	<b>[37-38] ma.kr.</b>	<b>[100]%</b>	<b>[1.260-1.270] þús.</b>	<b>[100]%</b>

Eins og búast má við er hlutdeild Icelandair mun hærri ef tengifarþegar eru meðtaldir enda ekki önnur flugfélög sem bjóða upp á tengiflug yfir Atlantshafið þar sem Keflavíkurflugvöllur er tengistöð. Tafla 7 sýnir að með tengifarþegum fer hlutdeild Icelandair upp í [80-85]% miðað við tekjur en [70-75]% miðað við fjölda farþega. Hlutdeild WOW Air og annarra keppinauta er því minni miðað við þessar forsendur. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýna töflur 6 og 7 á afgerandi hátt þá yfirburðastöðu sem Icelandair nýtur á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá landinu.

## 5.

### **Samkeppnisleg áhrif úthlutunar afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli**

Í þessum kafla verða tekin til nánari skoðunar samkeppnisleg áhrif fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli. Samkeppniseftirlitið vísar í upphafi til þess að fjallað var um fyrirkomulag Isavia við úthlutun afgreiðslutíma í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2008, *Óflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Í skýrslunni kom fram að eftirlitið teldi að beiting reglnanna hér á landi fæli í sér talsverðar aðgangshindranir fyrir nýja keppinauta sem hefðu hug á að hefja samkeppni í farþegaflugi til og frá Íslandi. Í því sambandi var nefnt að Iceland Express hygðist í maí 2008 fjölga ferðum á áætlunarleiðum til og frá Evrópu og til viðbótar að bjóða upp á flug til og frá Bandaríkjunum, þ.e. tengiflug, í samkeppni við Icelandair. Ekkert varð hins vegar af umræddu áætlunarflugi á þessum tíma þar sem Iceland Express var synjað um umbeðna afgreiðslutíma á flugvöllinum. Á þeim tíma, rétt eins og í þessu máli, vísaði Isavia til umræddrar reglugerðar ráðsins nr. 95/93 um úthlutun afgreiðslutíma, sbr. og reglugerð nr. 1050/2008. Á grundvelli hennar hefði Keflavíkurflugvöllur frá árinu 2005 verið flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma. Í skýrslunni var fjallað nánar um fyrirkomulagið og var m.a. vísað til þess að í 1. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 væri tekið fram að henni væri ætlað að stuðla að aukinni samkeppni á Evrópska efnahagssvæðinu. Í skýrslunni kom fram það mat

Samkeppniseftirlitsins að ekki fengist séð að markmið reglugerðarinnar um aukna samkeppni hefði náð fram að ganga, a.m.k. ekki eftir að umrætt fyrirkomulag um skammtaðan afgreiðslutíma og þá sérstaklega hefðarreglan hefði verið tekið upp.

Þvert á móti var talið að fyrirkomulagið fæli í sér talsverða hindrun fyrir nýja aðila sem vildu hasla sér völl og auka samkeppni í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Í skýrslunni var þeim tilmælum því beint til flugmálayfirvalda á Keflavíkurflugvelli að taka þegar í stað til endurskoðunar form á úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllinum. Talið var að fyrirkomulagið hefði leitt til þess að einn flugrekandi, Icelandair, sem jafnframt væri með mikla yfirburði ef ekki einokunarstöðu á flestum ef ekki öllum áætlunarleiðum til og frá Íslandi væri með langflesta afgreiðslutíma sem úthlutað hefði verið á háannatímum. Þessum mikilvægu afgreiðslutímum gæti Icelandair haldið til frambúðar. Var það mat eftirlitsins að þessi staða á flugvöllinum væri með öllu óviðunandi og nauðsynlegt að gera breytingar sem stuðluðu að því að virk samkeppni gæti orðið á sem flestum áætlunarleiðum, neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta.

Eins og umfjöllun hér að framan ber með sér hefur Isavia ekki ennþá orðið við þeim tilmælum sem Samkeppniseftirlitið setti fram árið 2008 um að breyta fyrirkomulagi við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Rétt er þó að nefna að þegar Iceland Express hóf flug til Norður-Ameríku árið 2010 gerðu Isavia í samráði við samræmingarstjóra og Iceland Express ráðstafanir til að það flug gæti hafist. Það breytti þó ekki því að Icelandair var eftir sem áður með flesta af úthlutuðum afgreiðslutímum á álagstímum. Rétt er að taka fram að tilmælin til Isavia voru ítrekuð í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*.

Af umfjöllun í kafla 2 hér að framan um reynsluna af beitingu reglna um úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllum í Evrópu má segja að hún hafi verið sú að erfitt hefur verið fyrir ný flugfélög að hasla sér völl, sérstaklega á flugvöllum þar sem umferð er mikil og afgreiðslutímar fullnýttir eða því sem næst. Hefðarrétturinn hefur haft þau áhrif að svokölluð þjóðarflugfélög sem áður höfðu yfirburðarstöðu á helstu flugvöllum hafa haldið henni og lítið hefur verið um hreyfanleika á afgreiðslutímum. Ný flugfélög eins og lágfargjaldaflugfélög sem hafa komið inn á markaðinn á liðnum árum hafa því leitað inn á aðra flugvelli í nágrenni stórborga eins og t.d. Gatwick og Stansted í nágrenni London. Að mati Samkeppniseftirlitsins má segja að þróunin hafi verið svipuð hér á landi. Keflavíkurflugvöllur var reyndar ekki samræmdur fyrr en árið 2006 og fékk Icelandair fljótlega á grundvelli hefðarréttarins alla þá afgreiðslutíma sem félagið hafði verið með til að sinna sínu áætlunarflugi til og frá landinu. Ný flugfélög sem hafa komið inn á markaðinn og hafið flug frá Íslandi, þ.e. nú WOW Air og áður Iceland Express, hafa kvartað yfir fyrirkomulaginu líkt og rakið hefur verið hér að framan. Munurinn á aðstæðum hér á landi og því sem að framan hefur verið lýst, og á við marga áfangastaði flugfélaga í Evrópu, er að flugfélög sem hefja samkeppni í flugi frá Íslandi hafa ekki um aðra flugvelli að velja en Keflavíkurflugvöll til að skipuleggja áætlunarflug. Þá eru möguleikar til að ferðast til og frá Íslandi (fyrir utan ferjuna Smyril Line og takmarkað flug frá öðrum flugvöllum) nær eingöngu um Keflavíkurflugvöll. Annað atriði sem bent hefur verið á er að sú regla sem

ætlað er að auðvelda aðkomu nýrra aðila „new entrant rule“ hefur ekki virkað með þeim hætti sem til var ætlast. Miða tillögur að nýjum reglum að því að auka möguleika nýrra aðila á innkomu á stóra flugvelli í Evrópu þar sem flugumferð er mikil.

Framkvæmdastjórn ESB hefur eins og áður hefur verið rakið tekið fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum til skoðunar. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá mars 2011 sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan er fjallað um hugsanleg viðskipti með afgreiðslutíma. Í umfjöllun um það atriði kemur m.a. fram að hætta hafi verið talin á því að flugfélög sem fyrir væru með sterka stöðu og með mikið af afgreiðslutímum gætu verið treg til að láta þá af hendi jafnvel þó önnur flugfélög gætu notað þau á hagkvæmari hátt. Um þetta segir m.a.:<sup>43</sup>

*„As discussed above, at some congested airports where secondary trading does not currently occur, there is some evidence that slot allocation is economically inefficient, reducing the number of passengers that can be transported within the limited capacity and therefore leading to higher fares. Secondary trading should address this, by giving carriers an incentive to sell slots if they cannot use them efficiently, but this depends on incumbents being willing to sell slots to potential competitors. An alternative would be to withdraw grandfather rights and auction the slots, although if an incumbent was unwilling to sell slots to competitors it might also be willing to buy them in an auction, if this prevented competitors from acquiring them.“*

Viðskipti eða framsal með afgreiðslutíma hafa því ekki endilega verið talin besta leiðin til að auðvelda innkomu nýrra aðila á flugmarkaði. Í þessu sambandi má t.d. nefna að franska samkeppniseftirlitið setti fram þau sjónarmið í sínu máli við vinnslu skýrslunnar að viðskipti með afgreiðslutíma gætu verið til þess fallin að styrkja stöðu markaðsráðandi flugfélaga.<sup>44</sup>

Samkeppnisyfirvöld í Evrópu hafa einnig tekið fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma til skoðunar og þá sérstaklega möguleika á viðskiptum með afgreiðslutíma. Var það gert á vettvangi vinnuhóps um flugmál (Air Traffic Working Group) á vegum Samtaka samkeppnisyfirvalda í Evrópu (European Competition Authorities – ECA). Í skýrslu sem gefin var út í júní 2005 kemur m.a. eftirfarandi fram um stöðuna á flugvöllum þar sem umferð er mikil og ríkjandi flugfélög eru með sterka stöðu:<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> European Commission – Impact assessment of revision to Regulation 95/93. Prepared by Steer Davies Gleave. Sjá bls. 9 í skýrslunni. Sjá einnig umfjöllun um framsal á afgreiðslutímum í áðurnefndu vinnuskjali (e. *Working paper*) framkvæmdastjórnar ESB. Commission staff working paper – Impact assessment, COM(2011) 827, 1. desember 2011, mgr. 40-44. „To conclude, there are two main problems regarding the secondary trading and both of them are driven by the lack of clarity and legal certainty of the framework: there is no uniform framework for secondary trading all over the EU and when it takes place there are no safeguards to ensure transparency or undistorted competition.“ (Áherslubreyting Samkeppniseftirlitsins)

<sup>44</sup> Sjá athugasemd franska samkeppniseftirlitsins í sömu skýrslu: „... secondary trading would increase utilisation of slots and increase capacity, through increases in aircraft size; it estimated that the number of passengers handled at major airports in France could increase by 7%. However, it also noted that it could further strengthen the position of dominant incumbent airlines.“

<sup>45</sup> European Competition Authorities – Air Traffic Working Group, Progress report of the Air Traffic Working Group on slot trading, 17. júní 2005.

*„At congested airports, incumbent airlines effectively control access to existing slots through grandfather rights. Slots are an important input into the downstream provision of air travel services, without a slot an airline cannot fly into or out of a congested airport. Consequently an airline controlling a significant proportion of slots at a congested airport could restrict its rivals’ ability to compete on point-to-point routes (or to provide services to or from an airport in general). It is worth bearing in mind here that access to a particular slot may not in itself be a sufficient pre-requisite to start a competing service, a series of lined up slots allowing an airline to offer a complete air travel service to a major destination may be required to offer a significant constraint on a hub airline.”*

Í skýrslunni var komist að þeirri niðurstöðu að nokkur ávinningur gæti orðið af því að heimila viðskipti með afgreiðslutíma. Hins vegar var talið að slíkt framsal gæti styrkt enn frekar stöðu ríkjandi flugfélaga á flugvöllum og aukið enn frekar á aðgangshindranir fyrir nýja aðila. Voru því settar fram tillögur um fyrirkomulag um viðskipti með afgreiðslutíma sem áttu að draga úr þessum áhyggjum, m.a. um bann við takmörkunum í samningum o.fl.

Þá hafa fræðimenn á þessu sviði einnig tekið til skoðunar áhrif þess að afgreiðslutímar færast á færri hendur. Í niðurstöðum rannsóknar sem gefnar voru út 2011 var komist að þeirri niðurstöðu að aukin samþjöppun afgreiðslutíma leiddi yfirleitt til minni neytendaábata (e. *consumer surplus and social welfare*).<sup>46</sup> Þetta ætti við jafnvel þó afkastageta flugvallar væri óbreytt.<sup>47</sup> Neytendaábatí myndi jafnframt aukast þegar afgreiðslutímar færðust frá markaðsráðandi flugfélögum til nýrra og smærri keppinauta. Óarðbærum áfangastöðum sem flogið væri til kynni að fækka.<sup>48</sup> Fræðimenn hafa jafnframt bent á það að verð til neytenda á flugvöllum og flugleiðum þar sem aðgangshindranir séu fyrir hendi sé töluvert hærra. Þegar nýr keppinautur hefur flug til sömu áfangastaða lækki fargjöld yfirleitt umtalsvert.<sup>49</sup>

Eins og ítarlega hefur verið fjallað um hér að framan er Icelandair með mjög sterka stöðu í áætlunarflugi á milli Keflavíkur og áfangastaða erlendis, þ.e. í Evrópu og Norður-Ameríku. Sérstaklega á þetta við um flug til Norður-Ameríku (Bandaríkjanna og Kanada) en af tólf

---

<sup>46</sup> Neytendaábatí (e. *consumer surplus*) er sá ábatí sem neytendur hafa af því að markaðsverð vöru sem þeir kaupa er lægra en nemur greiðsluvilja þeirra. Þegar neytendaábatí er fyrir hendi fá neytendur vöruna á lægra verði en þeir væru tilbúnir að greiða fyrir hana. Neytendaábatinn er mismunurinn á hæsta verði sem neytendur væru tilbúnir að greiða fyrir vöruna og markaðsverði hennar. (Walter Nicholson. 2005. Microeconomic Theory. 9. Útgáfa. Thomson South-Western. Bls. 145-149)

<sup>47</sup> Reitzes, James D. and McVeigh, Brendan and Powers, Nicholas and Moy, Samuel, Competitive Effects of Exchanges or Sales of Airport Landing Slots (December 30, 2011).: (<http://ssrn.com/abstract=1978820>), bls. 3. „...finding that increases in the concentration of slot holdings may frequently reduce both consumer surplus and social welfare even if total output (i.e., the total number of flights) remains the same.”

<sup>48</sup> Sama heimild, bls. 5-6. „A similar effect arises when slots are transferred from an incumbent to an entrant, or from a larger slot holder to a smaller slot holder when the number of slot-holding airlines is held constant. In these cases, such transfers tend to reduce the number of served routes, but increase both social welfare and consumer surplus.”

<sup>49</sup> Dempsey, Paul Stephen, Airport Landing Slots: Barriers to Entry and Impediments to Competition (February 1, 2001). Air & Space Law, Vol. 26, No. 1, p. 20, February 2001. „Evidence shows how new entry can reduce fares at slot-constrained airports after receiving. On 3 December 1997, Frontier inaugurated service in the DEN-LGA market with two Boeing 737-300 aircraft. As the above chart ... reveals, average fares in the city-pair fell 26 percent, from USD 335 in 1997 to USD 248 in 1998.”

áfangastöðum Icelandair þar er það aðeins á einni leið þar sem samkeppni gætir frá öðru flugfélagi, þ.e. Delta Airlines í flugi á milli Keflavíkur og New York. Á hinum ellefu áætlunarleiðunum er Icelandair með einokunarstöðu eða 100% markaðshlutdeild. Þá styrkir fjöldi tengifarþega í flugi á þessum leiðum stöðu félagsins. Eru þeir að jafnaði um 50-60% af farþegum í Norður-Ameríkuflugi.

Komið hefur fram í máli WOW Air að félagið hafi undirbúið áætlun sína fyrir sumarið 2014 og samkvæmt henni sé gert ráð fyrir að bjóða upp á áætlunarflug á milli Íslands og tveggja áfangastaða í Bandaríkunum, þ.e. Boston og New York. Hyggst félagið tengja saman áætlun til þessara áfangastaða við áætlun til áfangastaða í Evrópu með svipuðum hætti og Icelandair hefur gert með sína áfangastaði beggja vegna Atlantshafsins og ná þannig til tengifarþega. Hefur WOW Air sett fram sjónarmið um að forsenda þess að bjóða upp á tengiflug með þessum hætti sé sú að fá brottfarartíma fyrst á morgnana til Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 eða sem næst þeim tíma. Þar sé Icelandair hins vegar með nær alla úthlutaða afgreiðslutíma. WOW Air hefur einnig lagt á það áherslu að það sé ekki tilviljun að Icelandair hafi kosið að byggja upp leiðarkerfi sitt þannig að flug hefjist á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana til Evrópu. Ýmis vandamál komi upp í áætluninni ef lagt sé af stað fyrr um morguninn og einnig ef lagt sé af stað síðar. Þessu hafa bæði Isavia og Icelandair sem fyrr segir mótmælt. Hefur Icelandair t.a.m. lagt á það áherslu í sínum sjónarmiðum að þessi tími á milli kl. 7:00 og 8:00 að morgni og þá á milli kl. 16:00 og 17:30 síðdegis sé ekki forsenda fyrir því að byggja upp leiðarkerfi. Þessir tímar séu hins vegar mikilvægir fyrir Icelandair vegna þess að þeir hafi í upphafi verið valdir og leiðarkerfið byggt upp í kringum þá. Þeir þurfi því að vera áfram, annars þjóni kerfið ekki tilgangi sínum. Sama eigi við um brottfarir og komur til allra nýrra áfangastaða sem eigi að vera hluti af leiðarkerfinu. Ef ekki fáist svipaðir brottfarar- og komutímar fyrir þá og til annarra áfangastaða muni þeir ekki þjóna tilgangi sínum sem hluti af leiðarkerfinu. Isavia hefur sett fram svipuð sjónarmið. Brottfarar- og komutímar skipti ekki máli nema fyrir flugfélög sem hafi þegar byggt upp leiðarkerfi í kringum tilteknar tímasetningar og þá fengið úthlutaða afgreiðslutíma á móti á öðrum flugvöllum sem notaðir hafi verið til margra ára. Hefur Isavia m.a. lagt það til að WOW Air byggi upp sitt leiðarkerfi með brottfarar- og komutímum sem eru einni til tveimur klukkustundum á eftir brottförum Icelandair.

Vegna þessara sjónarmiða vill Samkeppniseftirlitið taka fram að það telur að tímasetningar við komur og brottfarir flugvéla, sérstaklega á alþjóðaflugvöllum, geti skipt miklu máli fyrir flugfélög og haft áhrif á möguleika þeirra til að stunda virka samkeppni. Eðli máls samkvæmt er álag á flugvöllum eins og á öðrum samgöngumiðstöðvum breytilegt eftir árstíma, vikudegi og tíma sólarhrings. Þjónusta á flugvöllum, s.s. úthlutun afgreiðslutíma, þar sem afkastageta er takmörkuð getur því orðið eftirsótt og eftirsóttari á einum tíma sólarhringsins eða vikunnar frekar en öðrum. Í þessu máli hefur Isavia bent á að afkastageta flugvallarins sé ekki vandamál, flugvöllurinn geti auðveldlega annað meira en allri þeirri flugumferð sem fari um flugvöllinn. Álaginu þurfi hins vegar að dreifa meira yfir daginn ef auka eigi umferð um flugvöllinn mikið frá því sem nú er. Samkeppniseftirlitið getur að vissu leyti fallist á þetta sjónarmið og hefur skilning á því að Isavia vilji dreifa umferð um flugvöllinn meira yfir sólarhringinn og nýta þannig innviði og afkastagetu

flugvallarins og flugstöðvarinnar betur en nú er gert. Á hinn bóginn geta ýmsar ástæður, s.s. skipulag á leiðarkerfum flugfélaga og áætlun þeirra sem og þarfir ferðalanga, valdið því að eftirspurn eftir þjónustu á flugvöllum (þ.m.t. afgreiðslutímum) á einum tíma sólarhringsins er meiri en á öðrum tímum. Við slíkar aðstæður getur verið nauðsynlegt að gæta jafnræðis og tryggja að samkeppnissjónarmið ráði för við úthlutun afgreiðslutíma.

Flestar brottfarir Icelandair til áfangastaða í Evrópu eru á morgnana á milli kl. 7:00 og 8:00 eða nánar tiltekið á milli kl. 7:20 og 8:00. Flugvélar sem fara á þessum tíma til Evrópu eru svo flestar notaðar til að fljúga til áfangastaða í Norður-Ameríku síðdegis sama dag og koma þær síðan aftur til Keflavíkur snemma að morgni næsta dags. Flestar flugvélar Icelandair í áætlunarflugi eru því á Keflavíkurflugvelli snemma á morgnana (að koma úr Ameríkuflugi og undirbúa Evrópuflug) og seinnipart dagsins (að koma úr Evrópuflugi og undirbúa Ameríkuflug). Með því að samræma komur á Keflavíkurflugvelli með þessum hætti getur Icelandair þjónað farþegum sem þurfa að ferðast á milli einhverra af áfangastöðum félagsins í Norður-Ameríku og Evrópu með tiltölulega stuttum biðtíma á Keflavíkurflugvelli. Samkeppniseftirlitið telur því mikilvægt í þessu máli að leggja mat á hvort tímasetningar og þá sérstaklega hvort brottfarartímar, einkum á milli kl. 7:00 og 8:00 eða þar um bil á morgnana í flugi til Evrópu og þá síðdegis, einkum á milli kl. 16:00 og 17:30 til Evrópu og Norður-Ameríku, skapi mikið samkeppnisforskot fyrir Icelandair. Slíkt forskot gæti leitt til þess að úthlutun fyrir brottfarir á öðrum tímum, t.a.m. á milli kl. 6:00 og 7:00 eða eftir kl. 8:00, feli í sér hindranir fyrir nýjan keppinaut til að komast inn á markaðinn og auka framboð og samkeppni í áætlunarflugi til og frá Íslandi og þá sérstaklega í flugi til Norður-Ameríku þar sem yfirburðir Icelandair eru hvað mestir.

WOW Air hefur lagt á það áherslu í málinu að til þess að geta veitt Icelandair raunverulega samkeppni í áætlunarflugi til og frá landinu þurfi félagið að geta byggt upp leiðarkerfi á milli áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku með Ísland eða Keflavíkurflugvöll sem tengistöð. Svo það megi takast þurfi WOW Air að fá úthlutað brottförum á þeim tímum sem hér hafa verið nefndir. Þessir afgreiðslutímar séu ekki lausir þar sem Icelandair hafi á grundvelli hefðarreglunnar rétt til að nota þá til frambúðar. Þá hafi óskir WOW Air um afgreiðslu á þessum tíma sl. sumar þegar nýir tímar voru til úthlutunar ekki gengið eftir heldur hafi Icelandair fengið þá nýju tíma sem voru til úthlutunar. Heldur WOW Air því fram að svipað muni gerast við úthlutun á afgreiðslutímum fyrir sumaráætlun ársins 2014.

Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið það skipta máli við mat á samkeppnislegum áhrifum fyrirkomulags við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli að skoða nánar hvort úthlutun á afgreiðslutímum á ákveðnum tímum dagsins veiti forskot í samkeppni og sé mikilvæg forsenda þess að byggja upp leiðarkerfi í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Verði það niðurstaðan þarf einnig að taka til skoðunar samkeppnisleg áhrif beitingar umræddra reglugerðar ráðsins nr. 95/93, sbr. reglugerð nr. 1050/2008 á Keflavíkurflugvelli og hvaða áhrif það fyrirkomulag sem notað er (skammtaður afgreiðslutími) hefur fyrir nýjan aðila eins og WOW Air, kvartanda í máli þessu, að koma inn á skilgreinda markaði málsins og byggja upp leiðarkerfi í áætlunarflugi til og frá Íslandi í samkeppni við Icelandair. Í því sambandi skiptir máli hver áhrif hefðarreglunnar hafa verið og ekki síður hvort ákvæði



reglnanna sem eiga að tryggja nýjum aðilum (e. *new entrant*) forgang hafi haft tilætluð áhrif hér á landi. Þá er að mati eftirlitsins einnig nauðsynlegt að líta til reynslunnar af þeirri samkeppni sem Iceland Express veitti Icelandair í flugi til Boston og New York í Bandaríkjunum árin 2010 og 2011 en það eru einmitt sömu áfangastaðir og WOW Air hyggst bjóða upp á samkvæmt sumaráætlun félagsins á næsta ári.

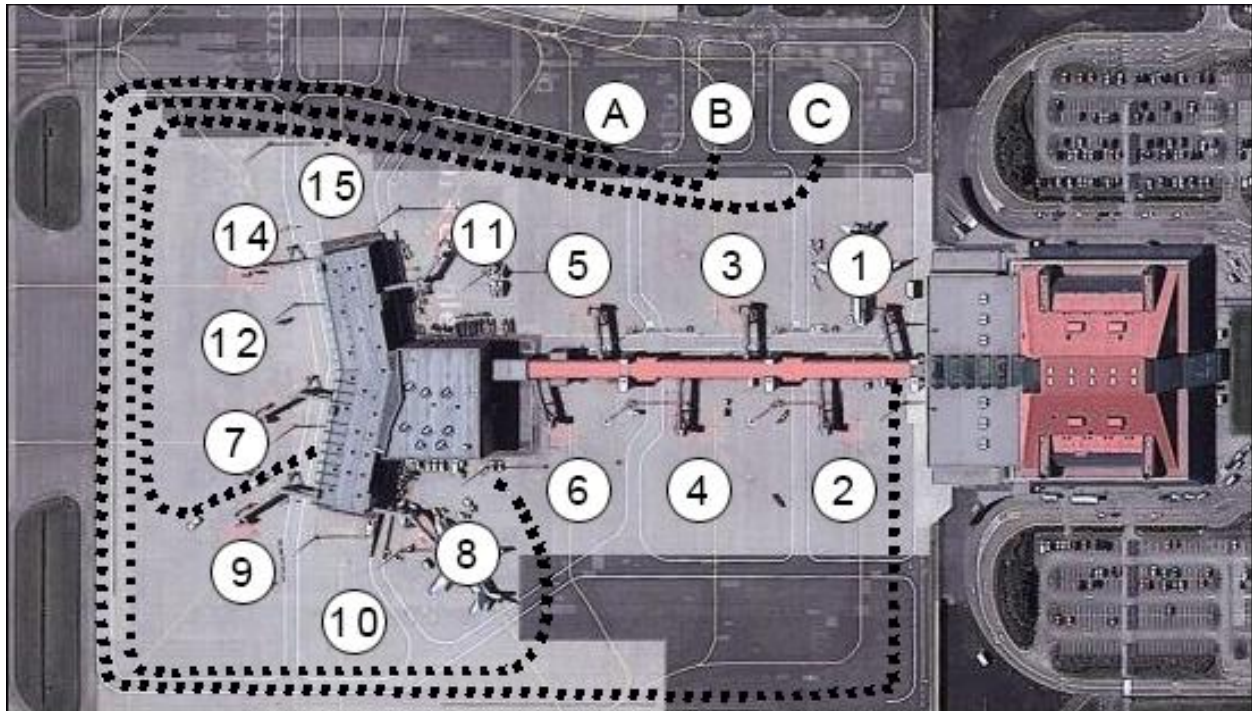
Áður en þessi atriði verða tekin til skoðunar er nauðsynlegt að greina nánar frá aðstöðu á Keflavíkurflugvelli og afkastagetu vallarins og flugstöðvarinnar. Eins og aðeins hefur verið vikið að hér að framan og umfjöllun síðar í þessum kafla ber með sér hefur afkastageta og þar með framboð á afgreiðslutímum á flugvellinum mikla þýðingu í þessu máli. Á síðastliðnum tveimur til þremur árum hefur orðið mikil aukning á flugumferð um flugvöllinn og flugstöðina og hefur þessari aukningu verið mætt með fjölgun á flugvélastæðum og hliðum, bæði nú í sumar (úr 14 stæðum í 15) auk þess sem fyrirhugað er að taka 16. stæðið í notkun næsta sumar. Þessi nýju stæði gera það mögulegt að bjóða upp á nýja afgreiðslutíma á álagstímum sem ekki verður úthlutað á grundvelli hefðarréttarins. Að sama skapi er einnig nauðsynlegt að gera nánari grein fyrir leiðarkerfi og flugáætlun Icelandair til og frá Íslandi og fyrirætlunum félagsins um aukið áætlunarflug sumarið 2014. Einnig verður fjallað um áætlanir WOW Air um aukið áætlunarflug frá Íslandi næsta sumar og uppbyggingu leiðarkerfis. Rétt eins og afkastageta Keflavíkurflugvallar afmarkar framboð á afgreiðslutímum á álagstímum má segja að flugáætlun Icelandair og WOW Air og fyrirætlanir félaganna um aukið áætlunarflug næsta sumar afmarki eftirspurnina.

Uppbygging eftirfarandi umfjöllunar er því þannig að fyrst verður fjallað um afkastagetu og framboð á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli og þær breytingar sem þar eru fyrirhugaðar (kafla 5.1). Þá verður fjallað um leiðarkerfi Icelandair og áætlanir þess félags og WOW Air um aukið áætlunarflug næsta sumar (kafla 5.2). Ennfremur verður tekin afstaða til þess hvort brottfarir á ákveðnum tímum sólarhringsins, einkum snemma á morgnana og síðdegis, hafi grundvallarþýðingu fyrir WOW Air til að það félag geti byggt upp leiðarkerfi og veitt Icelandair samkeppni (kafla 5.3). Því næst verður lagt mat á samkeppnileg áhrif beitingar reglugerðar ráðsins nr. 95/93 á Keflavíkurflugvelli. Verða tekin til skoðunar áhrif hefðarreglunnar og m.a. lagt mat á hvernig WOW Air/Avion Express hefur tekist til með að fá úthlutað nýjum afgreiðslutímum sem komu fyrst til úthlutunar sl. sumar þegar 15. stæðið var tekið í notkun við flugstöðina. Í þeim hluta verður einnig fjallað um reynsluna af samkeppni Iceland Express í flugi til Boston og New York árin 2010 og 2011 (kafla 5.4). Verður nú litið til þessara atriða.

### 5.1 Afkastageta Keflavíkurflugvallar og framboð á afgreiðslutímum

Fyrirkomulagi við úthlutun og framboð á stæðum og afgreiðslutímum er best lýst með eftirfarandi grunnmynd af Flugstöð Leifs Eiríkssonar þar sem flugvélastæði hafa verið merkt inn á myndina.

**Mynd 1. Yfirlitsmynd yfir Flugstöð Leifs Eiríkssonar og flugstæði**



Stæði sem farið er í frá eldri byggingu (rautt þak) eru nr. 1-6 og A. Stæði sem farið er í frá nýrri byggingu (grátt þak) eru nr. 7-12 og 14 og 15, auk þess sem næsta sumar verða tekin í notkun stæði B og C. Stæði 10, 14 og 15 eru útistæði við flugstöðina, þ.e. farþegar ganga til og frá borði en fara ekki í gegnum rana sem tengdur er við flugvél. Stæði A, B og C eru einnig útstæði en ekki við flugstöðina heldur á svokölluðu fraktflugstæði vestan við hana. Farþega í flugvélum á þessum stæðum þarf því að ferja til og frá flugstöðinni með strætisvögnum eins og sýnt er á myndinni (svört punktalína). Hliðin að þessum stæðum eru því svokölluð „strætó hlið“ eða „bus-gates“. Önnur stæði eru tengd við flugstöðina með rana út í flugvélar. Núna eru alls 15 stæði við flugstöðina og fjölgaði þeim um eitt á þessu ári þegar stæði A var tekið í notkun. Næsta sumar verða stæði B og C tekin í notkun. Eitt af útistæðunum 10, 14 eða 15 verður hins vegar lokað vegna framkvæmda næsta sumar þannig að nettó fjölgun stæða verður eitt stæði. Það verða því 16 stæði í notkun sumarið 2014.

Af stæðum við flugstöðina eru fimm, þ.e. 1, 2, 3, 4 og A stæði sem aðeins er unnt að nota fyrir flug innan Schengen svæðisins, þ.e. flugs þar sem ekki er þörf á vegabréfaskoðun farþega.<sup>50</sup> Önnur stæði sem verða orðin 11 næsta sumar eru tvískipt eða „dual“ stæði sem unnt er að nota bæði fyrir flug innan Schengen svæðisins og utan þess „non-Schengen“. Helstu áfangastaðir í flugi til og frá Íslandi sem eru utan Schengen svæðisins eru

<sup>50</sup> Schengen er heiti sem notað er um landamærasamstarf tiltekinna Evrópuríkja á svæði þeirra í Evrópu. Samstarfið nær fyrst og fremst til niðurfellingar á eftirliti á innri landamærum þátttökuríkjana auk samstarfs um landamæraeftirlit með umferð ytri landamæra svæðisins og lögreglusamstarfs innan svæðisins. Lönd innan Schengen eru auk Íslands: Austurríki, Belgía, Danmörk, Eistland, Grikkland, Finnland, Frakkland, Holland, Ítalía, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Malta, Noregur, Pólland, Portúgal, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Sviss, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland. Heimild: Schengen samstarfið – Handbók. Innanríkisráðuneytið 2011.

áfangastaðir á Bretlandi (aðallega London flugvelli) og allir áfangastaðir í Norður-Ameríku. Flugvélar sem fljúga á milli Íslands og þessara áfangastaða geta því aðeins notað stæði 5 og 6 við eldri byggingu og stæði 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 og 15 auk þess sem stæði B og C verða tekin í notkun næsta sumar. Þetta þýðir að flugvélar sem fljúga í tengiflugi frá Keflavík til áfangastaðar í Evrópu (innan Schengen) að morgni dags og seinnipartinn til Norður-Ameríku (utan Schengen) þurfa tvískipt stæði (non-Schengen) þar sem í hverri viðkomu á Keflavíkurflugvelli eru farþegar sem annað hvort eru að koma inn á Schengen svæðið eða yfirgefa það og þurfa því að fara í gegnum vegabréfaskoðun.

Eins og áður hefur verið útskýrt er afgreiðslutími ákveðinn tími sem flugrekandi fær til að nota aðstöðu á flugvelli á tilgreindum degi og tíma, til landingar og flugtaks. Þetta felur í sér að flugvél fær heimild á flugvelli til að lenda, fá flugafgreiðslu, hleypa farþegum frá borði og taka nýja um borð og fara svo frá flugstöð og á loft aftur. Skipulag brottfara á Keflavíkurflugvelli er þannig að ef flugvél á brottför t.d. kl. 7:00 að morgni frá tilteknu stæði getur önnur flugvél sem lendir kl. 7:30 farið að sama stæði. Sú flugvél getur í fyrsta lagi farið aftur frá stæðinu kl. 8:10, þ.e. lágmarks snúningstími er 40 mínútur. Þetta þýðir með öðrum orðum að lágmarkstími á milli brottfara frá sama stæði eða hliði er 70 mínútur. Um 3-4 flugvélar geta farið á sama tíma frá flugvelli en þó með þeim takmörkunum að aðeins 15 flugvélar geta farið innan sömu klukkustundar. Næsta sumar geta hins vegar 16 flugvélar farið innan sömu klukkustundar.

Af þessu er ljóst að afköst Keflavíkurflugvallar og flugstöðvarinnar eru takmörkuð í samræmi við það sem að framan greinir. Þá eru fleiri takmarkandi þættir innan flugstöðvarinnar eins og t.d. afköst töskuafgreiðslu og stærð byggingarinnar sem gerir það að verkum að örðugt væri að fjölga flugum innan sömu klukkustundar meira en nú er og áætlanir eru um fyrir sumarið 2014 (þ.e. 16 flug), jafnvel þó svo unnt væri að fjölga útistæðum eitthvað meira. Þá er einnig ljóst að ekki er hægt að þjóna tengiflugi á milli Evrópu og Norður-Ameríku með Ísland eða Keflavíkurflugvöll sem tengistöð frá öllum stæðum eða hliðum við flugstöðina þar sem hluti þeirra (1, 2, 3, 4 og A) eru aðeins fyrir flug innan Schengen svæðisins.

## 5.2 Leiðarkerfi Icelandair og áætlanir þess félags og WOW Air fyrir sumarið 2014

Í þessum hluta verður fjallað nánar um leiðarkerfi Icelandair og áætlanir þess félags og WOW Air um aukið áætlunarflug samkvæmt sumaráætlun árið 2014. Áætlanir félaganna gera ráð fyrir mikilli aukningu í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Eins og fram kemur í síðasta kafla mun verða fjölgun um eitt stæði á Keflavíkurflugvelli og því eitthvað svigrúm til að taka við aukinni umferð á álagstímum. Umfjöllun í þessum hluta mun því leiða í ljós hvort gera megir ráð fyrir að eftirspurn flugfélaganna eftir afgreiðslutímum verði meiri en framboð. Áður verður þó gerð nánari grein fyrir leiðarkerfi Icelandair og þýðingu þess fyrir flugfélög sem bjóða upp á áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku með Keflavíkurflugvöll sem tengistöð.

### *Nánar um leiðarkerfi Icelandair*

Eins og áður hefur verið rakið þjónar áætlunarflug Icelandair ekki aðeins farþegum sem eru að ferðast til og frá Íslandi. Með áætlunarfluginu hefur einnig verið byggt upp leiðarkerfi fyrir farþega sem ferðast á milli áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku og er þá Keflavíkurflugvöllur tengistöð fyrir farþegana. Eins og áður hefur verið vikið að styrkir tengiflugið og þar með allt leiðarkerfið stöðu Icelandair í flugi með farþega til og frá Íslandi, þ.e. á þeim samkeppnismörkuðum sem skilgreindir hafa verið í máli þessu. Það eru einkum tvö atriði sem hafa þýðingu í þessu sambandi. Í fyrsta lagi gerir lega Íslands (fjarlægð frá flestum áfangastöðum beggja vegna Atlantshafsins) það að verkum að hámarksnýting næst innan sama sólarhrings með hverri flugvél þegar henni er flogið tvær ferðir frá Íslandi á dag, annars vegar á milli Íslands og Evrópu og hins vegar á milli Íslands og Norður-Ameríku. Yfirleitt er flogin ein ferð að morgni til Evrópu og aftur til baka eftir hádegi. Seinnipartinn er farið aftur til Evrópu og komið heim um kvöldið eða farið til Norður-Ameríku og komið til baka undir morgun næsta dag. Í öðru lagi opnast við þetta fyrirkomulag möguleikar á að flytja fleiri farþega í hverju flugi þar sem tengifarþegar sem ferðast á milli Evrópu og Norður-Ameríku bætast við. Fjallað hefur verið um þessi atriði í fyrri málum samkeppnisyfirvalda þar sem fjallað hefur verið um áætlunarflug til og frá landinu og stöðu Icelandair. Ítarlega var fjallað um þá miklu yfirburði sem tengiflugið skapar Icelandair í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2003 þar sem fyrst var til umfjöllunar ólögsmæt verðlagning félagsins við innkomu Iceland Express á markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Í ákvörðuninni segir m.a. að slíkt fyrirkomulag hafi sérstaka þýðingu í sambandi við hagkvæmni ferðatíðnar og venjulega veiti það því flugfélagi sem búi að slíku leiðarkerfi umtalsvert markaðsforskot á flugleiðum frá viðkomandi flugvelli. Þá segir einnig:

*„Áætlunarflug til svo margra áfangastaða eykur nýtingu farkosta félagsins og styrkir þjónustunet þess auk þess sem fastir kostnaðarliðir félagsins dreifast þannig á fleiri framleiðsluþætti. Annað áætlunarflug Icelandair, en til þeirra áfangastaða sem til umfjöllunar eru í þessu máli, styrkir því stöðu félagsins sem áætlunarflugfélags og um leið stöðu Icelandair á hinum skilgreindu mörkuðum.“*

Í ákvörðuninni kom einnig fram að mikilvægasta dæmið um slíka hagkvæmni tengdist samþættingu flugleiða innan leiðanets hjá sama rekstraraðila. Með því að reka margar ólíkar en tengdar flugleiðir innan sama leiðarkerfis gætu flugfélög nýtt betur flugvélar, áhafnir, bókunarkerfi, sölukerfi og sameiginlegt stjórnunarkerfi. Þessi sjónarmið voru áréttuð í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2013 þar sem fjallað var um samruna WOW Air og Iceland Express. Kom þar m.a. fram að eftirlitið teldi að núna (mars 2013), u.þ.b. tíu árum síðar, hefði ekki dregið úr þýðingu leiðarkerfis Icelandair og þeim yfirburðum sem það skapaði félaginu.

Leiðarkerfi Icelandair skapar félaginu því einstaka yfirburðarstöðu samanborið við aðra keppinauta í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Leiðarkerfið setur Icelandair í kjörstöðu til að ná fram mun betri nýtingu á flugvélum sínum bæði hvað varðar flugtíma og fjölda farþega (þ.e. viðbót vegna tengifarþega) og þar með sætanýtingu í hverju flugi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er það því ein grunnforsenda fyrir flugfélag sem ætlar að veita Icelandair virka samkeppni til lengra tíma litið í flugi milli Íslands annars vegar og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku hins vegar að það geti byggt upp leiðarkerfi með sambærilegum hætti og Icelandair. Slíkt leiðarkerfi verður að vera unnt að byggja upp þannig að sama flugvél sinni flugi til Evrópu og Norður-Ameríku innan sama sólarhrings eða að sambærileg nýting náist í flugtíma. Einnig þarf leiðarkerfið að geta boðið tengingu fyrir farþega milli helstu áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku.

Umfjöllun fræðimanna hefur sýnt fram á hagræði sem felst í því að reka leiðarkerfi með tengistöð (e. *hub and spoke system*), m.a. vegna tengifarþega. Þá hafa fræðimenn einnig fjallað um möguleika flugfélaga sem reka slík leiðarkerfi til að takmarka samkeppni.<sup>51</sup> Að mati Samkeppniseftirlitsins eru allar hindranir sem koma í veg fyrir uppbyggingu leiðarkerfis nýs keppinautar skaðlegar og stríða gegn markmiði samkeppnislaga.

Í þessu sambandi er þó mikilvægt að gera greinarmun á brottförum og komum flugfélaga sem fljúga „frá Íslandi“ og flugfélögum sem fljúga „til Íslands“. Flugfélög sem fljúga „frá Íslandi“ miða áætlun sína við að Keflavíkurflugvöllur sé þeirra heimahöfn og flug hefjist þar alla jafna að morgni dags og/eða að Keflavíkurflugvöllur sé þeirra tengistöð. Icelandair, WOW Air og áður Iceland Express eru í þessum flokki flugfélaga og er eftirspurn þeirra eftir afgreiðslutímum á álagstímum mikil. Flugfélög sem fljúga „til Íslands“ eru hins vegar öll erlend flugfélög sem fljúga á milli áfangastaða erlendis og Íslands, s.s. SAS, easyJet, Delta Airlines, Air Berlin og Norwegian. Heimahöfn eða tengistöðvar þessara flugfélaga eru erlendir flugvelli og hefst flug þeirra ekki í Keflavík. Eftirspurn þessara flugfélaga eftir afgreiðslutímum á álagstímum á Keflavíkurflugvelli er því takmörkuð.

#### *Sumaráætlun Icelandair fyrir árið 2014*

Icelandair hefur lýst því yfir að gert sé ráð fyrir að farþegum félagsins árið 2014 muni fjölga um 350 þúsund og verði um 2,6 milljónir á árinu öllu. Félagið kemur til með að taka þrjár nýjar Boeing 757 flugvélar í notkun á næsta ári og verða flugvélar þá 21 talsins í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Um er að ræða 20 Boeing 757-200 og eina Boeing 757-300.<sup>52</sup>

Þann 4. september sl. tilkynnti Icelandair um þrjá nýja áfangastaði í leiðarkerfi sínu fyrir næsta sumar, þ.e. flug til Genfar í Sviss og Edmonton og Vancouver í Kanada. Sama dag

---

<sup>51</sup> Reitzes, James D. and McVeigh, Brendan and Powers, Nicholas and Moy, Samuel, Competitive Effects of Exchanges or Sales of Airport Landing Slots (December 30, 2011), bls. 22-24. „If a hub-and-spoke airline operating on a particular route segment is serving both non-stop passengers and a significant percentage of connecting passengers, while a point-to-point airline operating the same number of flights on the same route segment is serving primarily non-stop passengers, then the hub-and-spoke airline would likely earn higher incremental profits (i.e., have a higher slot shadow value) from adding another flight than its point-to-point competitor, unless its costs were substantially higher.“ Victor Aguirregabiria and Chun-Yu Ho, A Dynamic Game of Airline Network Competition: Hub-and-Spoke Networks and Entry Deterrence, University of Toronto Department of Economics Working paper 379, 28. október 2009, bls. 1. „The relationship between network structure and airlines' operating costs has received significant attention by IO economists, both in theoretical and in empirical work. Different studies have shown how a hub-and-spoke network can exploit significant economies of scope at the airport level and economies of traffic density. Other aspect of airline network competition that has received theoretical attention is the airlines' use of hub-and-spoke network as a strategy to deter the entry of competitors.“

<sup>52</sup> Sjá umfjöllun í Morgunblaðinu frá 26. september 2013. „Umfangsmikill vöxtur Icelandair“.

var opnað fyrir sölu á fargjöldum á bókunarvef Icelandair samkvæmt sumaráætlun fyrir árið 2014 sem gildir frá 30. mars til 25. október 2014. Rétt er þó að taka fram að afgreiðslutímum fyrir flug til þessara nýju áfangastaða Icelandair hefur enn ekki verið úthlutað. Sama á við um flest önnur ný flug félagsins sem fyrirhuguð eru næsta sumar og þegar er byrjað að selja í.

Samkeppniseftirlitið aflaði sumaráætlunar Icelandair fyrir árið 2014 og í töflu 8 eru sýnd morgunflug félagsins til Evrópu á milli kl. 7:20 og 8:00. Segja má að flugáætlun frá sumrinu 2013 sé nánast óbreytt, þ.e. flogið verður til allra sömu áfangastaða á þeim tímum sem flogið var sumarið 2013. Hins vegar er gert ráð fyrir því að næsta sumar verði eins og fyrr segir einum nýjum áfangastað bætt við í flugi til Evrópu og að tíðari flugferðir verði til margra af núverandi áfangastöðum. Tafla 8 (og tafla 9 hér á eftir) eru miðaðar við brottfarir eina viku í júlímánuði þegar tíðni flugferða í áætlunarflugi Icelandair er hvað mest. Rétt er að nefna að áætlunin tekur miklum breytingum innan tímabilsins frá 30. mars til 25. október, t.d. eru mörg flug sem eru aðeins í boði í 2-3 mánuði. Þá breytist tíðni fluga innan tímabilsins, þó almennt þannig að flugum fjölgar yfir hásumarið. Í júlímánuði (og reyndar fyrstu vikuna í ágúst) eru hins vegar óverulegar breytingar. Þá er tíðni fluga og eftirspurn eftir afgreiðslutímum einnig hvað mest og er því miðað við viku á þessum tíma.

Í töflunni kemur fram flugnúmer sem er númer sem hvert flug frá flugvelli (önnur leið) á ákveðnum tíma til ákveðins áfangastaðar fær úthlutað. Þá kemur fram áfangastaður og einkennisstafir flugvallar sem flogið er til, brottför frá Keflavík, brottfarartími erlendis (staðartími) og áætluð heimkoma til Keflavíkur. Merkt er við þann vikudag sem flogið er samkvæmt flugnúmerinu. Í síðasta dálkinum er merkt „S“ ef flugið er innan Schengen svæðisins.

**Tafla 8. Fyrirhugaðar brottfarir Icelandair frá Keflavíkurflugvelli til áfangastaða í Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 eina viku í júlímánuði 2014.**

Flugnúmer	Áfangastaður (flugvöllur)	Brottför	Brottför erlendis	Heimkoma	Mánudagur	Þriðjudagur	Miðvikudagur	Fimmtudagur	Föstudagur	Laugardagur	Sunnudagur	Schengen
FI 204	Kaupmannahöfn (CPH)	07:45	14:00	15:10	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 274	Billund (BLL)	08:00	14:40	15:30	X		X		X	X		S
FI 306	Stokkhólmur (ARN)	07:35	14:20	15:30	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 318	Ósló (OSL)	07:50	14:45	15:25	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 326	Bergen/Þrándh. (BGO/TRD)	08:00	14:55	15:25	X		X	X		X		S
FI 338	Bergen/Stav. (BGO/TRD)	08:00	14:35	15:00		X			X		X	S
FI 342	Helsinki (HEL)	07:30	15:30	15:55	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 346	Helsinki (HEL)	07:35	15:15	15:40					X		X	S
FI 430	Glasgow (GLA)	07:35	14:05	15:25	X	X		X	X		X	
FI 440	Manchester (MAN)	08:00	13:25	15:00	X		X		X			
FI 450	London – Heathrow (LHR)	07:40	13:00	15:00	X	X	X	X	X	X	X	
FI 470	London – Gatwick (LGW)	07:45	13:10	15:10		X		X	X		X	
FI 502	Amsterdam (AMS)	07:40	14:00	15:10	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 506	Amsterdam (AMS)	07:50	13:55	15:05							X	S
FI 510	Hamborg (HAM)	07:50	14:05	15:15		X		X				S
FI 520	Frankfurt (FRA)	07:25	14:00	15:35	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 532	München (MUC)	07:20	14:05	16:00	X	X	X	X		X	X	S
FI 542	París (CDG)	07:40	14:10	15:40	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 544	París (CDG)	07:45	14:05	15:35						X		S
FI 554	Brussel (BRU)	07:40	14:00	15:15		X	X	O	X		X	S
FI 564	Genf (GVA)	07:20	14:00	15:50		X				X		S
FI 568	Zürich (ZRH)	07:20	14:00	15:50		X	X	X		X		S
Úthlutun Icelandair sumarið 2013					11	13	12	13	12	12	13	
Óskir Icelandair fyrir sumarið 2014					2	3	2	2	3	2	2	
Flug 2013 en felld niður 2014								1				
<b>Samtals Icelandair fyrir sumarið 2014</b>					13	16	14	14	15	14	15	

X Flug skv. samaráætlun 2013    X Ný flug skv. áætlun 2014    S Flug innan Schengen

O Flug 2013 en felld niður 2014

Eins og fram kemur í töflunni áætla Icelandair að fljúga á 22 flugnúmerum á milli kl. 7:20 og 8:00 sumarið 2014. Er um að ræða 19 áfangastaði í Evrópu og er flogið alla daga vikunnar til átta þeirra. Nýtt flug til Genfar næsta sumar er áætlað tvisvar í viku. Auk þess verður m.a. boðið upp á ný flug á morgnana til Helsinki, Amsterdam og Parísar. Suma daga

munu því fara tvær flugvélar Icelandair á milli kl. 7:20 og 8:00 til þessara áfangastaða. Sumarið 2013 hafði Icelandair 11-13 úthlutaða afgreiðslutíma á milli kl. 7:20 og 8:00 en miðað við fyrirhugaða áætlun má gera ráð fyrir að þörf félagsins verði 13-16 afgreiðslutímar innan þessara tímamarka, breytilegt eftir vikudögum. Þessum tímum hefur þó enn ekki verið úthlutað eins og áður segir. Nær öll flug Icelandair að morgni til Evrópu eru innan Schengen svæðisins nema flug til Englands (London og Manchester) og Skotlands (Glasgow).

Í daglegu tali hafa brottfarir á þessum tíma dagsins, þ.e. á milli kl. 7:20 og 8:00, verið nefndar „morgunbanki“ með vísun til orðsins „bunki“ eða margar brottfarir á skömmum tíma. Ljóst er þó að þetta margar brottfarir á um 40 mínútna tímabili leiða til þess að ekki er unnt að úthluta afgreiðslutímum með brottförum á milli kl. 7:00 og 7:20 á sömu stæðum enda þurfa 60-70 mínútur í það minnsta að líða á milli brottfara frá hverju stæði/hliði. Má því segja að tímabil morgunbankans sé í raun á milli kl. 7:00 og 8:00. Á sama hátt hafa brottfarir síðdegis verið nefndar „síðdegisbanki“ og jafnvel hefur verið talað um „miðnæturbanka“ sem á við um nokkrar brottfarir um og rétt eftir miðnætti eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Icelandair býður ekki upp á flug á morgnana fyrir kl. 7:20 eða fyrir morgunbankann en eftir kl. 8:00 eru áætluð fjögur flug næsta sumar. Um er að ræða tvö flug kl. 8:30 til Kaupmannahafnar (FI 206) og Óslóar (FI 322), þrisvar í viku á hvorn stað, og svo tvö flug kl. 10:30 til Boston (FI 635) og New York (FI 613) í Bandaríkjunum sem boðið verður upp á alla daga vikunnar. Eftir hádegi eða kl. 13:15 er svo ráðgert eitt flug til Kaupmannahafnar (FI 212) alla daga vikunnar.

Flugvélar Icelandair sem fara í Evrópuflug að morgni koma til baka um miðjan dag eins og tilgreint er í töflunni hér að framan. Þessar flugvélar (ásamt flugvélunum sem fara til Kaupmannahafnar og Óslóar kl. 8:30) fara í annað flug ýmist til Evrópu eða Norður-Ameríku seinnipart dags. Í töflu 9 er yfirlit yfir brottfarir Icelandair síðdegis eða það sem nefnt er „síðdegisbankinn“ eins og gert er ráð fyrir að áætlunin verði í júlímánuði 2014. Er um að ræða brottfarir á u.þ.b. 80 mínútna tímabili síðdegis á milli kl. 16:05 og 17:25.



**Tafla 9. Fyrirhugaðar brottfarir Icelandair frá Keflavíkurlugvelli á milli kl. 16:00 og 17:30 til áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku eina viku í júlímánuði 2014.**

Flugnúmer	Áfangastaður (flugvöllur)	Brottför	Brottför erlendis /AEY	Heimkoma	Mánudagur	Þriðjudagur	Miðvikudagur	Fimmtudagur	Föstudagur	Laugardagur	Sunnudagur	Schengen
FI 216	Kaupmannahöfn (CPH)	16:10	22:30	23:40				X			X	S
FI 312	Stokkhólmur (ARN)	16:25	22:20	23:30				O	X		X	S
FI 324	Ósló (OSL)	16:25	21:55	22:35	X			O	X		X	S
FI 454	London – Heathrow (LHR)	16:10	21:10	23:10	X	X	X	X	X	X	X	
FI 504	Amsterdam (AMS)	16:30	22:25	23:30	X	X	X	X	X	X	X	S
FI 524	Frankfurt (FRA)	16:05	22:30	0:05/1				X	X		X	S
FI 546	París (CDG)	16:15	22:40	0:00/1		X	X		X			S
FI 592	Mílanó (MXP)	16:50	23:40	1:55/1	X		X			X		S
FI 594	Madrid (MAD)	16:15	23:20	1:40/1						X		S
FI 596	Barcelona (BCN)	16:40	23:45	2:00/1		X				X		S
FI 603	Toronto (YYZ)	17:00	21:05	6:20/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 615	New York (JFK)	17:00	20:40	6:15/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 623	New York–Newark (EWR)	17:00	20:45	6:15/1	X	X		X		X		
FI 631	Boston (BOS)	17:00	21:30	6:30/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 633	Boston (BOS)	17:25	21:00	6:00/1		X	X	X	X			
FI 645	Washington (IAD)	16:50	20:40	6:20/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 657	Minneapolis (MSP)	16:45	19:30	6:30/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 671	Denver (DEN)	16:45	17:20	6:35/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 679	Alaska (ANC)	17:10	15:20	6:20/1			X				X	
FI 681	Seattle (SEA)	17:00	16:30	6:45/1	X	X	X	X	X	X	X	
FI 693	Edmonton (YEG)	16:45	18:25	6:40/1	X		X		X	X		
FI 697	Vancouver (YFR)	17:15	16:20	6:25/1		X					X	
FI 7943	Akureyri (AEY)	16:20	14:30	15:20				X			X	S
	Úthlutun Icelandair sumarið 2013				11	11	12	13	12	11	15	
	Óskir Icelandair fyrir sumarið 2014				2	3	2	3	3	3	1	
	Flug 2013 en felld niður 2014							2				
	<b>Samtals Icelandair fyrir sumarið 2014</b>				13	14	14	14	15	14	16	

X Flug skv. samaráætlun 2013    X Ný flug skv. áætlun 2014    S Flug innan Schengen

O Flug 2013 en felld niður 2014

Eins og kemur fram í töflunni er gert ráð fyrir flugum til 10 áfangastaða (10 flugnúmer) í Evrópu og 11 áfangastaða (12 flugnúmer) í Norður-Ameríku, þar af átta áfangastaða í Bandaríkjunum og þremur í Kanada. Þá er flug til Akureyrar tvisvar í viku. Að auki er utan tímabilsins flug kl. 18:40 til Halifax (FI 607) þrisvar í viku. Þá er flug kl. 13:15 til Kaupmannahafnar (FI 212) sjö sinnum í viku. Flug til Edmonton og Vancouver eru ný í áætlun næsta sumars eins og áður greinir. Icelandair var með 11-15 brottfarir á dag á „síðdegisbankanum“ sumarið 2013 en gert er ráð fyrir að þær verði 13-16 sumarið 2014. Eins og fram kemur í töflunni eru flestar brottfarir síðdegis til Norður-Ameríku og því utan Schengen svæðisins. Ljóst er því að flestar brottfarir á þessum tíma þurfa „non-Schengen“ hlið eða stæði við flugstöðina en þau eru eins og fyrr segir aðeins 10 núna en gert er ráð fyrir að þau verði 11 næsta sumar. Takmarkanir fyrir úthlutun á nýjum tímum síðdegis geta því jafnvel verið meiri en á morgnana. Eins og fram kemur í töflunni eru flugvélar sem fara síðdegis til Evrópu að koma undir eða um miðnætti nema í lengri flugum frá Mílanó, Madrid og Barcelona sem koma til baka um tvöleytið eftir miðnætti. Flugvélar frá Norður-Ameríku eru hins vegar að koma til baka á milli kl. 5:00 og 7:00 morguninn eftir.

Auk þeirra brottfara Icelandair sem fjallað hefur verið um hér að framan eru nokkur flug til Evrópu þar sem farið er eftir miðnætti eða svokallaður „miðnæturbanki“. Um er að ræða flug kl. 1:00 til Kaupmannahafnar (FI 202), kl. 1:15 til Stokkhólms (FI 304), kl. 0:30 til Gautaborgar (FI 384), kl. 0:25 til St. Pétursborgar (FI 392) og kl. 1:05 til Parísar (FI 540). Flugin til Kaupmannahafnar og Parísar eru alla daga yfir sumarið, fimm daga til Stokkhólms, fjóra til Gautaborgar og tvo til St. Pétursborgar. Flugvélar í þessi flug eru m.a. sömu flugvélar og fljúga til New York og Boston á morgnana kl. 10:30 og áður hefur verið getið um.

Enn sem komið er hefur WOW Air aðeins boðið upp á flug til Evrópu en hyggur eins og fyrr segir á ætlunarflug til Boston og New York sem verður tengt flugi til Evrópu. Áætlanir WOW Air ganga út á að nota sex flugvélar fyrir áætlunarflugið, fjórar sem fljúga tvær ferðir á dag á milli Íslands og Evrópu og tvær sem fljúga eina ferð á milli Íslands og Evrópu og aðra á milli Íslands og Bandaríkjanna innan sama sólarhrings. Samkeppniseftirlitið aflaði sambærilegra upplýsinga um fyrirhugaða flugáætlun WOW Air fyrir sumarið 2014 og aflað var frá Icelandair. Áætlunin sem á að gilda fyrir júní, júlí og ágúst 2014 kemur fram í töflu 10.

Rétt er að taka fram að þessi áætlun hefur ekki tekið gildi og er háð því að WOW Air fái þær úthlutanir á afgreiðslutímum sem félagið óskar eftir bæði á Keflavíkflugvelli og öðrum áfangastöðum erlendis. Það skýrist ekki endanlega fyrir en við lok úthlutunar en segja má að hún skýrist endanlega á Slot-ráðstefnu IATA sem haldin verður dagana 14. til 17. nóvember nk. Þá var fyrirhugað áætlunarflug WOW Air til Bandaríkjanna háð því að WOW Air fengi flugrekstrarleyfi á Íslandi en félagið fékk flugrekstrarleyfi útgefið af Samgöngustofu þann 29. október sl. eins og fyrr segir.

**Tafla 10. Fyrirhugaðar brottfarir WOW Air frá Keflavíkurlflugvelli á milli kl. 7:00 og 8:00 til áfangastaða í Evrópu eina viku á tímabilinu frá júní til ágúst 2014.**

Áfangastaður (flugvöllur)	Brott- för	Brott- för erlendis	Heim- koma	Mánudagur	Þriðjudagur	Miðvikudagur	Fimmtudagur	Föstudagur	Laugardagur	Sunnudagur	Schengen
Kaupmannahöfn (CPH)	7:00	13:20	14:40	X	X	X	X	X	X	X	S
Varsjá (WAW)	7:05	14:15	16:25			X			X		S
Zürich (ZRH)	7:05	13:45	15:45						X		S
Stokkhólmur (ARN)	7:10	13:30	14:30	X		X		X			S
London-Gatwick (LGW)	7:15	12:10	14:10	X	X	X	X	X	X	X	
Mílanó (MXP)	7:15	14:15	16:40						X		S
Amsterdam (AMS)	7:25	13:30	14:50	X		X		X			S
Úthlutun Avion Express/WOW Air sumarið 2013				1	1	1	1	1	3	0	
Óskir WOW Air fyrir sumarið 2014				3	1	4	1	3	2	2	
<b>Samtals WOW Air fyrir sumarið 2014</b>				4	2	5	2	4	5	2	

X Flug skv. sumaráætlun 2013    X Ný flug skv. áætlun 2014    S Flug innan Schengen

Eins og fram kemur í töflunni ráðgerir WOW Air að sjö flug félagsins til Evrópu fari á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana. Tíðust eru flug til Kaupmannahafnar og London eða eitt flug á dag. WOW Air hefur aðeins verið með eitt flug með brottför á „morgunbankanum“ eða kl. 7:00 til Kaupmannahafnar sex daga vikunnar. Félagið eða réttara sagt Avion Express á því aðeins tilkall til afgreiðslutíma fyrir það flug samkvæmt hefðarreglunni. Önnur tilgreind flug í töflunni eru því flug sem WOW Air þarf að sækja um. Samkvæmt áætlun ráðgerir WOW Air einnig að fljúga fjögur flug til Evrópu á milli kl. 6:20 og 6:55. Um er að ræða flug til Stuttgart kl. 6:20 þrisvar í viku, til Berlínar kl. 6:45 fimm sinnum í viku, til Parísar kl. 6:50 sjö sinnum í viku og til Düsseldorf kl. 6:55 þrisvar sinnum í viku.

Í töflu 11 koma fram sambærilegar upplýsingar fyrir flug WOW Air sem gert er ráð fyrir að fari síðdegis milli kl. 16:00 og 17:30 frá Keflavíkurlflugvelli.

**Tafla 11. Fyrirhugaðar brottfarir WOW Air frá Keflavíkurflugvelli á milli kl. 16:00 og 17:30 til áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku eina viku á tímabilinu frá júní til ágúst 2014.**

Áfangastaður (flugvöllur)	Brott- för	Brott- för erlendis	Heim- koma	Mánudagur	Þriðjudagur	Miðvikudagur	Fimmtudagur	Föstudagur	Laugardagur	Sunnudagur	Schengen
Mílanó (MXP)	16:25	23:30	01:40		X				X		S
New Y.-Newark (EWR)	16:00	20:00	05:40/1		X	X	X	X	X	X	
Boston (BOS)	16:25	20:05	05:10/1	X	X	X	X	X		X	
Úthlutun Avion Express/WOW Air sumarið 2013				0	1	0	0	0	0	0	
Óskir WOW Air á milli 16:00 og 17:30 sumarið 2014				1	2	2	2	2	2	2	
<b>Samtals WOW Air fyrir sumarið 2014</b>				1	3	2	2	2	2	2	

Flug skv. sumarátætlun 2013     Ný flug skv. áætlun 2014     S Flug innan Schengen

Samkvæmt töflunni eru þrjú flug sem WOW Air áætla á síðdegisbankanum á milli kl. 16:00 og 17:30. Um er að ræða flug til Mílanó kl. 16:25 tvisvar í viku, til New York kl. 16:00 sex sinnum í viku og til Boston kl. 16:25 sex sinnum í viku. Fyrir allar brottfarir sem áætlaðar eru á þessum tíma þarf WOW Air að sækja um nýja afgreiðslutíma. Flestar brottfarir WOW Air síðdegis eru þó áætlaðar á milli kl. 15:00 og 16:00 til sex áfangastaða. Er um að ræða flug til Víníus kl. 15:15 einu sinni í viku, flug til Zürich kl. 15:15 einu sinni í viku, til Lyon kl. 15:35 tvisvar sinnum í viku, til Alicante kl. 15:45 þrisvar sinnum í viku, til Barcelona kl. 14:45 tvisvar sinnum í viku og til Varsjár kl. 15:55 einu sinni í viku.

#### *Niðurstaða um framboð og eftirspurn á Keflavíkurflugvelli*

Þegar framangreint er virt er ljóst að áætlanir Icelandair og WOW Air um flug frá Keflavíkurflugvelli til áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku sumarið 2014 fela í sér talsverða aukningu frá þeirri áætlun sem var í gildi nú í sumar sem þó fól í sér allnokkra aukningu frá sumarátætlun 2012. Einnig er ljóst að gangi þessar áætlanir eftir verður eftirspurn eftir afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli, annars vegar á morgnana á milli kl. 7:00 og 8:00 og hins vegar síðdegis á milli kl. 16:00 og 17:30, allmikil. Hvað varðar „morgunbankann“ er ljóst af upplýsingum í töflum 8 og 10 að samanlagt gera Icelandair og WOW Air í sínum áætlunum ráð fyrir allt að 19 brottförum á milli kl. 7:00 og 8:00, sbr. töflu 12 hér að neðan.

**Tafla 12: Áætlaðar brottfarir hjá Icelandair og WOW Air á milli kl. 7:00 og 8:00 viku í júlímánuði 2014.**

Úthlutun Icelandair sumarið 2013	11	13	12	13	12	12	13
Úthlutun Avion Express/WOW Air sumarið 2013	1	1	1	1	1	3	0
<b>Samtals úthlutanir fyrir 2013</b>	12	14	13	14	13	15	13
Óskir Icelandair fyrir sumarið 2014	2	3	2	1	3	2	2
Óskir WOW Air fyrir sumarið 2014	3	1	4	1	3	2	2
<b>Samtals óskir Icelandair og WOW Air fyrir 2014</b>	17	18	19	16	19	19	17

Eins og áður hefur verið vikið að munu hins vegar aðeins 16 hlið eða stæði verða til úthlutunar næsta sumar á Keflavíkurflugvelli og að lágmarki þurfa u.þ.b. 60-70 mínútur að líða á milli brottfara við hvert hlið. Ljóst er því að flugvöllurinn mun tæpast anna þeirri eftirspurn sem er eftir brottfarartímum á milli kl. 7:00 og 8:00.

Hvað varðar „síðdegisbankann“ er einnig ljóst að þar verður talsvert aukin eftirspurn, sbr. töflu 13 hér að neðan.

**Tafla 13: Áætlaðar brottfarir hjá Icelandair og WOW Air á milli kl. 16:00 og 17:30 viku í júlímánuði 2014.**

Úthlutun Icelandair sumarið 2013	11	11	12	13	12	11	15
Úthlutun Avion Express/WOW Air sumarið 2013	0	1	0	0	0	0	0
<b>Samtals úthlutanir fyrir 2013</b>	11	12	12	13	12	11	15
Óskir Icelandair fyrir sumarið 2014	2	3	2	1	3	3	1
Óskir WOW Air á milli 16:00 og 17:30 sumarið 2014	1	2	2	2	2	2	2
<b>Samtals óskir Icelandair og WOW Air fyrir 2014</b>	14	17	16	16	17	16	18

Eftirspurn eftir afgreiðslutímum á síðdegisbankanum er aðeins minni en á morgunbankanum. Til þess ber hins vegar að líta að flest flug síðdegis eru til áfangastaða utan Schengen svæðisins (Norður-Ameríka og Bretland) en af 16 stæðum sem verða í notkun næsta sumar eru 11 tvískipt, þ.e. möguleiki að nota þau fyrir flug bæði innan og utan Schengen svæðisins.

Af framansögðu er ljóst að eftirspurn eftir afgreiðslutímum á annars vegar á morgnana á milli kl. 7:00 og 8:00 og síðdegis á milli kl. 16:00 og 17:30 er talsvert meiri en framboð fyrir sumaráætlun næsta sumar. Taka þarf því til skoðunar hvort forsenda fyrir uppbyggingu leiðarkerfis í flugi til Evrópu og Norður-Ameríku séu brottfarir á umræddum tímum. Er þetta mikilvægt enda ljóst að nóg framboð er af afgreiðslutímum á flestum öðrum tímum sólarhringsins allt árið á Keflavíkurflugvelli.

## 5.2 Mikilvægi brottfarartíma á „morgunbanka“ og „síðdegisbanka“

Eins og vikið hefur verið að hér að framan er það mat Samkeppniseftirlitsins að tímasetningar fyrir komur og brottfarir á alþjóðaflugvelli eins og Keflavíkurflugvelli skipti máli og að einn tími innan sólarhringsins, vikunnar eða á tilteknum árstíma geti verið mikilvægari og eftirsóttari en annar. Þetta leiðir einfaldlega af eðli samgöngumiðstöðva þar sem álag myndast á ákveðnum tíma allt eftir þörfum notenda, þ.e. samgöngufyrirtækja og ferðalanga. Hvað varðar Keflavíkurflugvöll á þetta sérstaklega við um flugfélög sem fljúga „frá Íslandi“, sbr. skilgreiningu hér að framan. Reynslan hefur sýnt að eftirspurn þeirra eftir afgreiðslutímum á álagstímum er mikil. Erlend flugfélög sem fljúga „til Íslands“ og eru með fyrstu brottfarir frá öðrum flugvöllum sem eru þeirra heimahafnir eða tengistöðvar hafa ekki eins mikla þörf fyrir afgreiðslutíma þegar umferð á flugvöllinum er í hámarki.

### *Sjónarmið WOW Air*

Fram til þessa hafa brottfarir WOW Air (og áður Iceland Express) á morgnana einkum verið fyrir kl. 7:00 eða eftir kl. 8:00 ef undan er skilin nefnd brottför WOW Air til Kaupmannahafnar kl. 7:00. Er það mat WOW Air að áhrifin af þessu séu þau að félagið „þurfi að bjóða viðskiptavinum sínum lakari vöru í formi óhentugra brottfarartíma“. Hvað varðar brottfarir WOW Air fyrir kl. 7:00 hefur félagið einkum borið því við að farþegar sem fari í flug á þessum tíma eða þá að jafnaði um klukkustund fyrir brottfarir Icelandair þurfi að vakna þeim mun fyrr en farþegar sem fari í flug með Icelandair. Um þetta segir t.d.: „*Miklu máli skiptir að brottfarartími sé ekki of snemma dags. Neytandi sem á flug með brottfarartíma kl. 6:00, þarf að vera mættur í flugstöðina eigi síðar en kl. 4:00 og þarf því að vakna um miðja nótt til að ná flugi.*“ Þá hefur WOW Air einnig haldið því fram að ef flugi til Bandaríkjanna yrði hliðrað fram með svipuðum hætti væru farþegar að koma til Íslands frá Bandaríkjunum um nótt en ekki undir morgun eins og í tilviki Icelandair. Það sé óhentugri tímasetning bæði fyrir þá sem séu að koma úr flugi og einnig fyrir tengifarþega. Hvað varði brottfarir eftir kl. 8:00 heldur WOW Air því fram að þær séu óhentugri vegna þess að félagið muni ekki geta farið til sumra áfangastaða í Evrópu bæði að morgni og eftirmiðdegi með sömu flugvél þar sem brottfarartími seinna flugsins frá Keflavík sé það seint að deginum að ekki muni nást á áfangastað fyrir lokun flugvalla eða réttara sagt að taka á loft aftur á leið til Íslands fyrir lokun þeirra. Á flugvöllum sem WOW Air fljúgi til gildi eftirfarandi takmarkanir: Zürich-ZRH (milli kl. 23:00 og 6:00); Amsterdam-AMS (milli kl. 23:00 og 6:00); París-CDG (milli kl. 23:15 og 6:00); Stuttgart-STR (milli kl. 22:00 og 5:00)<sup>53</sup>; Düsseldorf-DUS (milli kl. 22:00 og 5:00); Berlín-SXF (milli kl. 23:00 og 5:00); Mílanó-MXP (milli kl. 23:30 og 6:30) og Varsjá-WAW (milli kl. 22:00 og 6:00).<sup>54</sup> Þá segir að til viðbótar við þetta séu afgreiðslutímar skömmu fyrir lokanir (45 mín.) á flugvöllum mjög eftirsóttir og því erfitt að fá afgreiðslutíma þá. Þá heldur WOW Air því fram að brottfarartímar skipti miklu máli varðandi tengingu við önnur flug erlendis og því séu eftirsóttustu tímarnir fyrir brottför frá Íslandi á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana. Auk þessa hefur WOW Air bent á að ef seinna flug frá Evrópu sé eftir miðnætti að staðartíma komi það ekki upp í leitarvélum eins og ef um væri að ræða flug sem hefjist fyrir miðnætti.

<sup>53</sup> Lenda má á milli kl. 22:00 og 22:30 en ekki taka á loft.

<sup>54</sup> Nánari upplýsingar um takmarkanir á næturflugi á nokkrum af helstu flugvöllum í Evrópu má finna hér: <http://www.zurich-airport.com/desktopdefault.aspx/tabid-521>

### *Sjónarmið Isavia*

Isavia hefur lagt á það áherslu í máli sínu að tímasetning afgreiðslutíma skipti ekki meginmáli. Engin hindrun standi í vegi fyrir WOW Air að bjóða upp á flug til Norður-Ameríku og nóg sé til af lausum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Því sé ranglega haldið fram af WOW Air að sumir flugrekendur hafi fengið betri tíma en aðrir og að í því hafi falist mismunur. Þá bendir Isavia m.a. á að engin rannsókn eða greining liggi fyrir um áhrif brottfarar- og komutíma á val farþega. Þegar horft sé til flugumferðar á Keflavíkurflugvelli verði ekki annað séð en að flug sé meira og minna allan sólarhringinn. Þá segir einnig að þýðing tengiflugs hafi fyrst og fremst áhrif á þá flugrekendur sem reki tengistöðvar og þá skipti tímasetningar máli vegna innbyrðis tenginga sama flugrekanda. Lágfargjaldaflugfélög annist hins vegar alla jafna flug á milli „tveggja punkta“ þar sem farþegar geti ekki treyst á tengiflug enda hafni þeir flugrekendur jafnan að greiða bætur til farþega þegar á reyni vegna tafa. Meginatriðið sé þó samkeppni á leiðum sem og aðgangur að flugvelli sem tengi leiðirnar en ekki tímasetning. Engin sérstaða sé að þessu leyti hér á landi.

### *Sjónarmið Icelandair*

Í máli Icelandair er því hafnað að brottfarir til Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 skapi félaginu samkeppnisforskot. Farþegar sem þurfi að fara í flug á þessum tíma þurfi að vakna á bilinu frá kl. 3:30 til 4:30 eða um „miðja nótt“ til að ná fluginu miðað við að vera komnir í flugstöð tveimur tímum fyrir brottför. Segir að engin leið sé að fullyrða um að tiltekna brottfarir henti betur en aðrar. Brottfarir fyrir kl. 8:00 geti hentað einum en öðrum henti betur að fara eftir kl. 8:00. Icelandair hafnar því einnig að brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 henti betur fyrir tengiflug erlendra flugfélaga. Ef brottfarir frá þeim flugvöllum sem WOW Air helst fljúgi til séu skoðaðar, þ.e. Amsterdam-Schiphol, London-Gatwick og París-CDG, sjáist að stöðugt sé flogið frá þessum flugvöllum frá kl. 6:00 á morgnana fram á kvöld. Brottfarir eftir kl. 8:00 frá Keflavík henti mjög vel fyrir tengiflug frá erlendum flugvöllum og minni biðtími sé eftir því sem farið sé seinna af stað. Hvað varði hugsanlegt Ameríkuflug WOW Air bendir Icelandair á að félagið gæti t.d. boðið flug til Boston kl. 8:30 og væri þá áætlaður landingartími þar kl. 10:00 að staðartíma.

Í síðari athugasemdum Icelandair kemur fram að félagið hafi um langt skeið hafið sín fyrstu flug kl. 7:20 hvern dag. Ástæðan fyrir því að félagið geti ekki hafið flug fyrr séu kjarasamningar félagsins sem geri ráð fyrir að flugverjar mæti til vinnu á tilteknum tíma. Ekki megi boða flugverja til starfa í heimahöfn fyrr en kl. 6:00 án þess að hvíldardagur fari á undan. Miðist þessi tímasetning við mætingu í Reykjavík og þaðan eigi eftir að ferðast með áhafnarrútu til Keflavíkur. Vissulega sé mögulegt að hefja brottför fyrr en þá myndi viðkomandi vinnudagur teljast sem tveir vinnudagar hjá öllum flugverjum. Slíkt fyrirkomulag hefði óhjákvæmilega í för með sér að nýting starfsfólks yrði verri og launakostnaður hærri. Það yrði því mjög íþyngjandi fyrir félagið. Á hinn bóginn sé WOW Air ungt félag og því ekki bundið sömu hömlum og Icelandair hvað þetta varði. Þá segir að fjölmörg rök hnígi að því að brottfarartímar fyrir kl. 7:20 á morgnana henti betur en næstu brottfarartímar á eftir. Þeir myndu henta sérstaklega vel fyrir viðskiptaferðir enda komist farþegi fyrr á áfangastað og geti nýtt daginn betur. Þá séu brottfarartímar fyrir kl. 7:20

vinsælir á erlendum flugvöllum og ættu þeir ekki að henta verr hér á landi en erlendis. Eru í þessu sambandi lögð fram gögn sem sýna brottfarir á morgnana frá flugvöllum í Amsterdam, Kaupmannahöfn og Þrándheimi. Þá fjölgi möguleikum á tengiflugi erlendis því fyrir að morgni sem lagt sé af stað frá Keflavík. Hvað varði brottfarir eftir kl. 8:00 þá virðist helsta fyrirstaða WOW Air fyrir því að hefja flug þá vera sú að flugvélafloti nýtist ekki eins vel vegna næturlokana á flugvöllum. Segir vegna þessa að flugvellir í Sviss og Þýskalandi hafi verið með næturlokanir í áratugi og því séu sjaldnast flogin kvöldflug á flugvelli þar. Lausnin sé einfaldlega sú að fljúga til þessara áfangastaða í dagflugi. Í þessu sambandi er nefnt að flug WOW Air sumarið 2013 til Berlínar, Düsseldorf, Stuttgart og Zürich hafi öll verið í dagflugi. Ef lítið sé til áætlunar WOW Air fyrir næsta sumar virðist svo vera áfram utan eins flugs til Zürich. Flug með brottfarartíma t.d. kl. 8:30 og frekar stutt Evrópuflug til Stokkhólms eða London geti hins vegar hæglega komið til baka og náð kvöldflugi á Þýska flugvelli án þess endilega að leggja 30-60 mínútum fyrir af stað.

Í fyrri sjónarmiðum Icelandair var því haldið fram að flugvöllurinn í Zürich lokaði mjög snemma eða kl. 22:00. Miðað við þær forsendur væri möguleiki á að fara til Zürich frá Keflavík kl. 15:15 og lenda kl. 21:00 í Zürich. Vél sem myndi fljúga þetta flug þyrfti að lenda í síðasta lagi í Keflavík kl. 14:30. Það gengi ekki upp nema flogið væri flug með stuttan flugtíma til Evrópu um morguninn og brottför eigi síðar en um kl. 6:30 að morgni frá Keflavík. Í þessu fælist því ákveðin mótsögn. Afgreiðslutími kl. 7:30 hjálpaði lítið við að komast með kvöldflug inn á lokaða flugvelli í Sviss eða Þýskalandi. Þegar flogið væri til Sviss þyrfti að fara af stað kl. 6:30 og því að fljúga á undan „Icelandair bankanum“. Það að tengja næturlokanir á flugvöllum og kröfur um úthlutun afgreiðslutíma á milli kl. 7:20 og 8:00 saman, ætti því alls ekki við og sé framsetning WOW Air mjög villandi að þessu leyti. Í síðari athugasemdum Icelandair var þetta reyndar leiðrétt. Flugvöllurinn í Zürich loki ekki kl. 22:00 heldur kl. 23:00. Það að flugvöllurinn sé opinn lengur sýni þó að ekkert sé því til fyrirstöðu að fljúga tvisvar á dag til Zürich þó svo farið sé af stað á bilinu 8:30 til 9:55 frá Keflavík.

Þá bendir Icelandair á að það vandamál að flug flogin eftir miðnætti komi ekki fram í leitarvélum sé alþekkt og að flest flugfélög þurfi að kljást við það. Icelandair sé þar ekki undanskilið enda hafi félagið þrjár brottfarir um kl. 1:00 eftir miðnætti frá Keflavík á sumrin en samt hafi gengið ágætlega að selja þær ferðir. Rök um að viðskiptavinir sem hyggist fljúga til Íslands reikni með flugi fram og til baka sama daginn séu sérkennileg og hafi ekki heyrst áður í fluggeiranum. Þannig séu flug Icelandair til Ameríku flogin út einn daginn og til baka þann næsta. Ef WOW Air telji að þetta skapi vandamál geti félagið leyst það með því að fljúga styttri flug til Evrópu á kvöldin en lengri á daginn.

Nánar segir um brottfarir Icelandair á milli kl. 7:20 og 8:30<sup>55</sup> að þetta sé tengibanki sem sé afsprengi þróunar sem hafi hafist fyrir tæplega 20 árum. Sú þróun hafi ekki haft neitt með það að gera að brottfarir á þessu 70 mínútna tímabili séu betri en aðrar. Þessir tímar hafi með árunum orðið „sífelld niðurnjörvaðari“, t.d. vegna kjarasamninga, afgreiðslutíma

---

<sup>55</sup> Eru þá meðtalin tvö flug til Kaupmannahafnar og Óslóar sem eru kl. 8:30 (alls sex brottfarir á viku í júlí 2014). Aðrar brottfarir eru á milli kl. 7:20 og 8:00 (alls 101 brottför á viku í júlí 2014).



erlendis o.fl. Það sé vandséð að annar flugrekandi geti ekki skipulagt leiðarkerfi í kringum brottfarartíma utan þessara 70 mínútna. Í máli Icelandair kemur einnig fram að það henti ekki hagsmunum félagsins að vera með öll sín flug á þessum tengibanka og því hafi verið farið í greiningarvinnu árið 2006 til þess að hanna nýjan tengibanka í kringum Keflavík en sá tengibanki sé yfirleitt kallaður seinni tengibanki félagsins. Í þeim tengibanka fari flugvélar frá Keflavík um kl. 10:30 og lendi í Bandaríkjunum um kl. 12:00-12:30 að staðartíma. Fari vélnar svo til baka um kl. 14:00-14:30 og lendi um kl. 23:30 í Keflavík að kvöldi. Flugvélar fari svo af stað til Evrópu um kl. 1:00 eftir miðnætti og lendi þar um kl. 6:00 að staðartíma, fari til baka á milli kl. 6:30 og 8:00 og lendi um kl. 9:00-9:30 í Keflavík. Segir að þessi tengibanki sé „lifandi dæmi“ um að ekkert sé því til fyrirstöðu að WOW Air hanni leiðarkerfi í kringum aðra brottfarartíma frá Keflavík heldur en einmitt á milli kl. 7:20 og 8:00 á morgnana. Seinni tengibankinn vaxi með hverju árinu og sé aðallega notaður til tíðnisaukningar á áfangastöðum sem þurfi meira en daglega tíðni í fyrri tengibankanum.

Verða nú þessi sjónarmið WOW Air, Isavia og Icelandair um þýðingu brottfarartíma á „morgunbanka“, „síðdegisbanka“ og „miðnæturbanka“ tekin til nánari skoðunar og metin.

#### *Brottfarir á milli kl. 6:00 og 7:00*

Flestar brottfarir WOW Air frá Keflavíkurflugvelli á morgnana hafa verið á milli kl. 6:00 og 7:00. Eru þessar brottfarir því almennt u.þ.b. klukkustund fyrr en brottfarir Icelandair. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að þegar um er að ræða tvö flug til sama áfangastaðar, t.d. til Kaupmannahafnar eða London þar sem annað flugið er á milli kl. 6:00 og 7:00 en hitt á milli kl. 7:00 og 8:00 (u.þ.b. klukkutími á milli brottfara og annað óbreytt), þá sé brottför hins síðara hentugri að því leyti að farþegar þurfa ekki að vakna eins snemma. Isavia mælist til þess að farþegar séu mættir um tveimur klukkustundum fyrir áætlaða brottför og það gefur augaleið að ef fara þarf frá Reykjavík eða öðrum stöðum á höfuðborgarsvæðinu um kl. 3:30 í stað 4:30 þá er síðari kosturinn betri enda þurfa farþegar þá ekki að vakna eins snemma. Á hinn bóginn er ljóst að farþegar í flugi til Evrópu eiga þess kost að nýta daginn betur og hugsanlega betri möguleika á tengiflugi ef þeir fara fyrr. Kann það í sumum tilvikum að nýtast betur þeim sem ferðast í viðskiptaerindum eins og Icelandair vísar til. Samkeppniseftirlitið telur þó að það geti tæpast verið eftirsótt að byggja upp leiðarkerfi með brottfarartímum þar sem farþegar þurfa að leggja af stað heiman frá sér eða frá gististað í síðasta lagi kl. 3:30 eða um „miðja nótt“, sérstaklega ef það býðst að fara klukkustund síðar og þá sofa lengur sem því nemur. Telur Samkeppniseftirlitið því að visst samkeppnisforskot felist í því að geta boðið upp á brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 í stað á milli kl. 6:00 og 7:00. Í þessu sambandi má enn fremur benda á að Icelandair hefur haldið því fram að farþegar þeirra sem fara í flug á milli kl. 7:00 og 8:00 þurfi að vakna á milli kl. 3:30 og 4:30. Er því ljóst að sami farþegi í flugi WOW Air sem færi á milli kl. 6:00 og 7:00 þyrfti að vakna á milli kl. 2:30 og 3:30, miðað við þessar forsendur Icelandair. Verður að telja það síðri kost en þann fyrrnefnda.

Varðandi brottfarir fyrir kl. 7:20 hefur Icelandair vísað til þess að kjarasamningar við flugverja félagsins setji hömlur á brottfarir fyrir kl. 7:20. WOW Air sé hins vegar ungt félag og ekki bundið sömu hömlum. Vegna þessa bendir Samkeppniseftirlitið á að fjallað er um

vinnutíma flugverja flugfélaga í reglugerð nr. 1043/2008 um flug- og vinnutímamörk og hvíldartíma flugverja. Samkvæmt 1. gr viðauka 1 við reglurnar skal flugrekandi setja flug- og vinnutímamörk og leggja fram áætlun um hvíldartíma flugverja. Þetta hefur Icelandair gert með kjarasamningum við flugmenn og flugfreyjur og flugþjóna.<sup>56</sup> WOW Air hefur einnig gert slíkan samning við flugfreyjur og flugþjóna.<sup>57</sup> Felast takmarkanir í samningum Icelandair í því að ef flugverji þarf að mæta til vinnu fyrir kl. 6:00 og hefur jafnframt unnið daginn áður telst sá dagur sem tveir vinnudagar. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að þessi málsástæða Icelandair réttlæti að það félag eigi að hafa sérstakan forgang að brottförum á milli kl. 7:20 og 8:00 (eða á milli kl. 7:00 og 8:00). Þvert á móti sýnir þetta enn frekar það óhagræði sem getur falist í því fyrir flugfélög sem fljúga frá Íslandi að hefja flug á milli kl. 6:00 og 7:00. Ekki fæst séð á hvern hátt staða WOW Air er öðruvísi en Icelandair að þessu leyti. Ef WOW Air þyrfti að hefja flug á milli 6:00 og 7:00 má ætla að það félag þurfi a.m.k. til lengri tíma litið að bæta sínum flugverjum það upp með næturálagi og/eða aukagreiðslum rétt eins og Icelandair þyrfti að gera samkvæmt sínum kjarasamningum. Jafnframt má spyrja þeirrar spurningar hvers vegna flugverjar WOW Air ættu að sætta sig við síðri kjör og vinnuskilyrði en flugverjar Icelandair að þessu leyti. Í þessu sambandi hefur þýðingu að þegar WOW Air hefur nú fengið íslenskt flugrekstrarleyfi og mun sama umrædda reglugerð um flug- og vinnutímamörk gilda um alla flugverja hjá bæði Icelandair og WOW Air. Forgangur Icelandair að afgreiðslutímum á þessum grundvelli væri því til þess fallinn að raska alvarlega samkeppni á milli flugfélaganna.

Þá getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á að gögn sem Icelandair hefur lagt fram um brottfarir flugvéla á milli kl. 6:00 og 9:00 á morgnana á þremur flugvöllum í Evrópu sýni að brottfarir mjög snemma á morgnana séu vinsælar. Í fyrsta lagi telur eftirlitið ekki rétt í þessum samanburði að miða við tíma fyrir kl. 7:20 enda WOW Air ekki boðist a.m.k. enn sem komið er að fljúga eftir kl. 7:00 (þ.e. á milli kl. 7:00 og 8:00) frá Keflavík. Á umræddum flugvöllum, þ.e. Amsterdam, Kaupmannahöfn og Þrándheimi er það aðeins á þeim síðastnefnda þar sem hlutfall brottfara á milli kl. 6:00 og 9:00 er mest (6 af 10) fyrir kl. 7:00. Í Amsterdam er hlutfall brottfara fyrir kl. 7:00 15 af 65 og í Kaupmannahöfn er sama hlutfall 10 af 67. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því örðugt að skilja hvernig þessi gögn eigi að sýna fram á að brottfarir snemma á morgnana þyki vinsælar á erlendum flugvöllum.

WOW Air hefur einnig bent á að ef brottfarartímum í flugi til og frá Norður-Ameríku væri hliðrað fram um eina klukkustund hefði það nokkuð óhagræði fyrir farþega á leið til Íslands, bæði komufarþega og tengifarþega. Þeir væru að koma hingað til lands jafnvel á milli kl. 4:00 og 5:00 að nóttu á meðan farþegar Icelandair komi til landsins undir morgun eða á milli kl. 5:00 og 6:00 eða upp úr því.

---

<sup>56</sup> Samningur á milli Félags íslenskra atvinnuflugmanna og Icelandair Group ehf./Icelandair ehf. um kaup og kjör, dags. 19. júlí 2011 og kjarasamningur á milli Flugfreyjufélags Íslands og Icelandair ehf. um kaup og kjör flugfreyja/flugþjóna, útg. í mars 2005 en verið framlengdur nokkrum sinnum síðan þá.

<sup>57</sup> Samningur á milli Flugfreyjufélags Íslands og WOW Air, dags. 12. apríl 2012.

### *Brottfarir á milli kl. 8:00 og 9:00*

Annar kostur fyrir WOW Air væri sá að sækja um brottfarartíma síðar um morguninn eða á milli kl. 8:00 og 9:00. Isavia bendir m.a. á að Iceland Express hafi í sínu áætlunarflugi til Bandaríkjanna miðað við brottfarartíma á þessu bili þegar flugvélar fóru fyrst til Evrópu og síðan til Bandaríkjanna með góðum árangri. WOW Air mótmælir þessu og bendir á að Iceland Express hafi hrökklast af Norður-Ameríkumarkaðnum, m.a. vegna þess að það félag hafi ekki fengið þá afgreiðslutíma sem það óskaði eftir á Keflavíkflugvelli. Af sjónarmiðum aðila má ætla að brottfarir á milli kl. 8:00 og 9:00 til Evrópu henti að flestu leyti vel. Flugvélar fara um miðjan morgun og ná því að koma til baka frá flestum áfangastöðum tímanlega síðdegis. Möguleikar á tengiflugum innan Evrópu eru einnig góðir á miðjum degi. Helst má ætla að flug á þessum tíma henti í einhverjum tilvikum verr fyrir farþega í viðskiptaerindum þar sem seinna er komið til Evrópu en ef farið væri á milli kl. 7:00 og 8:00 eða jafnvel fyrr. Það eru hins vegar brottfarir með sömu flugvélum í flugi til Evrópu eða Norður-Ameríku síðdegis þar sem röskun getur orðið ef tímum er hliðrað aftur um eina klukkustund. Að því er varðar síðdegisflug til Evrópu hefur WOW Air bent á að erfitt geti verið að leggja of seint af stað til áfangastaða þar vegna þess að sumir flugvellar í Evrópu loki á kvöldin og því sé ekki hægt að fá brottfarartíma þaðan til baka seint á kvöldin. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins eru margir flugvellar í Evrópu sem banna eða takmarka verulega flugumferð seint á kvöldin og á nóttunni (e. *curfews*). Ljóst er þó að þessar takmarkanir eru misjafnar ekki aðeins hvað tíma varðar heldur einnig út frá hávaða og gerð flugvéla. Flestar takmarkanirnar lúta þó að því að ekki er heimilt að setja upp reglubundið áætlunarflug á meðan þær eru í gildi eða að það er takmarkað verulega. Þeir flugvellar sem WOW Air flýgur til og hefur nefnt að séu með slíkar takmarkanir eru samkvæmt því sem áður segir Amsterdam (23:00), Berlín (23:00), Düsseldorf (22:00), París (23:15), Mílanó (23:30), Stuttgart (22:00), Varsjá (23:30) og Zürich (23:00). Af öðrum flugvöllum þar sem eru í gildi takmarkanir má nefna London-Heathrow (23:00) og München (22:00). Þá er ljóst að á sumum flugvöllum taka takmarkanirnar gildi fyrr eins og í Vín kl. 21:30.<sup>58</sup> Þessar takmarkanir geta valdið því að erfitt getur verið eða jafnvel útilokað að fá úthlutaðum afgreiðslutíma eftir að þær hafa tekið gildi.

Eins og áður segir hefur Icelandair sett fram sjónarmið um að lausnin á þessu vandamáli, a.m.k. hvað varði flugvelli í Sviss og Þýskalandi, sé einfaldlega sú að fljúga þangað í dagflugi. Einnig sé unnt að fljúga stutt dagflug kl. 8:30 til t.d. London eða Stokkhólms og sé þá unnt að ná kvöldflugi á þýska flugvelli. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þessi sjónarmið og telur ljóst að ef farið er í morgunflugi frá Keflavík til Evrópu kl. 8:30 næst tæpast að fljúga seinni ferð að kvöldi frá flugvelli í Evrópu sem er með takmarkanir á kvöld- og næturofnun. Þannig er ljóst að ef flogið er kl. 8:30 frá Keflavík til Berlínar, Düsseldorf, Stuttgart og Zürich er ekki komið til baka fyrr en á milli kl. 16:30 og 17:00. Ef farið væri í seinni ferð um kl. 18:00 frá Keflavík (+/- 15-30 mín.) er ljóst að brottför erlendis gæti tæpast orðið fyrir kl. 23:00 frá flestum flugvöllum í Evrópu. Möguleikarnir myndu hins vegar aukast til muna ef brottfarir væru u.þ.b. klukkustund fyrr. Samkeppniseftirlitið getur því ekki fallist á það sjónarmið Icelandair að afgreiðslutími kl. 7:30 hjálpi lítið til við að komast

<sup>58</sup> Sjá nánar: <http://www.zurich-airport.com/desktopdefault.aspx/tabid-521>

inn á flugvelli í Sviss og Þýskalandi þar sem í gildi eru takmarkanir á kvöld- og næturflugi. Brottför á þessum tíma í morgunflugi til Evrópu myndi auka verulega möguleika á tveimur flugferðum til Evrópu þar sem síðari ferðin er á flugvöll þar sem í gildi eru slíkar takmarkanir en þær eru til staðar á flestum flugvöllum í Evrópu.

Enn síður getur Samkeppniseftirlitið fallist á það sjónarmið Icelandair sem fram kemur í síðustu athugasemdum félagsins um að ekkert sé því „til fyrirstöðu að fljúga tvisvar á dag til Zürich þó svo farið sé af stað á bilinu frá kl. 8:30 til 9:55.“ Í þessu sambandi má nefna að Icelandair hyggst bjóða fjögur flug á viku í sumar til Zürich og leggja af stað frá Keflavík kl. 7:20. Heimkoma er kl. 15:50. Ljóst er því að flug sem færi kl. 8:30 væri ekki að koma til baka fyrr en kl. 17:00. Brottför frá Íslandi í seinna flug væri því ekki fyrr en á milli kl. 18:00 og 18:30. Brottför frá Zürich í seinna flugi gæti því ekki orðið fyrr en í fyrsta lagi eftir kl. 1:00. Flugvöllurinn í Zürich lokar hins vegar kl. 23:00 eins og áður segir. Sjónarmið Icelandair að þessu leyti standast því ekki.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er gagnlegt í þessu sambandi að taka til skoðunar hvaða áhrif það hefði fyrir áætlun Icelandair næsta sumar ef félagið myndi þurfa að hliðra sínum brottförum aftur um eina klukkustund í síðdegisflugi til Evrópu. Í töflu 9 hér að framan voru settar fram upplýsingar um síðdegisflug Icelandair til Evrópu sem fyrirhuguð eru næsta sumar en þau eru m.a. til flugvalla þar sem umræddar takmarkanir eru í gildi. Í töflu 14 eru upplýsingar um þessi flug og búið að bæta við komutíma (staðartíma) erlendis í töflu 9.

**Tafla 14: Fyrirhuguð síðdegisflug Icelandair til Evrópu næsta sumar.**

Flugnúmer	Áfangastaður (flugvöllur)	Brottför	Koma erlendis	Brottför erlendis	Heimkoma	Fjöldi fluga á viku
FI 216	Kaupmannahöfn (CPH)	16:10	21:10	22:30	23:40	2
FI 312	Stokkhólmur (ARN)	16:25	21:20	22:20	23:30	2
FI 324	Ósló (OSL)	16:25	20:55	21:55	22:35	3
FI 454	London – Heathrow (LHR)	16:10	20:10	21:10	23:10	7
FI 504	Amsterdam (AMS)	16:30	21:30	22:25	23:30	7
FI 524	Frankfurt (FRA)	16:05	21:30	22:30	0:05/1	3
FI 546	París (CDG)	16:15	21:30	22:40	0:00/1	3
FI 592	Mílanó (MXP)	16:50	22:40	23:40	1:55/1	3
FI 594	Madrid (MAD)	16:15	22:20	23:20	1:40/1	1
FI 596	Barcelona (BCN)	16:40	22:40	23:45	2:00/1	2

Á flestum flugvöllum þessara áfangastaða eru takmarkanir í gildi um flugumferð seint á kvöldin og á nóttunni. Á þetta við um Kaupmannahöfn (23:00-6:00), Amsterdam (23:00-6:00), Frankfurt (23:00-5:00), París-CDG (23:15-6:00), Mílanó (23:30-6:30) og Madrid

(23:00-7:00). Eins og fram kemur í töflunni eru brottfarir erlendis (að staðartíma) í tveimur tilvikum á milli kl. 21:00 og 22:00, í sex tilvikum á milli kl. 22:00 og 23:00 og í tveimur á milli kl. 23:00 og 0:00. Ljóst er því að flestir af þessum brottfarartímum eru mjög seint að kvöldi og gæti Icelandair tæpast boðið upp á síðdegisflug til umræddra áfangastaða ef brottfarar- og komutímar myndu hliðrast aftur um eina klukkustund. Þá er ljóst að ef flug frá Mílanó og Barcelona færðust aftur um eina klukkustund væri komutími til Keflavíkur í þessum flugum um kl. 3:00 eftir miðnætti. Þetta þýðir m.ö.o. að flugvélar sem myndu leggja af stað frá Íslandi til Evrópu á milli kl. 8:00 og 9:00 á morgnana eða jafnvel seinna myndu tæpast ná því að fara aðra ferð til Evrópu sama dag og bjóða upp á flug frá umræddum áfangastöðum um kvöldið. Af því leiðir að mati Samkeppniseftirlitsins að talsvert samkeppnisforskot felst í því að geta boðið brottfarir í flugi til Evrópu frá Keflavíkurflugvelli á milli kl. 7:00 og 8:00 í staðinn fyrir tíma á milli kl. 8:00 og 9:00. Við þetta má bæta að WOW Air hefur bent á að ef seinna flug frá Evrópu sé eftir miðnætti að staðartíma komi það ekki upp í leitarvélum eins og ef um væri að ræða flug sem hefjist fyrir miðnætti. Á þetta við um þrjú síðastnefndu flugin í töflunni (Mílanó, Madrid og Barcelona), þ.e. ef brottfarir væru á bilinu frá kl. 0:20-0:45 kæmu flugin ekki upp í leitarvél fyrir en degi síðar.

Hvað varðar síðdegisflug til Boston og New York hefur WOW Air veitt þær skýringar að eftir því sem komið er seinna um kvöld til þessara áfangastaða fækki tengimöguleikum í framhaldsflugi frá þeim til annarra áfangastaða sem flogið er til frá þessum stöðum. Því sé mikilvægt að fá brottfarartíma til þessara áfangastaða frá Keflavík síðdegis sem ekki séu klukkustund á eftir brottfarartímum Icelandair til sömu staða. Eins og fram kemur í töflu 10 ráðgerir Icelandair flug til bæði Boston og New York síðdegis, alls ellefu flug á viku til hvors áfangastaðar. WOW Air hyggur hins vegar á flug síðdegis til hvors áfangastaðar sex sinnum í viku. Í töflu 15 er áætlun Icelandair fyrir næsta sumar til Boston og New York. Að mati Samkeppniseftirlitsins er rétt að taka til skoðunar hvaða áhrif það hefði fyrir tengiflug erlendis ef þessi flug (brottfarir og komur) myndu hliðrast aftur um eina klukkustund.

**Tafla 15: Fyrirhuguð síðdegisflug Icelandair til Boston og New York næsta sumar.**

Flugnúmer	Áfangastaður (flugvöllur)	Brott- för	Komu- tími erlendis	Brott- för erlendis	Heim- koma	Fjöldi fluga á viku
FI 615	New York (JFK)	17:00	19:00	20:40	6:15/1	7
FI 623	New York–Newark (EWR)	17:00	19:00	20:45	6:15/1	4
FI 631	Boston (BOS)	17:00	18:35	21:30	6:30/1	7
FI 633	Boston (BOS)	17:25	19:00	21:00	6:00/1	4

Af eðli máls leiðir að valmöguleikum til tengiflugs fækkar eftir því sem lent er seinna um kvöld á flugvelli. Til að kanna nánar hvaða áhrif þetta hefur fyrir flugfélög sem lenda á

mismunandi tímum að kvöldi á umræddum flugvöllum í Boston og New York voru skoðaðar brottfarir frá flugvöllum mánudagskvöldið 23. september 2013.

Eins og fram kemur í töflunni kemur Icelandair til New York kl. 19:00 að staðartíma og á það við um bæði flugnúmerin, þ.e. flug til og frá Newark og JFK. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins þarf farþegi sem lendir kl. 19:00 að lágmarki 1½ klukkustund til að ná tengiflugi, þ.e. hann ætti að geta náð tengiflugi í fyrsta lagi sem fer kl. 20:30 frá hvorum flugvelli í New York ef flugvél hans lendir kl. 19:00.

Hvað varðar brottfarir frá New York-Newark voru 39 brottfarir frá flugvöllinum kl. 20:30 eða síðar. Eru þá ekki meðtaldar brottfarir til Evrópu eða Boston. Þessi tengiflug ættu því að geta nýst farþegum sem koma með flugi kl. 19:00. Ef flugvélin myndi hins vegar lenda kl. 20:00 og því einungis hægt að ná tengiflugi kl. 21:30 eða síðar væru hins vegar aðeins 11 af þessum tengiflugum í boði. Hvað snertir brottfarir frá New York-JFK flugvelli þá voru þær 44 eftir kl. 20:30 en 22 eftir kl. 21:30 miðað við sömu forsendur, þ.e. ekki eru meðtaldar brottfarir til Evrópu og Boston.

Icelandair áætla að fljúga sjö sinnum í viku til Boston og lenda kl. 18:35 að staðartíma og fjórum sinnum í viku kl. 19:00. Brottfarir frá Boston flugvelli umrætt kvöld miðað við sömu forsendur voru 13 eftir kl. 20:05 (þ.e. 1½ tíma eftir kl. 18:35). Eftir kl. 21:05 var hins vegar aðeins ein brottför.

Með hliðsjón af þessu er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að komutímar Icelandair til Boston (18:35) og New York (19:00) skipta miklu máli fyrir farþega sem þurfa að ná tengiflugum áfram frá þessum flugvöllum. Ef tímum er hliðrað aftur um klukkustund myndi það fækka verulega möguleikum á tengiflugi. Að mati eftirlitsins felur það í sér samkeppnisforskot í áætlunarflugi á milli Íslands og umræddra áfangastaða að geta lent þar á milli kl. 18:30 og 19:00 í stað þess að lenda á milli 19:30 og 20:30 eða jafnvel síðar. Til viðbótar við þetta má nefna að mörgum af þeim áfangastöðum sem flogið er til frá Boston og New York á kvöldin eins og t.d. Washington, Minneapolis, Denver og Seattle er sinnt af Icelandair með beinu flugi frá Keflavík síðdegis alla daga vikunnar. Má því færa fyrir því rök að mikilvægara sé fyrir WOW Air að geta tengt saman sín flug og flug til þessara áfangastaða.

Annað atriði lýtur að komu farþega til Íslands úr Norður-Ameríkuflugi. Ef farþegar kæmu t.a.m. með WOW Air frá Bandaríkjunum að jafnaði einni klukkustund síðar en úr flugum Icelandair, þ.e. á milli kl. 6:30 og 7:30 eiga þeir farþegar tæpast kost á að taka flug áfram með flugum Icelandair til Evrópu (t.d. til áfangastaða sem WOW Air flýgur ekki) sem eins og fyrr segir eru langflest að morgni dags á milli kl. 7:00 og 8:00.

#### *Niðurstaða um mikilvægi brottfara á milli kl. 7:00 og 8:00*

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 til Evrópu (samanborðið við brottfarir á milli kl. 8:00 og 9:00) veiti Icelandair umtalsvert samkeppnisforskot í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og

Norður-Ameríku. Sýnt hefur verið fram á að brottfarir klukkustund síðar (á milli kl. 8:00 og 9:00) valda erfiðleikum í seinna flugi sama dag síðdegis til bæði Evrópu og Bandaríkjanna (einkum Boston og New York). Flug til Evrópu eru það seint að deginum að tæpast er unnt að fara frá mörgum flugvöllum í Evrópu vegna takmarkana á kvöld- og næturflugi. Í flugi til Boston og New York eru möguleikar til tengiflugs hins vegar takmarkaðir eftir því sem seinna er komið að kvöldi til þessara áfangastaða. Brottfarir á milli kl. 6:00 og 7:00 eru einnig óhentugri en brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 þar sem farþegar þurfa í þeim tilvikum að vakna um klukkustund fyrr en ella, sbr. umfjöllun hér að framan.

Eins og áður er rakið hefur Icelandair sett fram sjónarmið um að WOW Air geti vel byggt upp leiðarkerfi þar sem fyrst er flogið að morgni til Bandaríkjanna, svipað eins og flug Icelandair til Boston og New York kl. 10:30 á morgnana. Er þá komið til baka um kl. 23:30 til Keflavíkur og flogið næturflug til Evrópu. Icelandair heldur því fram að þessi „*tengibanki er lífandi dæmi um að ekkert er því til fyrirstöðu að WOW Air hanni leiðarkerfi í kringum aðra brottfarartíma frá Keflavík heldur en einmitt milli kl. 7:20 og 8:00 á morgnana. Seinni tengibankinn vex með hverju árinu og er aðallega notaður til tíðnisaukningar á áfangastöðum sem þurfa meira en daglega tíðni í fyrri tengibankanum.*“ Ljóst er að ef brottfarir WOW Air væru miðaðar við þessa tíma væri flug frá Keflavík til Evrópu sett upp þannig að lagt væri af stað um kl. 1:00 (+/- 15-30 mín.) eftir miðnætti. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að fyrir þorra farþega í Evrópuflugi sé sú tímasetning óhentug og gæti því aldrei talist raunhæfur kostur við uppbyggingu á leiðarkerfi í samkeppni við Icelandair. Sama á við ef WOW Air myndi bjóða upp á flug til t.d. Boston kl. 8:30 að morgni eins og Icelandair setur einnig fram sem hugmynd. Flug með sömu flugvél til Evrópu færi frá Keflavík seint um kvöld og næði ekki að lenda á flestum flugvöllum í Evrópu vegna takmarkana á næturflugi eins og áður greinir. Þá er ljóst að jafnvel þó unnt væri að lenda á sumum flugvöllum væri það um miðja nótt á áfangastað.

Í þessum undirkafla hefur verið sýnt fram á það samkeppnisforskot sem felst í því að geta boðið upp á brottfarir frá Keflavíkflugvelli til Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 eða þar um bil og þar af leiðandi brottfarir frá flugvöllinum síðdegis með sömu flugvélum til bæði Evrópu og Norður-Ameríku á milli kl. 16:00 og 17:30. WOW Air er nýr keppinautur á markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi og hyggst í fyrsta skipti bjóða upp á flug til Norður-Ameríku (Boston og New York) í samkeppni við Icelandair sem hefur eins og áður segir einokunarstöðu á flestum áætlunarleiðum vestur um haf. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því mikilvægt að WOW Air fái úthlutanir á þessum afgreiðslutímum fyrir a.m.k. einhver af fyrstu flugum sínum að morgni til Evrópu. Er það nauðsynlegt svo félagið nái seinna flugi síðdegis aftur til Evrópu og svo til baka til Keflavíkur sama dag. Einnig þarf að tryggja að félagið nái það snemma að kvöldi til Boston og New York að sem mestir möguleikar séu fyrir þá sem þurfa á tengiflugi að halda sama dag að komast leiðar sinnar. Eru þetta að mati Samkeppniseftirlitsins grunnforsendur fyrir því að WOW Air nái að byggja upp leiðarkerfi sem veitir Icelandair raunverulega samkeppni í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku. Í þessu sambandi skiptir einnig máli að flug til Boston og New York hafa verið helstu áfangastaðir í flugi á milli Íslands og Norður-Ameríku.

Með hliðsjón af framangreindu getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á sjónarmið Isavia um að tímasetningar fyrir brottfarir og komur hafi ekki þýðingu fyrir flugfélag sem stundar áætlunarflug til og frá Keflavíkflugvelli. Reyndar má skilja sjónarmið Isavia sem svo að tímasetningar skipti máli fyrir „flugrekendur sem eru að reka tengistöðvar (hub)“ vegna innbyrðis tenginga. Tengiflug hafi enga þýðingu fyrir lágfargjaldaflugfélög og því skipti tímasetningar ekki máli fyrir þau. Á þetta er ekki unnt að fallast. WOW Air hyggur á áætlunarflug til Boston og New York til viðbótar við flug sitt til Evrópu og verður Keflavíkflugvöllur því tengistöð fyrir flugið rétt eins og flugvöllurinn þjónar nú sem tengistöð fyrir flug Icelandair. Tímasetningar munu því hafa sömu þýðingu fyrir WOW Air og Icelandair. Þá geta tímasetningar eins og áður segir skipt máli jafnvel þó flugfélag sé ekki með leiðarkerfi sem fléttast inn í tengistöðvar enda þarfir farþega misjafnar eftir tíma sólarhrings, vikunnar eða ársins en þau atriði ráða mestu um eftirspurn eftir afgreiðslutímum.

Eins og lýst hefur verið hér að framan á Icelandair þegar rétt til flestra brottfara á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana og einnig síðdegis á milli kl. 16:00 og 17:30 á Keflavíkflugvelli. Þessa réttar nýtur Icelandair á grundvelli hefðarreglunnar, þ.e. 8. gr. reglna nr. 95/93, sbr. og 8. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Svo fremi sem Icelandair nýtir 80% af tímunum í samræmi við áætlun heldur félagið þeim við næstu úthlutun. Eins og sýnt hefur verið fram á hér að framan eru þetta hins vegar mikilvægustu brottfarartímar fyrir áætlunarflug frá Íslandi. Liggur því fyrir í máli þessu að taka til nánari skoðunar samkeppnileg áhrif beitingar reglnanna hér á landi og hvaða áhrif það hefur fyrir möguleika nýrra keppnauta að flugvöllurinn sé að fullu samræmdur með skammtaðan afgreiðslutíma eða þriðja stigs flugvöllur (level 3). Þarf því að taka til nánari skoðunar áhrif hefðarreglunnar og einnig samspil hennar einkum við ákvæði í 12. gr. reglugerðarinnar þar sem fjallað er um forgang nýrra aðila „new entrant“ til að fá úthlutað nýjum afgreiðslutímum. Um þetta verður fjallað nánar í næsta kafla.

#### 5.4 Samkeppnileg áhrif beitingar reglugerðar nr. 1050/2008 á Keflavíkflugvelli

Í máli WOW Air kemur fram að beiting reglugerðar nr. 1050/2008 á þann hátt að Keflavíkflugvöllur sé flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma komi í veg fyrir að félagið geti á jafnréttisgrundvelli fengið afgreiðslutíma og verið samkeppnisfært við aðra aðila á markaði, þá einkum Icelandair. Beiting reglnanna og fyrirkomulagið raski því samkeppni í millilandaflugi til og frá Íslandi. Þá segir: „Það er því ljóst að þrátt fyrir að umrætt ferli kunnir að vera í samræmi við reglugerðir og/eða venjur þar um þá framkallar það ólögmetna niðurstöðu sem hefur veruleg og neikvæð samkeppnisleg áhrif á viðkomandi markað.“ Isavia hefur ekki fallist á að úthlutunarferlið eða hefðarrétturinn raski samkeppni. Hefur Isavia haldið því fram að ef ekki væri byggt á hefðarrétti væri allt áætlunarflug í heiminum í uppnámi tvisvar á ári. Því sé ranglega haldið fram að sumir flugrekendur hafi fengið betri tíma en aðrir og að í því felist mismunur. WOW Air vilji hafa forgang fram yfir aðra á sumum tímum en samræmingarstjóri hafi úthlutað afgreiðslutímum í samræmi við reglur sem leiði m.a. til þess að þeir sem haldi áætlun í 80% tilvika haldi sínum afgreiðslutímum við næstu úthlutun ef þeir þess óski og sæki um innan settra tímamarka.



Icelandair hefur sett fram svipuð sjónarmið og auk þess bent á að í fyrirhuguðum tillögum að breytingum á reglugerð nr. 95/93 sé ekki lögð til breyting á umræddu 80% hlutfalli.

Í kaflanum hér að framan var komist að þeirri niðurstöðu að brottfarartímar á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana (morgunbankinn) annars vegar og á milli kl. 16:00 og 17:30 síðdegis (síðdegisbankinn) hins vegar hafi mikla þýðingu fyrir flugfélag sem hyggur á skipulagningu áætunarflugs á milli Evrópu og Norður-Ameríku með Ísland eða Keflavíkurlugvöll sem tengistöð. Áhrif beitingar reglna nr. 1050/2008 um úthlutun á afgreiðslutímum, þ.e. að Keflavíkurlugvöllur sé flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma, virðist hins vegar hafa haft þau áhrif að Icelandair hafi í gegnum hefðarréttinn náð að eigna sér til frambúðar nær alla úthlutaðra afgreiðslutíma innan þessara tímamarka. Hér ber þó ávallt að hafa í huga að hefðarrétturinn getur ekki komið í veg fyrir það að úthlutun á afgreiðslutíma sé breytt í því skyni að efla samkeppni, sbr. umfjöllun hér að framan.

Til að skoða áhrifin af þessu nánar aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Isavia um brottfarir frá Keflavíkurlugvelli í júní, júlí og ágúst sumrin 2012 og 2013. Koma þessar upplýsingar fram í töflum 16 og 17.

**Tafla 16. Brottfarir Icelandair frá Keflavíkurlugvelli sumarið 2012.**

	Brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00			Brottfarir á milli kl. 16:00 og 17:30		
	Allar brottfarir	Brottfarir Icelandair	Hlutfall	Allar brottfarir	Brottfarir Icelandair	Hlutfall
<b>Júní</b>	361	321	88,9%	382	323	84,6%
<b>Júlí</b>	377	331	87,8%	429	365	85,1%
<b>Ágúst</b>	371	331	89,2%	407	358	88,0%
<b>Samtals</b>	<b>1.109</b>	<b>983</b>	<b>88,6%</b>	<b>1.218</b>	<b>1.046</b>	<b>85,9%</b>

**Tafla 17. Brottfarir Icelandair frá Keflavíkurlugvelli sumarið 2013.**

	Brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00			Brottfarir á milli kl. 16:00 og 17:30		
	Allar brottfarir	Brottfarir Icelandair	Hlutfall	Allar brottfarir	Brottfarir Icelandair	Hlutfall
<b>Júní</b>	414	367	88,6%	417	353	84,7%
<b>Júlí</b>	433	380	87,8%	445	392	88,1%
<b>Ágúst</b>	434	383	88,2%	459	404	88,0%
<b>Samtals</b>	<b>1.281</b>	<b>1.130</b>	<b>88,2%</b>	<b>1.321</b>	<b>1.149</b>	<b>87,0%</b>

Af töflunum er ljóst að Icelandair er með langflestar brottfarir á þessum eftirsóttu tímum sólarhringsins yfir sumarið, þ.e. á þeim tíma ársins þegar flugumferð er hvað mest. Hlutfall brottfara Icelandair er um níu af hverjum tíu á morgnana en örlítið lægri síðdegis. Ljóst er að allir þessir brottfarartímar Icelandair eru nýttir í áætunarflugi og þessum tímum hefur

félagið haldið á grundvelli hefðarreglunnar og mun samkvæmt reglugerð nr. 1050/2008 halda þeim áfram svo fremi sem umrætt 80% nýtingarhlutfall er uppfyllt.

Eins og vikið hefur verið að hér að framan hefur Icelandair sett fram þau sjónarmið að tímasetning brottfara frá Keflavíkurflugvelli þurfi ekki að skipta meginmáli fyrir flugfélög. Tímasetningarnar séu hins vegar mikilvægar fyrir Icelandair þar sem þessir tímar hafi verið valdir í upphafi og félagið eigi einnig samsvarandi rétt á móti til lendinga og brottfara á öðrum flugvöllum í Evrópu og Norður-Ameríku. Þeim tímum verði ekki breytt auðveldlega. Þá byggji leiðarkerfið á því að þegar tiltekna tímasetningar hafi verið valdar sé mikilvægt að halda þeim bæði fyrir flug í áætlun og önnur flug sem bætist við og séu hluti af leiðarkerfinu. Hefur Isavia einnig sett fram svipuð sjónarmið.

Samkeppniseftirlitið hefur skilning á þessum sjónarmiðum en bendir hins vegar á að sýnt hefur verið fram á að þessar tímasetningar eru ekki aðeins mikilvægar til að viðhalda skilvirkni og vexti leiðarkerfis Icelandair. Þessar tímasetningar eru einnig mikilvægar fyrir nýjan aðila sem skipuleggur áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku með Keflavíkurflugvöll sem tengistöð. Þær veita þeim aðila sem ræður yfir brottförum á þessum tímum mikilvægt samkeppnisforskot. Þetta forskot felst aðallega í því að auðveldara er að nýta flugvélar til að fara í tvö flug til Evrópu og/eða eitt flug til Evrópu og annað til Norður-Ameríku innan sama sólarhringsins. Þá auðvelda þessir brottfarartímar m.a. möguleika á tengiflugi á erlendum flugvöllum. Ítarlega hefur verið fjallað um þessi atriði í kaflanum hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar. Í þessu samhengi ber einnig að hafa almennt í huga þá yfirburði sem Icelandair nýtur í flugi til og frá landinu og að markmiði samkeppnislaga skuli náð m.a. með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna.

Í máli WOW Air hefur komið fram að félagið ætli sér að auka framboð og hefja flug á milli Keflavíkur og Boston og Keflavíkur og New York til viðbótar við flug til áfangastaða í Evrópu. Hefur WOW Air sett fram eftirfarandi kröfur:

- „I. Tvær morgunbrottfarir kl. 07:00*
- II. Komu að morgni frá Non-Schengen brottfararstað milli kl. 05:30-06:00*
- III. Tvær eftirmiðdags brottfarir á Non-Schengen áfangastaði á tímabilinu kl. 15:00-17:00.“*

Í síðari athugasemdum er þetta svo útfært nánar þannig að miðað er við brottför að morgni til Bretlands eða meginlands Evrópu á milli kl. 7:00 og 8:00 og brottfarir til Bandaríkjanna sama dag kl. 16:40 og 17:00. Segir ennfremur að þessar brottfarir séu til viðbótar við aðrar brottfarir sem WOW Air hafi þegar tilkall til á Keflavíkurflugvelli á grundvelli hefðarréttar. Af upplýsingum í töflu 17 hér að framan er ljóst að Icelandair var með tæplega 90% af brottförum í júlí 2013 á milli kl. 7:00 og 8:00. Í þessu sambandi er rétt að sýna aftur upplýsingar sem fram komu í töflu 12 hér að framan um úthlutanir til Icelandair og WOW Air sumarið 2013 og óskir félaganna fyrir sumarið 2014.

**Tafla 12 er hér endurbirt**

Úthlutun Icelandair sumarið 2013	11	13	12	13	12	12	13
Úthlutun Avion Express/WOW Air sumarið 2013	1	1	1	1	1	3	0
<b>Samtals úthlutanir fyrir 2013</b>	12	14	13	14	13	15	13
Óskir Icelandair fyrir sumarið 2014	2	3	2	1	3	2	2
Óskir WOW Air fyrir sumarið 2014	3	1	4	1	3	2	2
<b>Samtals óskir Icelandair og WOW Air fyrir 2014</b>	17	18	19	16	19	19	17

Af þessum upplýsingum er ljóst að Icelandair hefur haft úthlutun fyrir 86 brottfarir á viku í júlí 2013 en WOW Air átta. WOW Air hefur því haft flestar aðrar brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 en þær sem Icelandair nýtti. Óskir WOW Air og Icelandair gera hins vegar ráð fyrir að fá úthlutun fyrir 31 brottför til viðbótar á viku yfir hásumarið 2014. Ef þetta myndi ganga eftir væru um 16 til 19 brottfarir á dag á þeim tíma í júlí þegar flugumferð er hvað mest. Hér að framan þar sem fjallað var um afkastagetu Keflavíkurflugvallar kom fram að 15 stæði hefðu verið í boði sumarið 2013 og að a.m.k. ein klukkustund þurfi að líða á milli brottfara frá sama stæði. Næsta sumar er fyrirhuguð aukning um eitt stæði þannig að þá verða stæðin 16. Ljóst er af þessu að eftirspurn flugfélaganna eftir afgreiðslutímum er talsvert meiri en framboð næsta sumar á umræddum brottfarartíma. Þá er einnig ljóst að jafnvel þó engin aukning yrði hjá Icelandair er óvíst að WOW Air myndi fá þá viðbóartíma sem félagið þarf til að geta hafið flug til Boston og New York. Það hefði þó talsverða þýðingu ef félagið fengi þá nýju afgreiðslutíma sem verður úthlutað við tilkomu nýs stæðis við flugstöðina næsta sumar.

*Möguleikar WOW Air á grundvelli reglunnar um nýjan aðila „new entrant“*

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan gera reglur um úthlutun afgreiðslutíma ráð fyrir því að nýir aðilar „new entrant“ hafi ákveðinn forgang við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum. Á grundvelli þess ætti WOW Air að eiga möguleika á úthlutun á nýjum afgreiðslutímum sem koma til úthlutunar. Er því rétt að taka til skoðunar og leggja mat á þessa möguleika samkvæmt reglum um úthlutun afgreiðslutíma.

Eins og fjallað var um í 2. kafla felur reglan um nýjan aðila það í sér að þegar lokið hefur verið við úthlutun á afgreiðslutímum á grundvelli hefðarréttar, skuli afgreiðslutímum sem færðir eru inn í heildarskrá afgreiðslutíma, deilt niður á flugrekendur sem hafa sent inn umsóknir. Segir að fyrst skuli 50% af afgreiðslutímum úthlutað til nýrra aðila nema hlutfall umsókna frá nýjum aðilum ná ekki 50%. Er tilgangur reglunnar að auðvelda nýjum aðilum aðgang að markaðnum. Ljóst er þó af umfjöllun í 2. kafla að reglan hefur reynst óskilvirk og ekki skilað tilætluðum árangri um aukna samkeppni, sbr. umfjöllun um skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá því í mars 2011, *Impact assessment of revisions to Regulation 95/93* og vinnuskjals (e. *Working paper*) framkvæmdastjórnarinnar um sama efni frá 1. desember 2011. Þannig hefur t.a.m. ekki verið hægt að skipta afgreiðslutímum sem sótt er um sem nýr aðili fyrir aðrar flugleiðir eða aðra tíma. Þá hefur reynslan sýnt að margir afgreiðslutímar sem úthlutað var á grundvelli reglunnar voru aðeins notaðir í 1-2 ár og síðan skipt fyrir aðra tíma eða skilað aftur. Jafnvel á sumum flugvöllum

þar sem umferð er mikil eins og á London-Gatwick, Düsseldorf og Frankfurt hefði innan við 50% af afgreiðslutímum verið úthlutað á grundvelli reglunnar um nýjan aðila, að hluta til vegna þess að umsóknir voru svo fáar. Nýting á afgreiðslutímum sem úthlutað hafi verið á grundvelli reglunnar var einnig talin mun minni en nýting á öðrum afgreiðslutímum. Isavia hefur sett fram sömu sjónarmið, þ.e. að reglan um nýjan aðila væri óskilvirk og hún skilaði ekki tilætluðum árangri þar sem ósveigjanleikinn kæmi í veg fyrir að nýir aðilar gætu nýtt sér hana. Þannig kemur fram í máli Isavia að nýr aðili sé bundinn af úthlutun sem sé í forgangi umfram aðra, sbr. 3. mgr. 9. gr. reglnanna þar sem hann megi ekki færa til tímann, breyta honum eða skipta næstu tvö tímabil. Af þessum sökum hafi flugrekendur iðulega sett áætlun inn á lausa afgreiðslutíma án þess að leita eftir „new entrant status“ til að auðvelda skipti eða færslu síðar. Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið það tæpast raunhæft fyrir WOW Air að treysta á úthlutun á nýjum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli á grundvelli reglunnar um nýjan aðila. Slík úthlutun yrði auk þess ávallt háð meiri takmörkunum en aðrir afgreiðslutímar sem úthlutað væri með hefðbundnum hætti.

*Möguleikar WOW Air að fá úthlutað afgreiðslutímum án þess að nýta sér regluna um nýjan aðila „new entrant“*

Varðandi möguleika WOW Air að fá úthlutað afgreiðslutímum án þess að nýta sér regluna um nýjan aðila þá gildir almennt um úthlutun að reglubundið áætlunarflug og skipulagt leiguflug skuli njóta forgangs. Auk þess gildir að ef um sé að ræða umsóknir aðila sem keppi hver við annan innan sama þjónustuflokks skuli sú starfsemi sem fari fram allt árið njóta forgangs, sbr. 4. mgr. 8. gr. reglna nr. 1050/2008. Ekki er í reglunum kveðið nánar um hvaða atriði eigi að leggja frekar til grundvallar eða hvað eigi að leggja til grundvallar ef t.a.m. tvö flugfélög sem ætla sér að fljúga til sömu áfangastaða allt árið sækja um sömu afgreiðslutíma. Í 6. mgr. 8. gr. segir hins vegar að samræmingarstjóri skuli einnig taka tillit til viðbótarreglna og -leiðbeininga sem settar eru í „loftflutningageiranum á heimsvísu“ eða á Evrópska efnahagssvæðinu. Þá skal hann einnig taka tillit til staðbundinna leiðbeininga sem samræmingarnefndin leggur til og framkvæmdastjórn flugvallar samþykkir að því tilskildu að slíkar reglur og leiðbeiningar hafi ekki áhrif á sjálfstæði samræmingarstjórans, samræmist lögum og reglum og hafi það að markmiði að bæta skilvirkni í nýtingu á afkastagetu flugvallarins. Samkvæmt þessu á samræmingarstjóri m.a. að horfa til leiðbeininga IATA um úthlutun afgreiðslutíma sem fjallað var um í 2. kafla enda gilda þær á „heimsvísu“. Eins og þar kemur fram skal samræmingarstjóri m.a. reyna að tryggja að höfð sé hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við úthlutun á þeim afgreiðslutímum sem eru til ráðstöfunar. Þá ber honum að líta til þarfa ferðalanga og flutningsaðila eftir því sem unnt er. Þá á tíðni flugferða, s.s. fleiri flug á viku, ekki að skipta máli varðandi forgang á afgreiðslutímum samkvæmt leiðbeiningunum.

Af þessu er ljóst að við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum samkvæmt leiðbeiningunum skal fara fram ákveðið heildarmat hjá samræmingarstjóra. Umsókn um afgreiðslutíma allt árið eða allt tímabilið nýtur forgangs en samræmingarstjóra ber einnig við mat sitt að líta til samkeppnissjónarmiða við úthlutun. Þetta þýðir t.a.m. að þegar tvö flugfélög sækja um afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli og úthlutun fer ekki fram á grundvelli hefðarréttar,

reglunnar um nýjan aðila eða reglunnar um flug allt árið á að fara fram ákveðið heildarmat hjá samræmingarstjóra og ber honum m.a. að hafa samkeppnisþónarmið til hliðsjónar við matið. Er því mikilvægt að líta nánar til þess hvaða samkeppnislegu þýðingu það hefur í för með sér að WOW Air verði tryggð úthlutun á afgreiðslutímum til að geta hafið áætlunarflug á milli Íslands og Boston og Íslands og New York.

*Samkeppnisleg þýðing þess að WOW Air fái úthlutað umbeðnum afgreiðslutímum*

Eins og framangreind umfjöllun ber með sér benda áform bæði Icelandair og WOW Air til þess að félögin muni bæði sækja um afgreiðslutíma með brottförum til Evrópu milli kl. 7:00 og 8:00, vegna fjölgunar brottfara þeirra samkvæmt áætlun fyrir sumarið 2014. Hefur WOW Air sett fram áður nefndar kröfur um m.a. tvær morgunbrottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 til Bretlands og/eða meginlands Evrópu til viðbótar við þá afgreiðslutíma sem félagið á þegar rétt til á grundvelli hefðarréttar, sem eins og fyrr segir var aðeins ein brottför daglega kl. 7:00, sem nýtt hefur verið fyrir flug félagsins til Kaupmannahafnar.

Kemur fram í máli WOW Air að þessi viðbót sé nauðsynleg svo félagið geti hafið áætlunarflug til Boston og New York og um leið byggt upp leiðarkerfi í flugi á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku með Keflavíkurflugvöll sem tengistöð. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur það mikla þýðingu að þessi áform WOW Air gangi eftir og samkeppni komist á í flugi á milli Íslands og Norður-Ameríku á þessum tveimur mikilvægustu flugleiðum vestur um haf. Eins og fram kom í kafla 4 hefur Icelandair 100% markaðshlutdeild í flugi á milli Keflavíkur og Boston og um [80-85]% hlutdeild í flugi milli Keflavíkur og New York miðað við tekjur fyrstu sex mánuði þessa árs. Vægi þessara leiða hjá Icelandair í áætlunarflugi á milli Íslands og Norður-Ameríku er t.a.m. um [50-55]% miðað við fjölda farþega fyrstu sex mánuði þessa árs. Reyndar er áætlunarleiðin á milli Keflavíkur og New York sú eina í Norður-Ameríkuflugi þar sem samkeppni gætir en bandaríska flugfélagið Delta Airlines hefur um tveggja ára skeið boðið upp á áætlunarflug á leiðinni yfir sumartímamann.<sup>59</sup> Á öðrum leiðum í Norður-Ameríkuflugi, þ.e. á milli Íslands og Alaska, Boston, Denver, Halifax, Minneapolis, Orlando, Seattle og Toronto (og næsta sumar Edmonton og Vancouver) er Icelandair í einokunarstöðu. Af þessu er því ljóst að mikilvægt er að nýr aðili geti hafið flug á milli Íslands og Boston annars vegar og New York hins vegar og komið á aukinni samkeppni í Norður-Ameríkuflugi. Í þessu sambandi má benda á að sumarið 2010 hóf Iceland Express áætlunarflug til Norður-Ameríku. Bauð félagið upp á flug til m.a. Boston og New York. Samkvæmt upplýsingum sem aflað var frá Icelandair og Iceland Express um tekjur og fjölda farþega í tengslum við samruna síðarnefnda félagsins og WOW Air sem fjallað hefur verið um hér að framan er ljóst að mikill verðmunur var á fargjöldum félaganna. Koma upplýsingar um meðalverð Icelandair og Iceland Express árin 2010 og 2011 í flugi til Boston og New York fram í töflu 18. Tekið skal fram að meðalverð sem birt er í töflunni á aðeins við um farþega sem ferðuðust á milli Íslands og nefndra áfangastaða, þ.e. tengifarþegar eru undanskyldir.

---

<sup>59</sup> Flugvél félagsins hefur lent á Keflavíkurflugvelli á milli kl. 9:00 og 9:30 og farið aftur um kl. 11:00.

**Tafla 18. Meðalverð Icelandair og Iceland Express til Boston og New York**

	<b>New York - 2010</b>	<b>New York - 2011</b>	<b>Boston - 2011</b> <sup>60</sup>
<b>Icelandair</b>	[40-45] þús. kr.	[40-45] þús. kr.	[30-35] þús. kr.
<b>Iceland Express</b>	[20-25] þús. kr.	[20-25] þús. kr.	[20-25] þús. kr.

Ljóst er af þessum upplýsingum að tilkoma samkeppni á þessum flugleiðum fól í sér mikla lækkun á fargjöldum til neytenda. Þannig var meðalverð Iceland Express u.þ.b. helmingi lægra en meðalverð Icelandair á þeim tíma sem fyrrnefnda félagið bauð upp á flug til þessara áfangastaða. Telur Samkeppniseftirlitið því ljóst að aukin samkeppni á þessum leiðum gæti skilað miklum ávinningi fyrir flugfarþega.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að ný flug til Boston og New York hafi ekki aðeins þýðingu fyrir samkeppni á þeim áætlunarleiðum. Eins og fjallað var um í upphafi þessa kafla skipta tengifarþegar miklu máli fyrir möguleika nýs keppinautar til að byggja upp leiðarkerfi í samkeppni við Icelandair. Tengifarþegar auka nýtingu flugvéla og leiða til þess að unnt er að dreifa kostnaði á fleiri framleiðslueiningar eins og fjallað var um í upphafi þessa kafla. Vægi tengifarþega í flugi hjá Icelandair bæði til Boston og New York er mikið. Til Boston var það [55-60]% fyrir fyrstu sex mánuði þessa árs og til New York var það [60-65]% fyrir sama tímabil. Fyrir WOW Air myndi því tilkoma tengifarþega í Norður-Ameríkuflugi styrkja stöðu félagsins í samkeppni við Icelandair í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu.

Með hliðsjón af framangreindu hefur það því mikla þýðingu fyrir samkeppni í áætlunarflugi til og frá Íslandi að WOW Air verði úthlutað afgreiðslutímum í samræmi við óskir félagsins fyrir sumaráætlun árið 2014. Samkeppniseftirlitið telur reyndar að ef úthlutað væri í samræmi við 8. gr. reglna nr. 1050/2008 og höfð hliðsjón af leiðbeiningum IATA, hvað varðar samkeppnissjónarmið, ætti WOW Air að eiga möguleika á úthlutun á þeim nýju afgreiðslutímum sem koma til úthlutunar næsta sumar þegar 16. stæðið verður tekið til notkunar við flugstöðina.

Miðað við sjónarmið sem fram hafa komið telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé að vænta þess að WOW Air fái þá afgreiðslutíma úthlutað sem félagið telur nauðsynlega til að geta hafið samkeppni í flugi á milli Íslands og Norður-Ameríku. Byggir þetta mat á þeim sjónarmiðum og skýringum sem Isavia og samræmingarstjóri Keflavíkurflugvallar (Frank Holton) hafa veitt í tengslum við meðferð málsins. Þannig hefur Isavia t.a.m. byggt á þeirri málsástæðu að brottfarar- og komutímar skipti ekki máli nema fyrir flugfélag sem þegar búi yfir slíkum tímum á grundvelli hefðarréttar og þá vegna tenginga við brottfarir og komur á öðrum flugvöllum.

Hér skiptir einnig verulegu máli að skýringar samræmingarstjóra gefa skýrt til kynna að hann taki ekki mið af samkeppnissjónarmiðum við úthlutun. Vegna þessa ber að horfa til þess að Avion Express (flugrekandi WOW Air) lét reyna á úthlutun afgreiðslutíma fyrir

<sup>60</sup> Iceland Express bauð ekki upp á flug til Boston árið 2010.

brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 fyrir sumarátætlun árið 2013 en þá var fjölgað um eitt stæði á Keflavíkflugvelli og 15. stæðið tekið í notkun við flugstöðina. Var Avion Express synjað um úthlutun á tímum á milli kl. 7:00 og 8:00. Icelandair var hins vegar úthlutað tímunum sem nýttir voru til að fjölga flugferðum félagsins. Með þessum ráðstöfunum var möguleiki til aukinnar samkeppni ekki nýttur.

Samkeppniseftirlitið hefur við meðferð málsins aflað upplýsinga frá Isavia um úthlutun fyrir sumarátætlun 2013 og forsendur hennar. Telur eftirlitið það hafa þýðingu fyrir málið að greina frá þeim skýringum sem bæði félagið og samræmingarstjóri sem fer með úthlutunina hefur veitt vegna hennar.

#### *Um úthlutun afgreiðslutíma sumarið 2013*

Í upphaflegu erindi WOW Air í málinu frá 14. mars 2013 fylgdu upplýsingar um brottfarir frá Keflavíkflugvelli fyrir „*dæmigerða viku*“ sumarið 2012 annars vegar og sumarið 2013 hins vegar. Af töflunum var ljóst að brottförum Icelandair á milli kl. 7:00 og 8:00 á viku hafði fjölgað nokkuð á milli þessara tímabila. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins til Isavia var óskað eftir upplýsingum um hvernig þessi aukning hjá Icelandair (sem voru 13 nýjar brottfarir á viku á milli kl. 7:00 og 8:00) hefði komið til. Óskað var eftir nánari upplýsingum um úthlutanirnar, s.s. hvenær/hver hefði tekið ákvarðanir um þær og á hvaða forsendum það hefði verið gert. Einnig óskaðist upplýst hvort WOW Air hefði sótt um þessa afgreiðslutíma eða sambærilega og þá hvort komið hefði til álita að það félag eða önnur flugfélög fengju tímunum úthlutað. Þá var óskað eftir öllum gögnum sem vörðuðu þessar úthlutanir, s.s. fundargerðir vegna funda samræmingarnefndar eða annarra aðila þar sem fjallað hefði verið um þær og ákvarðanir teknar.

Isavia vísaði fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins til samræmingarstjóra Keflavíkflugvallar, Franks Holton. Samræmingarstjóri veitti fyrst skýringar í tölvupósti til Isavia, dags. 15. apríl 2013, og fylgdi hann athugasemdum Isavia til Samkeppniseftirlitsins frá 19. apríl 2013. Í tölvupóstinum er m.a. sett fram mat á því hvernig mikil flugumferð geti verið á ákveðnum tímum dagsins og hvaða forsendur séu lagðar til grundvallar við samræmingu o.fl. Í tölvupóstinum segir:

*„The peaks at an airport – will generally occur when a local operator chooses to collect own and/or partners arrivals and departures, so that most passengers can change flights at hub “B” – on their journey from “A” to “C”.*

*Lufthansa, for example, created own Peak in Frankfurt, British Airways in London, SAS in Copenhagen – like Icelandair has made their own peak at Keflavik. The timing was probably chosen because it fit into the original structure and this kind of peaks are difficult to change, as adjustments would cause incalculable consequences with historical slots around all the destinations.*

*New entrants has been and are still attracted in those established peaks, and at Iceland, we have seen that first the ticket office Iceland Express and later the*

*ticket office Wow Air wanted copies itself into the very same schedule as Icelandair.*

*It seems foolish – indeed almost silly to try to plan a large amount of traffic to just the two crowded periods as we have at Keflavik. The first peak is even so early in the morning, that the travelers from Reykjavik to be up in the middle of the night to reach pajamas departures to Europe.*

*Why not plan this new hub schedule 2 hours later, where the airport is gaping empty, rather than trying to squeeze into places where there is simply no room.*

*When we are doing the coordination, we´ll start by placing all the historic slots. Then the new and the old requests which have not obtained history.*

*The regulation points out the business side, so there will be seen on the number of operations per week – 1,2,3,4,5,6 or 7 days per week. Length of periods (number of weeks) and we are also looking at the schedule – the needed time on ground/gates.*

*What gives the optimal use of airport resources.*

*...*

*Is two operations completely identical, we look at destination – if coordinated or not and how long it is intended time for turnaround – because we want to create as little inconvenience to each operator as possible.*

*With the current capacity should not expect major changes in the future. Icelandair will most likely maintain its historical slots, as in the existing peak to Wow Air does not expect major changes.*

*With development of further capacity – there may be a chance, but much will depend on the overall picture from each operators applications.*

*Icelandair and others will properly and for an increase as well."*

Eins og fram kemur í þessum skýringum samræmingarstjóra er það hans mat að mikil flugumferð geti myndast á flugvöllum þegar flugfélög skipaleggja áætlun sína í gegnum tengiflugvöll (e. *hub*). Icelandair noti Keflavíkurlugvöll sem tengiflugvöll og bæði Iceland Express og WOW Air hafi gert þau mistök að ætla sér að nýta sömu brottfarar- og komutíma og Icelandair. Slíkt geti aldrei gengið upp nema afkastageta verði aukin. Þá er vísað til forsendna sem lagðar eru til grundvallar við úthlutun afgreiðslutíma.



Samkeppniseftirlitið óskaði eftir því við Isavia að veittar yrðu nánari skýringar á úthlutunarferlinu og þá sértaklega hvernig umrædd aukning hjá Icelandair, þ.e. 13 nýjar brottfarir á milli kl. 7:00 og 8:00 á viku sumarið 2013 samanborið við áætlun árið áður, hefðu komið til. Isavia þýddi fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins og sendi samræmingarstjóra tölvupóst þann 29. apríl 2013 þar sem m.a. var spurt um það á hvaða grundvelli Icelandair hefði fengið umrædda afgreiðslutíma úthlutað. Nánar tiltekið segir „*On what grounds where the slots issued to Icelandair*“.

Nánari skýringar komu fram í tveimur tölvupóstum samræmingarstjóra til Isavia. Í fyrra svari samræmingarstjóra frá 3. maí 2013 segir:

*„We are looking at the total picture, rotations, numbers of requested operations, historical etc. Just like guidelines/Rules from IATA Manuals and EU-Regulation.“*

Isavia áréttaði enn fyrirspurnina með tölvupósti sama dag þar sem fram kemur:

*„As to the status of WOW and SKE [Samkeppniseftirlitið] we know and have thoroughly informed them. SKE is first and foremost asking for information and they are entitled to have them. So please explain on what basis Icelandair was issued the slots in ref. to the questions in 1.“*

Samræmingarstjóri svaraði með öðrum tölvupósti þann 6. maí 2013. Í póstinum eru veittar nánari skýringar á því á hvaða grundvelli nýjum afgreiðslutímum var úthlutað til Icelandair:

*„For each day of the coordinations process, we are looking for status like historical or new. As we are looking at stautus for the paired operation. We are looking at rotation, time on ground contra towing. We are looking of period (start/end), numbers of weekday, to get the best use of the facilities for the whole season or as many weeks and weekdays.“*

*In general the Icelandair schedule are for at longer period, more weekdays compere to Avion Express, where the schedule nomaly is over a shorter period and not so many weekdays, or maybee fragmentet over difference schedule for some other weekdays.“*

Af ofangreindu svari samræmingarstjóra er ljóst að við mat á forgangi er fyrst og fremst litið til hefðarréttar. Þá hefur verið litið þess að áætlun Icelandair hefur náð yfir lengra tímabil samanborið við áætlun Avion Express. Eru þetta og atriði sem ber að líta til samkvæmt reglugerð nr. 1050/2008, sbr. umfjöllun hér að framan. Hins vegar vekur athygli að samræmingarstjóri skuli láta flug njóta forgangs vegna tíðari ferða í viku en sérstaklega er tekið fram í leiðbeiningum IATA að tíðari flug í innan viku eigi ekki að leiða til forgangs við úthlutun.<sup>61</sup> Ekki verður séð af fyrirliggjandi gagnaöflun að samræmingarstjóri fari að

---

<sup>61</sup> Orðað svo í leiðbeiningunum: „*Frequency of Operation: Higher frequency such as more flights per week should not itself imply higher priority for slot allocation.*“ Sjá tl. 7.4.1.-f.

leiðbeiningunum að þessu leyti. Þá fæst ekki séð af skýringum samræmingarstjóra að hann hafi haft hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við úthlutunina jafnvel þó skýrt sé tekið fram að það sé eitt af þeim atriðum sem líta eigi til samkvæmt leiðbeiningum IATA en þeim ber að fara eftir, sbr. 6. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Þannig verður ekki séð af fyrirliggjandi gögnum að samræmingarstjóri hafi lagt mat á markaðsstyrk keppinauta eða kannað með öðrum hætti hvor af nefndum keppinautum væri líklegri til að auka samkeppni í flugi til og frá Keflavíkurlflugvelli og þá sérstaklega á þeim áætlunarleiðum þar sem Icelandair og WOW Air myndu helst keppa á umræddu áætlunartímabili, s.s. í flugi á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar og Keflavíkur og London. Þvert á móti hefur samræmingarstjóri sett þau sjónarmið fram að það sé glórulaust „foolish – indeed almost silly“ af hálfu WOW Air (og áður Iceland Express) að ætla sér að nýta sömu brottfarar- og komutíma á Keflavíkurlflugvelli og Icelandair hefur komið sér upp. Á fundi með Samkeppniseftirlitinu kom einnig skýrt fram hjá samræmingastjóra að hann horfi ekki til samkeppnissjónarmiða við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum.

Þegar framangreint er virt er ekki unnt í málinu að leggja til grundvallar að WOW Air eða reyndar eitthvað annað flugfélag eigi möguleika að fá úthlutað afgreiðslutímum á Keflavíkurlflugvelli á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana og/eða síðdegis í samkeppni við Icelandair. Ljóst er að Icelandair er með fleiri flugvélar og flýgur til mun fleiri áfangastaða en WOW Air þannig að leiðarkerfi þess félags er mun þéttara og þar af leiðandi er auðveldara að nýta afgreiðslutíma yfir lengri hluta áætlunartímabils og fleiri vikudaga. Miðað við skýringar og aðferðafræði samræmingarstjóra nýtur Icelandair því mikils samkeppnisforskots þegar kemur að úthlutunum á afgreiðslutímum samanborið a.m.k. við möguleika WOW Air eða Avion Express sem hefur verið flugrekandi félagsins.

Til viðbótar við þetta þá er ljóst af svörum Isavia að félagið hefur lagt á það áherslu að tímasetningar skipti aðeins máli fyrir flugfélög sem reki tengistöðvar en Icelandair er eina flugfélagið nú um stundir sem notar Keflavíkurlflugvöll sem tengistöð. Í athugasemdum Isavia við erindi WOW Air segir t.a.m. um þetta:

*„Þýðing tengiflugs hefur fyrst og fremst áhrif á þá flugrekendur sem eru að reka tengistöðvar (hub) og þá skipta tímasetningar máli vegna innbyrðis tenginga sama flugrekanda. Laggjaldaflugfélög eru að öllu jöfnu að starfrækja flug milli tveggja punkta þar sem farþegar geta ekki treyst á tengiflug enda hafna þessir sömu flugrekendur jafnan bótum til farþega ef á reynir vegna tafa. Eins og áður hefur verið bent á er meginatriðið að um sé að ræða samkeppni á leiðum og aðgangur að flugvelli sem þær tengja en ekki tímasetning. Engin sérstaða er hér á landi í þessu sambandi.“*

Af þessum sjónarmiðum Isavia er ljóst að félagið lítur svo á að tímasetningar fyrir flugfélag eins og WOW Air skipti ekki máli, jafnvel þó það félag hyggi á uppbyggingu leiðarkerfis í áætlunarflugi til og frá Íslandi með Keflavíkurlflugvöll sem tengistöð rétt eins og Icelandair. Hefur Isavia því með öðrum orðum ekki í sjónarmiðum sínum haldið því á lofti að

samkeppnissjónarmið þurfi að liggja til grundvallar þegar afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli er úthlutað.

Þegar litið er til þeirra sjónarmiða sem lögð eru til grundvallar við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli samkvæmt framangreindu, fæst ekki séð að öðru félagi en Icelandair verði úthlutaðir afgreiðslutímar á tímabilinu 7:00 til 8:00, líkt og WOW Air hefur farið fram á vegna sumarátætlunar 2014, að því er varðar áform þess að hefja áætlunarflug til Boston og New York og um leið byggja upp vísi að leiðarkerfi í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku. Eins og áður hefur verið greint frá mun eitt stæði til viðbótar verða tekið í notkun við Flugstöð Leifs Eiríkssonar næsta sumar, þ.e. 16. stæðið. Með hliðsjón af framangreindu (þ.e. sjónarmiðum og skýringum samræmingarstjóra og Isavia) verður að leggja til grundvallar í málinu að Icelandair muni, að öllu óbreyttu, fá úthlutað þeim afgreiðslutímum sem koma til viðbótar á milli kl. 7:00 og 8:00. Að minnsta kosti er ekki gert ráð fyrir því að fram fari samkeppnismat áður en úthlutunin á sér stað. Annað sem styður þetta er að um svipað leyti og Isavia tilkynnti um að umrætt 16. stæði yrði tekið í notkun næsta sumar á fundi samræmingarnefndar þann 4. september sl. tilkynnti Icelandair sumarátætlun sína fyrir næsta sumar.<sup>62</sup> Eins og áður hefur verið rakið felur sú áætlun í sér fleiri flug til margra af núverandi áfangastöðum auk þess sem Icelandair mun hefja áætlunarflug til þriggja nýrra áfangastaða sem ekki hefur verið flogið til áður, þ.e. til Genfar í Sviss og Edmonton og Vancouver í Kanada. Sala á ferðum til þessara áfangastaða hófst strax þó svo að afgreiðslutímum hefði ekki verið úthlutað fyrir þessa aukningu. Icelandair virðist því hafa gert ráð fyrir því að nýir afgreiðslutímar á milli kl. 7:00 og 8:00 myndi falla félaginu í skaut, enda komið fram í máli félagsins að sumarátætlun félagsins miðist við þær „lögsmætu væntingar sem skapast hafa hjá félaginu um úthlutun afgreiðslutíma næsta sumar.“ Eins kom fram hér að framan geta flugfélög hins vegar ekki byggt á lögsmætum væntingum með þessum hætti, sbr. m.a. skýrslu sem framkvæmdastjórn ESB lét vinna og kom út í mars 2011.

Þegar allt framangreint er virt heildstætt er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að framkvæmd á úthlutun á afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli hafi skaðleg áhrif á samkeppni í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Með hliðsjón af bæði skýringum samræmingarstjóra og Isavia vegna úthlutunar fyrir sumarið 2013 er ljóst að ekki hefur verið litið til samkeppnissjónarmiða við úthlutunina. Er það í ósamræmi við markmið reglugerðar ráðsins nr. 95/93, laga um loftferðir og reglugerðar nr. 1050/2008. Einnig er það í ósamræmi við markmið samkeppnislaga.

Þegar lokið er við úthlutun á afgreiðslutímum sem flugfélög eiga rétt til á grundvelli hefðarréttar (sem einn og sér skapar miklar aðgangshindranir) er fyrst og fremst höfð hliðsjón af atriðum eins og hve langt tímabil áætlunin nái yfir og fjölda vikudaga sem boðið er upp á viðkomandi flug. Þegar litið er til yfirburðarstöðu Icelandair í áætlunarflugi til og frá Íslandi (sem ítarlega var fjallað um í 4. kafla) er ljóst að það félag mun miða við núverandi fyrirkomulag ávallt eiga mesta möguleika á að ná þeim afgreiðslutímum sem eru mikilvægastir fyrir flugfélög sem ætla sér að byggja upp leiðarkerfi í áætlunarflugi til og frá

<sup>62</sup> Sjá frétt á mbl.is: „Icelandair fjölgar ferðum og áfangastöðum“, dags. 3. september 2013.

Íslandi. Felur þetta í sér mikla aðgangshindrun fyrir ný flugfélög sem eru að reyna að hasla sér völl á skilgreindum mörkuðum málsins. Er þessi aðferðarfræði því augljóslega til þess fallin að styrkja eða viðhalda markaðsráðandi stöðu Icelandair á flugmörkuðum og raskar því samkeppni með alvarlegum hætti á mikilvægu sviði viðskipta.

## 6. Niðurstaða

Keflavíkurflugvöllur er á grundvelli reglugerðar nr. 1050/2008, sbr. reglugerð Evrópuráðsins nr. 95/93, flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma eða þriðja stigs (e. *level 3*) flugvöllur. Það þýðir að flugfélög geta á grundvelli hefðarréttar haldið afgreiðslutímum sem þau hafa einu sinni fengið úthlutað til frambúðar að því tilskyldu að þau nýti a.m.k. 80% af tímunum. Þá hefur verið gagnrýnt að ekki sé horft til samkeppnissjónarmiða við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli.

Hér að framan hefur verið sýnt fram á að þetta fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllinum hefur haft skaðleg áhrif á samkeppni á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Skaðlegu áhrifin felast aðallega í því að erfitt er fyrir nýjan aðila að byggja upp leiðarkerfi í áætlunarflugi á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku þar sem Keflavíkurflugvöllur er tengistöð. Icelandair er með mjög sterka stöðu í áætlunarflugi til og frá Íslandi og er með um [75-80]% markaðshlutdeild miðað við tekjur. Félagið er nú þegar með um 85-90% af þeim afgreiðslutímum á morgnana og síðdegis sem hafa hvað mesta þýðingu fyrir uppbyggingu leiðarkerfis í flugi til og frá Íslandi.

WOW Air hyggst hefja áætlunarflug á milli Íslands og tveggja áfangastaða í Bandaríkjunum næsta sumar, þ.e. Boston og New York, en þessir áfangastaðir hafa verið stærstir í Norður-Ameríkuflugi Icelandair um margra ára skeið. Um leið mun WOW Air koma upp vísi að leiðarkerfi fyrir áætlunarflug á milli Evrópu og Bandaríkjanna með Keflavíkurflugvöll sem tengistöð. Hefur WOW Air gert kröfu um að fá úthlutað a.m.k. tveimur nýjum morgunbrottförum á milli kl. 7:00 og 8:00 og tveimur brottförum til áfangastaða utan Schengen svæðisins á milli kl. 16:40 og 17:00. Athugun Samkeppniseftirlitsins hefur leitt í ljós að mikilvægt er fyrir flugfélag sem hyggur á uppbyggingu leiðarkerfis um Keflavíkurflugvöll að vera með afgreiðslutíma fyrir brottfarir og komur á þessum tímum. Athuginin hefur einnig leitt í ljós að möguleikar WOW Air til að fá úthlutaðum afgreiðslutímum fyrir umrædd flug á þessum tímum eru vart fyrir hendi. Í fyrsta lagi hefur Icelandair yfir nær öllum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli á þessum tímum að ráða á grundvelli hefðarreglunnar. Í öðru lagi fæst ekki séð að nýjum afgreiðslutímum sem úthlutað verður næsta sumar verði ráðstafað til WOW Air, sbr. fyrri umfjöllun. Þannig eru möguleikar WOW Air til að fá úthlutaðum afgreiðslutímum á grundvelli stöðu nýs aðila „new entrant“ afar takmarkaðir. Af skýringum bæði Isavia og samræmingarstjóra má enn fremur ráða að ekki er höfð hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum jafnvel þótt það sé eitt af þeim atriðum eigi að líta til samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 1050/2008, sbr. og áður nefndar leiðbeiningar IATA. Af skýringum sömu aðila má helst ráða að þeir líti svo á að Icelandair eigi að hafa forgang ef nýir

afgreiðslutímar koma til úthlutunar á þeim tímum þar sem það félag hefur miðað við varðandi sínar brottfarir og komur til og frá Keflavíkurflugvelli. Hefur þetta fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma líkt og fyrr segir því skaðleg áhrif á samkeppni.

Í þessu sambandi skipta einnig máli gríðarlegir yfirburðir Icelandair í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Þannig hafði Icelandair [75-80]% hlutdeild miðað við tekjur fyrstu sex mánuði þessa árs. Ef tengifarþegar væru meðtaldir væri hlutdeildin enn hærri eða [80-85]%. Ef litið er til helstu áfangastaða í flugi til og frá Íslandi (skilgreindra markaða málsins) er einnig ljóst að Icelandair er þar með sterka stöðu. Þannig var markaðshlutdeild í flugi til og frá London [65-70]%, Kaupmannahöfn [75-80]%, París [80-85%], New York [80-85]% og Boston 100%. Á öðrum leiðum í Norður-Ameríkuflugi og reyndar á mörgum Evrópuleiðum einnig er Icelandair með einokunarstöðu. Við þetta bætast miklir fjárhagslegslegir yfirburðir Icelandair samanborið við WOW Air, áhrif leiðarkerfisins og tengifarþega sem ítarlega hefur verið fjallað um hér að framan auk starfsemi Vildarklúbbs Icelandair. Öll þessi atriði valda því að Icelandair nýtur mikilla yfirburða og samkeppnisforskots samanborið við WOW Air. Er því sérstaklega mikilvægt að það félag mæti ekki aðgangshindunum á borð við þær sem hér hefur verið lýst við innkomu á flugmarkaðinn og tilraun til að byggja upp samkeppni á mikilvægustu áætlunarleiðum til og frá Íslandi. Komist var að sömu niðurstöðu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2013 þar sem fjallað var um samruna WOW Air og Iceland Express.<sup>63</sup>

Af framansögðu leiðir að afar brýnt er í samkeppnislegu tilliti að gripið sé til ráðstafana sem stuðla að aukinni samkeppni í flugi til og frá landinu, neytendum og atvinnulífinu til heilla.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, sem áður hefur verið vitnað til, þar sem fjallað var um fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum var þeim tilmælum beint til Isavia að taka þegar í stað til endurskoðunar fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Í skýrslunni var bent á að samkvæmt reglugerð nr. 1050/2008 væru einnig skilgreindir flugvellir „með afgreiðslutíma eftir samráði“ (e. *scheduled facilitated airport*) eða annars stigs (e. *level 2*) flugvellir. Eru þeir skilgreindir sem: „... flugvöllur þar sem hugsanlega getur myndast umferðarþröng á ákveðnum tíma dagsins, vikunnar eða ársins sem hægt er að leysa með valfrjálstri samvinnu milli flugrekenda og þar sem samráðsstjóri hefur verið skipaður til að greiða fyrir starfsemi flugrekenda sem fljúga eða hyggjast fljúga frá þeim flugvelli.“ Taldi Samkeppniseftirlitið að ekki fengist betur séð en þessi skilgreining á aðstæðum ætti nokkuð vel við á Keflavíkurflugvelli. Var tekið fram í þessu sambandi að nauðsynlegt væri að gæta jafnræðis á milli keppinauta og að samkeppnissjónarmið væru viðhöfð við úthlutun afgreiðslutíma. Samkeppniseftirlitið beindi

<sup>63</sup> Í inngangi ákvörðunarinnar segir m.a.: „Athugun Samkeppniseftirlitsins leiðir í ljós mikla yfirburði Icelandair í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Skiptir þar mestu máli mjög há markaðshlutdeild og jafnvel einokun á helstu áætlunarleiðum til og frá landinu. Leiðarkerfi Icelandair sem felur í sér tengiflug milli áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku veitir félaginu einnig mikið markaðsforskot. Í því sambandi hefur áhrif að flugmálayfirvöld hér á landi hafa veitt Icelandair forgang að mikilvægustu afgreiðslutímum í Keflavíkurflugvelli. Þessi forgangur skapar Icelandair sterka stöðu og gerir nýjum aðilum t.a.m. mjög erfitt um vik að hefja tengiflug til Norður-Ameríku.“ Í eldri málum þar sem staða Icelandair hefur verið til skoðunar á flugmörkuðum hefur niðurstaðan verið sú sama, sjá sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17-18/2003 og úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/2007 *Icelandair ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 9. febrúar 2012 í máli nr. 205/2011 *Samkeppniseftirlitið gegn Icelandair ehf. og gagnsök.*

Því þess vegna til flugvallaryfirvalda að íhuga fyrirkomulag sem fæli það í sér að þegar umsóknir um afgreiðslutíma bærust frá flugfélögum og tímasetningar sköruðust við brottfarir/komur þess félags sem fyrir væri færi fram nokkurs konar samkeppnismat líkt og það mat sem mælt var til í skýrslunni að skipulagsyfirvöld framkvæmdu í tengslum við úthlutun á lóðum fyrir atvinnuhúsnæði.<sup>64</sup> Samkeppnismatið gæti t.d. verið þannig að ef það flugfélag sem fyrir væri með viðkomandi afgreiðslutíma væri jafnframt með mikinn fjölda annarra mikilvægra afgreiðslutíma myndi nýr keppinautur njóta forgangs við úthlutun. Í skýrslunni var tekið fram að forsenda samkeppnismatsins væri þó að fyrirkomulagi úthlutunar yrði breytt, t.a.m. með því að flugvöllurinn yrði með afgreiðslutíma „eftir samráði“, sbr. framangreint. Með þessu yrði auðveldara fyrir nýja keppinauta að hasla sér völl og líkur á að samkeppni myndi aukast í áætlunarflugi til og frá Íslandi.

Í máli þessu hefur Isavia sem fer með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar mótmælt því að breyta fyrirkomulagi við úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum. Fyrirkomulagið hafi verið tekið upp árið 2006 vegna takmarkaðrar afkastagetu flugvallarins. Að mati Isavia séu önnur úrræði ekki fær til að leysa umframeftirspurn á álagstímum með skilvirkum hætti. Isavia hafi ekki haft sjálfðæmi um þá ákvörðun, heldur hafi það verið niðurstaða í ferli sem „flestir eða allir flugrekendur sem notuðu flugvöllinn á þeim tíma hafi komið að.“ Þessu ferli hafi lokið með tilnefningu Flugmálastjórnar Íslands á flugvöllum sem flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma. Vegna þessa hefur Isavia einnig vísað til ákvæða í reglugerð nr. 1050/2008 þar sem fjallað er um tilnefningu flugvalla. Er fjallað um skilyrði fyrir tilnefningu flugvalla sem flugvalla með afgreiðslutíma eftir samráði eða skammtaðan afgreiðslutíma í 3. gr. reglugerðarinnar.

Í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 segir að Flugmálastjórn Íslands (nú Samgöngustofa) í samráði við samgönguráðuneytið (nú innanríkisráðuneytið) skuli heimilt að tilnefna flugvöll sem flugvöll með skammtaðan afgreiðslutíma í samræmi við ákvæði 3. mgr. greinarinnar. Engu að síður sé heimilt að tilnefna hvaða flugvöll sem er sem flugvöll með afgreiðslutíma eftir samráði, að því tilskildu að fylgt sé meginreglum um skýrleika, hlutleysi og jafnræði. Í 3. til 5. mgr. 3. gr. er fjallað nánar um skilyrði fyrir tilnefningu og þar segir m.a. að gera skuli greiningu á afkastagetu flugvallar þegar beiðni um slíkt hefur komið frá þeim flugrekendum sem séu með meira en helming af starfsemi á flugvöllum eða framkvæmdastjórn flugvallarins. Í 5. mgr. segir að á grundvelli greiningarinnar skuli Flugmálastjórn Íslands ráðfæra sig við framkvæmdastjórn flugvallarins, flugrekendur sem noti flugvöllinn reglulega, samtök fulltrúa flugrekenda, fulltrúa almannaflugs sem notar flugvöllinn reglulega og yfirstjórn flugstjórnarþjónustu um afkastagetu flugvallarins. Í 6. mgr. segir að þegar vandamál komi upp varðandi afkastagetu á a.m.k. einu áætlunartímabili skuli Flugmálastjórn Íslands að höfðu samráði við samgönguráðuneytið tilnefna flugvöllinn sem flugvöll með skammtaðan afgreiðslutíma á viðeigandi tímabilum ef:

*„a. skorturinn er svo alvarlegs eðlis að verulegar tafir eru óhjákvæmilegar á flugvöllum og*

<sup>64</sup> Sjá einnig álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni - Meginreglur um samkeppni við skipulag og lóðaúthlutanir.*

*b. ekki er mögulegt að leysa þessi vandamál þegar til skemmri tíma er litið."*

Í 7. mgr. 3. gr. segir að þrátt fyrir ákvæði 5. mgr. sé Flugmálastjórn Íslands að höfðu samráði við samgönguráðuneytið í undantekningartilvikum heimilt að tilnefna viðkomandi flugvöll sem flugvöll með skammtaðan afgreiðslutíma á viðeigandi tímabili. Í 8. mgr. segir að þegar afgreiðslugeta vegna raunverulegrar eða áætlaðrar umferðar á flugvelli með skömmtuðum afgreiðslutíma sé tryggð skuli tilnefningu hans sem flugvallar með skammtaðan afgreiðslutíma aflétt. Ekki er skylt að tilnefna flugvöll sem flugvöll með afgreiðslutíma eftir samráði eða flugvöll með skammtaðan afgreiðslutíma nema í samræmi við ákvæði 3. gr., sbr. 1. mgr. greinarinnar.

Ljóst er af þessu að reglugerðin gerir ráð fyrir að Samgöngustofa í samráði við innanríkisráðuneytið tilnefni fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum eftir ítarlega greiningu á afkastagetu þeirra. Þarf beiðni um tilnefningu að koma frá þeim flugrekendum sem eru í forsvari fyrir meira en helmingi af starfsemi flugvallarins eða flugvallarstjórn. Ekki er skylt að tilnefna flugvöll sem annars eða þriðja stigs flugvöll.

Tilnefning flugvalla eða fyrirkomulagið sem er valið getur tekið breytingum eða sætt íhlutun m.a. á grundvelli innlendra samkeppnislaga. Áður hefur verið vísað til 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 þar sem segir að reglugerðin hafi ekki áhrif á vald opinberra yfirvalda til að krefjast færslu afgreiðslutíma á milli flugrekenda og til að stjórna hvernig þeim sé úthlutað í samræmi við innlend samkeppnislög eða 52. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða reglugerða um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja, sbr. einnig gr. 8b í reglugerð Evrópuráðsins nr. 95/93.

Isavia er í máli þessu opinber aðili í skilningi b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og rökstutt hefur verið hér að framan að máli þessu ber að beina að því félagi. Þá hefur verið rökstutt að athafnir í tengslum við úthlutanir á afgreiðslutímum hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Af skýrum fyrirvara 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 leiðir að ákvæði sérlaga geta ekki komið í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið grípi til aðgerða vegna þeirra samkeppnishamlna. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Eins og áður er rakið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að umrætt fyrirkomulag og aðferðarfræði við úthlutun afgreiðslutíma hafi skaðleg áhrif á samkeppni á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Á grundvelli þess að Keflavíkurflugvöllur er flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma hefur Icelandair tekist að ná til sín flestum mikilvægustu brottfarar- og komutímum á flugvöllinum sem hafa þýðingu við uppbyggingu leiðarkerfis í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því tilefni til að taka tilnefningu flugvallarins og fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma til endurskoðunar með það að markmiði að auðvelda aðkomu nýrra keppnauta að mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Í þessu sambandi ber þó að mati Samkeppniseftirlitsins að hafa í huga að í nýlegri heildarúttekt framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á reynslunni af beitingu

reglugerðar ráðsins nr. 95/93, sem ítarlega hefur verið fjallað um hér að framan, var það niðurstaða að hrófla ekki, með almennri löggjöf, við fyrirkomulaginu að sinni og viðhalda hefðarreglunni áfram á flugvöllum með skammtaðan afgreiðslutíma. Var niðurstaðan þessi þrátt fyrir að sýnt hefði verið fram á að mörg vandamál væru til staðar við framkvæmd regnanna sem m.a. lutu að því að fyrirkomulagið fæli í sér aðgangshindranir fyrir ný flugfélög til að komast inn á flugmarkaði. Hins vegar er ráð fyrir því gert að unnt sé taka úthlutun afgreiðslutíma fyrir í sérstökum samkeppnismálum enda geta aðstæður verið mismunandi frá einum flugvelli til annars. Eins og sýnt hefur verið fram á hér að framan eru aðstæður á Keflavíkurflugvelli mjög viðkvæmar í samkeppnislegu tilliti vegna yfirburða Ícelandair.

Hér verður á hinn bóginn að horfa til þess að langflestir alþjóðaflugvellir sem flogið er til í áætlunarflugi frá Íslandi eru með skammtaðan afgreiðslutíma. Flugfélög sem eru og hafa verið með Keflavíkurflugvöll sem heimahöfn eru því eðli máls samkvæmt með úthlutaða afgreiðslutíma á öðrum flugvöllum á móti úthlutun þeirra hér á landi. Miklar breytingar á skömmum tíma hér á landi gætu því valdið röskun í flugáætlun og óvissu fyrir flugfélög. Samkeppniseftirlitið telur því að ekki sé skynsamlegt, á þessu stigi máls a.m.k., að mæla fyrir um grundvallarbreytingu á fyrirkomulagi við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli, þ.e. að horfið verði frá skilgreiningu um skammtaðan afgreiðslutíma til þess t.a.m. að flugvöllurinn verði flugvöllur með úthlutun á afgreiðslutíma eftir samráði. Til þess þyrfti að fara fram heildarendurskoðun og greining á afkastagetu flugvallarins af þar til bærur yfirvöldum og með hliðsjón af sjónarmiðum hagsmunaaðila.

Með hliðsjón af þessu beinir Samkeppniseftirlitið því þeim tilmælum til Samgöngustofu að stofnunin beiti sér fyrir því að gerð verði að nýju greining á afkastagetu Keflavíkurflugvallar og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og taki í framhaldi til endurskoðunar núverandi tilnefningu á flugvelli sem flugvelli með skammtaðan afgreiðslutíma, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 1050/2008. Mikilvægt er að við tilnefninguna fari fram samkeppnismat (e. *competition assessments*). Með samkeppnismati stjórnvalda er átt við skyldu þeirra til að leggja mat á hvort reglusetning eða stjórnvaldsfyrirmæli hafi takmarkandi áhrif á samkeppni á mörkuðum og hvort tiltækar séu aðrar vægari leiðir til að ná sama markmiði. Við samkeppnismat í því samhengi sem hér um ræðir þyrfti m.a. að líta til markaða fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi og hver sé staða fyrirtækja sem þar starfa, t.d. með hliðsjón af áætlaðri hlutdeild miðað við fjölda farþega. Meta þarf áhrif tilnefningar á þessum mörkuðum og hvort líkur séu á að tilnefningin og það fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma sem hún felur í sér raski samkeppni. Í þessu sambandi er rétt að benda á að í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009 *Samkeppnismat stjórnvalda* gerði eftirlitið það að tillögu að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla. Vísar Samkeppniseftirlitið til þeirra tillagna sem þar koma fram í þessu sambandi.

Þó Samkeppniseftirlitið muni í þessu máli ekki beita heimildum á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga til að mæla fyrir um tilnefningu á nýju fyrirkomulagi við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli telur eftirlitið eftir sem áður mikilvægt að grípa þegar í



stað til íhlutunar vegna þeirra samkeppnishamla sem blasa við vegna sumarátætlunar 2014 og áður hafa verið raktar m.a. varðandi fyrirhuguð flug WOW Air til Boston og New York. Eins og áður segir hefur WOW Air því gert kröfu um að fá úthlutað m.a. afgreiðslutímum fyrir tvær brottfarir kl. 7:00 og tvær brottfarir til áfangastaða utan Schengen svæðisins á milli kl. 15:00 og 17:00. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur það mikla þýðingu að WOW Air fái úthlutanir á þessum tímum til að koma á aukinni samkeppni í flugi á milli Íslands og nefndra áfangastaða í Bandaríkjunum og ekki síður til efla samkeppni á Evrópuleiðum. Munu fyrirmæli til Isavia því lúta að því að tryggja WOW Air afgreiðslutíma til að stuðla að því að áætlanir félagsins geti gengið eftir og með því stuðlað að aukinni samkeppni flugfarþegum til hagsbóta.

Samkvæmt umfjöllun í kafla 5.1 liggur það fyrir að Isavia mun fjölga um eitt stæði við flugstöðina næsta sumar þegar 16. stæðið verður tekið í notkun. Mun það stæði geta þjónað flugum til áfangastaða utan Schengen svæðisins. Mun þetta skapa svigrúm til að fjölga afgreiðslutímum um a.m.k. einn á milli kl. 7:00 og 8:00 á morgnana og á milli kl. 16:00 og 17:00 síðdegis. Telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að þessum nýju afgreiðslutímum verði úthlutað til WOW Air til að greiða fyrir innkomu þess félags á skilgreinda markaði málsins. Ljóst er þó að þessi viðbót mun tæpast duga til að verða við þörfum WOW Air. Mun Isavia því í samráði við Icelandair og samræmingarstjóra hugsanlega þurfa að beita hliðrunum á flugvöllinum til að tryggja WOW Air afgreiðslutíma svo unnt verði fyrir félagið að hefja fyrirhuguð flug til bæði Boston og New York með samkeppnishæfum hætti.

Eins og fjallað var um í 3. kafla fer Isavia með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar og er hlutverk félagsins samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 að stjórna og hafa umsjón með flugvallarmannvirkjum ásamt því að samræma og stjórna starfsemi flugrekenda sem starfa á flugvöllinum. Þar sem Keflavíkurflugvöllur er flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma þá skal Isavia samkvæmt 1. mgr. 4. gr. tilnefna samræmingarstjóra fyrir flugvöllinn. Samræmingarstjóri er því þjónustuaðili við Isavia sem tekur að sér úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllinum. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. skipar Isavia einnig samræmingarnefnd flugvallarins. Samkvæmt þessu er ljóst að það er Isavia sem ber endanlega ábyrgð á öllum þáttum í rekstri flugvallarins og telur Samkeppniseftirlitið því rétt að beina fyrirmælum í ákvörðuninni að félaginu, sbr. einnig umfjöllun hér að framan.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið um skaðleg samkeppnisleg áhrif fyrirkomulags við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli telur Samkeppniseftirlitið því óhjákvæmilegt að beina á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga fyrirmælum til Isavia. Í ljósi aðstæðna í málinu er þetta nauðsynlegt í því skyni að tryggja að WOW Air geti hafið samkeppni í flugi á milli Íslands og nefndra áfangastaða í Bandaríkjunum og um leið byggja upp leiðarkerfi sem tengir saman flug félagsins til Evrópu og Norður-Ameríku með svipuðum hætti og Icelandair hefur gert. Með heimild í b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið þess vegna þeim fyrirmælum til Isavia að sjá til þess að WOW Air njóti forgangs við úthlutun á afgreiðslutímum í samræmi við kröfur félagsins svo það geti hafið umrætt síðdegisflug til Bandaríkjanna með tengingu við morgunflug til Evrópu. Miða fyrirmælin nánar tiltekið að því að WOW Air fái úthlutað afgreiðslutímum fyrir a.m.k.

tveimur brottförum að morgni á milli kl. 7:00 og 8:00 sem þjóna flugi til áfangastaða í Evrópu og tveimur brottförum síðdegis á milli kl. 16:00 og 17:30 sem geta þjónað flugi til Norður-Ameríku. Einnig þarf að gera ráð fyrir að komutímum verði úthlutað fyrir þessi flug. Þá þurfa þessir afgreiðslutímar og brottfarir og komur sem þeim tengjast að geta þjónað flugi til áfangastaða utan Schengen svæðisins. Samkeppniseftirlitið telur einnig nauðsynlegt í máli þessu að beina þeim fyrirmælum til Isavia að útbúa þegar í stað leiðbeiningar fyrir samræmingarstjóra Keflavíkurflugvallar þar sem fram kemur með skýrum hætti að hann skuli hafa samkeppnissjónarmið að leiðarljósi við úthlutun afgreiðslutíma. Skulu leiðbeiningarnar m.a. fela það í sér að ef tvær eða fleiri umsóknir berast um sömu afgreiðslutíma á tiltekinni áætlunarflugleið skuli umsókn þess félags þar sem hlutdeild miðað við fjölda farþega er lægri almennt njóta forgangs.

Samkeppniseftirlitið telur að Isavia hafi verið í lófa lagið að útbúa slíkar leiðbeiningar fyrir samræmingarstjóra strax á árinu 2008 þegar eftirlitið benti á það í áðurnefndri skýrslu nr. 2/2008 að nauðsynlegt væri að gæta jafnræðis á milli keppnauta og að samkeppnissjónarmið væru höfð að leiðarljósi við úthlutun afgreiðslutíma. Það gerði Isavia hins vegar ekki og eru afleiðingarnar m.a. þær að Icelandair hefur styrkt enn frekar stöðu sína á Keflavíkurflugvelli. Er því nauðsynlegt að beita bindandi íhlutun í málinu.

### III.

#### Ákvörðunarorð:

**„Fyrirkomulag samræmingarstjóra við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli hefur skaðleg áhrif á samkeppni og fer gegn markmiði samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. gr. laganna. Með heimild í 16. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið eftirfarandi fyrirmælum til Isavia ohf. sem fer með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar:**

**Við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli fyrir sumaráætlun 2014 skal WOW Air ehf. njóta forgangs þannig að félagið geti með samkeppnishæfum hætti hafið flug síðdegis samkvæmt áætluninni á milli Keflavíkur og Bandaríkja Norður-Ameríku og um leið tengt síðdegisflugið við morgunflug félagsins til áfangastaða í Evrópu.**

**Forgangurinn skal fela í sér að WOW Air ehf. eða sá flugrekandi sem annast flug fyrir félagið fái afgreiðslutíma fyrir a.m.k. tvær brottfarir að morgni alla daga vikunnar á milli kl. 7:00 og 8:00 fyrir flug til áfangastaða í Evrópu og tvo brottfarartíma síðdegis á milli kl. 16:00 og 17:30 fyrir flug til áfangastaða í Bandaríkjum Norður-Ameríku.**

**Isavia ohf. skal einnig gera ráðstafanir til þess að komutímum á Keflavíkurflugvelli verði úthlutað fyrir þessi flug. Þessir afgreiðslutímar og brottfarir og komur þurfa að geta þjónað flugi til áfangastaða utan Schengen svæðisins. Afgreiðslutímarnir skulu vera til viðbótar við aðra afgreiðslutíma sem WOW Air ehf. eða flugrekandi**

**sem annast hefur flug fyrir félagið hefur áður fengið úthlutað innan umræddra tímamarka.**

**Isavia ohf. skal útbúa leiðbeiningar fyrir samræmingarstjóra Keflavíkurflugvallar þar sem fram kemur með skýrum hætti að hann skuli hafa samkeppnissjónarmið að leiðarljósi við úthlutun afgreiðslutíma. Skulu leiðbeiningarnar m.a. fela það í sér að ef tvær eða fleiri umsóknir berast um sömu afgreiðslutíma á tiltekinni áætlunarflugleið skuli umsókn þess félags þar sem hlutdeild miðað við fjölda farþega er lægri almennt njóta forgangs.**

**Isavia ohf. skal innan tveggja mánaða frá dagsetningu ákvörðunar þessarar upplýsa Samkeppniseftirlitið um framkvæmd á þessum fyrirmælum.“**

Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Sigurðsson