



# Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2022

Starfsumhverfi Isavia ohf. og  
samkeppnisaðstæður tengdar  
Keflavíkurflugvelli

Rit. nr. 1/2022





## Efnisyfirlit

1.	Inngangur - samantekt.....	3
2.	Athuganir sem álitíð er byggt á .....	4
3.	Þýðing Keflavíkurflugvallar fyrir ferðþjónustu – þýðing virkrar samkeppni .....	5
4.	Starfsemi Keflavíkurflugvallar og Isavia – markaðir .....	7
5.	Tilmæli Samkeppniseftirlitsins .....	11
5.1.	Tilmæli # 1: Tryggt verði að lög sem Isavia starfar eftir séu ekki túlkuð með þeim hætti að þau þrengi gildissvið samkeppnislaga.....	11
5.2.	Tilmæli # 2: Settur verði skýr og gagnsær rammi um gjaldtöku Isavia – Gjaldtaka lúti reglum á þeim sviðum þar sem fyrirtækið er í einokunarstöðu .....	12
5.3.	Tilmæli # 3: Settar verði reglur um framkvæmd og efni útboða og sérleyfis-samninga sem varða úthlutun á aðstöðu á eða við flugvöllinn - Samkeppnissjónarmið verði höfð að leiðarljósi.....	17
5.4.	Tilmæli # 4: Settar verði reglur um þátttöku Isavia í samkeppnisstarfsemi á eða við flugvöllinn þar sem jafnræði og hlutlægni verði tryggð.....	24
5.5.	Tilmæli # 5: Staðinn sé vörður um samkeppni í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli..	27
5.6.	Tilmæli # 6: Úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli taki mið af hagsmunum almennings og ferðþjónustunnar af virkri samkeppni í flugi til og frá landinu.....	28
5.7.	Tilmæli # 7: Kannaðar verði leiðir til að auka hagkvæmni í starfsemi Keflavíkurflugvallar .....	29
5.8.	Tilmæli # 8: Eigendastefna Isavia taki tillit til framangreindra tillagna og verði gerð opinber .....	32



## 1. Inngangur - samantekt

1. Í álitinu þessu eru reifaðar ályktanir sem draga má af athugunum Samkeppniseftirlitsins á starfsemi Isavia og rekstri Keflavíkurflugvallar á liðnum árum. Jafnframt setur eftirlitið fram tilmæli til stjórnvalda á þessu sviði, sem miða að því að skapa heilbrigða umgjörð um starfsemi á Keflavíkurflugvelli, sem til þess er fallin að skapa samkeppni, draga úr kostnaði, efla ferðaþjónustu og auka hag almennings. Þá er horft til nýlegra tillagna OECD um sama efni.
2. Tilmælin eru í meginatriðum eftirfarandi:
  1. Tryggt verði að lög sem Isavia starfar eftir séu ekki túlkuð með þeim hætti að þau þrengi gildissvið samkeppnislaga.
  2. Settur verði skýr og gegnsær rammi um gjalddöku Isavia – Gjaldtaka miðist eins og hægt er við kostnað af viðkomandi starfsemi.
  3. Settar verði reglur um framkvæmd og efni útboða og sérleyfissamninga sem varða úthlutun á aðstöðu á eða við flugvöllinn – Samkeppnissjónarmið verði höfð að leiðarljósi.
  4. Settar verði reglur um þátttöku Isavia í samkeppnisstarfsemi á eða við flugvöllinn þar sem jafnræði og hlutlægni verði gætt.
  5. Staðinn sé vörður um samkeppni í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli.
  6. Úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli taki mið af hagsmunum almennings og ferðaþjónustunnar af virkri samkeppni í flugi til og frá landinu.
  7. Kannaðar verði leiðir til að auka hagkvæmni í starfsemi Keflavíkurflugvallar.
  8. Eigendastefna Isavia taki tillit til framangreindra tillagna og verði gerð opinber.
3. Álitnið er sett fram á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga, en samkvæmt henni skal Samkeppniseftirlitið vekja athygli ráðherra á því í álitinu ef það telur að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna eða torveldi frjálsa samkeppni. Einnig byggir álitnið á c-lið 1. mgr. 8. gr. sömu laga, sem mælir fyrir um að Samkeppniseftirlitið skuli gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaði.
4. Álitnið þessu er beint til fjármála- og efnahagsráðherra, innviðaráðherra og ferðamála-, viðskipta og menningarmálaráðherra, sbr. verkaskipti í ríkisstjórn þeirri sem skipuð var þann 28. nóvember 2021, sbr. og forsetaúrskurð nr. 125/2021, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Samkvæmt framangreindu fer fjármála- og efnahagsráðherra með eignarhlut ríkissjóðs í Isavia, sem á og rekur Keflavíkurflugvöll. Innviðaráðherra fer með samgöngur, þar á meðal flugvelli. Ferðamála-, viðskipta- og menningarmálaráðherra fer með skipan ferðamála.
5. Þau tilmæli sem sett eru fram hér á eftir falla vel að aðgerðum stjórnvalda sem framundan eru. Þannig er mörkuð sú stefna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að ferðaþjónustan verði áfram stór þáttur í íslensku atvinnu- og efnahagslífi og að mikilvægt sé að hún fái tækifæri til uppbyggingar eftir áföll heimsfaraldursins. Einnig er nefnt að lögð verði áhersla á að ferðaþjónusta á Íslandi sé arðsöm og samkeppnishæf atvinnugrein og m.a. tiltekið að fyrirkomulag gjalddöku í greininni verði tekið til skoðunar.



6. Í aðdraganda álots þessa hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með fjármála- og efnahagsráðuneytinu, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Vísar eftirlitið m.a. til funda með ráðuneytunum á fyrri hluta árs 2021. Á fundunum var ráðuneytunum kynnt að eftirlitið hefði í hyggju að beina álit til stjórnvalda og þeim gefinn kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri. Þá hefur Isavia haft tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við meðferð þeirra mála sem liggja til grundvallar álitinu.

## 2. Athuganir sem álitíð er byggt á

7. Við mótun álotsins hefur Samkeppniseftirlitið horft til nokkurra athugana, eins og áður greinir. Þannig hefur eftirlitið á undanliðnum árum haft til skoðunar allmargar ábendingar og kvartanir er varða samkeppnisaðstæður á eða við Keflavíkurflugvöll. Sérstaklega er rétt að vekja athygli á athugunum þar sem eftirfarandi málefni voru til skoðunar:
- a) Samningar Isavia um veitingasölu innan Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (hér eftir FLE) og þá sérstaklega forsendur samkeppni um veitingasöluna, breytingar sem gerðar voru síðar á samningum við þann aðila sem varð fyrir valinu Lagardére Travel Retail ehf. (hér eftir „Lagardére“), framkvæmd samninga og upplýsingagjöf.
  - b) Samningar Isavia um bankaviðskipti í FLE og þá sérstaklega forsendur forvals sem lágu til grundvallar samningagerðinni, en sætti síðar breytingum í tvíhliða samningum Isavia og þess banka sem vann forvalið (Arion banki).
  - c) Háttsemi Isavia gagnvart tilteknum fyrirtækjum, ACE Handling ehf. (hér eftir „ACE Handling“) og ACE FBO ehf. (hér eftir „ACE FBO“), sem stundað hafa flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Í þessu sambandi hefur verið kvartað yfir kröfu Isavia til Samgöngustofu um afturköllun á leyfi til flugafgreiðslu, tilkynningum Isavia til viðskiptavina fyrirtækjanna, uppsögn leigusamninga undir starfseminna og síðar afturköllun Isavia á leyfi til flugafgreiðslu eftir að Isavia var falið það hlutverk með reglugerð. Í tvisgang hefur Samgöngustofa gripið inn í og snúið ákvörðunum Isavia vegna þessa.
  - d) Háttsemi Isavia gagnvart tveimur fyrirtækjum (Base Parking og Smart Parking) sem freistað hafa þess að reka bílageymslupjónustu í tengslum við FLE fyrir þá sem ferðast erlendis. Ábendingar og kvartanir taka einkum til synjunar Isavia á sölu á nauðsynlegri þjónustu til fyrirtækjanna, aðgengi að bílastæðum og annarri aðstöðu og samkeppni sem Isavia veitir þessum fyrirtækjum í bílastæðapjónustu.
  - e) Samningar Isavia (á grundvelli útboðs Ríkiskaupa) við rútufyrirtæki um aðstöðu á nærstæðum, þ. á m. forsendur samninganna og gjaldtöku vegna þeirra, sbr. nánar ákvörðun nr. 32/2020, *Skipulag og gjaldtaka Isavia ohf. á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga*.
  - f) Gjaldtaka á fjarstæðum fyrir fólksflutninga, einkum fjárhæð, undirbúningur og forsendur gjaldtöku og samkeppnishindranir því tengdu, sbr. nánar fyrrgreind ákvörðun nr. 32/2020. Áður hafði Samkeppniseftirlitið tekið ákvörðun til bráðabirgða, í júlí 2018, þar sem gjaldtakan, sem hófst í mars 2018, var stöðvuð.
  - g) Samkeppnishamlandi fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum til flugfélaga, einkum forsendur úthlutunar sem taka mið af hefðarrétti og með hvaða hætti er horft til samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma, sbr. nánar álit nr. 1 og 2/2015, *Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga á Keflavíkurflugvelli*.



8. Sumum framangreindra athugana er lokið með ákvörðun eða álit. Aðrar voru til meðferðar þegar Covid-19 skall á en voru lagðar til hliðar, bæði vegna breyttra aðstæðna í flugsamgöngnum til og frá landinu, en einnig vegna annarra anna og forgangsröðunar hjá Samkeppniseftirlitinu.<sup>1</sup>
9. Nánar verður vikið að þessum athugunum í tengslum við einstök tilmæli hér á eftir.
10. Til viðbótar hefur Samkeppniseftirlitið á allmörgum undanliðnum árum fylgst með og fengið ábendingar er varða ýmsa aðra starfsemi í og kringum Keflavíkurflugvöll, s.s. aðstöðu fyrir bílaleigubíla, Fríhöfnina ehf. (Duty free Iceland), kynningu á flugvellinum á þjónustu þriðju aðila á vettvangi flugvallarins o.s.frv.
11. Ennfremur er í álit þessu horft til rannsóknar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) á umgjörð ferðaþjónustunnar á Íslandi, sbr. skýrslu stofnunarinnar sem kynnt var í nóvember 2020, um samkeppnismat á ferðaþjónustu og í byggingariðnaði.<sup>2</sup> Í skýrslunni er gerð grein fyrir athugun stofnunarinnar á hagkvæmni Keflavíkurflugvallar og settar fram tillögur að aðgerðum til úrbóta. Nánar er vikið að skýrslunni í umfjöllun hér á eftir.

### 3. Þýðing Keflavíkurflugvallar fyrir ferðaþjónustu – þýðing virkrar samkeppni

12. Flugsamgöngur til og frá Íslandi hafa gríðarlega mikla þýðingu fyrir íslenska neytendur, ferðamenn, ferðaþjónustu og margskonar aðra atvinnustarfsemi sem reiðir sig á flutninga. Sama á við um efnahagslega velsæld þjóðarinnar og samkeppnishæfni Íslands.
13. Eins og kunnugt er hefur Keflavíkurflugvöllur mikla sérstöðu miðað við flugvelli og samgöngumiðstöðvar víðast hvar í heiminum, þar sem flest lönd byggja fólksflutninga milli landa á fjölbreyttu neti bíla-, lesta-, skipa- og flugsamgangna. Vegna smæðar þjóðarinnar og legu landsins hverfast flugsamgöngur um eina flugstöð, þaðan sem öllu áætlunarflugi til og frá Íslandi er sinnt, ef undan er skilið áætlunarflug til Færeyja og Grænlands um Reykjavíkurflugvöll.
14. EFTA-dómstóllinn benti sérstaklega á þessa sérstöðu Keflavíkurflugvallar í umfjöllun um beiðni Héraðsdóms Reykjavíkur um ráðgefandi álit vegna umfjöllunar um úthlutun á afgreiðslutímum á flugvellinum. Í málinu féllst EFTA-dómstóllinn á flýtimeðferð með vísan til þess m.a. að áhrif af úthlutun afgreiðslutíma skiptu miklu máli og að eitt mikilvægasta markmið EES samningsins væri að tryggja sanngjarna og öfluga samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur og keppinauta. Tók dómstóllinn fram að í málinu þyrfti að hafa hliðsjón af legu Íslands og því að Keflavíkurflugvöllur væri eini alþjóðaflugvöllurinn á landinu.<sup>3</sup>
15. Sambærilegt mat á þýðingu flugvallarins kemur fram í skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, um samkeppnismat í ferðaþjónustu og byggingariðnaði, frá nóvember 2020. Í skýrslunni er m.a. bent á að um leið og hann hefur mikla sérstöðu sem gátt

<sup>1</sup> Sjá nánar upplýsingasíðu Samkeppniseftirlitsins um beitingu samkeppnisreglna og samkeppniseftirlits í COVID-19, fyrst birt 19. mars 2020, en síðar uppfærð í tvisgang: <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/upplýsingasida-vegna-covid-19/>.

Sjá einnig tilkynningu, dags. 3. mars 2021, um forgangsröðun mála hjá Samkeppniseftirlitinu: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/forgangsrodun-mala-hja-samkeppniseftirlitinu>.

<sup>2</sup> Sjá nánar hér: <https://www.oecd.org/daf/competition/samkeppnismat-oecd-island.htm>.

Sjá einnig: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppnismat-oecd-438-tillogur-til-ad-efla-samkeppni-i-ferdathjonustu-og-byggingaridnadi>.

<sup>3</sup> Sjá umfjöllun EFTA-dómstólsins frá 30. september 2014 þar sem segir m.a.: „In the case at hand, Iceland’s special geographic situation must be taken into account with Keflavík essentially being the only international airport in the country. The President also notes that the proceedings before the national court are subject to an accelerated procedure.“ Aðgengilegt hér: <https://eftacourt.int/download/18-14-order-of-the-president/?wpdmdl=1313>.

Sjá einnig dóm EFTA-dómstólsins og fréttatilkynningu frá 10. desember 2014. Aðgengilegt hér: <https://eftacourt.int/download/18-14-judgment/?wpdmdl=6260> og [https://eftacourt.int/wp-content/uploads/2019/01/18\\_14\\_PR\\_IS.pdf](https://eftacourt.int/wp-content/uploads/2019/01/18_14_PR_IS.pdf).



Þjóðar við umheiminn sé hann á meðal óhagkvæmustu og dýrustu flugvalla í Evrópu, jafnvel í samanburði við flugvelli af sömu stærð sem taki á móti svipuðum fjölda farþega og búi við sambærilegar veðuraðstæður. Því sé brýnt að huga að breytingum á umgjörð og rekstri flugvallarins. Um þetta segir m.a. í skýrslunni:

*„Air transportation is a vital part of Iceland’s tourism sector: nearly every international tourist arrives in Iceland via Keflavik International Airport and commercial flights provide year-round accessibility to various parts of the country. However, Keflavik Airport is among the least cost-efficient and most expensive airports in Europe, including when compared to airports with a similar traffic mix, size and climate. This inefficiency is also exhibited at the airport group level, as Isavia, which owns and operates all airports in Iceland, is less cost efficient than other airport groups in Europe.“<sup>4</sup>*

16. Reynslan hefur einnig sýnt hversu þýðingarmikið það er að hugað sé að samkeppni í umgjörð og starfsemi flugvallarins. Þannig hefur það til dæmis skipt sköpum fyrir hag Íslendinga, erlendra ferðamanna og atvinnustarfsemi á Íslandi að rekstraraðilum flugvallarins auðnaðist að skapa aðstæður fyrir samkeppni í flugafgreiðslu á vellinum. Sú samkeppni er ekki sjálfgefin og lengi var flugrekstur á Keflavíkurlugvelli nær einvörðungu í eigu Icelandair. Er Icelandair enn með ráðandi stöðu flugafgreiðslu á vellinum. Þegar Vallarvinir (nú Airport Associates) hóf starfsemi í kringum aldamótin skapaðist hins vegar samkeppni í flugafgreiðslu, sem gerði flugfélögum betur kleift að leita hagstæðra kjara á þessum mikilvæga þjónustubætti, halda úti áætlunarflugi og með því þjófna farþegum betri þjónustu og samkeppnishæfari fargjöld.
17. Þessi samkeppni kom til ítarlegrar rannsóknar Samkeppniseftirlitsins, sbr. ákvörðun nr. 9/2006 *Misnotkun Flugþjónustunnar á Keflavíkurlugvelli ehf. á markaðsráðandi stöðu sinni*, en með ákvörðuninni var komist að þeirri niðurstöðu að Flugþjónustan sem síðar varð IGS en er nú hluti af Icelandair, hefði beitt ólögum sértækum verðlækkunum og einkakaupasamningum við farþegaflugfélög sem voru til þess fallnir að veikja minni keppinaut í flugafgreiðslu og hindra samkeppni. Var félagið beitt viðurlögum vegna háttseminnar. Ákvörðunin var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í máli nr. 3/2006, *Flugþjónustan á Keflavíkurlugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, og síðar með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 640/2007.<sup>5</sup>
18. Nokkrum árum síðar tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2011, *Synjun IGS ehf. á fraktafgreiðslu til Cargo Express ehf.*, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að IGS hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með því að synja minni keppinauti um fraktafgreiðslu.<sup>6</sup> Lagði Samkeppniseftirlitið fyrir IGS að gera samninga við fyrirtækið.
19. Þessi samkeppni í flugafgreiðslu var ein forsenda þess að Iceland Express ehf. og síðar WOW air ehf. hóf samkeppni við Icelandair í áætlunarflugi til og frá Íslandi, sbr. og stofnun Fly Play hf. í kjölfar gjaldþrots WOW air. Samkeppnin stuðlaði því að auknu framboði og eftirspurn og gerði Ísland að eftirsóknarverðari áfangastað fyrir erlend flugfélög.

<sup>4</sup> Áfram segir í skýrslunni: *„In light of these concerns, this report makes several policy recommendations to help improve the competitiveness of the sector and make air travel passengers better off. In particular, the government of Iceland could consider introducing an alternative airport ownership and operating model that would enable airport operators to bid in open competitive tenders for the management of Icelandic airports. Further, recognising that inter-airport competition in Iceland is unlikely in the short-term and may in any case not be sufficient to result in more competitive outcomes, the report recommends regulating tariffs for airport services. Last, the report proposes revising future concessions of commercial activities in order to improve the competitiveness of specialised retail, food, beverages and bus transport services in Keflavik International Airport.“*

<sup>5</sup> Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/583>.

<sup>6</sup> Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/1777>.



20. Áhrifin á efnahag og hagsæld Íslands eru öllum kunn. Samkeppni í flugi til og frá Íslandi er ein af mikilvægustu forsendum uppbyggingar í ferðaþjónustu á Íslandi á þessari öld.
21. Ekki má heldur gleyma því að aukinn straumur ferðamanna til Íslands hefur leitt til þess að fjölmörg fyrirtæki sjá tækifæri í að bjóða þjónustu sína í og við Keflavíkurflugvöll. Mikilvægt er að umgjörð og rekstur Keflavíkurflugvallar styðji við slíka grósku.
22. Af öllu framangreindu má ljóst vera að virk samkeppni hefur sömu þýðingu í flugrekstri og flugvallarstarfsemi eins og á öðrum sviðum atvinnulífsins. Almennt sýnir reynslan, sem og rannsóknir fræðimanna, að virk samkeppni stuðlar m.a. að því að;
  - neytendur fá vörur og þjónustu á sem lægstu verði,
  - vöruframboð eykst og þjónusta batnar,
  - stjórnendur eru knúnir til að bæta rekstur og hagræða í starfsemi sinni og
  - nýsköpun og framfarir verða meiri.
23. Með hliðsjón af framangreindu er sérstaklega mikilvægt að sem greiðast aðgengi sé að flugvellinum fyrir aðila sem vilja hasla sér völl í áætluarflugi til og frá Íslandi. Sama á við um þá sem vilja keppa á mörkuðum tengdum þjónustu við flugfélög og þjónustu við flugfarþega innan flugvallarins, sem og flutningum og þjónustu tengdum flugvellinum, s.s. samgöngum til og frá flugvellinum innanlands.

#### **4. Starfsemi Keflavíkurflugvallar og Isavia – markaðir**

24. Rétt er í álit þessu að gera stutta grein fyrir þeim mörkuðum sem Isavia ohf. starfar á og varða rekstur flugvallarins og FLE og þá markaði sem Isavia hefur áhrif á, ýmist sem beinn þátttakandi í samkeppni og/eða aðstöðuveitandi.
25. Isavia starfar á grundvelli laga nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. Félagið annast rekstur, viðhald og uppbyggingu FLE, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vörur 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.<sup>7</sup>
26. Isavia var stofnað þann 2010 með sameiningu opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar. Við samrunann yfirtók félagið öll réttindi og allar skuldbindingar yfirteknu félaganna sem kveðið er á um í lögum nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsögubjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands og lögum nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 153/2009 um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar.
27. Að mati Samkeppniseftirlitsins starfar Isavia á markaði fyrir rekstur á flugvöllum sem geta þjónað millilandaflugi til og frá Íslandi. Isavia veitir einnig aðstöðu fyrir þjónustu fyrirtækja sem stunda ýmsa atvinnustarfsemi bæði innan og utan við FLE. Inni í flugstöðinni er um að ræða aðstöðu fyrir t.d. verslunar- og veitingarekstur og utan við flugstöðina býður Isavia aðstöðu fyrir m.a. bílaleigubíla, hópferðafyrirtæki og fyrirtæki sem sinna bílageymslupjónustu. Þá veitir Isavia einnig aðstöðu fyrir fyrirtæki sem sinna margvíslegri starfsemi á flugvellinum sjálfum eins og t.d. flugafgreiðslu og tækniþjónustu. Í sumum tilvikum starfar Isavia bæði sem aðstöðuveitandi

<sup>7</sup> Nánar er fjallað um tilgang félagsins í 4. gr. laga nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl.





og starfar í samkeppni við önnur fyrirtæki. Dæmi um þetta er rekstur Isavia á bílastæðapjónustu, sbr. nánari umfjöllun síðar í álitinu þessu.

28. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 22. október 2018 í máli nr. 2/2018, *Isavia ohf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, þar sem til skoðunar var gjaldtaka Isavia á bílastæðum fyrir hópferðabíla, var fallist á framangreinda skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins á þeim markaði sem Isavia starfar, sem og markaðsráðandi stöðu félagsins á þeim markaði, og byggt hafði verið á í ákvörðun eftirlitsins til bráðabirgða frá 17. júlí 2018.
29. Í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB þar sem starfsemi flugvalla hefur verið til skoðunar hafa markaðir verið skilgreindir út frá eftirspurn notenda flugvalla og flugstöðva, þ.e. flugfélaga, flugfarþega og annarra hagsmunaaðila. Þjónustumarkaðurinn sem rekstraraðilar flugvalla starfa á hefur því verið skilgreindur sem veiting 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 flugvöllinn) var markaðurinn skilgreindur með eftirfarandi hætti:
- 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, töskuafgreiðsla, 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>8</sup>
30. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019, *Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.*, var fjallað um aðstöðu við FLE og talið rétt að líta á hana sem sérstakan markað og tekið fram að þar nyti Isavia einokunarstöðu sem ómissandi aðstöðuveitandi. Kom fram að öll þau fyrirtæki sem störfuðu á og í kringum FLE þyrftu nauðsynlega á aðstöðu við flugvöllinn að halda fyrir starfsemi sína. Þannig væri sá markaður þar sem fyrirtækin störfuðu á, þ. á m. samrunaaðilar í því máli (Hópbílar og Allrahanda GL), frálíggjandi þeim markaði (e. *downstream market*) þar sem Isavia starfaði og nyti Isavia sem einokunarstöðu sem ómissandi aðstöðuveitandi. Þrátt fyrir að Isavia væri ekki beinn þátttakandi í fólksflutningum til og frá Keflavíkurflugvelli væri hlutverk Isavia afar þýðingarmikið þar sem fyrirtækið byggði yfir ómissandi aðstöðu (e. *essential facilities*) í formi bílastæða, sölubása og annars konar innviða sem væru nauðsynleg aðföng í þjónustu hópferðafyrirtækja og annarra fyrirtækja sem starfa við fólksflutninga til og frá Keflavíkurflugvelli. Vísað var einnig til þessarar niðurstöðu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2020 *Skipulag og gjaldtaka á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga við Keflavíkurflugvöll*.
31. Þá má einnig vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013, Erindi Wow Air ehf. vegna úthlutunar Isavia ohf. á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli, sem og álits eftirlitsins nr. 1 og 2/2015, Úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli, en í þessum úrlausnum var komist að

<sup>8</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, COMP/M.4164 Ferrovial/Quebec/GIC/BAA frá 23. maí 2006. Byggt hefur verið á svipaðri nálgun í eldri ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar, sjá t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í málum COMP/M.3823 frá 8. ágúst 2005 og IV/M786-Birmingham International Airport frá 23. mars 1997.





þeirri niðurstöðu að Isavia væri starfandi á markaði fyrir rekstur flugvalla sem geta þjónað millilandaflugi til og frá Íslandi.<sup>9</sup>

32. Keflavíkurlugvöllur er eini flugvöllurinn hér á landi sem þjónar millilandaflugi. Þó flogið sé áætlunarflug á milli Reykjavíkurlugvallar og áfangastaða í Færeyjum og á Grænlandi auk þess sem stöku sinnum hafi verið boðið upp á millilandaflug frá Akureyri, er starfsemi þessara flugvalla í flugi til annarra landa það takmörkuð að þeir geta ekki talist hluti af landfræðilegum markaði.
33. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru aðstæður óbreyttar frá því fyrrgreindar úrlausnir eftirlitsins voru birtar. Ekki eru aðrir flugvellir sem sinna millilandaflugi í sama mæli og Keflavíkurlugvöllur enda gegnir flugvöllurinn „*lykilhlutverki í uppbyggingu almannaflegs á Íslandi og tengir landið við Evrópu og Norður-Ameríku.*“<sup>10</sup> Því telur Samkeppniseftirlitið rétt að miða áfram við sömu markaðsskilgreiningu.
34. Í 4. gr. samkeppnislaga segir að fyrirtæki teljist vera markaðsráðandi þegar það hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.
35. Eins og áður segir er Isavia 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 viðskiptasvið Keflavíkurlugvallar sem sér um farþegaþjónustu, rekstur verslunar- og veitingasvæða og annast alla samningagerð við rekstraraðila á Keflavíkurlugvelli auk reksturs bílastæðþjónustu og þróunar nýrra flugleiða.<sup>11</sup> Fjöldmörg fyrirtæki, m.a. á sviði samgangna ökutækja til og frá flugvelliðnum eru með samninga um starfsemi á flugvelliðnum og í flugstöðinni.
36. Í áðurnefndum úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 2/2018 var komist að þeirri niðurstöðu að Isavia væri í mjög sterkri stöðu sem rekstraraðili flugvalla á Íslandi. Nánar tiltekið segir um stöðu Isavia:
- „Áfrýjandi er opinbert hlutafélag í eigu íslenska ríkisins. Ekki er um það deilt að félagið sé í markaðsráðandi stöðu og jafnframt í ákveðinni einokunarstöðu þegar kemur að rekstri þeirra flugvalla sem þjóna millilandaflugi til og frá Íslandi.“*
37. Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið að Isavia sé markaðsráðandi og njóti jafnframt einokunarstöðu í rekstri flugvalla sem geti þjónað millilandaflugi til og frá Íslandi. Aðeins er um einn flugvöll að ræða sem sinnt getur þessu hlutverki, þ.e. Keflavíkurlugvöllur. 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. Er þetta sama niðurstaða og byggt hefur verið á í nefndum ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2020, 44/2019 og 25/2013 og í álitum þess nr. 1 og 2/2015.

<sup>9</sup> Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013 var felld úr gildi með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 10 og 11/2013 þar sem nefndin taldi að Isavia hefði ekki heimild til að fylgja eftir þeim fyrirmælum sem fram komu í ákvörðuninni. Ekki var því fjallað um aðrar málsástæður og ekki settar fram efnislegar athugasemdir við þessa skilgreiningu markaðarins í úrskurðinum og var því m.a. einnig byggt á henni í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 1 og 2/2015.

<sup>10</sup> Sjá á heimasíðu Isavia: <https://www.isavia.is/keflavikurlugvollur/um-kef>.

<sup>11</sup> Sjá ársskýrslu Isavia fyrir árið 2017, bls. 7. Aðgengileg hér: [https://www.isavia.is/media/1/ars-og-samfelagsskyrsla\\_2017\\_-\\_web.pdf](https://www.isavia.is/media/1/ars-og-samfelagsskyrsla_2017_-_web.pdf).



38. Framangreind skilgreining og staða Isavia veldur því að félagið er jafnframt markaðsráðandi sem aðstöðuveitandi á og við Keflavíkurflugvöll og innan FLE. Þannig getur t.a.m. útleiga á verslunar- og þjónusturými innan FLE verið sérstakur þjónustumarkaður í skilningi 4. gr. samkeppnislaga og Isavia þar markaðsráðandi, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2003. Þetta á einnig við um þá aðstöðu sem hópferðafyrirtækjum með áætlunarakstur, bílaleigum og fyrirtækjum sem reka bílastæðþjónustu í og við FLE er boðin. Hið sama má segja um nánast alla aðstöðu sem flugafgreiðslufyrirtæki þurfa á að halda, a.m.k. þá sem nauðsynleg er innan FLE og við flugstöðina.
39. Samkeppniseftirlitið telur einnig að fyrir hendi séu fráliggjandi markaðir þar sem þjónustufyrirtæki á og við flugvöllinn starfa.
40. Þannig telur eftirlitið að markaður fyrir veitingasölu innan fríhafnarsvæðis FLE geti verið sérstakur markaður og að hann afmarkist af þeim fimm rekstrareiningum í norðurhluta FLE sem skilgreindar eru fyrir veitingasölu og þremur til fjórum sem eru í suðurhlutanum. Ljóst er að á þeim markaði nýtur Lagardére mikilla yfirburða sem fyrirtækinu voru skapaðir af hálfu Isavia með því að veita fyrirtækinu einkarétt fyrir sölu á veitingum í flestum skilgreindum rýmum fyrir slíka starfsemi innan FLE. Eftir atvikum getur einnig verið fyrir hendi víðtækari útboðsmarkaður fyrir veitingaþjónustu þar sem umræddri aðstöðu innan FLE var úthlutað á grundvelli sérleyfis. Landfræðilegur markaður gæti þá mögulega tekið til alls EES-svæðisins þar sem útboðið fór fram.
41. Þá hefur verið fjallað um mögulega markaði fyrir áætlunarakstur með hópferðabifreiðum til og frá FLE í fyrri úrlausnum Samkeppniseftirlitsins.<sup>12</sup> Eftirlitið hefur ekki áður fjallað um markaði fyrir bílageymsluþjónustu við FLE en telur að um sérstakan markað geti verið að ræða þar sem tekið er á móti bílum í geymslu aðallega á þeim tíma þar sem ferðalangar dvelja erlendis. Telur Samkeppniseftirlitið að Isavia hafi mikla yfirburði á þessu sviði.
42. Hvað flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli varðar hefur henni verið skipt í þrjá aðskilda en tengda markaði. Í fyrsta lagi þjónustu við farþegaflug, þ.e. áætlunar- og leiguflug (sem ACE Handling sinni til skamms tíma), þjónustu við fraktflug og þjónustu við annað flug (sem ACE FBO sinni einnig). Undir síðasta markaðinn fellur öll önnur flugafgreiðsluþjónusta, s.s. þjónusta við einka-, sjúkra-, ferju- og herflug og flugprófanir.<sup>13</sup> Hvað varðar flugafgreiðslu í heild hefur það verið niðurstaða í fyrri úrlausnum að Icelandair og áður IGS nyti mikilla yfirburða. Ekki eru vísbendingar að mati eftirlitsins að sú staða hafi breyst.
43. Loks má nefna markaði fyrir áætlunarflug til og frá Keflavíkurflugvelli en þeir hafa í fyrri úrlausnum verið skilgreindir út frá brottfarar- og komustað. Í því sambandi hafa mesta þýðingu þær áætlunarleiðir þar sem hvað mest flugumferð hefur verið til og frá landinu sem eru jafnframt þær leiðir sem hafa haft hvað mesta þýðingu við uppbyggingu leiðakerfa á milli Evrópu og Norður-Ameríku með Keflavíkurflugvöll sem tengistöð. Í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015 var vísað til þess að í ákvörðun eftirlitsins nr. 25/2013 hefði verið byggt á helstu leiðum sem voru flug á milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar, Keflavíkur og London, Keflavíkur og Parísar, Keflavíkur og Boston og Keflavíkur og New York. Aðrar leiðir sem taldar voru hafa

<sup>12</sup> Sjá m.a. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2020 og 44/2019 um kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL og einnig álit eftirlitsins nr. 1/2013 *Samkeppnishömlur á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur*.

<sup>13</sup> Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2020 þar sem fjallað var um samruna REA ehf. og Suðurlugs ehf. Sú niðurstaða Samkeppniseftirlitsins sem fram kom í ákvörðun nr. 9/2006 að fyrir hendi væri markaður fyrir flugþjónustu við farþegaflug (bæði áætlunar- og leiguflug) og að undir starfseminna félli öll þjónusta sem innt væri af hendi við farþegaflugvélar var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í máli nr. 3/2006 og síðar með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 640/2007.



Þýðingu voru flug til og frá Amsterdam og Stokkhólmi. Samkeppniseftirlitið er meðvitað um að vegna áhrifa COVID-19 hafa allar aðstæður í áætlunarflugi breyst og samdráttur verið mikill og einnig mikilvægi einstakra áætlunarleiða. Burtséð frá því eru þó ekki vísbendingar um að ástæða sé til að byggja á annarri skilgreiningu við mat á mörkuðum fyrir áætlunarflug en gert hefur verið í fyrri úrlausnum samkeppnisyfirvalda og dómstóla.<sup>14</sup> Í fyrri málum hefur verið byggt á því að Ícelandair og tengd félög nytu mikilla yfirburða í áætlunarflugi til og frá landinu og einnig á tengdum mörkuðum á sviði flugrekstrar, s.s. í fraktflugi, innanlandsflugi og sem áður segir flugþjónustu.<sup>15</sup> Sömuleiðis eru ekki vísbendingar um að þessi staða hafi breyst á liðnum árum að mati Samkeppniseftirlitsins. Þvert á móti má ætla að Ícelandair hafi t.a.m. styrkt stöðu sína verulega við gjaldþrot WOW air í mars 2019.

## 5. Tilmæli Samkeppniseftirlitsins

44. Keflavíkurlugvöllur og Isavia ohf. eru í eigu íslenska ríkisins og félagið starfar á grundvelli laga 76/2008, um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurlugvallar o.fl. Jafnframt hafa íslensk stjórnvöld eðli máls samkvæmt forræði á laga- og regluumgjörð starfseminnar á Keflavíkurlugvelli, að teknu tilliti til alþjóðasamninga á þessu sviði.
45. Eins og rakið er í álitinu þessu hefur á liðnum árum og misserum komið fram nokkur fjöldi mála sem varða starfsemina á Keflavíkurlugvelli sem vekja áleitnar spurningar um það hvernig Isavia nálgast samkeppni og samkeppnismál. Af þessum málum má draga þá almennu ályktun að bæta megi stefnumörkun Isavia á þessu sviði.
46. Í þessu felst einnig að stjórnvöld sem koma að flugvallarrekkstri og ferðaþjónustu verða að huga að stefnumörkun sinni. Án skýrrar stefnumörkunar ríkisins, sem bæði fer með eignarhald Isavia og reglusetningu, er hætt við því að stefnumörkun í starfseminni sjálfri verði ómarkviss. Þannig þurfa stjórnvöld í senn að beita eigandaaðhaldi og setja starfseminni skynsamlega samkeppnisvæna umgjörð. Eins og rakið er í kafla 3 hér að framan er ábatinn af því umtalsverður.
47. Án þessarar stefnumörkunar og stuðnings stjórnvalda við markmið um heilbrigða samkeppni í flugvallarrekkstri verður eftirfylgni við samkeppnislög torsóttari.
48. Með þetta í huga setur Samkeppniseftirlitið hér á eftir fram nokkur tilmæli til stjórnvalda, sem eru til þess fallin að skapa betri og samkeppnisvænni umgjörð um flugvallarrekkstur á Íslandi, gera starfsemi Isavia markvissari og öflugri, efla ferðaþjónustu á Íslandi, tryggja hagsmuni ferðalanga og auðvelda eftirfylgni við samkeppnislög.
49. Tilmælin eru rakin í eftirfarandi köflum **5.1 – 5.8**.

### 5.1. **Tilmæli # 1: Tryggt verði að lög sem Isavia starfar eftir séu ekki túlkuð með þeim hætti að þau þrengi gildissvið samkeppnislaga**

50. Í málum sem komið hafa til athugunar hjá Samkeppniseftirlitinu hefur Isavia ítrekað byggt á því að lög nr. 76/2008 og eftir atvikum önnur lög sem gilda um starfsemina<sup>16</sup>, takmarki gildissvið samkeppnislaga nr. 44/2005. Í þessari afstöðu felst sá skilningur Isavia að félaginu sé heimil

<sup>14</sup> Sjá t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17-18/2003 og í máli nr. 4/2007, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 9. febrúar 2012 í máli nr. 205/2011 *Samkeppniseftirlitið gegn Ícelandair ehf. og gagnsök*.

<sup>15</sup> Sjá t.d. umfjöllun í álitinu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015 *Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga á Keflavíkurlugvelli*.

<sup>16</sup> Vísað hefur verið til laga nr. 153/2009 um samruna opinberu hlutafélaganna Flugstöða og Keflavíkurlugvallar, laga nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsögubjónustu og laga nr. 60/1998 um loftferðir.



háttsemi sem ella væri bönnuð samkvæmt samkeppnislögum, þ.e. einkum misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

51. Isavia hefur m.a. byggt á þessari vörn í athugun Samkeppniseftirlitsins á sérleyfissamningum félagsins við fyrirtækið Lagardére sem annast veitingasölu innan FLE og í athugasemdum við andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins í máli vegna kvörtunar Base Parking yfir háttsemi Isavia á markaði fyrir bílastæðapjónustu.
52. Til stuðnings þessari málsvörn byggir Isavia m.a. á almennu tilgangsráðgjafi 4. gr. laga nr. 76/2008, og sérákvæða um tilhögun skipulagsákvæðana á flugvallarsvæðinu, sbr. einkum 2. mgr. 8. gr. laganna. Þá byggir félagið á dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 465/2003, *Íslenskur markaður hf. gegn Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. og samkeppnisráði*. Í málinu staðfesti Hæstiréttur niðurstöður samkeppnisyfivalda um brot þáverandi rekstrarfélags flugvallarins á banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, en taldi að þágildandi lög veittu félaginu sjálfðæmi um að ákveða hvaða húsnæði væri tekið undir verslunarrekstur þess og hvaða vörur væru teknar til sölu.
53. Samkeppniseftirlitið telur engin efni til þess að túlka framangreind lög og dómsúrlausn Hæstaréttar, sem féll í tíð laga sem nú hefur verið breytt, með þeim rúma hætti sem Isavia gerir. Hins vegar kann í tilteknum afmörkuðum álitaefnum að þurfa að taka til skoðunar hvort lög um flugvallarstarfsemina kunni að teljast sérlög sem gangi framur samkeppnislögum og hvort viðkomandi ákvæði séu nægilega skýr til að takmarka gildissvið samkeppnislaga.
54. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur framangreindur skilningur Isavia á samspili laga nr. 76/2008 og samkeppnislaga í sér vísbendingu um að ekki sé í reynd til staðar skýr stefnumörkun um að félaginu beri að starfa á grundvelli samkeppnislaga og að nýta beri krafta samkeppninnar til þess að efla samkeppni á flugvelli. Jafnframt er þetta vísbending um að þörf sé á að skerpa á stefnumörkun eiganda félagsins.
55. Þá er ljóst að slík sérlög geta ekki gengið framur samkeppnisreglum EES-samningsins, en Samkeppniseftirlitinu ber að beita þeim samkvæmt skuldbindingum EES-samningsins, ef háttsemi er talin hafa áhrif á viðskipti milli ríkja á EES-svæðinu.
56. Samkeppniseftirlitið telur því brýnt að stjórnvöld tryggi að Isavia leggi ákvæði samkeppnislaga til grundvallar í starfsemi sinni og byggji ekki á því að félaginu sé heimil háttsemi sem bönnuð er samkvæmt samkeppnislögum. Það geta stjórnvöld gert með því að birta og leggja áherslu á þetta í eigendastefnu og öðru eigendaaðhaldi og með því að skerpa sem fyrst á gildandi lögum og reglum um þessi atriði.

## **5.2. Tilmæli # 2: Settur verði skýr og gagnsær rammi um gjaldtöku Isavia – Gjaldtaka lúti reglum á þeim sviðum þar sem fyrirtækið er í einokunarstöðu**

57. Athuganir Samkeppniseftirlitsins benda til þess að verulega skorti á skýra stefnumörkun Isavia og stjórnvalda að því er varðar gjaldtöku á Keflavíkurflugvelli. Skýr stefnumörkun um þetta, ásamt eftirfylgni við hana, er mikilvægur grundvöllur að allri starfsemi á velli. Jafnframt er ljóst að vandaverk er að finna ásættanlegt jafnvægi í gjaldtökunni.
58. Til einföldunar má segja að rekstur flugvallar geti í meginatriðum verið fjármagnaður úr þremur áttum. Í fyrsta lagi beinist gjaldtaka að fyrirtækjum, þ. á m. flugrekendum, sem greiða fyrir aðstöðu á velli og þá þjónustu sem henni fylgir. Í öðru lagi kunna farþegarnir sjálfir að standa undir rekstrinum, annars vegar með beinni gjaldtöku fyrir þjónustu Isavia eða óbeint með



því að gjaldtaka Isavia gagnvart fyrirtækjum á vellinum endurspeglar í verði þeirrar þjónustu sem þessi fyrirtæki bjóða, s.s. í flugfargjöldum. Í þriðja lagi getur eigandinn, í þessu tilviki ríkið, t.d. staðið undir framkvæmdum með fjárveitingum.

59. Mikilvægt er að stefnumörkun um gjaldtöku taki tilliti til þessara ólíku þátta. Of há gjöld á flugrekendur geta dregið úr áhuga þeirra á því að nýta sér aðstöðu og þjónustu á vellinum. Of há gjöld á farþega, beint og óbeint, geta haft sömu áhrif og með því skaðað samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu og torvelað íslenskum neytendum að ferðast erlendis. Þá verður að gæta að heildarkostnaði farþega af ferð sinni, því hagsmunir þeirra lúta ekki einvörðungu að lágum flugfargjöldum heldur líka kostnaði af því að ferðast á áfangastað innanlands.
60. Þessu til viðbótar er það þekkt að stjórnvöld bregðist alla jafna við einokunarstöðu fyrirtækja með reglusetningu (e. *regulation*) en fyrir liggur að Isavia býr við einokunarstöðu á mörgum af þeim mörkuðum sem það starfar á. Markmið reglusetningar er almennt þau að vinna gegn þeim neikvæðu áhrifum sem af einokunarstöðu fyrirtækja leiða. Nefna má dæmi um markaði þar sem hið opinbera hefur brugðist við með afgerandi hætti með reglusetningu en það eru t.a.m. fjarskiptamarkaðir og markaðir fyrir dreifingu á raforku og heitu vatni.
61. Meðal annars vegna þessa þarf hið opinbera að móta afstöðu um hvernig gjaldtöku á flugvellinum verði háttáð til að tryggja samkeppnishæfni flugvallarins og hagsmuni neytenda. Í skýrslu OECD þar sem m.a. er fjallað um þá einokunarstöðu sem Isavia býr yfir er lagt til að stjórnvöld setji reglur um gjöld fyrir þjónustu á flugvellinum (e. *regulating tariffs for airport services*). Að mati Samkeppniseftirlitsins ættu stjórnvöld að fylgja tillögum OECD að þessu leyti.
62. Þá er ljóst að gjaldtaka Isavia getur farið gegn banni samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu, enda geta í henni falist samkeppnishindranir sem unnið geta gegn hagsmunum almennings og atvinnulífs.
63. Rétt er að fjalla nánar um athugun eftirlitsins á gjaldtöku Isavia, um skipulag við gjaldtöku flugvalla almennt og niðurstöður OECD að því er þetta varðar.

#### **5.2.1. Ákvörðun nr. 32/2020 um skipulag og gjaldtöku Isavia á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga**

64. Skipulag og gjaldtaka Isavia á fjar- og nærstæðum kom til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu á árunum 2018 og 2019, sbr. ákvörðun nr. 32/2020, *Skipulag og gjaldtaka Isavia ohf. á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga við Keflavíkurflugvöll*. Í júlí 2018 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun til bráðabirgða þar sem gjaldtaka Isavia á fjarstæðum, sem tók gildi í mars sama ár var stöðvuð þar sem sennilegt var talið að hún fæli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu og brot á 11. gr. samkeppnislaga. Rannsóknin var tilkomin einkum vegna kvartana Allrahanda GL frá því í janúar 2018 og 2019. Meðal annars var gjaldtaka á svokölluðum fjarstæðum til rannsóknar, en áhyggjur beindust m.a. að því að hin háa gjaldtaka myndi kippa fótum undan rekstri fyrirtækja sem höfðu tekjur af flutningum farþega til og frá flugvellinum.
65. Í málinu var ekki fallist á þá málsástæðu Isavia að svo háa gjaldtöku væri unnt að réttlæta á þeim grundvelli að nýta þyrfti tekjur af bílastæðum til að niðurgreiða flugtengda þjónustu. Með hliðsjón af ákvæðum 11. gr. samkeppnislaga sem og sterkrar stöðu Isavia sem aðstöðuveitanda á Keflavíkurflugvelli væri mikilvægt að gjaldtakan væri í samræmi við kostnað af þeirri þjónustu sem til félli við að veita þjónustuna.
66. Í þessu sambandi skipti það máli að Isavia nýtur einstakra yfirburða sem opinber rekstraraðili og nánast eini skipuleggjandi allrar aðstöðu fyrir fyrirtæki sem starfa á Keflavíkurflugvelli og innan



flugstöðvarinnar. Taldi eftirlitið sennilegt að gjaldtakan fæli í sér of hátt verð eða okur, auk þess sem hún mismunaði fólksflutningafyrirtækjum í sams konar viðskiptum og var hún því stöðvuð. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti ákvörðunina í október 2018.

67. Rannsókn málsins var haldið áfram en það var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 32/2020 að ekki væru forsendur til að grípa til frekari bindandi íhlutunar vegna hennar, en beina þess í stað tilmælum til Isavia um að koma á traustari umgjörð um skipulag og gjaldtöku á bílastæðum fyrir fólksflutninga til og frá flugvelli. Nánar tiltekið fólu tilmælin í sér eftirfarandi:
- Að núverandi fyrirkomulag nær- og fjarstæða yrði tekið til endurskoðunar innan sex mánaða og að aðferðafræði samkeppnismats yrði beitt við þá skoðun.
  - Að næsta útboð á fólksflutningum til og frá Keflavíkflugvelli yrði þannig útfært að það tryggði hagkvæmni í fólksflutningum og stuðlaði ekki að hækkun fargjalda.
  - Að mótaðar kostnaðarforsendur lægju til grundvallar gjaldtöku vegna þeirrar aðstöðu sem Isavia býði fólksflutningafyrirtækjum.
  - Að við skipulagningu fólksflutninga yrði hugað að samspili mismunandi valkosta til þess að tryggja samkeppnislegt aðhald.
68. Isavia hafði í málinu boðað afturvirka gjaldtöku á hópferðafyrirtæki sem notuðu fjarstæði á um þriggja mánaða tímabili árið 2018 þegar Isavia kaus að innheimta ekkert gjald vegna stæðanna sökum réttaróvissu sem félagið taldi að ríkti um gjaldtökuna. Kom fram í ákvörðuninni að búast mætti við að slík afturvirk gjaldtaka yrði rannsökuð af Samkeppniseftirlitinu í sérstöku stjórnáskýslumáli, ef til hennar kæmi. Var þeim tilmælum því einnig beint til Isavia að grípa ekki til afturvirkra gjaldtöku á fjarstæðum vegna tímabila sem liðin væru við töku þessarar ákvörðunar.

### 5.2.2. Um reglusetningu / lagskiptingu flugvalla

69. Á alþjóðaflugvöllum er að jafnaði stuðst við reglusetningu um lagskiptingu flugvalla (e. *regulatory till*) sem hefur þýðingu við gjaldtöku. Fjallað er ítarlega um muninn á þessum aðferðum t.a.m. í skýrslu frá *Airport Council International Europe* (ACI Europe) frá 2018 sem nefnist *Behind The Regulatory Till Debate*<sup>17</sup> en ACI Europe eru samtök rekstraraðila flugvalla í Evrópu og er Isavia eitt af aðildarfyrirtækjum samtakanna.<sup>18</sup> Flugvellir geta notað þrjár eftirfarandi aðferðir:
- Eins lags (e. *single-till*) aðferð, en þá eru allar tekjur flugvallar (bæði flugtengdar og óflugtengdar) miðaðar við einn sameiginlegan kostnaðargrunn.<sup>19</sup> Nánar tiltekið felur fyrirkomulagið í sér að flugvallargjöld séu ekki kostnaðartengd og hægt sé að nota tekjur af t.d. verslunar- og þjónustustarfsemi til að greiða niður kostnað af flugtengdri starfsemi.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Skýrsluna má nálgast hér: <https://www.aeroport.fr/uploads/documents/telecharger-le-document-en-anglais.pdf?v12>.

<sup>18</sup> Sjá heimasíðu Airport Council Europe: <https://www.aci-europe.org/>

Á heimasíðu samtakanna kemur fram að aðild að samtökunum eigi meira en 500 flugvellir í 46 Evrópulöndum. Segir einnig að aðildarfyrirtæki samtakanna sinni um 90% af allri flugumferð innan Evrópu. Um sé m.a. að ræða 2,5 milljarðar farþega og 20,7 milljón tonnum af frakt. Tölur eru frá árinu 2019.

<sup>19</sup> Sjá bls. 2 í skýrslunni: „The ‘single till’ system requires an airport to place all of its revenues, from charges to airlines and commercial revenues at the airport, against one single cost base.“

<sup>20</sup> Sjá nánar bls. 4 í skýrslunni: „In a single till, revenues and costs for an airport’s aeronautical and non-aeronautical businesses are taken into account when setting the level or ceiling for airport charges. This means that commercial activities of an airport, for instance from off-site parking to high street retail, still fall under regulatory controls. In application, the single till effectively requires an airport to use its commercial profits to reduce the amount of aeronautical costs that can be charged to users by first deducting profits from an airport’s non-aeronautical business. Airport charges are not based on the cost of the aeronautical services, but on that cost minus any commercial revenues.“





Samkvæmt skýrslu ACI Europe voru 52% flugvalla í Evrópu skilgreindir samkvæmt eins lags aðferð (e. *single-till*) árið 2016.

- Tveggja laga (e. *dual-till*) aðferð, en þá aðgreinir flugvöllur bæði tekju- og kostnaðaruppgjör fyrir annars vegar flugtengda og hins vegar óflugtengda starfsemi.<sup>21</sup> Samkvæmt þessari aðferð eru því tekjur vegna flugtengdrar þjónustu í samræmi við kostnað vegna hennar. Árið 2016 voru um 37% flugvalla í Evrópu skilgreindir samkvæmt tveggja laga aðferð (e. *dual-till*), sbr. umrædd skýrsla.
- Blönduð (e. *hybrid-till*) aðferð, en hún felur í sér blöndu af aðferðunum tveimur. Afkoma af óflugtengdri starfsemi er þá að einhverju leyti notuð til að greiða niður þá flugtengdu. Árið 2016 voru um 10% flugvalla í Evrópu skilgreindir samkvæmt blandaðri aðferð (e. *hybrid-till*), sbr. skýrslan.

70. Miðað við þetta fæst ekki betur séð en að það fyrirkomulag sem er við lýði á Keflavíkurflugvelli falli frekar undir skilgreiningu um eins lags (e. *single-till*) aðferð.<sup>22</sup> Mögulega gæti fyrirkomulagið flokkast undir blandaða (e. *hybrid*) aðferð en það verður þó að telja hæpið þar sem svo stór hluti afkomu af óflugtengdri starfsemi er notaður til að niðurgreiða flugtengda starfsemi.
71. Framkvæmdastjórn ESB hefur ekki tekið með beinum hætti afstöðu til reglusetningar flugvalla að þessu leyti (e. *regulatory till*). Hins vegar er fjallað ítarlega um muninn á þessum aðferðum í skýrslu umræddri skýrslu ACI Europe frá 2018. Í skýrslunni eru settar fram ályktanir um að markmið gildandi reglna og stefnumörkun yfirvalda í Evrópu í samgöngumálum samræmist því ekki að flugvellir séu skilgreindir sem eins lags (e. *single-till*).
72. Isavia hefur þrátt fyrir framangreint haldið því fram í umræddu máli sem leiddi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2020 að flugvöllurinn byggi gjaldtöku á tveggja laga aðferðinni. Það fær þó ekki samræmist að fullu málalíbúnaði félagsins í málinu, enda hefur félagið talið nauðsynlegt afla tekna í óflugtengdri þjónustu til þess að standa undir flugtengdri þjónustu. Þannig hefur félagið mótmælt því að gjaldtaka á bílastæðum fari fram á kostnaðargrunni, enda sé nauðsynlegt að afla tekna utan vallarins til þess að standa undir framkvæmdum innan vallar.
73. Til rökstuðnings því að flugtengd starfsemi sé niðurgreidd með óflugtengdri hefur Isavia m.a. vísað til útgáfa Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um gjaldtöku á flugvöllum.<sup>23</sup> Er aðallega um að ræða tvær útgáfur sem eru um stefnuyfirlýsing stofnunarinnar um flugvallargjöld *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*<sup>24</sup> og leiðbeiningar stofnunarinnar um m.a. setningu flugvallargjalda *Airports Economics Manual*.<sup>25</sup> Telur félagið að í þeirri skilgreiningu á tveggja laga skilgreiningu (e. *dual-till*) felist ákveðið svigrúm til að nýta tekjur af óflugtengdri starfsemi í flugtengdri starfsemi.<sup>26</sup> Samkeppniseftirlitið telur að Isavia túlki svigrúm sitt of rúmt að þessu leyti. Þá er lykilatriði að mati Samkeppniseftirlitsins að í sömu leiðbeiningum er kveðið á um að við val á aðferð við innheimtu gjalda sé það á ábyrgð

<sup>21</sup> Sjá bls. 2 í skýrslunni: „*The 'dual till' system requires an airport to separate its aeronautical and non-aeronautical businesses into two separate cost-centres.*“.

<sup>22</sup> Þetta má einnig vera ljóst t.d. af umfjöllun í grein Achim I. Czerny og Anmin Zhang „*Single-Till versus Dual-till Regulation of Airports*“ Timber Institute í Rotterdam í Hollandi – útg. 2015. Sjá nánar t.d. bls. 8-11 í greininni: <https://papers.tinbergen.nl/15049.pdf>

<sup>23</sup> Alþjóðaflugmálastofnunin – ICAO er stofnun innan Sameinuðu þjóðanna sem setur alþjóðlega staðla um öryggi og greiðar samgöngur í lofti og heldur utan um aljóðlegt samstarf á öllum sviðum borgaralegs flugs. Höfuðstöðvar stofnunarinnar eru í Montreal í Kanada. Sjá nánar m.a.: <https://www.icao.int/Pages/default.aspx> og <https://www.un.is/althjodafflugmalastofnunin-icao/>.

<sup>24</sup> Sjá 9. útgáfu stefnuyfirlýsingarinnar frá árinu 2012: [https://www.icao.int/publications/Documents/9082\\_9ed\\_en.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf).

<sup>25</sup> Sjá 3. útgáfu leiðbeininganna frá árinu 2013: [https://www.icao.int/sustainability/Documents/Doc9562\\_en.pdf](https://www.icao.int/sustainability/Documents/Doc9562_en.pdf).

<sup>26</sup> Isavia vísar um þetta til b-liðar í mgr. 4.121 í leiðbeiningum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (*Airport Economics Manual*).





viðkomandi ríkis að aðferðin sé gagnsæ og að leitað sé samráðs þeirra aðila sem noti þjónustuna.<sup>27</sup> Mikilvægt sé að það liggi fyrir hvaða kostnaður sé innifalinn og að hvaða leyti tekjur af óflugtengdri starfsemi séu notaðar til að greiða niður kostnað af flugtengdri starfsemi.

74. Isavia vísar einnig til stefnuýfirlýsingar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar um flugvallargjöld máli sínu til stuðnings.<sup>28</sup> Þar virðist þó aðeins gert ráð fyrir að um niðurgreiðslu á óflugtengdri starfsemi geti verið að ræða þegar byggt er á eins lags (e. *single-till*) eða blandaðri (e. *hybrid*) skilgreiningu.<sup>29</sup>
75. Málsvarnir Isavia hafa einnig byggt á því að ákvæði laga nr. 76/2008 veiti félaginu ríkar heimildir til gjaldtöku og að líta beri á ákvæði laganna sem sérlög gagnvart almennum ákvæðum samkeppnislaga, sem takmarki þar með gildissvið þeirra. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þá túlkun, sbr. nánar umfjöllun í kafla 5.1 hér að framan.
76. Samandregið hefur Isavia rökstutt nýtingu gjalda í óflugtengdri starfsemi til að standa undir flugtengdri starfsemi með því að ef gjöld fyrir flugtengda starfsemi yrðu hækkuð myndi samkeppnishæfni flugvallarins minnka og hætta yrði á að flugfélögum og farþegum sem um flugvöllinn færu myndi fækka. Þessi málalítilbúnaður virðist ekki vera í samræmi við fyrrgreinda skýrslu ACI Europe sem Isavia er sem fyrr segir aðili að, en þar eru gagnstæð rök sett fram.<sup>30</sup>
77. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að há verðlagning í veitingasölu eða annarri smásölu til neytenda innan FLE eða möguleg yfirverðlagning á bílastæðum fyrir hópferðafyrirtæki utan við FLE (sbr. bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 18. júlí 2018) verði ekki réttlætt á grundvelli þess að slík ráðstöfun sé nauðsynleg til að niðurgreiða flugtengd gjöld sem bæti samkeppnishæfni flugvallarins. Þó slíkar ráðstafanir leiði mögulega til betri samkeppnisstöðu til að laða að flugfélög þá fela þær á sama tíma í sér skaðleg áhrif gagnvart farþegum/neytendum sem ferðast um flugvöllinn. Slík staða getur ekki verið ákjósanleg til að ná fram aukinni skilvirkni og hagkvæmni í rekstri Keflavíkurflugvallar.
78. Allt að einu gefa sjónarmið Isavia og athuganir Samkeppniseftirlitsins til kynna að ekki sé fyrir hendi skýr stefnumörkun um gjaldtöku Isavia á Keflavíkurflugvelli. Brynt er að úr því verði bætt.

<sup>27</sup> Sjá málsgrein 4.123 í leiðbeiningunum.

<sup>28</sup> Sjá hér í stefnuýfirlýsingunni í viðauka 3 (Appendix 3) og tl. 2.i. undir hluta II (Section II).  
[https://www.icao.int/publications/Documents/9082\\_9ed\\_en.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf).

<sup>29</sup> Nánari skýring á því hvað fellst í umræddri tilvitnun í stefnuýfirlýsingunni (Section II) koma fram í leiðbeiningunum, nánar tiltekið í b-lið í mgr. 4.119 en þar segir: „*The basic principles to determine the cost basis for airport charges are set out in Section II, paragraph 2 of Doc 9082. The cost to be allocated is the full cost of providing the airport and its essential ancillary services. This includes appropriate amounts for cost of capital and depreciation of assets, as well as the cost of maintenance and operation, and management and administration expenses. Consistent with the form of economic oversight adopted, these costs may be offset by non-aeronautical revenues (i.e. by the application of the single-till or the hybrid-till – see paragraph 4.121).*“ (Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins).

Sjá nánar: [https://www.icao.int/sustainability/Documents/Doc9562\\_en.pdf](https://www.icao.int/sustainability/Documents/Doc9562_en.pdf)

<sup>30</sup> Í umfjöllun í skýrslu ACI er dregin sú ályktun að stefnumörkun yfirvalda í Evrópu (framkvæmdastjórnar ESB og Evrópuþingsins) samræmist því ekki að flugvöllir séu skilgreindir eins lags (e. *single-till*). Er í þessu sambandi í fyrsta lagi vísað til skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 28. mars 2011, svokallaðrar Hvítbókar (White paper) um samgöngumál sem nefnist *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*. Sjá nánar: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF>

Í öðru lagi leiðbeininga framkvæmdastjórnarinnar um ríkisaðstoð til flugvalla og flugfélaga 2014/C 99/03

Sjá nánar: *Communications from the Commission Guidelines on State aid to airports and airlines*.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404(01)&from=EN).

Í þriðja lagi 9. tl. aðfararorða tilskipunar Evrópuráðsins (2009/12/EB) 9. tl. þar sem byggt sé á þeirri meginreglu að gjöld fyrir veitta þjónustu séu kostnaðartengd (e. *principle of cost-relatedness*). Segir í skýrslunni að þetta megin sjónarmið samræmist því ekki að flugvöllur sé eins lags (e. *single-till*) þar sem slíkt fyrirkomulag geri ekki ráð fyrir því að innheimt gjöld standi undir raunkostnaði.



### 5.2.3. Tilmæli frá OECD

79. Í skýrslu OECD frá nóvember 2020 um samkeppnismat í ferðaþjónustu og byggingariðnaði er að finna tillögur til stjórnvalda er varða gjaldtöku á Keflavíkurlugvelli. Þar er lagt til að stjórnvöld veiti Samgöngustofu heimildir og nauðsynleg úrræði til að setja reglur um gjöld sem rekstraraðilar á Keflavíkurlugvelli þurfi að greiða til handa Ísavia (e. *ex-ante incentive regulation of airport tariffs*).
80. Nefnir OECD að þar sé t.d. hægt að styðjast við verð- eða tekjupak (e. *price cap – revenue cap*) eða svokallaða tveggja laga nálgun (e. *dual-till*). Þá leggur OECD það til að efnahagsleg og samfélagsleg markmið með rekstri Ísavia verði sett fram í eigendastefnu félagsins. Nánari upplýsingar um tilmæli OECD er að finna á bls. 161 og áfram í skýrslu stofnunarinnar.
81. Ljóst er því að athugasemdir og ábendingar OECD falla að verulegu leyti saman við þá mynd sem dregist hefur upp í athugunum Samkeppniseftirlitsins gagnvart Ísavia að þessu leyti.

### 5.2.4. Samantekt – tilmæli Samkeppniseftirlitsins

82. Með hliðsjón af framangreindu mælist Samkeppniseftirlitið til þess við stjórnvöld að þau ákveði sem fyrst fyrirkomulag á gjaldtöku Ísavia á Keflavíkurlugvelli. Þannig verði reglurnar um gjaldtöku á flugvöllinum í samræmi við tillögur OECD á þeim sviðum þar sem Ísavia er í einokunarstöðu. Mikilvægt er að umgjörð um framangreinda gjaldtöku verði gagnsæ og fyrirsjáanleg.

## 5.3. **Tilmæli # 3: Settar verði reglur um framkvæmd og efni útboða og sérleyfis-samninga sem varða úthlutun á aðstöðu á eða við flugvöllinn - Samkeppnissjónarmið verði höfð að leiðarljósi**

83. Athuganir Samkeppniseftirlitsins benda til þess að brýnt sé að endurskoða undirbúning, framkvæmd og efni samninga sem Ísavia gerir við fyrirtæki sem vilja bjóða vörur og þjónustu í FLE eða á flugvöllinum eða við hann. Einkum er mikilvægt að setja skýrar reglur um þær forsendur sem að jafnaði liggja til grundvallar útboði og vali á viðsemjendum, þar á meðal um kjör og útfærslu þóknunar á grundvelli gerðra samninga og framkvæmd samninga að öðru leyti.
84. Samkeppniseftirlitið hefur undanfarið haft til athugunar a.m.k. þrjár kvartanir sem varpa nánara ljósi á veikleika í samningagerð fyrirtækisins. Rétt er að reifa þessi mál stuttlega.

### 5.3.1. Úthlutun Ísavia á aðstöðu fyrir veitingaþjónustu innan flugstöðvarinnar

85. Í mars 2014 efndi Ísavia til samkeppni um leigu á verslunar- og veitingarými innan flugvallarins þar sem óskað var eftir tilboðum í leigu húsnæðis í flugstöðinni. Um var að ræða nokkra flokka fyrir verslanir og veitingastarfsemi. Þar á meðal voru fimm einingar í boði sem ætlaðar voru fyrir sölu á veitingum í norðurhluta flugstöðvarinnar. Í aðdraganda samkeppninnar hafði Ísavia kynnt tilhögun hennar fyrir Samkeppniseftirlitinu. Fram kom í kynningunni að félagið stefndi að því að koma á samkeppni m.a. í veitingasölu á flugvöllinum.
86. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins tóku fimm fyrirtæki þátt í samkeppninni, þar á meðal Kaffitár, sem síðar beindi kvörtun til eftirlitsins, og fyrirtækin Lagardére og Joe Ísland ehf. (rekstraraðili Joe and and the Juice), sem að lokum gerðu samninga við Ísavia um veitingasölu á flugvöllinum.



87. Í stuttu máli lyktaði samkeppninni þannig að Lagardére fékk fjórar einingar og Joe Ísland eina. Í ljós kom að Lagardére hafði sóst eftir því að fá allar einingarnar í norðurhlutanum en lyktaði viðræðum þó þannig að fyrirtækið fékk fjórar en í stað þeirrar fimmtu fékk Lagardére samning um veitingasölu í suðurhluta flugvallarins, sem ekki hafði verið boðin fram í samkeppninni.
88. Til viðbótar framangreindu gerði Isavia hliðarsamning (e. „side letter“) við Lagardére, sem ekki var kynntur öðrum samningshöfum, þótt ljóst væri að litið væri á hann sem hluta aðalsamningsins og ákvæði í honum vörðuðu samningshafa að hluta og mögulega keppinauta. Nánar tiltekið fólust í hliðarsamningnum skuldbindingar Isavia um að ekki yrðu gerðir samningar um veitingasölu við fleiri en Joe and the Juice, að Lagardére fengi eitt að sinna veitingasölu í suðurhluta flugstöðvarinnar og að framboð Pennans á mat- og drykkjarvöru og rými fyrir slíkar vörur yrði takmarkað. Jafnframt eru ákvæði um endurskoðun samningsins ef að til aukinnar samkeppni komi á samningstímabilinu. Óljóst er hvort Penninn hafi verið upplýstur um þessar takmarkanir á vöruframboði félagsins, sem finna má í hliðarsamningi Isavia við Lagardére.
89. Með framangreindum samningum voru Lagardére veittir miklir yfirburðir í veitingasölu innan flugstöðvarinnar. Þá liggur fyrir að umræddur hliðarsamningur felur í sér verulega takmörkun á samkeppni, en slíkir samningar voru ekki gerðir við aðra en Lagardére. Upphafleg áform um að koma á samkeppni í veitingasölu á flugvelli, sem kynnt höfðu verið Samkeppniseftirlitinu, gengu því ekki eftir.

### 5.3.2. Samningur Isavia um fjármálaþjónustu við flugfarþega í flugstöðinni

90. Árið 2020 barst Samkeppniseftirlitinu ábending frá Landsbankanum, þar sem fundið var að verðlagningu Arion banka hf. á gjaldeyrisálagi á reiðufé á markaði fyrir fjármálaþjónustu við flugfarþega í FLE þar sem bankinn reki útibú. Taldi Landsbankinn að Isavia hefði með athafnaleyfi átt hlutdeild í ákvörðun Arion banka um verðlagninguna, en hana mætti rekja til einkakaupasamnings á milli Arion banka og Isavia sem tekið hefði gildi í maí 2016 og átt að gilda til fjögurra ára.
91. Samkeppniseftirlitið tók ábendinguna til skoðunar. Tildrög málsins voru þau að í júlí 2015 réðist Isavia í forval á leigu og rekstri fyrir fjármálaþjónustu (rekstur gjaldeyrisþjónustu, hraðbanka og endurgreiðslu á virðisaukaskatti) í FLE með það í huga að samningur gilti til fjögurra ára. Samkvæmt forvalsgögnum voru skilgreind skilyrði m.a. um gildistíma samnings, verðlagningu og þjónustuframboð. Þátttakendur áttu að skila inn tilboði til fjögurra ára og gert ráð fyrir að leigugreiðslur yrðu hlutfall af tekjum rekstraraðila. Gerð var sú krafa að tilboðsgjafar mættu hvorki selja né kaupa erlent reiðufé með meiri gjaldeyrismun en 4% frá „Reuters spot rates“ og að þjónustugjöld skyldu vera í samræmi við þjónustugjöld í miðbæ Reykjavíkur.
92. Forsendur um gjaldeyrisviðskiptin, m.a. um hámarksálag (4%) og tímalengd fyrirhugaðs samnings voru því skilgreindar fyrirfram í útboðsskilmálum og við þær miðað við gerð samnings árið 2016. Með nýjum samningi Arion banka og Isavia árið 2018 var gjaldeyrisálagið hins vegar hækkað umtalsvert sem þýðir að munur á kaup- og sölugengi gagnvart neytendum gat aukist verulega. Var því um grundvallarbreytingu á forsendum útboðsins að ræða þar sem skýrt hafði verið kveðið á um það í útboðsgögnum að hámarkið væri 4% og að samningur myndi gilda til fjögurra ára. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa hvorki Arion banki eða Isavia fært málefnaleg rök fyrir þörf á umræddri hækkun, t.d. að hún ætti sér stoð í breyttum kostnaðarforsendum.
93. Að mati Samkeppniseftirlitsins getur forval af þessu tagi, þar sem einum aðila er tryggður einkaréttur til að sinna tiltekinni starfsemi þar sem rými er takmarkað, komið til álita og þjónað hagsmunum neytenda. Hins vegar er hætt við að ávinningi samkeppninnar sem forvalið felur í



sér sé eytt ef grundvallarforsendum útboða er breytt á miðju samningstímabili, til tjóns fyrir neytendur. Ef forsendur samninga af þessu tagi breytast á samningstímabilinu, væru eðlileg viðbrögð við því að segja samningnum upp og efna til nýs forvals eða samkeppni.

### 5.3.3. Samningar við hópferðafyrirtæki um nærstæði við Keflavíkurflugvöll

94. Í kafla 5.2 hér að framan var gerð grein fyrir athugun Samkeppniseftirlitsins á skipulagi og gjalddöku Isavia á fjar- og nærstæðum, sbr. ákvörðun nr. 32/2020 sem tekin var í júlí 2020. Til viðbótar við kvörtun vegna gjalddöku á fjarstæðum var einnig kvartað yfir útboði vegna aðstöðu á nærstæðum við flugstöðina og gjalddöku í þeim samningum. Fól útboðið það í sér að tilboðsgjafar áttu að skila tilboði þar sem tiltekið hefði verið hlutfall af veltu sem greitt yrði til Isavia í formi þóknunar ásamt föstu gjaldi fyrir aðstöðu á bílastæði og fastri leigu á afgreiðslubásnum innan flugstöðvarinnar. Niðurstaða útboðsins var sú að fyrirtækin Kynniferðir og Hópbílar háttu hefðu átt hæstu tilboðin. Þannig buðu Kynniferðir þóknun til Isavia sem nam 41,2% af verði hvers selds miða og Hópbílar að sama hlutfall yrði 33,33%.
95. Í málinu gerði Samkeppniseftirlitið athugasemdir við útfærslu útboðsins. Þannig snerist útboðið fyrst og fremst um það hve miklar tekjur tilboðsgjafar gætu tryggt Isavia, en ekki um það hvernig unnt væri að ná fram sem hagstæðustu verði eða þjónustu fyrir neytendur. Samkeppnin snerist með öðrum orðum um það að tryggja Isavia sem hæsta hlutfallslega þóknun af hverju fargjaldi. Við útfærslu Isavia á útboðinu tók fyrirtækið því ekki tillit til fyrri athugasemda sem Samkeppniseftirlitið hafði sett fram í álit nr. 1/2013, *Samkeppnishömlur á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur*, en þar voru sambærilegar forsendur útboðs gagnrýndar og tilmælum beint til innanríkisráðherra og Vegagerðarinnar.
96. Í ákvörðun nr. 32/2020 var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væru forsendur til íhlutunar vegna gjalddöku á umræddum nærstæðum. Hins vegar voru gerðar athugasemdir við forsendur og tilhögun útboðsins. Einnig voru gerðar athugasemdir við undirbúning útboðsins, en þegar útboðið fór fram hafði Isavia ekki útfært og gert grein fyrir fyrirkomulagi við gjalddöku á fjarstæðum.
97. Í ákvörðuninni var eftirfarandi tilmælum beint til Isavia:
- Að núverandi fyrirkomulag nær- og fjarstæða yrði tekið til endurskoðunar innan sex mánaða og að aðferðafræði samkeppnismats yrði beitt við þá skoðun.
  - Að næsta útboð á fólksflutningum til og frá Keflavíkurflugvelli yrði þannig útfært að það tryggði hagkvæmni í fólksflutningum og stuðlaði ekki að hækkun fargjalda.
  - Að mótaðar kostnaðarforsendur lægju til grundvallar gjalddöku vegna þeirrar aðstöðu sem Isavia býði fólksflutningafyrirtækjum.
  - Að við skipulagningu fólksflutninga yrði hugað að samspili mismunandi valkosta til þess að tryggja samkeppnislegt aðhald.
  - Að Isavia gripi ekki til afturvirktrar gjalddöku á fjarstæðum vegna tímabila sem liðið höfðu áður en ákvörðunin var birt.
98. Sem fyrr segir fólu fyrstu tilmælin það í sér að Isavia myndi taka fyrirkomulag nær- og fjarstæða til endurskoðunar innan sex mánaða og að aðferðafræði samkeppnismats yrði beitt við þá skoðun.



99. Í kringum áramótin 2020/2021 veitti Isavia þær skýringar að vegna Covid-19 væri rekstrarumhverfi flugvallarins ennþá gjörbreytt, flugumferð hefði dregist saman og ekki væri gert ráð fyrir að breytingar yrðu á því fyrr en á seinni hluta árs 2021 og að spár gerðu ráð fyrir að það tæki 3-5 ár þar til umferð um flugvöllinn yrði svipuð og árið 2019. Þá kom fram í skýringum Isavia að fjölmargir samningar við rekstraraðila væru að renna sitt skeið og að fyrirhuguð væru útboð m.a. vegna veitingasölu, bankastarfsemi, aðstöðu bílaleiga o.fl. Einnig kæmi til álita að gera breytingar varðandi samninga um áætlunarakstur.
100. Með hliðsjón af þessu var það mat Isavia að ekki væri möguleiki á þessum tíma að verða við tilmælum um endurskoðun á fyrirkomulagi við akstur frá nær- og fjarstæðum.
101. Þann 24. ágúst 2021 sendi fyrirtækið Allrahanda GL erindi til Samkeppniseftirlitsins þar sem gerðar voru athugasemdir við að Isavia hefði ekki farið að umræddum tilmælum eftirlitsins o.fl.
102. Af því tilefni veitti Isavia skýringar með bréfi til Samkeppniseftirlitsins þann 22. september 2021 að enn hefðu áhrif vegna Covid-19 raskað vinnu við endurskoðun á starfsemi með hliðsjón af umræddum tilmælum. Þá kom fram í bréfinu að Isavia hefði ákveðið að fara í verulegar verklegar framkvæmdir við flugstöðina sem hefðu í för með sér röskun á bílastæðum, þ.m.t. á fjarstæðum. Vegna þessa væri ekki tímabært að fara að tilmælunum. Varðandi kostnaðargrunn vegna gjaldtöku Isavia segir að félagið líti svo á að þörf sé á greiningarvinnu þar sem taka þurfi tillit til mismunandi samgöngumáta. Það sé flókið verkefni sem verði ekki verði gert í einum vettvangi. Kemur fram í bréfinu að unnið sé að þessu verkefni m.a. með utanaðkomandi ráðgjöf en ekki séu fyrirhugaðar breytingar á gjaldtöku. Hvað varði tilmæli um merkingar segir að mikill fjöldi aðila sinni akstri til og frá fjarstæðum og að erfitt geti verið að veita upplýsingar um einstaka aðila nema með almennum hætti. Svarinu fylgdu myndir af nýjum leiðarvísingum og merkingum.
103. Í desember sl. óskaði Samkeppniseftirlitið enn eftir upplýsingum frá Isavia um þá vinnu sem félagið hafði kynnt fyrir eftirlitinu að færi fram til að verða við tilmælunum í ákvörðun nr. 32/2020.
104. Í skýringum Isavia hefur komið fram að núna sé unnið að heildstæðri skoðun á þjónustu við flugfarþega, m.a. verslun, veitingum og afleiddri þjónustu. Segir að vinnan miði m.a. að myndun heildstæðrar stefnu í samkeppnismálum og mótun verklags vegna aðferðafræði samkeppnismats. Þá sé í samstarfi við ráðgjafa unnið að frekari greiningu á verðlagningu, þ.m.t. á fjarstæðum og hlutdeild hvers samgöngumáta miðað við áætlað gjald á farþega. Segir að greiningin eigi að verða til grundvallar verðlagningar á fjarstæðum og að skoða eigi jafnframt samspil hennar og verðlagningar annarra sambærilegra samgöngumáta til og frá flugvællinum. Þá sé unnið að uppbyggingaráætlun fyrir forgarð flugstöðvarinnar, m.a. með hliðsjón af framtíðarþörf viðskiptavina og „master plani“ flugvallarins. Boðar Isavia í skýringum sínum nánari kynningu á áformum sínum í janúar 2022.
105. Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að Isavia hefur ennþá ekki nema að litlu leyti farið að framangreindum tilmælum sem beint var til félagsins með ákvörðun nr. 32/2020 og aðallega fólu í sér að fyrirkomulag nær- og fjarstæða yrði tekið til endurskoðunar innan sex mánaða og að aðferðafræði samkeppnismats yrði beitt við þá vinnu.
106. Eftir því sem fram kemur í skýringum Isavia er þó unnið að mótun stefnu varðandi samkeppnismál og samkeppnismat og einnig að greiningu á verðlagningu eftir samgöngumátum.
107. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hins vegar með öllu óljóst hvað þessi vinna felur í sér eða hvenær henni muni ljúka. Tekið skal fram að eftirlitið er meðvitað um áhrif Covid-19 og að áform



og væntingar um aukinn fjölda farþega hafa ekki gengið eftir sem skildi og ennfremur er ljóst að fyrirhugaðar framkvæmdir og breytingar í forgarði FLE geta haft áhrif á fyrirkomulag áætlunar- og hópferðaaksturs til og frá flugstöðinni.

108. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar mikilvægt að umræddri vinnu við endurskoðun á fyrirkomulagi hópferðaaksturs til og frá FLE verði lokið hið fyrsta og að samkeppnismat og málefnalegar kostnaðarforsendur verði lagðar til grundvallar verðlagningu á aðstöðu. Þessari vinnu hefði reyndar að mati Samkeppniseftirlitsins átt að vera löngu lokið og mikilvægt miðað við núverandi aðstæður að mótaðar tillögur liggi fyrir sem fyrst og bíði þess t.a.m. ekki að framkvæmdir í forgarði eða við FLE ljúki sem samkvæmt upplýsingum Isavia er ekki fyrr en vorið 2024. Fyrirkomulag við hópferðaakstur og þar með talið gjaldtöku getur hins vegar tekið breytingum ef fyrirhugaðar framkvæmdir og aðstæður vegna þeirra kalla á það síðar meir.
109. Samkeppniseftirlitið telur það til bóta að Isavia hafi komið upp almennum merkingum fyrir fjarstæðin „Rútu svæði“ eða aðrar rútur „Other buses“ en þær sem sinna beinum áætlunarakstri frá nærstæðum. Hér er þó ekki tekin endanleg afstaða til þess hvort þessar merkingar séu nægjanlegar fyrir þau fyrirtæki sem sinna akstri með hópa eða samkvæmt áætlun til og frá fjarstæðunum.<sup>31</sup>

#### 5.3.4. Tillögur OECD vegna sérleyfissamninga

110. Í áðurnefndri skýrslu OECD frá nóvember 2020 um samkeppnismat í ferðaþjónustu og byggingariðnaði er að finna tillögur til stjórnvalda er varða sérleyfissamninga Isavia. Þar er fjallað um að þær tekjur sem ekki tengist með beinum hætti flugþjónustu séu sífellt að verða mikilvægari þáttur í rekstri flugvalla. Dæmi um þetta séu tekjur af veitingaþjónustu, bankaþjónustu, smásöluverslun, bílaleigum, bílastæðaþjónustu o.fl. Í flestum tilvikum geri rekstraraðili flugvallar samning við einkaaðila um að veita þjónustu en einnig er um það að ræða að flugvellir annist þjónustuna sjálfir, t.d. bílastæðaþjónustu.
111. Þá segir að Isavia geri sérleyfissamninga um sölu á veitingum og öðrum vörum og þjónustu í FLE og einnig vegna aðstöðu fyrir hópferðabíla (áætlunarakstur) fyrir utan flugstöðina. Þó svo að sérleyfissamningarnir séu samningar á milli Isavia og viðkomandi rekstraraðila sé það Isavia sem setji grunnskilyrði fyrir samningunum og meti hvort rekstraraðili sé hæfur. Í skýrslu OECD voru nokkrir útboðsskilmálar Isavia skoðaðir. OECD komst að þeirri niðurstöðu að eftirfarandi atriði í samningunum væru til þess fallin að hindra samkeppni og draga úr samkeppnishæfni verslunar og þjónustu innan FLE:
- Við gerð sérleyfissamninga sé aðallega litið til þess gjalds sem rekstraraðilar séu reiðubúnir að greiða til Isavia.
  - Gjald til Isavia samanstandi af föstu gjaldi, veltutengdu gjaldi (sem sé hlutfall af sölu) og einnig í sumum tilvikum markaðstengdu gjaldi.
  - Gildistími sérleyfa sé mismunandi og geti numið allt að sjö árum og sé það óháð umfangi þeirrar fjárfestingar sem rekstraraðili þurfi að ráðast í.
112. Í skýrslu OECD kemur fram það mat að núverandi fyrirkomulag sérleyfissamninga á Keflavíkurlflugvelli geti verið samkeppnishamlandi á sviði veitingarekstrar, smásölu og reksturs á hópferðabílum sem sinni akstri til og frá flugvellingum. Þessar samkeppnishindranir, ásamt

<sup>31</sup> Sjá nánar hér undir „Ytra hópþjónustuvæði“.  
<https://www.isavia.is/keflavikurflugvollur/bilastaedi-og-samgongur/rutur>.





skorti á samkeppnislegu aðhaldi eða reglun, geti að mati OECD skýrt það að Isavia leggi hvað hæst gjöld á hvern og einn farþega í gegnum sérleyfissamninga af öllum flugvöllum í Evrópu.<sup>32</sup>

113. Í fyrsta lagi segir um þetta í skýrslunni að þeim skilyrðum sem Isavia setji rekstraraðilum til að fá sérleyfi sé ætlað að tryggja Isavia hámarkstekjur sem hindri að rekstraraðilar geti veitt þjónustu á samkeppnishæfu verði. Þó útboð séu haldin fyrir veitingu sérleyfa sem eigi að tryggja samkeppni á markaðnum þá snúist sú samkeppni í raun aðallega um það hverjar tekjur eða hlutur Isavia komi til með að verða í stað þess að samkeppnin snúist um hagstætt verð til handa neytendum eða gæði veittrar þjónustu. Aðili vinni því útboðið með því að greiða sem hæst þjónustugjald til Isavia sem leiði til hærri verðs sem bitni á neytendum.
114. Í öðru lagi er það mat OECD að þegar það gjald sem rekstraraðilar greiði til Isavia sé bæði fast og breytilegt (veltutengt gjald) geti það leitt til svokallaðrar tvöfaldrar álagningar (e. *double marginalisation problem*). Með því er átt við það þegar tvö fyrirtæki sem búa yfir markaðsstyrk og starfi á mörkuðum sem eru lóðrétt tengdir marka sér verðsstefnu án þess að taka tillit til neikvæðra áhrifa á tapaðar tekjur hvors annars. Þegar Isavia innheimti veltutengda þóknun sem sé hlutfall af veltu rekstraraðilans sé sá síðarnefndi í raun krafinn um að hækka verð það mikið að það dugi fyrir eigin álagningu auk álagningar Isavia. Vandamál vegna tvöfaldrar álagningar megi hins vegar leysa með því að auka vægi fastrar þóknunar eða í gegnum samninga.
115. Í þriðja lagi er það mat OECD að langur gildistími sérleyfissamninga setji skorður við því hve oft samkeppni geti farið fram á markaðnum. Með því sé komið í veg fyrir að nýir skilvirkari rekstraraðilar geti komið inn á markaðinn og boðið upp á betra verð og þjónustu. Þá sé gildistíminn óháður umfangi þeirrar fjárfestingar sem rekstraraðili þurfi að inna af hendi. Langur gildistími geti þó verið réttlætanagerur ef rekstraraðilar þurfi að takast á hendur miklar fjárfestingar þá virðist það ekki vera raunin sem bendi til að í sumum tilfellum geti lengd sérleyfissamninga verið meiri en þörf sé á í raun.
116. Samantekið er það mat OECD að umræddar samkeppnishindranir og takmörkuð samkeppni á milli flugvallanna eða að ekki sé reglusetning um flugvallargjöld geti skýrt það hvers vegna Isavia sé með hæstu gjöld á farþega sem séu tilkomin vegna sérleyfissamninga af öllum rekstraraðilum flugvallanna í Evrópu. Birtur er samanburður um þetta í skýrslunni frá árinu 2017 þar sem fram kemur að tekjur Isavia af hverjum farþega á grundvelli sérleyfissamninga hafi verið að jafnaði 17 USD samanborið við 6 USD á öðrum flugvöllum í Evrópu (sjá mynd 8.11 í skýrslunni). Af þessu leiði að farþegar greiði mun hærri verð fyrir vöru og þjónustu á íslenskum flugvöllum þar sem heildarverðið þurfi ekki aðeins að innihalda sérleyfisgjald til Isavia heldur einnig þann kostnað sem falli til við að veita þjónustuna af hálfu rekstraraðilans auk álagningar.
117. OECD leggur til í skýrslu sinni að Isavia endurskoði hvernig staðið sé að gerð sérleyfissamninga vegna sölu á veitingum og annarri vöru og þjónustu í FLE og vegna aðstöðu fyrir hópferðabíla með eftirfarandi hætti:
- Að Isavia hætti með öll viðmið í útboðum/sérleyfissamningum sem hafi það að markmiði að hámarka þá þóknun sem sölu- eða þjónustuaðilar þurfi að greiða. Þess í stað gæti Isavia tekið til skoðunar önnur atriði sem líklegra sé að taki mið af hagsmunum neytenda, s.s. það verð sem komi til með að vera í boði fyrir neytendur, lágmarks solumagn og gæðamælikvarða (s.s. fjárfestingar sem viðkomandi ræðst í til þess að sinna þjónustunni).

<sup>32</sup> Sjá bls. 175 í skýrslu OECD.





- Að Isavia minnki vægi veltutengdrar þóknunar sem ekki tengist breytilegum kostnaði félagsins. Sé það nauðsynlegt, gæti Isavia aukið vægi fastrar þóknunar í þeim tilgangi að minnka hættu á því að tvöföld álagning myndist.
- Skilgreina tímalengd samninga og greina þá lágmarks fjárfestingu sem rekstraraðili þurfi að stofna til sem ætti að liggja fyrir þegar sérleyfissamningurinn sé gerður. Ef engrar fjárfestingar sé þörf ætti að skoða þann möguleika að hafa samninginn til styttri tíma eða jafnvel skipta honum út fyrir leyfissamning (e. *licensing agreement*).

118. Að mati OECD ætti Samgöngustofa að hafa umsjón með og fylgja því eftir að þessum tillögum verði framfylgt.

### 5.3.5. Samantekt – tilmæli Samkeppniseftirlitsins

119. Hér að framan hafa nokkrar athuganir Samkeppniseftirlitsins verið reifaðar. Þær gefa skýrt til kynna að tilefni sé til þess að stjórnvöld setji skýrari reglur um framkvæmd og efni útboða og sérleyfissamninga sem varða úthlutun á aðstöðu á eða við flugvöllinn. Jafnframt gefa athuganirnar til kynna að verulega skorti á að Isavia hafi metið samkeppnisleg áhrif útboðanna, eða tekið tillit til hagsmuna þeirra sem nota flugvöllinn af virkri samkeppni.

120. Eins og rakið er í kafla 5.3.4 dró OECD svipaðar ályktanir í athugun sinni á sérleyfissamningum Isavia.

121. Samkeppniseftirlitið mælist því til þess að stjórnvöld setji skýrari reglur um framkvæmd og efni útboða og sérleyfissamninga sem varða úthlutun á aðstöðu á eða við flugvöllinn. Nánar tiltekið telur Samkeppniseftirlitið að huga þurfi sérstaklega að eftirtöldum atriðum:

- a) Haldin séu útboð eða efnt til samkeppni um sölu þeirrar vöru eða þjónustu sem bjóða skuli upp á. Útboðin séu gagnsæ og skýr og tryggt að tilboðsgjöfum sé ekki mismunað.
- b) Í útboðsskilmálum og við samningagerð séu sett fram markmið um ábata notenda þjónustunnar eða kaupenda vöru af samningnum. Þannig verði í útboðinu keppt um hagstæð kjör og gæði til handa neytendum, en ekki einvörðungu miðað við forsendur eða skilmála sem ætlað er að tryggja Isavia sem hæstar tekjur í hlutfalli af veltu þjónustuaðila. Hér er einnig vísað til tillagna OECD um þetta efni.
- c) Stefnt sé að því að þegar Isavia gerir samninga við þjónustuaðila, í framhaldi af útboðum, sé samið við fleiri en einn aðila um framboð á tiltekinni vöru eða þjónustu og með því tryggt að samkeppni verði á milli þjónustuaðila innan eða utan FLE.
- d) Sé hins vegar gerður sérleyfissamningur við einn aðila um sölu á tiltekinni vöru eða þjónustu er mikilvægt að samkeppni verði náð fram í gegnum útboðsskilmála sem verði þannig útfærðir að þeir skili neytendum raunverulegum ábata.
- e) Öll framkvæmd samninga miði að því að koma í veg fyrir að samningar Isavia leiði til tvöfaldrar álagningar neytendum til tjóns. Þannig verði t.a.m. ekki miðað við veltutengdar greiðslur í samningum Isavia við þjónustuaðila nema skýr málefnaleg sjónarmið búi þar að baki.
- f) Ef forsendur samninga við þjónustuaðila breytast verulega á gildistíma þeirra séu þeir teknir til endurskoðunar. Allajafna skal þá efnt til nýs útboðs.

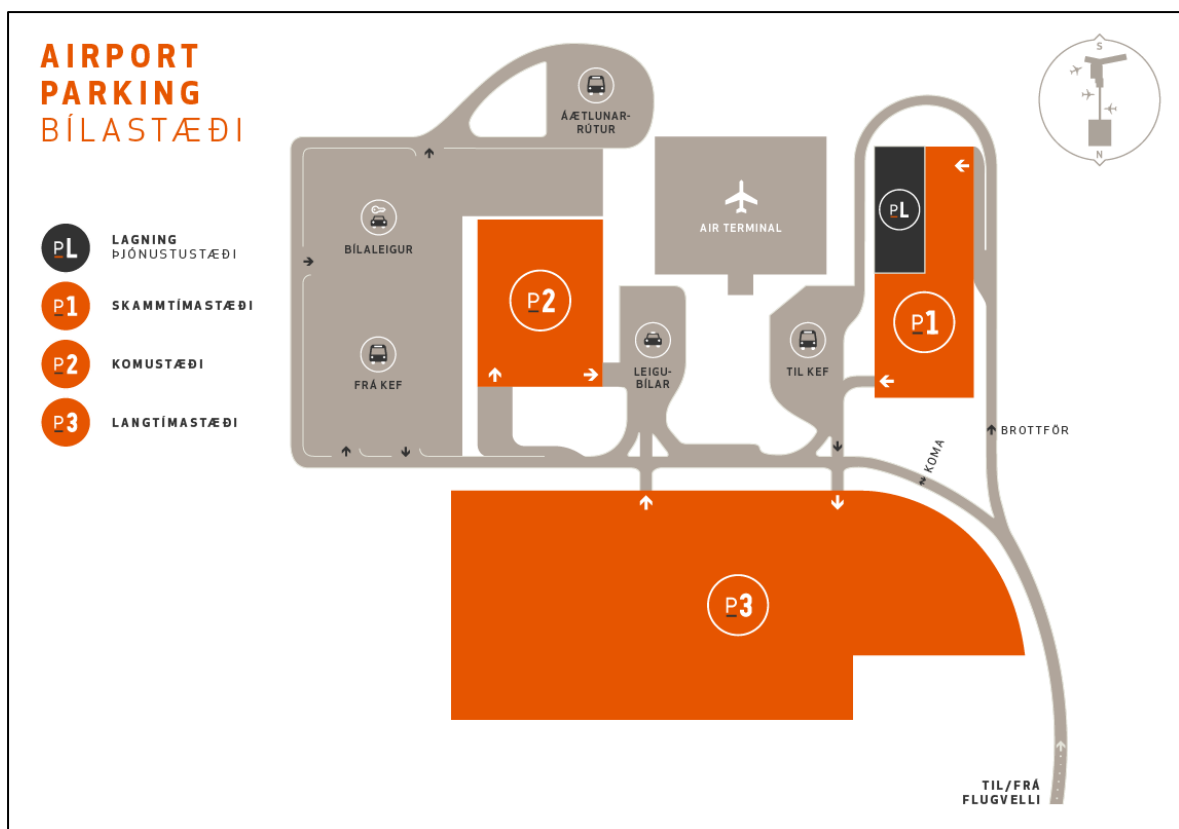


- g) Hugað sé að gildistíma samninga og kannaðir möguleikar og kostir þess að stytta hann frá því sem verið hefur. Ef þörf er á aukinni fjárfestingu eða fjárbindingu vegna þeirrar aðstöðu eða þjónustu sem á að veita, sem getur falið í sér réttlætingu fyrir lengri samningstíma, komi það skýrt fram í forsendum útboðsgagna.
- h) Fylgt sé eftir fyrri tilmælum Samkeppniseftirlitsins, sbr. einkum tilmæli í ákvörðun nr. 32/2020.
- i) Tekið sé tillit til tillagna OECD að öðru leyti, sbr. umfjöllun í kafla 5.3.4 hér að framan.

#### **5.4. Tilmæli # 4: Settar verði reglur um þátttöku Isavia í samkeppnisstarfsemi á eða við flugvöllinn þar sem jafnræði og hlutlægni verði tryggð**

- 122. Eins og áður greinir er Keflavíkurflugvöllur mikilvæg gátt inn og út úr landinu og þar með uppspretta og afgangi margháttáðrar atvinnustarfsemi í þjónustu við ferðamenn og aðra sem nota flugvöllinn.
- 123. Það er því mikilvægt að Isavia hafi vakandi auga með því hvernig starfsemi fyrirtækisins og ákvarðanir hafa áhrif á möguleika fyrirtækja til að bjóða þjónustu á eða við flugvöllinn. Þetta er sérstaklega mikilvægt á sviðum þar sem Isavia er sjálft að bjóða þjónustu. Þá þarf að gæta þess að ekki séu lagðar hindranir fyrir aðra sem sjá möguleika á að bjóða sína þjónustu og efla þannig samkeppni til hagsbóta fyrir þá sem nota flugvöllinn.
- 124. Gott dæmi um þetta er bílastæðapjónusta við flugvöllinn. Isavia býður upp á slíka þjónustu undir vörumerkinu Airport Parking. Hún felur m.a. í sér aðgengi að skammtímastæði (P1), komustæði (P2) og langtímastæði (P3). Einnig hefur Isavia boðið upp á þjónustu (Lagning – PL) þar sem viðskiptavinur skilar lykluum sínum í lyklabox í brottfararsal, starfsmaður Airport Parking sækir lyklna, færir bifreiðina á þjónustusvæði og kemur svo bílnum á komusvæði (P2) þegar eigandinn kemur heim. Þá er boðið upp á lyklogeymslu fyrir viðskiptavini, gegn gjaldi.
- 125. Í samkeppni við framangreinda þjónustu hafa ýmis fyrirtæki einnig boðið upp á bílastæðapjónustu, þar sem bíll er sóttur við brottför og afhentur viðskiptavini þegar heim er komið. Samkeppniseftirlitið hefur tekið háttsemi Isavia á þessu sviði til athugunar, í tilefni af kvörtunum annars vegar Base Parking og hins vegar Smart Parking, en þessi fyrirtæki veittu framangreinda þjónustu.
- 126. Athuganir Samkeppniseftirlitsins vegna framangreindra kvartana gefa skýrt til kynna að umrædd fyrirtæki hafi orðið fyrir samkeppnishindrunum í viðleitni sinni til að bjóða upp á bílastæðapjónustu í samkeppni við Isavia. Af hálfu Base Parking er því haldið fram að Isavia hafi allt frá upphafi starfseminnar reynt að koma höggi á fyrirtækið og gert því erfitt fyrir að ná sér í viðskiptavini og stunda bílageymsluþjónustu í samkeppni við Isavia. Þannig hafi Isavia synjað fyrirtækinu um aðgang að bílastæðum við flugvöllinn (P1 og P2), gegn málefnalegu gjaldi. Þá var Base Parking einnig synjað um aðgang að bílastæðum sem bílaleigur nota og ekki liggur fyrir að félaginu hafi verið veitt önnur aðstaða til að sinna starfsemi sinni, t.a.m. á bílastæði sem er í um 1.500 metra fjarlægð frá FLE.
- 127. Smart Parking óskaði einnig eftir því að leigja stæði við flugvöllinn, en í svörum Isavia kemur fram að ekki sé boðið upp á leigu á bílastæðum til annarra en farþega. Þá kvartar Smart Parking yfir því að Airport Parking (Isavia) hafi án fyrirvara neitað Smart Parking og viðskiptamönnum þeirra um viðtöku á bíllyklum til geymslu, en fyrirtækið hafði nýtt sér bíllyklageymslu Isavia.

128. Af hálfu Isavia er byggt á því að bílastæðapjónusta sé eðlilegur þáttur í starfsemi alþjóðaflugvalla. Ekki sé rétt að viðkomandi fyrirtækjum hafi verið synjað um bílastæði, enda standi þau til boða á þeim kjörum sem almenningi bjóðast. Þá byggði Isavia á því að félagið hafi ekki synjað Smart Parking um lykklageymsluþjónustu nema af óviðráðanlegum ástæðum yfir páskahátíðina 2019, en tók fram að tilgangurinn með lykklageymsluþjónustunni hafi aldrei verið að taka við fjölda lykla viðskiptavina sem veiti lagningarþjónustu á Keflavíkurlugvelli, og að lykklageymsluþjónustan sé sniðin að einstaklingum en ekki lögaðila eins og Smart Parking.
129. Að mati Samkeppniseftirlitsins liggur fyrir að Isavia sé markaðsráðandi á markaði sem aðstöðuveitandi fyrir fyrirtæki sem m.a. starfa í og við FLE, þ.m.t. þeirra fyrirtækja sem veita bílageymsluþjónustu, sem er mögulegur frálíggjandi markaður við þann sem Isavia nýtur einokunar á. Hvíla því ríkar skyldur á fyrirtækinu að viðhafa ekkert sem raskað getur samkeppni á þessum mögulega markaði og eiga þessar skyldur sérstaklega við á þessu sviði þar sem Isavia býður einnig upp á sömu eða sambærilega þjónustu og keppinautarnir.<sup>33</sup> Með öðrum orðum er Isavia bæði aðstöðuveitandi BaseParking og Smart Parking og annarra fyrirtækja sem veita bílastæðapjónustu og einnig keppinautur þessara fyrirtækja.
130. Þá telur Samkeppniseftirlitið að Isavia hafi ekki veitt keppinautum Airport Parking, sömu kjör og/eða skilmála. Á neðangreindri mynd, sem er fengin af heimasíðu Isavia, má sjá hvernig félagið hefur ráðstafað stæðum við flugstöðina (P1) til Airport Parking (merkt svart á myndinni). Það hins vegar stangast á við fullyrðingar Isavia, sem komu fram við athugun Samkeppniseftirlitsins, þess eðlis að þessi stæði væru eingöngu ætluð fyrir einstaklinga en ekki lögaðila og þess vegna hafi Smart Parking verið synjað um leigu á bílastæðum á P1.



<sup>33</sup> Líkt og vikið var að í kafla 4, þá taldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála í síðari úrskurði sínum nr. 2/2018, þar sem bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 17. júlí 2018 var staðfest, að þessar ríku skyldur í skilningi samkeppnisréttar, hvíldu á Isavia í því máli og að lög nr. 76/2008 viku þeim ekki til hliðar.



131. Samkeppniseftirlitið telur að í þessu sambandi megi hafa til hliðsjónar dóm dómstóls í Bretlandi (High Court of Justice) frá 15. apríl 2011 í máli *The Purple Parking and Meteor Parking Limited v Heathrow Airport Limited*.<sup>34</sup> Í málinu var til skoðunar háttsemi Heathrow Airport Limited („HAL“) sem er rekstraraðili Heathrow flugvallar í London. Snerist málið um synjun HAL á veitingu á aðstöðu fyrir bílageymslupjónustu í forgörðum flugstöðva (Terminal 1, 3 og 5) á flugvöllinum. Fyrirtækið Heathrow Valet Parking („HVP“) sem var tengt HAL og starfaði á fráliggjandi markaði fyrir bílageymslupjónustu (móttöku og afhendingu bíla), var hins vegar veitt aðstaða fyrir sína þjónustu í flugstöðvunum. Háttsemi HAL fólst nánar tiltekið í því að rekstur tveggja keppinauta, Purple Parking og Meteor Parking, var færður úr forgörðum flugstöðvanna til bílastæða við flugvöllinn. HVP var því eina fyrirtækið sem gat veitt umrædda þjónustu í nálægð við flugstöðina. Í málinu var byggt á því að HAL væri markaðsráðandi sem veitandi aðstöðu við flugvöllinn, þ.m.t. aðgangi að gatnakerfi og aðstöðu í forgörðum. Í dóminum var komist að þeirri niðurstöðu að með umræddri ívilnun hefði HAL misnotað markaðsráðandi stöðu sína með því að mismuna á milli eigin bílageymslupjónustu annars vegar og bílageymslupjónustu umræddra keppinauta hins vegar.

#### 5.4.1. Samantekt – tilmæli Samkeppniseftirlitsins

132. Án tillits til þess hvort Isavia sé talið hafa brotið samkeppnislög með framangreindri háttsemi, varpa þessi mál ljósi á mikilvægi þess að sett sé skýr umgjörð um þá starfsemi þar sem félagið er í senn aðstöðuveitandi og bjóðandi þjónustu í samkeppni við aðra.
133. Samkeppniseftirlitið mælist því til þess að stjórnvöld hlutist til um að settar verði reglur um þátttöku Isavia í samkeppnisstarfsemi á eða við flugvöllinn þar sem jafnræði og hlutlægni verði tryggð. Nánar tiltekið telur Samkeppniseftirlitið að huga þurfi sérstaklega að eftirtöldum atriðum:
- Ákveði Isavia að bjóða upp á þjónustu í samkeppnisrekstri við einkaaðila verði stofnuð sérstök samkeppniseining um þá starfsemi flugvallarins sem sinnir slíkum rekstri, þ.m.t. rekstur bílastæðapjónustu félagsins, sem gerð verði upp sjálfstætt.
  - Öll viðskipti á milli bílastæðapjónustu Isavia og annarrar starfsemi félagsins verði verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti á milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir sé miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
  - Bílastæðapjónusta Isavia greiði fyrir þá aðstöðu sem hún nýtir sameiginlega með annarri starfsemi Isavia, á sama hátt og keppinautar. Tekið sé tillit til m.a. kostnaðar vegna yfirstjórnar og húsnæðis.
  - Isavia gæti þess að bílastæðapjónusta félagsins njóti ekki forgangs umfram önnur fyrirtæki sem sinna bílastæðapjónustu. Í því sambandi hafi keppinautar bílastæðapjónustunnar sambærilegan aðgang og þjónusta Isavia að bílastæðum við FLE, aðstöðu innan og utan við FLE, s.s. möguleikum á að taka við bíllyklum, geyma þá og afhenda og að öðru leyti sinna nauðsynlegri þjónustu við viðskiptavinum sína og möguleikum til að kynna þjónustu sína, s.s. með merkingum innan og utan við FLE og á heimasíðu Isavia.

<sup>34</sup> Royal Courts of Justice, [2011] EWHC 987 (Ch), Mál nr. HC10C02364, Between (1) Purple Parking Limited (2) Meteor Parking Limited and Heathrow Airport Limited, 15. apríl 2011. Sjá nánar: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2011/987.html#para168>. Ekki er að sjá að dóminum hafi verið áfrýjað.



- e) Isavia skal ekki grípa til aðgerða gegn keppinautum bílastæðapjónustunnar sem fela í sér mismunun og eru til þess fallnar að raska samkeppni.

## **5.5. Tilmæli # 5: Staðinn sé vörður um samkeppni í flugafgreiðslu á Keflavíkurlflugvelli**

134. Í kafla 3 hér að framan er rakið hversu þýðingarmikið það hefur verið fyrir íslenska ferðapjónustu og hag neytenda að koma á og varðveita samkeppni í flugafgreiðslu á Keflavíkurlflugvelli. Samkeppni á þessu sviði gerði nýjum flugfélögum kleift að hefja samkeppni í flugi, með tilheyrandi lækkun verðs, aukinni eftirspurn og áhuga erlendra flugfélaga og ferðapjónustuaðila á Íslandi.
135. Rekstraraðilar á Keflavíkurlflugvelli sköpuðu aðstæður fyrir framangreinda samkeppni. Mikilvægt er hins vegar að tryggja eins og kostur er aðgang að þeim takmörkuðu gæðum sem nauðsynleg eru til þess að hefja og stunda flugafgreiðslu.
136. Með þetta í huga tók Samkeppniseftirlitið til athugunar aðstæður ACE Handling og ACE FBO, en fyrirtækin beindu kvörtun til eftirlitsins vegna meintrar útilokandi háttsemi Isavia gagnvart þeim. ACE Handling hafði starfað við afgreiðslu farþegaflugvéla á Keflavíkurlflugvelli, en þurfti að hætta starfsemi. ACE FBO hins vegar sinnti flugafgreiðslu fyrir einkaflugvélar og minni tilfallandi afgreiðslur fram á haustið 2020.
137. Gögn málsins sýna að í ágústmánuði 2017 sendi Isavia tilkynningar til þeirra þriggja flugfélaga sem þá voru í viðskiptum við ACE Handling, um flugafgreiðslupjónustu fyrir farþega. Um var að ræða flugfélögin Air Canada, Finnair og SAS. Efni tilkynninganna var að Isavia hefði farið fram á það við Samgöngustofu að fellt yrði úr gildi samþykki ACE Handling sem flugafgreiðsluaðila á Keflavíkurlflugvelli. Samgöngustofa taldi hins vegar við nánari skoðun að ekki væru forsendur til að verða við beiðninni og greip því ekki til þeirra aðgerða sem Isavia óskaði eftir. ACE Handling missti hins vegar í kjölfar tilkynninganna stærstan hluta af viðskiptum sínum á sviði farþegaafgreiðslu og hætti í framhaldi að mestu þeirri starfsemi á Keflavíkurlflugvelli.
138. Í öðru lagi sagði Isavia upp leigusamningum árið 2018 um húsnæði við ACE Handling og ACE FBO sem fyrirtækin höfðu haft innan FLE og á Keflavíkurlflugvelli. Hvað varðar húsnæðið á Keflavíkurlflugvelli, sem aðallega ACE FBO notaði, þá var það niðurstaða Samgöngustofu í ákvörðun frá desember 2018 að uppsögn Isavia hefði ekki verið í samræmi við reglur nr. 370/2018 um flugafgreiðslu. Við aðgerðirnar hefði ekki verið gætt jafnræðis og að hætta væri á því að starfsemi ACE FBO myndi stöðvast. Ákvörðun Isavia var því felld úr gildi.
139. Í september árið 2020 afturkallaði Isavia leyfi ACE FBO til flugafgreiðslu. Að sögn Isavia var það gert þar sem ACE FBO hefði ekki staðist öryggiskröfur og orðið við beiðni um úrbætur. Samgöngustofa tók ákvörðun vegna afturköllunarinnar skömmu síðar þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að hún samræmdist ekki reglum nr. 370/2018 um flugafgreiðslu þar sem ACE FBO hefði ekki fengið nægan tíma og ráðrúm til að bregðast við athugasemdum Isavia. Í ákvörðuninni kom hins vegar ekki fram efnislegt mat á því hvort afturköllunin hafi verið réttmæt á grundvelli þess að öryggiskröfum hafi ekki verið framfylgt. ACE FBO hætti í kjölfarið starfsemi á Keflavíkurlflugvelli og var í október 2020 tekið til gjaldprotaskipta.
140. Isavia hefur vísað til þess að ACE Handling og ACE FBO hafi ekki uppfyllt reglur um öryggismál. Því hafi aðgerðirnar verið nauðsynlegar. Vera kann að ýmsu hafi verið ábótavant í starfsemi systurfyrirtækjanna og rekstur þeirra verið erfiður af ýmsum ástæðum. Þá er ekki dregið í efa að mikilvægt sé að Isavia fylgi eftirliti sínum með öryggismálum eftir af festu. Hins vegar gefa



tilvitnaðar ákvarðanir Samgöngustofu skýrt til kynna að afstaða Isavia hafi ekki verið nægilega vel ígrundaðar. Hafa í þessu sambandi þýðingu viðbrögð Samgöngustofu við aðgerðunum, þ.e. að fallast ekki á afturköllun um leyfi til flugafgreiðslu frá 2017, sbr. og tvær ákvarðanir stofnunarinnar varðandi uppsögn á húsnæði (2018) og afturköllun á leyfi til flugafgreiðslu (2020).

141. Þá telur Samkeppniseftirlitið málið alvarlegt í ljósi viðkvæmra aðstæðna á mörkuðum fyrir flugafgreiðslu á Keflavíkurlflugvelli. Eftir brotthvarf ACE Handling af markaði fyrir afgreiðslu farþegaflugvéla eru aðeins tveir aðilar sem sinna slíkri þjónustu, þ.e. Icelandair og Airport Associates, en eins og áður hafa verið færð rök fyrir verður að ætla að ACE Handling hafi veitt nokkurt samkeppnislegt aðhald þegar kom að viðskiptum við erlend flugfélög. Hlutdeild ACE Handling var hins vegar lág eða á bilinu 0-5% miðað við tekjur árið 2017.
142. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að tilefni sé til að beina þeim tilmælum til stjórnvalda að staðinn sé vörður um samkeppni á markaði fyrir flugafgreiðslu á Keflavíkurlflugvelli. Nánar tiltekið telur Samkeppniseftirlitið að huga þurfi sérstaklega að eftirtöldum atriðum:
- Að til staðar sé stefnumörkun um hvernig stjórnvöld og fyrirtæki í eigu íslenska ríkisins standi vörð samkeppni í flugþjónustu.
  - Að tryggt verði að Isavia gæti meðalhófs gagnvart fyrirtækjum sem sinna flugþjónustu á Keflavíkurlflugvelli og grípi ekki til óafturkræfra aðgerða sem ekki eiga rétt á sér og valda því að fyrirtæki geti ekki sinnt starfsemi sinni.
  - Að tryggt verði að Isavia mismuni ekki keppinautum á sviði flugafgreiðslu á Keflavíkurlflugvelli eða innan FLE eða beiti sér með öðrum hætti þannig að nýir keppinautar eigi erfitt með að hasla sér völl. Að þessu leyti er um að ræða áréttingu á tilmælum sem sett voru fram í skýrslu nr. 2/2008 *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*.

## **5.6. Tilmæli # 6: Úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurlflugvelli taki mið af hagsmunum almennings og ferðaþjónustunnar af virkri samkeppni í flugi til og frá landinu**

143. Með álitni til Samgöngustofu, [nr. 1/2015](#), og álitni til innanríkisráðherra nr. 2/2015, *Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga á Keflavíkurlflugvelli*, beindi Samkeppniseftirlitið því til stjórnvalda að grípa til aðgerða vegna samkeppnishindrana sem tengjast úthlutun afgreiðslutíma fyrir flugfélög á Keflavíkurlflugvelli. Með afgreiðslutíma er hér átt við tíma sem flugfélög fá úthlutað á flugvelli til að lenda og nýta sér flugafgreiðslu og þjónustu á flugvöllinum og taka aftur á loft.
144. Miklu getur skipt í samkeppni flugfélaga hvernig staðið er að úthlutun afgreiðslutíma, en tímasetning þeirra hefur þýðingu fyrir val neytenda og tengingar við áfangastaði og tengiflug þar. Samkeppniseftirlitið hafði áður fjallað ítrekað um áhrif núverandi fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurlflugvelli. Fyrst var beint tilmælum til flugmálayfirvalda í skýrslu Samkeppniseftirlitsins [nr. 2/2008](#), *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Þeim tilmælum var ekki sinnt. Þá má vísa til ákvörðunar nr. 25/2013, *Erindi WOW Air ehf vegna úthlutunar Isavia ohf. á afgreiðslutímum á Keflavíkurlflugvelli*. Í þeirri ákvörðun var fyrirmælum beint að Isavia. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála felldi ákvörðunina úr gildi með úrskurðum í málum nr. 10 og 11/2013. Taldi nefndin að beina ætti málinu að samræmingarstjóra





í stað Isavia. WOW Air áfrýjaði málinu til Héraðsdóms Reykjavíkur. Við meðferð málsins fyrir dómi var óskað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins, sem í framhaldinu féllst á flýtimeðferð og felldi síðan dóm í desember 2014. Sá dómur hefur að geyma mikilvæga leiðsögn um heimildir stjórnvalda, þ. á m. samkeppnisyfirvalda, sem tengjast úthlutun afgreiðslutíma. Að lokum var málinu vísað frá í héraði og sú niðurstaða staðfest í Hæstarétti Íslands.

145. Í álit nr. 1/2015 er eftirfarandi tilmælum beint til Samgöngustofu:

- a) Að gripið yrði til aðgerða sem miðuðu að því að draga úr þeim samkeppnishindrunum sem talið var að væru til staðar og fjallað var nánar um í álitinu, með hagsmuni almennings af virkri samkeppni að leiðarljósi.
- b) Að gildandi hefðarréttur við úthlutun afgreiðslutíma verði tekinn til endurskoðunar. Þannig verði kannaðir kostir þess að flugvöllurinn verði tilnefndur sem flugvöllur með úthlutun samkvæmt samráði, í stað þess að völluminn sé skilgreindur með skammtaðan afgreiðslutíma.
- c) Að samræmingarstjóra verði settar leiðbeinandi reglur sem kveði á um að hann taki tillit til samkeppnissjónarmiða við úthlutun á afgreiðslutíma.

146. Í álit nr. 2/2015 er eftirfarandi tilmælum beint til innanríkisráðherra:

- a) Að gripið yrði til aðgerða sem miðuðu að því að draga úr þeim samkeppnishindrunum sem talið var að væru til staðar, með hagsmuni almennings af virkri samkeppni að leiðarljósi.
- b) Að skilgreining Keflavíkurflugvallar sem flugvallar með skammtaðan afgreiðslutíma yrði tekin til endurskoðunar. Yrði sú breyting ekki gerð var mælt til þess að settar yrðu staðbundnar leiðbeinandi reglur um samkeppnissjónarmið sem samræmingarstjóri hefði til hliðsjónar við úthlutun afgreiðslutíma.

147. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hafa ekki verið gerðar breytingar í samræmi við framangreind tilmæli.

148. Með hliðsjón af framangreindu mælist Samkeppniseftirlitið til þess að farið verði að framangreindum tilmælum í álitum nr. 1 og 2/2015.

## **5.7. Tilmæli # 7: Kannaðar verði leiðir til að auka hagkvæmni í starfsemi Keflavíkurflugvallar**

149. Eins og rakið er hér að framan er það afstaða bæði OECD og Samkeppniseftirlitsins að gera þurfi breytingar á fyrirkomulagi gjaldtöku í útboðum og samkeppni um aðstöðu á Keflavíkurflugvelli. Þannig verði skapað meira aðhald til hagsbóta fyrir notendur flugvallarins. Um leið er lagður aukinn þrýstingur á rekstraraðila flugvallarins að hagræða í starfsemi sinni og auka samkeppnishæfni.

150. Í skýrslu OECD er fjallað um eignarhald og rekstrarfyrirkomulag flugvalla en þeir geta verið í eigu hins opinbera eins og hér á landi eða einkaaðila. Einnig getur verið um blöndu af þessu tvennu að ræða.

151. Í skýrslunni segir jafnframt að í heiminum séu 67% flugvalla í opinberri eigu (m.v. upplýsingar frá 2016). Rekstur þeirra geti heyrt beint undir viðkomandi ráðuneyti eða stjórnvöld eða verið í sérstöku opinberu hlutafélagi (svipað og Isavia). Einnig séu flugvellir í opinberri eigu reknir af einkaaðilum í gegnum samstarfssamninga. Á um 18% af flugvöllum í heiminum skiptist





eignarhaldið á milli hins opinbera og einkaaðila (almennra fjárfesta)<sup>35</sup> og í um 15% tilvika eru þeir að fullu í einkaeigu.

152. Í skýrslunni er gerð grein fyrir þeirri þróun að flugvöllum sem séu reknir af einkaaðilum hafi fjölgað. Segir að á árinu 2010 hafi 78% flugvalla í Evrópu verið í opinberri eigu, 13% í blandaðri eigu hins opinbera og einkaaðila og 9% alfarið í einkaeigu. Árið 2016 hafi hlutfall flugvalla í opinberri eigu hins vegar verið komið niður í 59%, 25% verið í blandaðri eigu og 16% í eigu einkaaðila eingöngu (sjá mynd 8.4 í skýrslu OECD).
153. Þróunin sýndi einnig að á umræddu árabili hafi fjölgun farþega verið mest á þeim flugvöllum þar sem reksturinn hefði verið í höndum einkaaðila. Þannig hefði vægi fjölda farþega árið 2010 á flugvöllum í Evrópu þar sem eignarhaldið hafi verið á forræði einkaaðila eða blandað verið 48%. Á árinu 2016 hafi það hins vegar verið orðið 74% (sjá mynd 8.5 í skýrslu OECD).
154. Í skýrslunni kemur fram að það rekstrarfyrirkomulag á flugvöllum sem notað sé hér á landi, þ.e. að Isavia sé opinbert hlutafélag, hafi ýmsa kosti í samanburði við það fyrirkomulag að reksturinn heyrði t.d. beint undir viðkomandi ráðuneyti. Þannig væri um sjálfstæða stjórn að ræða í félaginu sem væri ábyrg fyrir rekstrinum og líkleg til þess að ná fram betri skilvirkni við stjórnun. Einnig sé gagnsæi meira og reynslan sú að flugvellir í þessari stöðu hafi betra aðgengi að fjármagni.
155. Þrátt fyrir þetta er það mat OECD að flugvellir í opinberri eigu hafi minni hvata til að ná fram lægri kostnaði og auka skilvirkni auk þess sem stjórnir þeirra geti verið litaðir af pólitískri skipan. Þetta geti haft þau áhrif að flugvellir í opinberri eigu væru ekki reknir með jafn skilvirkum hætti og þeir sem reknir væru af einkaaðilum. Þessu til viðbótar væru flugvellir í opinberri eigu jafn líklegir til að misnota markaðsstyrk sinn og þeir sem væru í einkaeigu.
156. Til viðbótar við að flugvellir á Íslandi séu reknir af hinu opinbera geti takmörkuð samkeppni (e. *inter-airport competition*) einnig haft þau áhrif að flugvellir séu reknir á óhagkvæman hátt. Ekki væri mikill hvata til að auka skilvirkni og minnka kostnað og hætta sé á að auknum kostnaði yrði velt yfir á neytendur með hærri gjaldtöku.
157. Í skýrslunni er vísað til rannsókna sem bendi til þess að núverandi eignarhald og fyrirkomulag við flugþjónustu á Íslandi feli í sér minni skilvirkni en á öðrum samanburðarflugvöllum í Evrópu. Er í því sambandi vísað til skýrslu „*Airport Benchmarking Report 2019*“ þar sem fram komi að Isavia sé með minnstu samkeppnishæfni reiknað út frá kostnaði (e. *least cost-competitive*) af rekstraraðilum flugvalla (e. *airport group*) í Evrópu. Hvað varði Keflavíkurflugvöll sérstaklega þá hafi hann verið talinn með næst minnstu samkeppnishæfnina út frá kostnaði (e. *second least cost-competitive*) af öllum flugvöllum í Evrópu samkvæmt umræddri skýrslu.<sup>36</sup> Ástæða þessa væri sú að Isavia greiði herra verð fyrir aðföng en nokkur annar flugvöllur í Evrópu auk þess sem framleiðni væri mjög lág. Tekið er þó fram að hár kostnaður á Íslandi geti að einhverju leyti skýrst af háum innflutnings- og launakostnaði.
158. Í skýrslu OECD er það einnig nefnt að þrátt fyrir að einingakostnaður sé almennt góður mælikvarði á mismunandi samkeppnishæfni á milli svæða þá geti viðskiptaumhverfi flugvallanna jafnframt skýrt það og í þeim tilvikum hafi stjórnendur þar lítil áhrif á. Metur stofnunin það svo að eftir að leiðrétt hefur verið fyrir þáttum sem stjórnendur hafi ekki áhrif á, s.s. stærð flugvalla, samsetningu farþega og vara sem fluttar séu í gegnum flugvöllinn, hlutfall alþjóðlegra farþega, meðalstærð flugvéla, þá sé einingakostnaður Keflavíkurflugvallar samt

<sup>35</sup> Í flestum tilvikum er um það að ræða að rekstraraðili flugvallar á ekki landið þar sem flugvöllurinn er staðsettur en gerður er samningur um rekstur flugvallarins til 20 til 50 ára.

<sup>36</sup> Í þessu sambandi er nefnt að breytilegur kostnaður á einingu á Keflavíkurflugvelli sé 2,5 sinnum hærri en á flugvöllum í Kaupmannahöfn og tvisvar sinnum hærri en sem nam meðaltali flugvalla í Evrópu (sjá mynd 8.6).



sem áður 59% hærri en að meðaltali á öðrum flugvöllum (sjá töflu 8.A.2 í viðauka 8.A í skýrslu OECD).

159. Þá er tekið fram að það geti verið sérstakar aðstæður hér á landi sem ekki sé tekið tillit til í framangreindum samanburði og skýri þennan mun á einingakostnaði. Í því samhengi er þó nefnt að Ísavia greiði 31% meira fyrir aðföng en flugvöllurinn í Kaupmannahöfn (Kastrup) þrátt fyrir að launakostnaður í Danmörku sé svipaður og á Íslandi. Þá sé kostnaður á Íslandi meiri en á stöðum, t.d. í Noregi og Finnlandi, þar sem veðurskilyrði séu svipuð.
160. Með hliðsjón af þessu er sett fram sú ályktun í skýrslu OECD að lítil kostnaðarhagkvæmni á íslenskum flugvöllum hafi skaðað neytendur þar sem þeir hafi þurft að greiða hærra verð fyrir þjónustu. Ekki verði hins vegar sýnt fram á að þetta hafi haft neikvæð áhrif á gæði þjónustunnar að mati OECD.
161. Af þessum sökum beinir OECD þeim tilmælum til stjórnvalda á Íslandi að þau reyni að ná fram meiri hagvæmni varðandi kostnað til að auka samkeppnishæfni Keflavíkurflugvallar. Tvær aðferðir geti einkum komið til skoðunar í því sambandi:
- Breyta eignarhaldi eða fyrirkomulagi þannig að Keflavíkurflugvöllur og þær eignir sem tilheyri velinum verði áfram í eigu hins opinbera en að útboð verði haldið um þá starfsemi sem þar fari fram.
  - Gera langtímaáætlun til að auka samkeppni á milli flugvalla á Íslandi. Þetta mætti gera með því að vera með sérstaka samkeppni eða útboð um rekstur á flugvöllum innanlands (t.d. í Reykjavík og á Akureyri). Skilyrði gæti verið að þeir sem taki að sér rekstur flugvallanna útvíkki starfsemina með það að markmiði að þróa millilandaflug
162. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir framangreind tilmæli OECD um að útboð verði haldin um sem flesta þætti af starfsemi flugvalla á Íslandi. Að mati eftirlitsins eru útboð ein þeirra leiða sem opinberir aðilar geta farið til að tryggja ákjósanlegt verð fyrir tiltekna þjónustu sem þeir þurfa að veita.
163. Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað hvatt stjórnvöld til að beita útboðum vegna starfsemi sem þau hafa lögbundnar skyldur til að sinna eða verkefni sem þau hafa forræði yfir. Í álit eftirlitsins nr. 4/2009, *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir - Gátlisti til að forðast ólögmetar samkeppnishindranir* er fjallaði ítarlega um útboð opinberra aðila.
164. Þá vísar Samkeppniseftirlitið til þess að í skýrslu þess nr. 2/2008, *Óflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, kom fram að útboð af hálfu opinberra aðila væru að öllu jöfnu til þess fallin að efla samkeppni og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum að því gefnu að rétt væri að þeim staðið, sbr. jafnframt álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Úthlutun ríkisstyrks til áætlunarflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur*.
165. Samkeppniseftirlitið telur því að framangreind tilmæli OECD um flugvelli falli vel að stefnumörkun eftirlitsins varðandi útboð á starfsemi opinberra aðila.
166. Hér er þó ekki tekin afstaða til þess hvort bjóða ætti út rekstur flugvalla í heild sinni eða breyta eignarhaldi á þeim, heldur frekar að stjórnvöld beiti sér fyrir því að útboð verði sem víðtækust í starfsemi og verkefnum á þessu sviði þar sem þeim verði komið við og það talið hagkvæmt.



## **5.8. Tilmæli # 8: Eigendastefna Ísavia taki tillit til framangreindra tillagna og verði gerð opinber**

167. Eins og rakið er í álitinu þessu er mikilvægt að stjórnvöld beiti virku eigendaaðhaldi gagnvart þeirri mikilvægu starfsemi sem fram fer á vettvangi Ísavia. Í því samhengi mælist Samkeppniseftirlitið til þess að við næstu endurskoðun á eigendastefnu á þessu sviði verði tekið tillit til þeirra tilmæla sem sett eru fram í álitinu þessu. Sama á við um tillögur OECD sem hér eru reifaðar.
168. Að því marki sem stjórnvöld fallast ekki á tillögur OECD eða tillögur Samkeppniseftirlitsins, er mælt til þess að tekin verði opinber afstaða til þeirra svo ekki ríki efi um afdrif viðkomandi tillagna eða tilmæla.

\* \* \*