

Föstudagurinn 4. desember 2000

150. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 35/2000

**Kvörtun Vallarvina ehf. yfir samkeppnishömlum flugmálayfirvalda á  
Keflavíkurflugvelli og Flugstöð Leifs Eiríkssonar  
gagnvart starfsemi fyrirtækisins á Keflavíkurflugvelli**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Með erindi, dags. 15. júní 2000, kvarta Vallarvinir ehf. yfir samkeppnislegum hindrunum sem starfsemi fyrirtækisins hafi mætt á Keflavíkurflugvelli. Í erindinu segir að fyrirtækið, sem er flugafgreiðslufyrirtæki á flugvellingum, hafi síðan 1997 haft leyfi til að afgreiða fragtflugvélar. Starfsemi fyrirtækisins hafi frá upphafi átt á brattann að sækja og hafi það komið fram í samskiptum við aðila sem hafi haft stjórn á ýmsum þáttum í rekstri flugvallarins. Að áliti Vallarvina hefur öll starfsemi á flugvellingum um árabíl snúist um rekstur Flugleiða hf. og forvera þess fyrirtækis. Hindranir af hálfu opinberra aðila skaði samkeppnisstöðu Vallarvina og séu farnar að valda fyrirtækinu umtalsverðu og hugsanlega varanlegu fjárhagstjóni.

**2.**

Í erindinu segir, að þann 14. apríl 1999 hafi fyrirtækið sótt um leyfi til að afgreiða farþegaflugvélar á Keflavíkurflugvelli. Umsóknin hafi af hálfu Vallarvina verið grundvölluð á samningi milli utanríkisráðuneytisins, Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli, Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (hér eftir nefnd Flugstöðin) og Flugleiða, frá 9. janúar 1998, þar sem mótuð hafi verið stefna um að aflétta einokun á afgreiðslu flugvéla á Keflavíkurflugvelli í

áföngum. Í umsókninni segir m.a: „*Vallarvinum ehf. er kunnugt um áfangaskipta stefnu stjórnvalda hvað þetta varðar, eins og fram kemur í 2. gr. samnings utanríkisráðuneytisins við Flugleiðir hf. dagsettum 9. janúar 1998 og er fyrirtækið reiðubúið að lúta þeirri áfangastefnu*“. Hafi Vallarvinir óskað eftir að starfsleyfi til þeirra tæki gildi eigi síðar en 1. maí 1999.

Ekki hafi verið orðið við ósk fyrirtækisins um starfsleyfi frá umræddum tíma. Eftir bréfaskriftir og fundahöld með Flugmálastjórn á Keflavíkflugvelli og utanríkisráðuneytinu hafi fyrirtækinu verið send bréfleg tilkynning um veitingu starfsleyfis til að afgreiða loftför með hámarksflugtaksþunga allt að 90 tonnum frá 18. janúar 2000. Leyfi þetta hafi hins vegar verið bundið því skilyrði, að leyfishafi skyldi semja sérstaklega við forráðamenn Flugstöðvarinnar um aðstöðu í flugstöðinni sjálfri til innritunar og þjónustu við farþega.

Skriflegu erindi Vallarvina til Flugstöðvarinnar, dags. 27. mars 2000, um aðstöðu til innritunar og farþegaþjónustu í flugstöðinni hafi síðan verið hafnað með bréfi, dags. 7. apríl 2000, meðal annars með vísan til plássleysis í flugstöðvarbyggingunni.

### 3.

Í erindi Vallarvina kemur fram það viðhorf, að allt frá því er félagið hóf starfsemi sína, hafi það átt erfitt uppdráttar í samskiptum sínum við marga aðila, sem stjórn hafa á ýmsum þáttum í rekstri flugvallarins. Að mati félagsins helgast þetta af því, að öll starfsemi flugvallarins hafi um árabíl snúist um starfsemi Flugleiða og forvera þess. Er í því sambandi m.a. bent á samninga sem Flugmálastjórn hafi gert við Flugleiðir um ýmsa starfsemi og þjónustu.

Þá segir í erindinu, að Vallarvinir hafi án árangurs reynt að koma á formlegri samstarfsnefnd þjónustuaðila á flugvallarsvæðinu. Ennfremur segir, að utanríkisráðuneytið hafi hafnað beiðni fyrirtækisins um sæti í skipulagsnefnd flugstöðvarinnar. Þá kemur fram í fylgigögnum erindisins, að fyrirtækið hafi auk þess í erindi til Flugmálastjórnar á Keflavíkflugvelli óskað eftir þátttöku fulltrúa fyrirtækisins í nefnd notenda flugvallarins („*Airport User's*

Committee“), með vísan til 5. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 96/67/EB.<sup>1</sup>

#### 4.

Samkvæmt framansögðu telja Vallarvinir sig hafa orðið fyrir hindrunum af hálfu opinberra aðila sem hafa með Keflavíkurflugvöll að gera. Hindranir þessar séu farnar að valda fyrirtækinu umtalsverðu og hugsanlega varanlegu fjárhagstjóni, auk þess að skekkja samkeppnisstöðu þess, bæði í lengd og bráð. Fyrirtækið setur fram þá kröfu að Flugstöðinni verði gert skylt að veita því umbeðna aðstöðu með tilliti til núverandi og framtíðar þarfa fyrirtækisins og á sömu kjörum og skilmálum og Flugleiðir njóti í dag. Vallarvinir telja enn fremur þörf á að kannaðir verði samstarfssamningar Flugmálastjórnar, utanríkisráðuneytisins og annarra opinberra stofnana við Flugleiðir, „*með hliðsjón af hagsmunaárekstrum, söfnun á og aðgangi að samkeppnisupplýsingum og ýmsum tækifærum, í skjóli slíkra samninga, til samkeppnishindrandi aðgerða.*“

## II

### Málsmeðferð

#### 1.

Með bréfi, dags. 22. júní 2000, sendi Samkeppnisstofnun erindi Vallarvina Flugstöðinni til umsagnar. Jafnframt var beðið um nákvæmar forsendur fyrir synjun Flugstöðvarinnar á starfsaðstöðu til handa Vallarvinum. Loks var Flugstöðin beðin um afrit af leigusamningi við Flugleiðir vegna sambærilegrar aðstöðu og Vallarvinum hafi verið synjað um auk annarra gagna sem málið kynnu að varða.

Svarbréf Flugstöðvarinnar er dags. 21. júlí 2000. Með bréfinu fylgdi leigusamningur Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og Flugstöðvarinnar við Flugleiðir, dags. 22. október 1997. Með samningi þessum var Flugleiðum leigð aðstaða til innritunar á farþegum til brottfarar og þjónustu við komufarþega, ásamt aðgangi að tilheyrandi færíböndum og vogum á 1. hæð Flugstöðvarinnar,

---

<sup>1</sup> Council Directive nr. 96/67/EC on access to the groundhandling market of Community airports

auk afnota af flugupplýsingakerfi og kallkerfi. Í bréfi Flugstöðvarinnar kemur fram að frá og með 1. október 1998 hafi Flugstöðin yfirtekið aðild leigusala að samningnum.

Þá segir í bréfinu að í kjölfar þess að Vallarvinum hafi verið veitt flugafgreiðsluleyfi og fyrirséð hafi verið að til þess gæti þurft að koma að félagið fengi húsnæði og aðstöðu í Flugstöðinni, hafi af hálfu Flugstöðvarinnar verið haft samband við Flugleiðir. Hafi Flugleiðum verið gefið til kynna, að veita þyrfti Vallarvinum starfsaðstöðu, sem óhjákvæmilega myndi þýða að skerða þyrfti aðstöðu Flugleiða og þrengja að starfsemi fyrirtækisins. Fyrirsvarsmenn félagsins hafi tekið erindi þessu vel og lýst sig reiðubúna til fulls samstarfs.

Þá kemur fram, að fundað hafi verið með Vallarvinum, 17. febrúar og 6. apríl 2000, um það hvernig koma mætti til móts við þarfir félagsins. Flugstöðin segir að á fundunum hafi því verið lofað að krefðust þarfir fyrirtækisins innritunaraðstöðu í tengslum við flugafgreiðsluverkefni og annarrar nauðsynlegrar aðstöðu yrði hún látin í té. Tekið hafi verið fram að æskilegt væri að verkefni sem þessi bæri að á öðrum tímum en þeim tveimur álagstímum sólarhringsins sem alvarlegastir séu í Flugstöðinni en það hafi þó hvorki verið sett sem skilyrði, né sett fram sem úrslitakostir. Flugstöðinni hafi borist bréf, dags. 27. mars 2000, frá Vallarvinum þar sem farið hafi verið fram á fasta úthlutun þriggja flugafgreiðsluborða, til framleigu til Flugleiða og annarra flugafgreiðsluaðila. Þessari beiðni Vallarvina hafi verið hafnað, en Flugstöðin líti ekki svo á að með því hafi verið hafnað að veita félaginu starfsaðstöðu. Flugstöðin hafi enn vilja til að veita slíka aðstöðu og sé það mögulegt, úr því að fulltingi Flugleiða liggi fyrir. Flugstöðin segist hins vegar hafa hafnað fastri úthlutun þriggja borða, og telur að í hugmynd Vallarvina um framleigu borðanna felist staðfesting félagsins á því að raunveruleg þörf til eigin nota sé ekki til staðar, en það sé þeim þörfum sem Flugstöðin hafi lýst sig reiðubúna til að mæta. Það yrði að gerast með þeim hætti að starfsmenn Flugleiða vikju sæti á meðan kærandi afgreiddi farþega sem á hans vegum væru og hann yrði þá að sjálfsgöðu að fá að auðkenna innritunaraðstöðu sína greinilega.

Flugstöðin segir að í brottfararsal séu 20 innritunarborð, en umsvifin á álagstímunum séu slík að þau séu allt of fá. Fjölgun innritunarborða sé á dagskrá og strax á næsta ári muni þeim fjölga og að tveimur árum liðnum verði þau a.m.k. 36. Þetta muni að sjálfsögðu auðvelda úrlausn þeirra vandamála sem við sé að etja í dag, en fram til þess að úr rætist sé óhjákvæmilegt að leita einhvers konar bráðabirgðalausna.

Flugstöðin bendir á að sama dag og Vallarvinum hafi verið veitt umrætt starfsleyfi hafi Suðurflugi ehf. einnig verið veitt samskonar leyfi og fylgir það með bréfi Flugstöðvarinnar sem fylgiskjal. Einnig er í umsögn Flugstöðvarinnar vísað til þess að Suðurflug hafi óskað eftir að fá afnot af fjórum innritunarborðum í brottfararsal. Flugstöðin segist hafa leitast við að undirbúa það að mæta þörfum þessa aðila með hliðstæðum hætti og rakið hafi verið gagnvart Vallarvinum. Viðbrögð Suðurflugs beri vott um skilning á þeim vanda sem um sé að ræða og aðstöðu Flugstöðvarinnar.

Eins og að framan greinir fylgdi leigusamningur um húsnæði og aðstöðu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli sem gerður var 22. október 1997 milli Flugmálastjórnar, Flugstöðvarinnar og Flugleiða með umsögn Flugstöðvarinnar. Í leigusamningnum segir að samningurinn sé uppsegjanlegur hvenær sem er af hálfu hvors aðila, með þriggja mánaða fyrirvara. Þá kemur m.a. fram að samningurinn komi í stað samnings milli sömu aðila frá 7. desember 1987.

## 2.

Með bréfi, dags. 1. ágúst 2000, sendi Samkeppnisstofnun Vallarvinum umsögn Flugstöðvarinnar og óskaði eftir athugasemdum, ef einhverjar væru. Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 14. ágúst 2000.

Vallarvinir segja í bréfi sínu að draga meggi þá ályktun að Flugstöðin hafi að eigin frumkvæði, vegna úthlutunar starfsleyfis til Vallarvina, hafið viðræður til lausnar á þörfum fyrirtækisins fyrir aðstöðu í Flugstöðinni. Það hafi hins vegar verið að frumkvæði Vallarvina eins og gögn málsins sýni.

Á fyrrnefndum fundum hafi m.a. verið rætt um tæknileg atriði við innritun farþega í innritunarsal og við brottfararhlið, sérstaklega með tilliti til innritunarbúnaðar, tölvulagna og tæknilegra samskipta. Í ljósi þessa komi verulega á óvart að í bréfi forstjórans til Samkeppnisstofnunar virðist hann álíta að það nægi að starfsmenn Flugleiða vikju sæti meðan kærandi afgreiddi farþega sem á hans vegum væru og hann yrði þá að sjálfsögðu að fá að auðkenna innritunaraðstöðu sína greinilega.

Vallarvinir benda á að rafrænn búnaður sé í innritunarborðum í Flugstöðinni og að hann sé í eigu Flugleiða. Þegar Flugleiðir afgreiði önnur flugfélög þurfi að hlaða inn í búnað Flugleiða farþegaskrár viðkomandi flugfélaga. Bent er á að þetta veiti Flugleiðum ákveðnar upplýsingar um starfsemi samkeppnisaðila t.d. um sætanýtingu. Vallarvinir segja ljóst að þeir geti „...ekki boðið erlendum flugfélögum farþegaafgreiðslu á Keflavíkurlugvelli, án þess að hafa til staðar ásættanlegt rafrænt innritunarkerfi og tengdan búnað“.

Vallarvinir segja að á fyrrnefndum fundum hafi fyrirtækið rætt þá lausn mála við forsvarsmenn Flugstöðvarinnar að fyrirtækinu yrði úthlutað þremur af þeim innritunarborðum sem nú eru í flugstöðinni. Fyrirtækið tæki að sér að koma upp sjálfstæðum innritunarbúnaði öðrum að kostnaðarlausu og aðrir gætu nýtt sér aðstöðuna þegar Vallarvinir þyrftu ekki á henni að halda fyrir það gjald sem hugbúnaðarfyrirtækið SITA setur upp fyrir CUTE innritunarkerfið sem það hefur markaðsett. Vallarvinir benda á að CUTE kerfið sé með því útbreiddasta af sjálfstæðum innritunarkerfum og hafi m.a. verið valið til innritunar farþega á Gardemoenflugvellingnum í Oslo. Þá segir: „Þessu hefur forstjóri FLE hafnað og virðist álíta í bréfi sínu til Samkeppnisstofnunar, að hér sé um einhvers konar tilraun Vallarvina til að mynda sér tekjur af framleigu afgreiðsluáðstöðu til annarra aðila. Slikt er fjarri lagi...“. Ennfremur segir: „Þessi hugmynd var rædd við forstjóra FLE á báðum fundum okkar fyrr á þessu ári. Til viðbótar við þessa tillögu þarf síðan að fara yfir lausnir á aðstöðu við brottfararhlið, í brottfararsal og komusal, afnot af upplýsinga- og kallkerfi FLE og fleiri slík atriði. Öll þessi atriði eru leysanleg, sé til þess vilji af hálfu stjórnenda FLE“.

Þrátt fyrir ákveðna álagstíma í innritun farþega telja Vallarvinir að hægt sé að fullnægja þörfum fyrirtækisins. Vallarvinir benda m.a. á að flest innritunarborð

í brottfararsal hafi tvöfalda starfsaðstöðu og samkvæmt lauslegri könnun sem fyrirtækið hafi gert á tveggja vikna tímabili í júlí mánuði sl. þá sé það regla fremur en undantekning að ein starfsstöð af tveimur sé í notkun í einu. Einnig upplýsir fyrirtækið „...að lang algengast er að flug á vegum annarra en Flugleiða hafi viðkomu á Keflavíkurflugvelli utan þessara álagstíma. Þannig er það til dæmis með flug LTU, GO-Fly, Corsair, Seven-Air, Crossair, Blue Panorama og fleiri“.

Vallarvinir segja ennfremur: „Það er hrollvekjandi tilhugsun, að í bréfi forstjóra FLE virðist ríkja sú hugsun, að fullnægjandi sé að leysa þarfir Vallarvina þegar og ef þær verði í raun til staðar og þá aðeins með samþykki Flugleiða um tímabundna notkun á aðstöðu þeirra, merкта einhverskonar tímabundnum skiltum (...,hann yrði þá að sjálfsögðu að fá að auðkenna innritunaraðstöðu sína greinilega“). Þessu má líkja við að verslunarmaður hyggðist hefja rekstur verslunar í íbúðarhverfi, en að yfirvöld svöruðu honum með því, að hann yrði fyrst að sýna fram á að hann hefði í raun einhverja viðskiptavini og að þegar að því kæmi, þá gæti hann selt vöru sína í einu horni verslunar annars aðila á svæðinu, að fengnu leyfi þess aðila, án afnota af rafrænum búnaði“.

Vallarvinir telja sig þegar hafa beðið fjárhagslegt tjón sem m.a stafi af því að fyrirtækið hafi ekki til staðar sýnilega og varanlega aðstöðu til farþegaafgreiðslu í flugstöðinni. Um þetta segir m.a.: „Það er eðlileg krafa, að Vallarvinir fái umbeðna aðstöðu í FLE, fái tækifæri til að kynna sitt fyrirtæki á sama máta og samkeppnisaðilar þeirra í FLE, bæði utan húss og innan, og að stjórnendur FLE taki nú þegar fullt tillit til þarfa Vallarvina á eðlilegum forsendum og á fullnægjandi máta, í samræmi við bæði íslensk og evrópsk lög þar að lútandi“.

Undir lok athugasemdashrétsins segir: „Afstaða utanríkisráðuneytisins í þessu máli er jafnframt alvarlegt íhugunarefni. Ráðuneytið hefur skipt upp stjórnun flugmála á Keflavíkurflugvelli í tvær rekstrareiningar, Flugvallarstjórn og Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Ráðuneytið svaraði umsókn Vallarvina um leyfi til afgreiðslu farþegaflugvéla eftir 9 mánaða meðgöngutíma á þann veg, að tefla fram flugvallarstjóra með veitingu starfsleyfis á aðra höndina, en tefla svo

*fram forstjóra FLE með vafasama pattstöðu á hina, sem í raun gerir veitt starfsleyfi ónothæft. Útsmogin vinnubrögð af þessu tagi hljóta að teljast ámælisverð, svo vægt sé til orða tekið“.*

### 3.

Með bréfi, dags. 23. ágúst 2000, sendi Samkeppnisstofnun athugasemdabréf Vallarvina til Flugstöðvarinnar. Flugstöðin óskaði í bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 8. september 2000, eftir fresti til þess að gera athugasemdir við fyrrnefnt bréf Vallarvina. Var þar vísað til þess að 1. október yrði Flugstöðin lögð niður sem ríkisstofnun, en rekstur hennar yrði yfirtekinn af hlutafélagi með sama nafni. Var óskað eftir fresti í þeim tilgangi að nýir fyrirsvarsmenn gætu sett sig inn í málið og tekið til þess afstöðu. Umbeðinn frestur var veittur.

Athugasemdabréf Kristjáns Þorbergssonar hrl., fyrir hönd Flugstöðvarinnar, er dags. 18. október 2000. Í bréfinu segir m.a.:

*„Í fyrri skrifum vegna þessa máls hefur af hálfu Flugstöðvarinnar verið áréttað að fullur vilji er til þess að mæta þörfum nýrra flugafgreiðsluaðila með tilhliðrunum og sérstökum ráðstöfunum. Hefur fulltingis Flugleiða hf. til þeirra ráðstafana verið aflað svo sem áður hefur verið rakið.*

*Hér er um það að ræða að leita bráðabirgðalausna fram til þess að flugafgreiðsluborðunum verður fjölgað, sem verður strax á næsta ári.*

*Fram hjá því verður ekki horft að fleiri nýir aðilar sækjast eftir flugafgreiðsluástöðu en Vallarvinir ehf. og vísast til þess sem rakið hefur verið í fyrri skrifum um Suðurflug ehf. sem fékk flugafgreiðsluleyfi sitt útgefið sama dag og Vallarvinir ehf. og hefur tekið að sér stór verkefni á þessu sviði.*

*Leitast hefur verið við að leysa mál beggja nýju umsækjendanna með samkomulagi, en telji samkeppnisyfirvöld efni til sérstakrar íhlutunar að svo komnu, hlýtur að þurfa að horfa til framanrakinna aðstæðna sem og þess að á álagstímum ríkir örtröð í Flugstöðinni. Þess er því farið á leit, að komi til íhlutunar verði með sérstöku samráði leitast við að haga málum svo að staða sem er óþolandi fyrir gagnvart þeim sem um stöðina fara, verði ekki gerð enn verri“.*

### 4.



Þar sem mál það sem erindi Vallarvina snýst um var til umfjöllunar í utanríkisráðuneytinu og undirstofnunum ráðuneytisins, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli og Flugstöðinni, sendi Samkeppnisstofnun ráðuneytinu bréf, dags. 23. ágúst 2000, og óskaði eftir umsögn um erindið og bréfaskrif tengd því. Þá var óskað eftir afritum af öllum samningum sem utanríkisráðuneytið og/eða undirstofnanir þess hefðu gert sín á milli og/eða við Flugleiðir eða aðra og varða þau málefni reksturs á Keflavíkurflugvelli sem tengdust erindinu. Loks var óskað eftir upplýsingum um, hvort skipuð hefði verið samstarfsnefnd þeirra aðila sem hefðu starfsemi á flugvellingum í samræmi við tilskipun 96/67/EB.

Svarbréf utanríkisráðuneytisins er dags. 22. september 2000, og fylgdu því umbeðin gögn. Í bréfinu lýsir utanríkisráðuneytið, með vísan til fylgiskjala, m.a. þróun flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Fram kemur að með tilteknum samningi hafi Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli veitt Flugleiðum einkarétt til að reka flugþjónustu á flugvellingum. Samningur þessi var gerður 15. desember 1987 og var til fimm ára. Einnig segir að með tiltekinni bókun milli sömu aðila 30. desember 1991 hafi samningurinn verið framlengdur til 1. apríl 1996, með nokkrum breytingum. Eitt af breytingarákvæðunum hafi verið að utanríkisráðuneytið gæti óskað eftir að sammingsákvæði um afgreiðslu fraktvéla yrði tekið til endurskoðunar hvenær sem væri á samningstímanum, ef ætla mætti að umtalsverðar breytingar yrðu á fraktflutningum til og frá Keflavíkurflugvelli að mati ráðuneytisins. Með tiltekinni bókun 19. nóvember 1992 hafi aðilar orðið sammála um að afgreiðsla fraktvéla yrði gefin frjáls frá og með sama degi. Ennfremur segir að sama dag hafi aðilar gert með sér tiltekinn samning um að Flugleiðir tækju að sér tiltekna þjónustu við fraktvélar.

Utanríkisráðuneytið vísar ítrekað í bréfi sínu til tilskipunar ráðherraráðs Evrópusambandsins nr. 96/67/EB frá 15. október 1996, sem fjallar um aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum. Ráðuneytið segir að með tilskipuninni hafi verið stefnt að því að koma á frelsi í flugafgreiðslu innan sambandsins. Ennfremur bendir ráðuneytið á að þessi tilskipun hafi ekki verið tekin upp í landsrétt hér á landi en skv. upplýsingum samgönguráðuneytisins sé verið að vinna að því að hún verið tekin upp hér á landi sem reglugerð. Ráðuneytið vísar til tiltekinna töluliða í „inngangskafli“ tilskipunarinnar. Í 10. tölulið inngangskafans hafi

verið kveðið á um, að frjálsan aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum yrði að innleiða smám saman og laga hann að þörfum atvinnugreinarinnar. Þá hafi í 11. tfl. inngangskafans verið kveðið á um, að í tilteknum flokkum flugafgreiðslu gæti aðgangur að markaðnum skapað vandamál vegna ýmissa atriða, m.a. vegna takmarkaðs ráðstöfunarrýmis.

Með hliðsjón af tilskipun nr. 96/67/EB hafi utanríkisráðuneytið og Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli annars vegar og Flugleiðir hins vegar gert með sér samning þann 9. janúar 1998 um flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Síðan segir: „*Með samningnum var stefnt að fullu frelsi til flugafgreiðslu í þremur áföngum þannig að eftir 1. janúar 2001 yrði afgreiðsla allra flugvéla frjáls fyrir alla aðila, sem hefðu gild starfsleyfi. Þessi samningur við Flugleiðir hf. var í fullu samræmi við ákvæði tilskipunarinnar sem gerir ráð fyrir ákveðinni aðlögun að fullu frelsi í flugafgreiðslu*“.

Með bréfi utanríkisráðuneytisins fylgdu m.a. níu leigusamningar, gerðir árið 1997, við Flugleiðir um aðstöðu í Flugstöðinni. Fram kemur að þessir samningar hafi verið endurnýjun á fyrri samningum við félagið, að gildistími þeirra væri frá 1. janúar 1998, og að þeir væru allir nema einn tímabundir og rynnu út 31. desember 2002. Um ótímabundna samninginn kemur fram, að um sé að ræða samning um aðstöðu til innritunar farþega til brottfarar og þjónustu við komufarþega ásamt aðgangi að tilheyrandi færriböndum og vogum á 1. hæð Flugstöðvarinnar. Þessum samningi sé hægt að segja upp hvenær sem er með þriggja mánaða fyrirvara.

Utanríkisráðuneytið rekur í bréfinu þær breytingar á stjórn og rekstrarformi Flugstöðvarinnar sem orðið hafa á undanförunum árum og misserum. Þann 1. október 1998 hafi Flugstöðin verið skilin frá rekstri Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og færð undir sérstaka yfirstjórn og hafi þá m.a. samningar um leigu á húsnæði í Flugstöðinni færst til stofnunarinnar Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þann 1. október 2000 muni síðan fyrrnefndir samningar færast yfir til hlutafélagsins Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf., sem stofnað hafi verið 30. ágúst 2000 skv. heimild í lögum nr. 76/2000, um stofnun hlutafélags um Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Með þeim lögum hafi ríkisstjórninni verið heimilað að leggja Flugstöð Leifs Eiríkssonar, þ.e. flugstöðina sjálfa ásamt öllu því sem

henni fylgir, eignum, réttindum, skuldum og skuldbindingum til hins nýja félags. Utanríkisráðuneytið segir að þar sem ráðuneytið sé ekki lengur leigusali umræddra leigusamninga geti það ekki hlutast til um uppsögn þeirra.

Utanríkisráðuneytið bendir á að gríðarleg þrengsl séu í Flugstöðinni og vitnar í áður nefndan 11. tl. inngangskafli tilskipunar Evrópu-sambandsins nr. 96/67/EB um aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum, sem segi að heimilt sé að takmarka aðgang flugafgreiðsluaðila að markaðnum vegna afkastagetu og takmarkaðs afgreiðslurýmis. Í þeim tilvikum sem slíkum takmörkunum sé beitt verði viðmiðin fyrir takmörkunum að vera viðeigandi, hlutlæg, gagnsæ og án mismununar.

Í svari ráðuneytisins kemur fram, að ekki hafi verið skipuð „*Airport Users' Committee*“ samkvæmt 5. gr. tilskipunar 96/67/EB, „...enda mun fullt flugafgreiðslufrelsi ekki komast á fyrr en um næstu áramót. Enda þótt ekki sé tiltekið í tilskipuninni hvernig standa skuli að vali fulltrúa í nefndina eða hverjir skuli annast það hefur ráðuneytið fullan hug á því að hlutast til um að nefnd þessi verði skipuð í kringum næstu áramót“. Ráðuneytið ítrekar enn fremur að tilvitnuð tilskipun hafi enn ekki verið tekin upp í íslenskan rétt. Jafnframt vísar ráðuneytið til 13. og 11. gr. tilskipunarinnar og segir: „*Samkvæmt 13. gr. hennar skulu aðildarríkin sjá til þess að komið verði á skyldubundnu samráði í tengslum við beitingu tilskipunarinnar milli flugvallarstjórnar, nefndar flugvallarnotenda og fyrirtækja sem sjá um flugafgreiðslu. Þetta samráð skal fara fram að minnsta kosti einu sinni á ári. Þá er kveðið á um í 11 gr. tilskipunarinnar að haft skuli samráð við nefnd flugvallarnotenda m.a. við val á flugafgreiðsluaðilum*“.

Með vísan til framangreinds bréfs utanríkisráðuneytisins og fylgiskjala með því óskaði Samkeppnisstofnun í bréfi til ráðuneytisins, dags. 6. nóvember 2000, eftir frekari gögnum og upplýsingum í tengslum við erindi Vallarvina.

## 5.

Með bréfi, dags. 7. nóvember 2000, var Vallarvinum gefið tækifæri til að gera athugasemdir við bréf utanríkisráðuneytisins og bréf lögmanns hlutafélags Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Jafnframt var óskað upplýsinga um aðkomu

fyrirtækisins að tilteknum samningi Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og Flugleiða, dags. 9. janúar 1998, sem staðfestur var af utanríkisráðuneytinu og varðaði þjónustu við Vallarvini.

Svarbréf Vallarvina er dags. 13. nóvember 2000. Í bréfinu er m.a. upplýst að Vallarvinir hafi enga vitneskju haft um fyrrnefndan samning Flugmálastjórnar við Flugleiðir og hafi fyrirtækið komist að innihaldi samningsins löngu eftir að hann hafi verið gerður. Með bréfi Vallarvina fylgdu ýmis bréfaskrif sem m.a. tengjast uppgötvun fyrirtækisins á tilvist nefnds samnings.

Að því er varðar þá staðhæfingu utanríkisráðuneytisins, að gert sé ráð fyrir aðstöðu fyrir Vallarvini og Suðurflug við stækkun farþegaafgreiðslu Flugstöðvarinnar, benda Vallarvinir á, að enginn aðili hafi haft samband við fyrirtækið varðandi þarfir þess eða áætlanir á þessu sviði. Tillögur Vallarvina hafi fram að þessu snúist um bráðabirgðalausnir miðað við núverandi innritunaraðstöðu.

Þá gera Vallarvinir athugasemdir við það viðhorf utanríkisráðuneytisins, að vegna breyttrar rekstrarstöðu Flugstöðvarinnar geti ráðuneytið ekki hlutast til um uppsögn samninga Flugstöðvarinnar við Flugleiðir. Fyrirtækið bendir á reglugerð um starfsemi, skyldur og eftirlit með Flugstöð Leifs Eiríkssonar, sem utanríkisráðuneytið hafi gefið út 1. október sl., og telur að ætla mætti að eini hluthafinn hafi á valdi sínu að gefa þau fyrirmæli sem þörf krefur varðandi samninga Flugstöðvarinnar og rekstraraðila þar. Einnig bendir fyrirtækið á að utanríkisráðuneytinu hafi lengi verið kunnugt um alla málavexti og álitur að huga hefði þurft að þeim við hlutafélagavæðingu Flugstöðvarinnar.

## 6.

Utanríkisráðuneytinu, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, Flugstöðinni og Flugleiðum hafa verið send öll gögn málsins til upplýsingar. Ekki hafa borist athugasemdir eða önnur gögn frá þeim en til hefur verið vísað hér að framan.

### III.

#### Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 4. desember 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

#### 1.

Í máli því sem hér er til umfjöllunar er kvartað yfir samkeppnislegum hindrunum sem fyrirtækið Vallarvinir, sem hefur verið að hasla sér völl sem flugafgreiðslufyrirtæki á Keflavíkurflugvelli, telur sig hafa verið beitt. Fyrirtækið hefur síðan í september 1997 haft starfsleyfi til að afgreiða fragtflugvélar á Keflavíkurflugvelli. Í janúar 2000 var fyrirtækinu veitt leyfi til að afgreiða farþegaflugvélar með allt að 90 tonna hámarksflugtaksþunga. Starfsleyfi var veitt fyrirtækinu með tilteknum skilyrðum. Eitt af skilyrðunum er að leyfishafa beri að semja við forráðamenn Flugstöðvarinnar um aðstöðu í Flugstöðinni sjálfri til innritunar og þjónustu við farþega. Kvartandi rekur í erindi sínu á hvern hátt þetta skilyrði hafi í raun gert starfsleyfið óvirkt og telur að málgögn sýni að starfsemi fyrirtækisins á Keflavíkurflugvelli hafi orðið fyrir samkeppnislegum hindrunum. Meginkrafa kvartanda er að Flugstöðinni verði gert skylt að veita honum nauðsynlega aðstöðu til innritunar og þjónustu við farþega með sömu kjörum og skilmálum og keppinautur kvartanda, Flugleiðir, njóti í dag.

Í máli Flugstöðvarinnar kemur fram að Vallarvinum hafi verið gert það ljóst að krefðust þarfir fyrirtækisins aðstöðu til innritunar í tengslum við verkefni á þess vegum yrði hún látin í té. Kröfu Vallarvina um úthlutun þriggja afgreiðsluborða, sem yrðu framleigð Flugleiðum eða öðrum þegar Vallarvinir þyrftu ekki á þeim að halda, hafi hins vegar verið hafnað. Að öðru leyti er vísað til þess að allt of fá innritunarborð séu í brottfararsal Flugstöðvarinnar til að sinna umsvifum þar á álagstímum. Það standi hins vegar til bóta með fjölgun afgreiðsluborða á næstunni.

## 2.

Nokkuð augljóst er hvaða samkeppnismarkað mál þetta varðar. Vöru- eða þjónustumarkaðurinn er leiga á aðstöðu til flugafgreiðslu<sup>2</sup> og landfræðilegi markaðurinn er Flugstöð Leifs Eiríkssonar<sup>3</sup>. Til að veita flugafgreiðsluþjónustu þarf fyrirtæki að hafa starfsleyfi flugmálayfirvalda á Keflavíkurflugvelli. Ennfremur er aðstaða til innritunar og farþegaafgreiðslu í Flugstöðinni nauðsynleg til að annast þá flugafgreiðslu sem starfsleyfið gerir ráð fyrir. Þar sem Flugstöðin er eigandi allrar slíkrar aðstöðu, er hún í reynd í einokunarstöðu hvað varðar markaðinn við að veita afgreiðsluaðstöðu í Flugstöðinni. Eftir 1. janúar nk. verður afgreiðsla allra flugvéla frjáls fyrir alla sem hafa til þess gild starfsleyfi. Gild starfsleyfi hafa nú Flugleiðir og, með takmörkunum, Suðurflug og kvartandi í máli þessu. Aðstöðu til innritunar og farþegaafgreiðslu í Flugstöð hafa hins vegar aðeins Flugleiðir samkvæmt leigusamningi.

## 3.

Í gögnum málsins kemur fram að Flugleiðir höfðu með samningi við Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, sem staðfestur var af utanríkisráðuneytinu, einkarétt til að reka flugþjónustu á flugvellingnum. Síðla árs 1992 urðu samningsaðilar sammála um að afgreiðsla fraktflugvéla yrði gefin frjáls. Í janúar 1998 gerðu samningsaðilar nýjan samning, með hliðsjón af tilskipun ráðherraráðs Evrópusambandsins nr. 96/67/EB frá 15. október 1996. Í samningnum sjálfum segir m.a. að stefnt sé að því að koma á fullu og ótakmörkuðu frelsi til athafna og reksturs flugafgreiðslu fyrir 1. janúar 2001 hvort sem er í eigin þágu eða þriðja aðila. Ennfremur segir í 2. gr. samningsins að samningsaðilar séu sammála um að nauðsynlegt sé að hafa eðlilega aðlögun að fullu frelsi í flugafgreiðslu sem Flugleiðir hafi haft einkarétt á til þessa og að frelsinu verði komið á í þremur áföngum. Fyrsti áfangi hófst 1. janúar 1998, en frá þeim tíma var aðilum með gild starfsleyfi frjálst að afgreiða flugvélar með allt að 27 tonna hámarksflugtaksþunga. Frá 1. janúar 2000 var frelsi veitt til aðila með gild starfsleyfi til afgreiðslu flugvéla með 90 tonna hámarksflugtaksþunga, og frá og með 1. janúar 2001 verður frelsi veitt til aðila

---

<sup>2</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í máli nr. IV/35.613 *Alpha Flight Services v Aéroports de Paris*.

<sup>3</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í máli nr. IV/34.801 *KLM v Flughafen Frankfurt*.

með gild starfsleyfi til að afgreiða allar flugvélar. Fram kemur að eftir því sem frelsi til flugafgreiðslu verði komið á með samningnum skuldbindi íslenska ríkið sig til að leggja ekki aðrar hömlur á fjölda flugafgreiðsluaðila en þær sem leiða af eðlilegum kröfum Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli um öryggi, opnunartíma, tryggingar, tækjakost og fjárhagsstöðu rekstraraðila eins og skilgreint sé í starfsleyfum útgefnum af Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar.

Samkvæmt 3. grein núgildandi samnings eru Flugleiðum faldar tiltekna afgreiðsluskyldur fyrir hönd Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli. Í því felst að Flugleiðir muni allan sólarhringinn, allt árið um kring, annast flugafgreiðslu fyrir öll flugfélög sem þess óska og ekki eru í viðskiptum við önnur flugafgreiðslufyrirtæki. Í 4. grein samningsins segir að Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli muni gefa út starfsleyfi til Flugleiða til flugafgreiðslu eins og hún sé skilgreind skv. samningnum. Í f. lið 6. gr. samningsins segir að meðan samningurinn sé í gildi muni Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli takmarka starfsleyfi til annarra aðila í samræmi við ákvæði áður nefndrar 2. gr. nema um annað semjist við Flugleiðir hf. Í 8. gr. samningsins kemur m.a. fram að hann gildi til 31. desember 2001 án uppsagnarákvæða. Í 9. gr. samningsins segir að samningsaðilar séu ásáttir um að heimilt sé að taka samninginn til endurskoðunar ef milliríkjaskuldbindingar íslenska ríkisins eða íslensk lög geri það nauðsynlegt. Ennfremur að breytingar á samningnum séu háðar samþykki beggja aðila.

#### 4.

Í gögnum málsins hefur komið fram að afgreiðsla á fraktflugvélum var gefin frjálts 19. nóvember 1992. Áður hefur einnig verið vísað í samning frá 9. janúar 1998 um afnám einkaréttar Flugleiða í áföngum til að afgreiða aðrar flugvélar en fraktflugvélar og samkomulag aðila sem í honum fólst, m.a. að Flugleiðir tækju að sér flugafgreiðslu fyrir þá sem þess óskuðu og ekki væru í viðskiptum við önnur flugafgreiðslufyrirtæki. Þrátt fyrir þetta var einnig gerður annar samningur þann 9. janúar 1998 milli Flugmálastjórnar og Flugleiða um tiltekna þjónustu vegna fraktflugs sem fyrirtæki kvartanda þjónaði. Samningur þessi var gerður án samráðs eða vitundar kvartanda. Í málinu hefur komið fram það mat kvartanda að með samningnum hafi keppinautnum m.a. verið veittur aðgangur að upplýsingum sem skaðleg áhrif gætu haft á samkeppni. Af gögnum málsins

verður að telja að kvartandi hafi, ekki þrautalaust, með athugasemdum sínum við viðeigandi aðila fengið því framengt að nýtt fragtflugsleyfi var gefið út til hans í október 1999 og hann gerður óháður Flugleiðum um öll atriði nema umferðarstjórn á flugvélastæðum sem Flugleiðir sjái um fyrir hönd Flugmálastjórnar.

## 5.

Í gildi er leigusamningur frá 22. október 1997 á milli Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og Flugleiða um aðstöðu til innritunar og þjónustu við farþega sem leið eiga um Flugstöðina. Eftir umtalsverðar breytingar á stjórn og rekstrarformi Flugstöðvarinnar er leigusali í þessum samningi nú Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. Ólíkt öðrum leigusamningum, sem gerðir voru á árinu 1997 við Flugleiðir um aðstöðu á Keflavíkurflugvelli, er fyrrgreindur samningur ótímabundinn, þ.e. uppsegjanlegur með þriggja mánaða fyrirvara.

Af framansögðu má ráða, að þrátt fyrir ákvæði í samningum sem flugmálayfirvöld á Keflavíkurflugvelli, þ.m.t. utanríkisráðuneytið, hafa gert við Flugleiðir, þess efnis að koma ætti á frelsi í áföngum til afgreiðslu farþega og flugvéla, girði önnur ákvæði í samningum þessara aðila fyrir aðgang annarra keppinauta að þeirri aðstöðu innan veggja Flugstöðvarinnar, sem nauðsynleg er samkvæmt framansögðu til að geta stundað flugafgreiðsluþjónustu á Keflavíkurflugvelli.

## 6.

Eins og fram hefur komið sótti kvartandi þann 14. apríl 1999 um starfsleyfi til að afgreiða flugvélar með allt að 27 tonna hámarksflugtaksþunga. Þetta var gert með vísan til áðurnefnds samnings Flugmálastjórnar og Flugleiða um afnám einkaréttar Flugleiða til flugafgreiðslu. Starfsleyfi til afgreiðslu flugvéla með 90 tonna hámarksflugtaksþunga var veitt snemma árs 2000, eftir níu mánaða töf. Var leyfið m.a. bundið því skilyrði að leyfishafa bæri, eins og áður segir, að semja við Flugstöðina um aðstöðu.

Af gögnum málsins má ráða að Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli hafi þegar í upphafi verið kunnugt um að allt húsnæði í Flugstöðinni væri þegar í útleigu. Í þessu sambandi má benda á bréf Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli frá 29.



apríl 1999 til utanríkisráðuneytisins, þar sem ráðuneytið er upplýst um leyfisumsókn kvartanda. Í bréfinu er meðal annars vísað í fyrrnefndan samning við Flugleiðir og sagt: „*Samningur þessi er m.a. gerður með tilvísun til tilskipunar ráðherraráðs Evrópusambandsins nr. 96/67/EC frá 15. október 1996 (Council Directive 96/67/EC on access to the groundhandling market of Community airports).*“

*Í fljótu bragði virðist því sem veita eigi Vallarvinum ehf. heimild til að afgreiða vélar með hámarksflugtaksþunga allt að 27 tonn, svo fremi sem þeir uppfylli önnur skilyrði starfsleyfis. Þegar hafa tvö flugfélög heimild til slíkrar afgreiðslu, Flugleiðir hf. og Suðurflug ehf. Samkvæmt 6. gr. áðurnefndrar tilskipunar frá 15. október 1996 er aðildarríkjum heimilt að takmarka fjölda þeirra aðila sem starfsleyfi fá til að láta ákveðna þjónustu í té, t.d. afgreiðslu á farangri, farmi o.s.frv. Aðildarríkin mega þó ekki takmarka fjölda þeirra við færri en tvo í hverjum þjónustuflokki.*

*Svo sem áður sagði eru þegar tvö flugfélög með heimild til þeirrar afgreiðslu, sem Vallarvinir ehf. óska nú eftir. Í dag hafa Vallarvinir ehf. hvorki aðstöðu til að taka við farangri frá farþegum né til að afhenda farangur í Flugstöð Leifs Eiríkssonar.*

*Vegna framkominnar beiðni Vallarvina þarf að svara tveimur spurningum:*

- 1) Er hægt að veita þeim aðstöðu í flugstöð?*
- 2) Ætlar ráðuneytið að beita takmörkunarákvæðum 6. gr. áðurnefndrar tilskipunar ráðherraráðsins og þá í hversu miklum mæli?“*

Ráðuneytinu var þannig frá byrjun kunnugt um umsókn Vallarvina um starfsleyfi og skuldbindingar flugmálayfirvalda til að veita slíkt leyfi nema efnislegar ástæður mæltu gegn því. Þá var ráðuneytinu kunnugt um að öll innritunaraðstaða í Flugstöðinni hefði verið leigð Flugleiðum, sem og um uppsagnarákvæði þess leigusamnings.<sup>4</sup> Þrátt fyrir þetta og þrátt fyrir samning flugmálayfirvalda og Flugleiða um afnám einkaréttar Flugleiða til flugafgreiðslu og yfirlýsingar í þeim samningi um að ríkið skuldbindi sig til að leggja ekki aðrar hömlur á fjölda flugafgreiðsluaðila en leiði af eðlilegum kröfum Flugmálastjórnar um öryggi, opnunartíma, tryggingar, tækjakost og

---

<sup>4</sup> Leigusamningur Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli og Flugleiða hf., dags. 22. október 1997, er stimplaður og áritaður af utanríkisráðuneytinu sama dag.

fjárhagsstöðu, verður ekki séð að ráðuneytið hafi aðhafst neitt til að skapa að þessu leyti nauðsynlegar forsendur fyrir þeim samkeppnisrekstri sem það hafði lýst yfir að ætti að vera til staðar í flugafgreiðslu.

Auk þessa dró undirstofnun utanríkisráðuneytisins, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, það í níu mánuði að veita Vallarvinum starfsleyfi. Er starfsleyfið var loks veitt, var það háð því að Vallarvinir næðu samningi við aðra undirstofnun utanríkisráðuneytisins, Flugstöðina, um aðstöðu. Þegar leyfið var gefið út, var hins vegar aðgengi að innritunaraðstöðu jafntakmarkað og þegar umsókn Vallarvina barst, eins og að framan er rakið.

Í framhaldi af þessu hafnaði Flugstöðin umleitan félagsins um fasta starfsaðstöðu þar innandyra. Sú neitun var rökstudd m.a. með því að fyrirtækið hefði ekki sýnt fram á þörf fyrir slíka aðstöðu. Í þessu sambandi verður að horfa til þess, að í umrætt sinn var félagið að hasla sér völl á sviði flugafgreiðslu fyrir farþegaflug í fyrsta skipti. Þá er af hálfu Vallarvina staðhæft að fyrirtækið hafi orðið af viðskiptum fyrir flugfélagið Go-Fly vegna skorts á sýnilegri aðstöðu. Í bréfi Vallarvina til Flugstöðvarinnar, dags. 27. mars 2000, segir m.a.: „...eftirlitsmaður frá Go-Fly kom hingað til Íslands og gerði úttekt á flugvellingum og flugstöðinni fyrir félagið. Í kjölfar þeirrar heimsóknar hefur tilboði okkar um afgreiðslu fyrir þá verið hafnað á þeirri meginforsendu, að við höfum enga sýnilega aðstöðu í flugstöðinni sjálfri. Hér hefur því myndast viðskiptalegur vítahringur, sem ekki verður umborinn. Skjótra lausna er þörf, ef ekki á að koma til frekara fjárhagslegs tjóns...“.

## 7.

Í máli þessu hefur verið vísað til tilskipunar ráðherraráðs Evrópusambandsins nr. 96/67/EB frá 15. október 1996 þar sem fjallað er um aðgang að flugafgreiðslumarkaðnum. Við gerð samnings flugmálayfirvalda og Flugleiða í janúar 1998 var höfð hliðsjón af tilskipuninni. Sjálf tilskipunin hefur enn ekki verið tekin inn í íslenska löggjöf. Tilskipunin var tekin inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið 2. október 2000 (ákv. sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2000). Samkvæmt ákvörðuninni á að koma henni inn í íslenska löggjöf 2. desember 2000. Utanríkisráðuneytið hefur upplýst að

samgönguráðuneytið vinni að því að tilskipunin verði tekin upp hér á landi sem reglugerð.

## 8.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði laganna skal ná með því m.a. að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Samkeppnisráði er ætlað m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði.

Í 17. gr. samkeppnislaga segir að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum o.fl. sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þau geta m.a. falist í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar og keppinautar útilokast frá markaði.

## 9.

Í samkeppnisrétti hvílir sérstök skylda á þeim sem eru í markaðsráðandi stöðu. Þeim er óheimilt að misnota stöðu sína og hafa þar með skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Þessi skylda hvílir jafnt á fyrirtækjum og stofnunum hvort sem um einka- eða opinberan rekstur er að ræða. Að því er varðar þann þjónustumarkað, sem um er að tefla í þessu máli, verður auk þess að hafa í huga, að stutt er síðan ýmis opinber samkeppnishamlandi ákvæði og einkaleyfi voru að mestu leyti felld úr gildi á mörkuðum fyrir flugsamgöngur. Áður fyrr byggðist skipulag millilandaflugsins í hverju landi að verulegu leyti á einu „þjóðarflugfélagi“ (e. national flag carrier) sem annaðist flug frá millilandaflugvöllum á grundvelli margra tvíhliða samninga þjóða um flugsamgöngur. Í mörgum tilvikum voru bæði flugfélög og flugvellir í opinberum rekstri eða rekstri sem byggði á umboði frá hinu opinbera. Mjög nán tengsl voru á milli flugmálayfirvalda hvers lands og

millilandaflugfélaganna. Þrátt fyrir afnám einkaleyfa hefur víða þótt nokkuð á skorta, að fullkomið jafnræði ríki í samkeppni í flugi og þjónustu tengdri því.<sup>5</sup>

Með hliðsjón af þessu er það álit Samkeppnisráðs, að sérstaklega rík skylda hvíli á opinberum aðilum, sem fjalla um starfsskilyrði samkeppnisaðila í greinum á borð við flugafgreiðsluþjónustu, um að sjá til þess að ekki séu til staðar samkeppnishindranir t.d. af völdum þess hvernig aðstöðu á flugvöllum er fyrir komið.

Í máli þessu hefur Flugstöðin eins og áður segir einokun á úthlutun aðstöðu til flugafgreiðslu og farþegainnritunar í Flugstöðinni. Forráðamenn Flugstöðvarinnar synjuðu Vallarvinum um fasta starfsaðstöðu þar innan veggja til þessara hluta. Það er mat Samkeppnisráðs, að hugmynd forráðamanna Flugstöðvarinnar um aðgang að afgreiðsluborðum Flugleiða utan annatíma hafi ekki falið í sér ásættanlega starfsaðstöðu í Flugstöðinni þannig að fyrirtækið geti nýtt sér í rekstri það starfsleyfi sem því hefur verið veitt. Verður hér að horfa til þess, að með þessu móti hefði fyrirtækið enga möguleika haft til þess að koma upp eigin tækjakosti, auðkenna starfsemi með varanlegum hætti eða stunda þjónustu sína óháð starfsemi Flugleiða. Þá verður að telja það skilyrði Flugstöðvarinnar, að fyrirfram yrði sýnt fram á „þörf“ fyrir aðstöðuna áður en reksturinn var kominn á laggirnar, óeðlilegt og til þess fallið að leggja stein í götu frjálstrar samkeppni um flugafgreiðsluþjónustu á vellinum.

Leyfisveitandi, Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli, og Flugstöðin gerðu engar aðrar ráðstafanir til að leysa þörf Vallarvina fyrir nauðsynlega starfsaðstöðu, hvorki á meðan fyrirtækið beið þess að því yrði veitt starfsleyfi né á þeim rúmu 10 mánuðum, sem liðnir eru frá því að starfsleyfi var veitt.

---

<sup>5</sup> Þetta kom m.a. fram á fundi í Torino í apríl 1999 varðandi samkeppnisstefnu Evrópubandalagsins varðandi flugvelli. Þar var meðal annars bent á, að ennþá eimi eftir af því að samkeppnisleg afstaða flugmálayfirvalda sé tekin með hinu fyrrum „þjóðarflugfélagi“. „...where authorities or airports have to take decisions affecting the competitive conditions between airlines, including their former flag carrier, there still is a tendency to identify the public interest as the interest of that carrier. Where such decisions lead to discrimination of other airlines, this may easily result in an infringement of article 86 of the Treaty (abuse of a dominant position). It is clear that such decisions act as a real obstacle to the liberalisation of the air transport sector“.

Leiddar hafa verið að því líkur að fyrirtækið hafi borið af þessu rekstrarlegan skaða. Sú háttsemi Flugstöðvarinnar að synja Vallarvinum um nauðsynlega starfsaðstöðu í Flugstöðinni fer gegn markmiði og ákvæði 17. gr. samkeppnislaga. Með synjuninni hefur Flugstöðin misnotað einokunarstöðu sína og þannig staðið í vegi fyrir því að virk samkeppni myndast á markaði fyrir flugvélaafgreiðslu og innritun farþega á Keflavíkurflugvelli. Er hér um að ræða markað sem Flugleiðir hafa haft einkaleyfi til að sinna en stjórnvöld ákveðið að fella undir virka samkeppni. Er það ámælisvert að opinber stofnun, Flugstöðin, skuli hafa hindrað innkomu nýs keppinautar á flugafgreiðslumarkaðinn. Þá vekur það nokkra undrun samkeppnisráðs að utanríkisráðuneytið skuli ekkert hafa aðhafst til að búa svo um hnúta, að þeim samkeppnisrekstri, sem það hafði sjálfst lýst yfir að ætti að vera til staðar, væri búin fullnægjandi aðstaða. Skal hér bent á að ráðuneytið fór, á því tímabili sem hér skiptir máli, með yfirstjórn bæði gagnvart Flugstöðinni og Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli. Þá er ljóst af bréfaskrifum Flugmálastjórnar á Keflavíkurflugvelli til ráðuneytisins í tilefni af starfsleyfisumsókn Vallarvina, að ráðuneytinu var þegar í upphafi ljóst að aðgerða væri þörf til að fyrirtækið fengi aðstöðu til fyrirhugaðrar starfsemi sinnar, þar sem öll aðstaða var í höndum Flugleiða.

Samkeppnisráð mun beina þeim fyrirmælum til Flugstöðvarinnar að ganga nú þegar til samninga við Vallarvini, kvartanda í þessu máli, um þá starfsaðstöðu sem fyrirtækinu er nauðsynleg. Ráðið er þeirrar skoðunar að kröfur félagsins um aðstöðu til afgangi í Flugstöðinni, sem félagið hefur borið formlega fram við forráðamenn hennar, séu eðlilegar og málefnalegar eins og félagið hefur útfært þær. Ef nauðsynleg aðstaða fyrir Vallarvini leiðir til þess að skerða þurfi afgangi aðstöðu keppinautar Vallarvina verður ekki séð að ómöguleiki standi því í vegi.

Með hliðsjón af því að verulegur dráttur er nú þegar orðinn á því, að Vallarvinir hafi fengið afgangi og getað nýtt sér starfsleyfi sitt, og þar sem líkur hafa verið leiddar að því að sú töf hafi nú þegar valdið fyrirtækinu fjárhagstjóni, tekur Samkeppnisráð fram, að það muni beita dagsektaúrreðum 58. gr. samkeppnislaga gagnvart Flugstöðinni, ef ekki hefur verið samið um

nauðsynlega starfsaðstöðu til handa Vallarvinum fyrir þann frest, sem greindur er í ákvörðunarorði.

#### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**„Með því að hafna ósk Vallarvina ehf. um aðstöðu til innritunar og farþegaþjónustu í Flugstöðinni hefur Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. brotið gegn 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og markmiði laganna, samanber 1. gr. þeirra.**

**Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. að semja við Vallarvini ehf. um nauðsynlega aðstöðu til innritunar og farþegaþjónustu í Flugstöðinni svo að fyrirtækið geti innt þá þjónustu af hendi sem það hefur starfsleyfi til, eigi síðar en 15. janúar árið 2001.“**

*[Máli þessu var áfryjað; sjá Úrskurð áfryjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 01/2001](#)]*

]