

Fimmtudagur, 13. febrúar 2003

194. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 5/2003

## **Kvörtun Flugfélagsins Jórvíkur hf. vegna ríkisstyrkja til Flugfélags Íslands í innanlandsflugi**

### **I.**

#### **Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi dags. 3. janúar 2002, frá Einari Erni Einarssyni f.h. Flugfélagsins Jórvíkur hf., þar sem kvartað er yfir meintum samkeppnishindrunum á flugmarkaðnum. Ástæða þessara hindrana séu m.a. ríkisstyrkir sem Flugfélag Íslands hf. og Íslandsflug hf. þiggi en kvartandi eigi ekki kost á.

Í erindinu segir: „Í sumar bárust þær fréttir að Flugfélag Íslands myndi hætta að sinna áætlunarflugi til Vestmannaeyja og Hafnar, þann 1. október 2001, vegna lélegrar afkomu af flugi í þessari ferð. Flugfélagið Jórvík tók til við að undirbúa að hefja áætlunarflug á þessa staði við þessi tíðindi. Viku fyrir mánaðarmót sept-okt 2001 tilkynnti Íslandsflug að það myndi hefja flug til Vestmannaeyja og rúmum sólarhring fyrir sömu mánaðarmót tilkynnti Flugfélag Íslands að það myndi halda áfram flugi til Hafnar, og bætti við ferðatíðni sína þrátt fyrir yfirlýsingar um lélega afkomu. Bæði félögin eru með ríkisstyrki í sínum rekstri. Jórvík hf. ákvað að fresta að hefja áætlun til Hafnar, en hefur sinnt flugi til Vestmannaeyja frá 1. október. Í Vestmannaeyjum sem og í Reykjavík annast Flugfélag Íslands afgreiðslu á farþegum og vörum fyrir Íslandsflug“.

Jafnframt kemur fram að kvartandi telur samkeppnisstöðu félagsins mjög skerta þar sem keppinautar þess þiggi ríkisstyrki í ýmsu formi. Íslandsflug hafi ákveðið með nokkurra daga fyrirvara að hefja flug til Vestmannaeyja og Flugfélagið til Hafnar í þeim tilgangi að kæfa í fæðingu áætlanir kvartanda um að fljúga þessar flugleiðir. Að því loknu hafi ætlunin verið að leika þann leik að hætta flugi og krefja ríkið síðan um styrk á þessa staði þar sem engin samkeppni ríki.

Kvartandi telur einnig óeðlilegt að flugvél sú sem notuð sé til flugs til Vestmannaeyja sé eingöngu til staðar vegna ríkisstyrkja, þ.e. styrkja á Bíldudal, Gjögur, svo og samning um sjúkraflug á Vestfjörðum. Kvartanda sé ljós sú staða að Íslandsflug hafi ætlað að hætta innanlandsflugi sl. vor en vegna styrkja ríkis hafi verið ákveðið að

halda áfram. Kvartanda sé þetta kunnugt þar sem stíft hafi verið leitað eftir því að hann keypti umrædda flugvél Íslandsflugs.

Loks segir í erindinu: „Síðan má benda á þá furðulegu ráðstöfun, að Flugfélag Íslands sem er með mikla fjármuni styrkja í veltu sinni sér um afgreiðslu á flugvöllum Íslandsflugs (sem notar sína ríkisstyrktu flugvél í flugið) í Vestmannaeyjum í samkeppni við Jórvík. Þetta má teljast í hæsta máta óeðlilegt og má ljóst vera að þetta mál mætti skoða einn frekar. Flugfélagið Jórvík sinnir áætlunarflugi á Patreksfjörð en Íslandsflug á Bíldudal með sömu ríkisstyrktu vélina og er afgreidd í Reykjavík af ríkisstyrktu Flugfélagi Íslands“.

Í ljósi ofangreinds fer kvartandi fram á að Samkeppnisstofnun rétti hlut hans og beiti til bráðabirgða að stöðva áætlunarflug Íslandsflugs milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja.

## II.

### Málsmeðferð

Þar sem kvörtun Flugfélagsins Jórvíkur varðar tvo lögaðila, þ.e. Flugfélag Íslands og Íslandsflug, telur samkeppnisráð rétt að skipta málinu í tvennt og fjalla um hvorn þátt fyrir sig. Hér á eftir verður fjallað um þann þátt umkvörtunarefnisins sem snýr að Flugfélagi Íslands. Þann þátt umkvörtunarefnisins sem snýr að Íslandsflugi er fjallað um í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 6/2003.

### 1.

Erindi Jórvíkur var sent til umsagnar Flugfélags Íslands og samgönguráðuneytisins.

Í umsögn Árna Vilhjálmssonar hrl. f.h. Flugfélags Íslands, dags. 14. febrúar 2002, kemur m.a. fram að sá hluti erindis Jórvíkur er snýr að ríkisaðstoð í samgöngum heyrir undir Eftirlitsstofnun EFTA, sbr. 61. gr. EES samningsins og tilkynningar Framkvæmdastjórnar ESB um beitingu reglna um ríkisaðstoð í flugi (94/C350/07), sbr. og b)-lið, 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Farið hafi verið í einu og öllu eftir hinum Evrópsku reglum í þeim samningum sem félagið hafi gert við íslensk stjórnvöld.

Flugfélagið sé með samninga við íslenska ríkið, sem gerðir hafi verið að undangengnu útboði, annars vegar um sjúkraflug á Norðurlandi út frá Akureyri og áætlunarflug til Grímseyjar, Vopnafjarðar og Þórshafnar á Langanesi, einnig út frá Akureyri. Þá sinni félagið á grundvelli skammtímasamnings við samgönguráðuneytið flugi til Hafnar í Hornafirði, en ráðuneytið vinni að því að bjóða flugið út og fá til þess heimild frá Eftirlitsstofnun EFTA. Nú séu flognar átta ferðir á viku, en þær hafi verið 12 áður,

þ.e. áður en félagið hafi ákveðið að hætta flugi þangað sl. haust. Það hafi verið heimamenn á Hornafirði og samgönguráðuneytið sem hafi farið þess á leit við félagið að þessari lágmarkspjónustu yrði haldið uppi þar til framtíðarlausn myndist á málinu.

Jafnframt kemur fram að samningur Flugfélagsins og Íslandsflugs um afgreiðslu á flugvélum Íslandsflugs sé alfarið byggður á viðskiptalegum sjónarmiðum.

Loks kemur fram í umsögn félagsins að rekstrarörðugleikar hafi verið í innanlandsflugi um árabíl og að stjórnendur þess hafi markað þá stefnu að halda ekki úti áætlunarflugi á þeim flugleiðum þar sem um taprekstur sé að ræða. Í þeim tilvikum er samgönguyfirvöld hafi boðið út tiltekna þjónustu á þessu sviði hafi félagið stundum tekið þátt í slíkum útboðum og stundum ekki.

Félagið telur með vísan til ofangreinds að ekki séu efni til íhlutunar af hálfu samkeppnisyfirvalda í tilefni af erindi Flugfélagsins Jórvíkur.

## 2.

Þar sem umsögn samgönguráðuneytisins barst mun seinna en ætlað var verður efni hennar rakið í 5. tölulið II. kafla.

## 3.

Umsögn Flugfélags Íslands var send kvartanda til athugasemda og bárust þær þann 18. júlí sl.

Þar kemur m.a. fram að kvartandi telji að Flugfélag Íslands hafi í krafti yfirburðastöðu sinnar ákveðið að halda áfram að fljúga til Hafnar til að koma í veg fyrir að Jórvík gæti haslað sér völl á þessari flugleið. Flugfélagið hafi gert leynilega hernaðaráætlun með samgönguráðuneytinu um að sinna flugleiðinni fyrst um sinn og herja á ríkissjóð um styrk til þess. Samgönguráðuneytið hafi síðan upplýst að ætlunin hafi verið að bjóða út og styrkja þessa flugleið. Vitað sé að Flugfélag Íslands hafi fengið afturvirka fjárhagsaðstoð frá 1. október að telja vegna flugsins til Hafnar. Í ljósi þess að Flugfélag Íslands njóti nú þegar margvíslegra styrkja vegna flugreksturs síns og fjárhagslegum aðskilnaði sé ekki til að dreifa hjá félaginu telur kvartandi ljóst að Flugfélagið hafi bolað Jórvík út af flugleiðinni til Hafnar í krafti þeirra ríkisstyrkja sem félagið njóti og hafi samið um.

Hvað varði skammtímasamning Flugfélags Íslands við samgönguráðuneytið vegna flugs til Hafnar telur kvartandi augljóst að hér sé um að ræða að félaginu sé tryggð einhver fjárhagsleg aðstoð á sama tíma og Jórvík hafi ákveðið að sinna þeirri leið án nokkurra ríkisstyrkja.

Loks telur kvartandi hina miklu samvinnu og samstarf Íslandsflugs og Flugfélags Íslands vegna bókunarkerfis og sameiginlegrar flugafgreiðslu í Reykjavík og Vestmannaeyjum gefa ástæðu til gruns um einhvers konar samtryggingu um að skipta á milli sín öllu áætlunarflugi á Íslandi og að félögin standi saman um að útiloka Jórvík.

#### 4.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Flugfélagi Íslands til athugasemda. Jafnframt voru samgönguráðuneytinu sendar athugasemdir og umsagnir málsaðila.

Í athugasemdum Flugfélags Íslands, dags. 2. september sl., vill félagið skýra afstöðu sína varðandi flugleiðina milli Reykjavíkur og Hornafjarðar svo og samvinnu félagsins við Íslandsflug. Einnig vill félagið árétta að við mat á erindi Flugfélagsins Jórvíkur reyni á reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. og 2. mgr. 59. gr. samningsins, en Eftirlitsstofnun EFTA hafi ein heimild til að meta undanþágur frá banni við ríkisaðstoð í EFTA-löndunum, sbr. m.a. bókun 26 við EES-samninginn, háð endurmati EFTA dómstólsins. Þar af leiðandi geti samkeppnisráð ekki gripið til annarra aðgerða en að beina álit til ráðherra á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

Vegna tapreksturs á flugleiðunum milli Reykjavíkur og Hafnar annars vegar og Reykjavíkur og Vestmannaeyja hins vegar hafi Flugfélagið ákveðið að hætta að fljúga á þessum leiðum frá og með 1. október 2001. Vegna áskorana bæjarstjórnar Hafnar og íbúa hafi verið ákveðið að halda áfram uppi flugi til og frá Höfn fyrst um sinn. Samgönguráðuneytið ákvað að sjá til þess að haldið yrði áfram flugi á leiðinni og var það álit ráðuneytisins að enginn annar flugrekandi hefði fullnægjandi getu og tæki til að annast þetta flug en talið hafi verið nauðsynlegt að nota flugvél með a.m.k. 19 sætum, jafnþrýstibúnaði og hverfihreyflum.

Flugfélagið hafi síðan ákveðið, eftir samningsviðræður við Vegagerðina, að halda áfram flugi á þessari leið með ríkisaðstoð í eitt ár eða til 30. september 2002. Ákvörðunin hafi síðan verið tilkynnt ESA og hafi stofnunin samþykkt þessa ráðstöfun og fallist á þau sjónarmið um að nauðsynlegt hafi verið að halda uppi flugi á leiðinni. Sá ríkisstyrkur sem hafi verið veittur hafi verið eðlilegur og félagið gæti ekki hagnast á flugleiðinni.

Í samningi félagsins við Vegagerðina komi fram að félaginu beri að skilja að bókhald vegna rekstrar þessarar áætlunarleiðar frá öðrum rekstri sínum. Hafi félagið í samræmi við þetta aðskilið rekstur þessarar áætlunarleiðar frá öðrum rekstri í bókhaldi sínu síðan. Einnig sé kveðið á um það í samningnum að hann falli sjálfkrafa úr gildi innan tveggja mánaða ef annar flugrekandi bjóðist til að sinna áætlunarfluginu án styrkja frá ríkinu. Því sé ljóst að félaginu hafi ekki verið úthlutað einhvers konar sérleið heldur sé öðrum flugrekendum frjálst að hefja flug á þessari flugleið kjósi þeir

það. Hafi Flugfélagið Jörvík því hvenær sem er getað hafið áætlunarflug til Hafnar og hefði samningur Vegagerðarinnar við Flugfélagið þá fallið úr gildi.

Eftir útboð á flugleiðinni frá Reykjavík til Hafnar hafi verið ljóst að aðeins tveir bjóðendur væru, þ.e. Íslandsflug og Flugfélagið en Íslandsflug hafi fengið verkið. Flugfélagið Jörvík hafi ekki tekið þátt í útboðinu.

Samningar við Íslandsflug um afgreiðslu flugvéla þeirra á Reykjavíkurflugvelli og samningur um að hægt sé að bóka sæti í flug hjá Íslandsflugi gegnum bókunarkerfi félagsins séu gerðir á viðskiptalegum grundvelli. Þessi samvinna Íslandsflugs og Flugfélags Íslands komi til vegna þess að Íslandsflug hafi ekki eigin aðstöðu á Reykjavíkurflugvelli og vegna ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 10/1997. Í ákvörðun samkeppnisráðs segir: „*Ef aðili sem nú hefur ekki yfir að ráða flugafgreiðslu á Reykjavíkurflugvelli hefur áætlunarflug til eða frá flugvellingum og honum er ókleift, t.d. vegna skipulagsmála flugvallarins, að koma sér upp eigin aðstöðu þar, skal Flugfélag Íslands, að fenginni beiðni frá viðkomandi, annast flugafgreiðslu fyrir hinn nýja aðila eða skapa honum aðstöðu til eigin afgreiðslu á grundvelli umsaminnar þóknunar. Kjör Flugfélags Íslands skulu byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum*“. Jafnframt er bent á að Flugfélagið Jörvík hafi yfir að ráða eigin aðstöðu á Reykjavíkurflugvelli til að annast flugafgreiðslu.

Loks bendir Flugfélag Íslands á að samkvæmt fyrri ákvörðunum samkeppnisráðs er varði flugrekstur hafi hver og ein flugleið verið talin sérstakur markaður í samkeppnislegu tilliti. Flugfélagið fljúgi ekki til sömu áfangastaða og Flugfélagið Jörvík og séu félögin því ekki í samkeppnisrekstri.

Með vísan til alls ofangreinds telur Flugfélagið að ekki séu efni til íhlutunar af hálfu samkeppnisyfirvalda í tilefni af erindi Flugfélagsins Jörvíkur.

## 5.

Eftir að hafa ítrekað óskað eftir umsögn samgönguráðuneytisins, barst hún þann 30. ágúst sl. Þar kemur m.a. fram að úthlutun flugleiða sem njóti styrkja hafi verið með eðlilegum hætti. Innanlandsflug hafi verið gefið frjálst 1997 og hafi samkeppnin farið vel af stað. Fljótlega hafi þó farið að halla undan fæti og hafi áætlunarflug dregist verulega saman. Hluti af skýringunni hafi verið stórstígar framfarir á vegakerfi landsins þannig að á vissum svæðum hafi innanlandsflug orðið úrelt sem samgöngumáti. Alþingi hafi þá um nokkra hríð veitt smáa styrki til flugleiðanna Reykjavík-Gjögur og Akureyri-Grímsey í gegnum fjárlagaliði ráðuneytisins enda sé um mjög afskekkt staði að ræða.

Eftir því sem áfangastöðum hafi fækkað hafi komið fram kröfur um að stjórnvöld tryggðu á einhvern hátt flugsamgöngur á ákveðna staði. Ákveðið hafi verið að bjóða út flug til nokkurra staða. Útboðin hafi verið með tvennum hætti, þ.e. annars vegar

hafi verið boðið út sameiginlegt áætlunarflug og sjúkraflug í gegnum Ríkiskaup og hins vegar hafi verið boðnar út flugleiðir í samræmi við reglugerð ESB nr. 2408/92 og sé þá boðið út á öllu EES svæðinu. Aðgengi að þessum verkefnum hafi því ekki á nokkurn hátt verið takmarkað.

Hvað varði flug til Vestmannaeyja og Hafnar í Hornafirði vill ráðuneytið taka fram að Flugfélagið Jórvík hafi hvenær sem er getað hafið flug til þessara staða. Sé litið nánar á Höfn þá hafi Flugfélag Íslands verið búíð að ákveða að leggja niður flug þangað frá og með 1. október 2001. Síðan hafi félagið ákveðið að framlengja flugið um einn mánuð væntanlega í þeirri von að fram komi nýjar fyrirætlanir stjórnvalda um styrk á þessari leið. Önnur flugfélög hafi hvenær sem er getað hafið flug til Hafnar á þessum tíma en þá hefði ekki komið til styrkveitingar til handa Flugfélagi Íslands. Flugfélagið Jórvík hafi ekki sýnt þess nein merki í reynd enda þótt félagið hafi gefið út yfirlýsingar um að það væri tilbúið að taka við af Flugfélagi Íslands þar sem engar hentugar flugvélar hafi verið í eigu félagsins hvorki þá né síðar.

Eftir að ákveðið hafi verið að bjóða út flug til Hafnar hafi verið leitað leiða til að tryggja flugsamgöngur við Höfn til bráðabirgða þar til að útboð færi fram en framkvæmd útboðs geti tekið sex til átta mánuði á EES-svæðinu. Í viðræðum við ESA hafi komið fram að stofnunin líti á bráðabirgðasamning af þessu tagi sem ríkisstyrk sem ESA þurfi að samþykkja. Nú hafi útboðið farið fram í samræmi við reglugerð 2408/92. Aðeins hafi verið tveir bjóðendur þ.e. Flugfélag Íslands og Íslandsflug og hafi Íslandsflug hlotið verkefnið, sem hafi þó ekki enn verið formlega veitt þar sem að skv. reglum geti ennþá hvaða flugfélag sem er hafið flug til Hafnar án styrkja þ.m.t. Flugfélagið Jórvík. Ljóst sé þó að félagið verði að hafa til þess hentugar og nógu stórar flugvélar þar sem gerð sé mjög eðlileg krafa um 16 farþega vélar sem búnar skuli hverfihreyflum. Ekki sé vitað til þess að Jórvík hafi yfir slíkum vélum að ráða.

Um flugið til Vestmannaeyja gildi að mörgu leyti það sama en áréttað sé þó að það flug sé ekki ríkisstyrkt í dag. Flugfélagið Jórvík hafi hvenær sem er getað hafið áætlunarflug til Vestmannaeyja sem það hafi og gert. Það sé fjarstæða að halda því fram að stjórnvöld hafi reynt að bregða fyrir félagið fæti.

## 6.

Athugasemdir Flugfélags Íslands og samgönguráðuneytisins voru sendar kvartanda til upplýsinga og eftir atvikum athugasemda.

Í athugasemdum kvartanda, dags. 15. nóvember sl., kemur fram að aðstöðumunur milli Flugfélags Íslands og Jórvíkur sé mikill. Flugfélagið Jórvík sé mun minna og með færri og minni flugvélar. Í greinargerð samgönguráðuneytisins komi fram alveg nýjar og óvæntar upplýsingar, sem séu þær að ráðuneytið og Flugfélag Íslands hafi verið búin að semja um að Flugfélagið fengi styrki til að reka flugið áfram og þar með

hafi Flugfélagið haldið áfram áætlunarflugi til Hafnar. Baktrygging ríkissjóðs til Flugfélagsins hafi gert út af við samkeppni af hálfu Jórvíkur.

Flugfélag Íslands viðurkenni í umsögn sinni að félaginu hafi verið tryggð einhver fjárhagsleg aðstoð á sama tíma og Jórvík hafi ákveðið að sinna flugi til Hafnar án nokkurra ríkisstyrkja. Þetta gefi tilefni til frekari rannsókna af hálfu samkeppnisyfirvalda.

Einnig segir í athugasemdum Jórvíkur: „*Hvað varðar síendurteknar tilvitnanir í atriði í samningi FÍ við Vegagerðina er það að segja að sá samningur var gerður í apríl árið 2002 og því hæfur vandi að setja það sem aðilar vildu í þann samning til að sýna hlutleysi og aðskilnað, enda var löngu fyrir þann tíma komin fram kvörtun Jórvíkur til Samkeppnisstofnunar sem þeim var að fullu kunnugt um. Sérstaka athygli vekur að FÍ heldur því fram að þeir einir hefðu þá flugvél sem krafist væri til flugs á Hornafjörð en þegar að útboði kom sl. vor var hvergi að sjá kröfu um flugvél með 19 sæti og jafnþrýstibúnaði eins og þeir nefna að krafa hafi verið gerð um.*

*Sjónarmið beggja flugfélaganna um að hverjum sem vildi mátti taka upp áætlunarflug til Hafnar og Vestmannaeyja ganga ekki upp þegar til dæmis FÍ hefur að bjóða Fokker F-50 flugvélar gagnvart Jórvík hf. sem hafði 9-10 sæta flugvélar en var með samninga við erlenda aðila um að leggja til Jet-Stream 31, sem eru 19 sæta flugvél með jafnþrýstibúnaði ásamt áhöfn fyrstu mánuðina meðan rekstur þeirra var að fara af stað“.*

Jafnframt segir að samtvinnaðir hagsmunir Flugfélags Íslands og Íslandsflugs séu að halda nýjum flugrekendum utan við áætlunarflugið og gera í sameiningu út á ríkisstyrki á áætlunarleiðum sínum. Samstarf Flugfélagsins og Íslandsflugs sé eitt og út af fyrir sig tortryggilegt og það sé orðið svo náið í Vestmannaeyjafluginu að almennur farþegi haldi að hann hafi á síðustu mánuðum flogið með Flugfélaginu í áætlunarflugi þangað þótt það eigi að heita að Íslandsflug annist þá flugleið og reki hana.

Ítrekað sé að í ljósi þess að Flugfélag Íslands njóti margvíslegra styrkja vegna flugreksturs síns og fjárhagslegum aðskilnaði á ríkisstyrktu flugi annars vegar og almennum flugrekstri hins vegar sé ekki til að dreifa hjá félaginu, sé alveg á hreinu að Flugfélagið hafi bolað Jórvík út úr flugi til Hafnar í krafti þeirra ríkisstyrkja sem félagði njóti nú þegar og hafi samið um.

Jafnframt eru ítrekuð sjónarmið í fyrri greinargerð um flug Íslandsflugs til ýmissa staða og óeðlilega og samkeppnishamlandi samvinnu Íslandsflugs og Flugfélags Íslands vegna bókunarkerfis og sameiginlegrar flugafgreiðslu í Reykjavík og Vestmannaeyjum. Þá eru ítrekaðar ásakanir á hendur Flugfélagi Íslands og

Íslandsflugi um að félögin skipti á milli sín öllu áætlunarflugi á Íslandi og standi saman um að koma í veg fyrir að Jórvík komist þar að.

#### 7.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Flugfélagi Íslands og samgönguráðuneytinu til upplýsinga.

Samgönguráðuneytið taldi með bréfi, dags. 20. nóvember sl., ástæðu til að koma að athugasemdum. Ráðuneytið fullyrðir að engir baksamningar hafi verið gerðir við Flugfélag Íslands fyrir þann tíma sem félagið hafi ákveðið að hætta að fljúga til Hafnar. Það hafi verið sjálfstæð ákvörðun félagsins að halda áfram flugi til Hafnar í aðeins einn mánuð. Í þeim mánuði hafi ráðherra gefið út sína yfirlýsingu enda þessar samgöngur að verða komnar í óefni og engin sjáanleg merki þess að neitt flug yrði eftir lok október hvorki frá Flugfélaginu Jórvík, Flugfélagi Íslands né öðrum. Hvenær sem er fram að þeim tíma hafi Jórvík getað hafið áætlunarflug til Hafnar og reyndar lengur. Í framhaldi af þessu hafi samningaviðræður við Flugfélagið hafist enda um neyðarrétt að ræða. ESA hafi síðan samþykkt þann bráðabirgðasamning sem gerður hafi verið og heimilað ríkisstyrk. Flug á umræddri flugleið hafi síðan verið boðið út og þá hafi aðeins verið tveir bjóðendur, þ.e. Flugfélag Íslands og Íslandsflug. Jórvík sem hafi haft tækifæri til þess að hefja þetta flug allan tímann fram að bráðabirgðasamningi, hafi ekki gert það og hafi ekki heldur boðið á móti þessum félögum. Íslandsflug hafi á grundvelli síns tilboðs hlotið verkið en Flugfélag Íslands hafi hætt flugi til Hafnar eftir að hafa sinnt því í áratugi, svo meint misbeiting hafi ekki varað lengi.

#### 8.

Aðilum máls voru sendar athugasemdir samgönguráðuneytisins til upplýsinga.

### III.

#### Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 13. febrúar 2003, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir og Tryggvi Axelsson.

#### 1.

Umkvörtunarefni Flugfélagsins Jórvíkur í máli þessu er tvíþætt. Annars vegar er kvartað yfir áætlunarflugi Flugfélags Reykjavíkur á flugleiðinni til Hafnar í Hornafirði. Umrædd flugleið sé ríkisstyrkt og skekki það samkeppnisstöðu félagsins að geta ekki keppt á jafnræðisgrundvelli við Flugfélag Íslands. Hins vegar er kvartað yfir samningi Íslandsflugs og Flugfélags Íslands um afgreiðslu á farþegum



Íslandsflugs á Reykjavíkurlflugvelli og í Vestmannaeyjum. Kvartandi óskar eftir því að Samkeppnisstofnun rannsaki og kanni stöðu Jórvíkur í samkeppninni við flugfélögin sem þiggi ríkisstyrki.

Samgönguráðuneytið telur að úthlutun styrkja til Flugfélagsins hafi verið með lögmaetum hætti. Þegar upp hafi komið sú staða að Flugfélag Íslands hefði ekki í hyggju að halda uppi áætlunarflugi til Hafnar hafi verið ákveðið að veita félaginu styrk frá og með 1. október 2001 til og með 30. september 2002 svo að halda mætti uppi áætlunarflugi. Sú styrkveiting hafi verið samþykkt af Eftirlitsstofnun EFTA að því tilskildu að efnt yrði til útboðs að samningstímanum loknum. Í umræddum samningi við Flugfélag Íslands komi nákvæmlega fram hvaða flugvélar megi nota á flugleiðinni, þ.e. Metro og Fokker flugvélar, og samningurinn falli sjálfkrafa úr gildi ef annar flugrekandi bjóðist til að sinna áætlunarfluginu án styrks frá ríkinu. Lögð sé rík áhersla á að þær flugvélar sem notaðar séu til flugsins séu 19 sæta vélar búnar hverfihreyflum. Útboðið hafi nú þegar farið fram og hafi valið verið á milli tveggja tilboðsgjafa, Flugfélags Íslands og Íslandsflugs, og hafi verið samið við Íslandsflug um að fljúga áætlunarflug til Hafnar. Flugfélagið Jórvík hafi ekki verið meðal tilboðsgjafa.

Flugfélag Íslands kveður skýrt koma fram í samningi sínum um áætlunarflug til Hafnar að skilja beri að bókhald vegna reksturs þeirrar áætlunarleiðar frá öðrum rekstri og hafi það verið gert. Þar komi greinilega fram að sá styrkur sem veittur hafi verið til að halda uppi flugi á þessari leið hafi ekki nægt til að reka þessa flugleið án taps. Styrkurinn geti því ekki hafa runnið til annarra verkefna. Flugfélagið hafi gert tilboð auk Íslandsflugs í útboði samgönguráðuneytisins á flugleiðinni og hafi Íslandsflug fengið verkið frá og með 1. nóvember s.l. Flugfélagið Jórvík hafi ekki treyst sér til að taka þátt í útboðinu. Af fordæmum samkeppnisráðs megi ráða að hver flugleið sé sérstakur markaður og þar sem Flugfélagið fljúgi ekki á sömu áfangastaði og Flugfélagið Jórvík séu þessi félög ekki í samkeppni.

Varðandi samning Flugfélagsins við Íslandsflug um afgreiðslu flugvéla Íslandsflugs á Reykjavíkurlflugvelli og að hægt sé að bóka sæti í flug hjá Íslandsflugi gegnum Flugfélagið þá séu þeir samningar gerðir á hreinum viðskiptagrunni. Ástæðu þeirrar samvinnu megi rekja til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 10/1997 þar sem sú samningsskylda hafi verið lögð á félagið. Rétt sé að áréttu að Flugfélagið Jórvík hafi yfir að ráða eigin aðstöðu á Reykjavíkurlflugvelli til að annast flugafgreiðslu.

## 2.

Kvartandi óskar eftir að samkeppnisráð rannsaki það samkeppnisumhverfi sem fyrirtækið búi við. Af gögnum málsins má ætla að það sé aðallega tvennt sem kvartandi óskar eftir að sé skoðað, þ.e. ríkisstyrkir þeir sem Flugfélag Íslands þiggi og samvinna milli Flugfélagsins og Íslandsflugs. Hvoru tveggja skekki að mati

kvartanda samkeppnisstöðu Flugfélagsins Jórvíkur. Verður fyrst fjallað um ríkisstyrki til Flugfélags Íslands.

Kvartandi er sérstaklega ósáttur við þann skammtímasamning sem gerður hafi verið við Flugfélagið um flug til Hafnar þar sem hann hafi falið í sér afturvirka fjárhagsaðstoð. Sá samningur rann út þann 30. september 2002. Fram hefur komið að umræddur samningur hafi verið samþykktur af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Þann 24. maí 2002 tók Eftirlitsstofnun EFTA ákvörðun nr. 83/02/COL um að mótmæla ekki þeim styrk til Flugfélags Íslands sem fólst í samningnum. Í stuttu máli voru niðurstöður ESA þær að íslensk stjórnvöld hefðu sýnt fram á að ómögulegt hefði verið að fara eftir ákvæðum 4. gr. reglugerðar (EB) nr. 2408/92 um útboð þar sem það hefði torveldað flugþjónustu sem veitt er í almannapágu. Einnig taldi ESA að aðgerðir hins opinbera hefðu ekki gengið lengra en nauðsynlegt var til að tryggja flugþjónustu þangað til formlegt útboð færi fram. Þar af leiðandi væri styrkur ríkisins til Flugfélags Íslands vegna flugs milli Reykjavíkur og Hafnar samrýmanlegur EES samningnum, sbr. 2. mgr. 59. gr. hans.

Eins og fram hefur komið var skilyrði fyrir samþykki ESA að bjóða skyldi flugið út á EES svæðinu. Því væri aðeins um tímabundið ástand að ræða. Samningurinn fæli heldur ekki í sér einkarétt Flugfélags Íslands til flugsins. Í ljósi ofangreinds er styrkur sá sem Flugfélagi Íslands var veittur með umræddum skammtímasamningi lögmætur og er samkeppnisráð bundið af þeirri ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA, sbr. lög nr. 2/1992.

Samkeppnisráð sér að öðru leyti ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá styrkveitingu sem hér um ræðir.

### 3.

Kvartandi fullyrðir að Flugfélag Íslands njóti margvíslegra styrkja vegna flugreksturs síns og að fjárhagslegum aðskilnaði sé ekki til að dreifa. Í samningi þeim sem Vegagerðin gerði við Flugfélagið um áætlunarflug til Hafnar kemur fram í 3. gr. að flugrekanda, þ.e. Flugfélagi Íslands, beri að aðskilja bókhald vegna reksturs framangreindrar áætlunarleiðar frá öðrum rekstri. Í bókhaldsgögnum sem Samkeppnisstofnun aflaði hjá Flugfélaginu eru tekjur og gjöld vegna þessarar flugleiðar gerð upp sérstaklega. Þrátt fyrir styrkveitingar vegna umræddrar áætlunarleiðar kemur fram í bókhaldi Flugfélagsins að hallarekstur hefur verið á henni. Með því er sýnt fram á að styrkurinn vegna áætlunarflugs á flugleiðinni Reykjavík-Höfn hefur ekki verið notaður til að niðurgreiða rekstur á öðrum flugleiðum. Um aðskilnað er að ræða í bókhaldi félagsins og verður ekki séð að um niðurgreiðslur á öðrum flugleiðum sé að ræða með styrktarfjárhæðinni. Hjá Vegagerðinni, sem hefur tekið við réttindum og skyldum samgönguráðuneytisins, fengust þær upplýsingar að þegar gengið væri til samninga að undangengnum

útboðum væri reglan sú að setja sérstakt ákvæði inn í viðkomandi samninga sem kvæði á um fjárhagslegan aðskilnað.

Eins og fram hefur komið hér að ofan var áætlunarflug til Hafnar síðan boðið út. Þjóðendur voru aðeins tveir, Flugfélag Íslands og Íslandsflug. Í kjölfar útboðsins var gengið til samninga við Íslandsflug. Um það útboð gilda lög nr. 63/1993 um framkvæmd útboða, ákvæði laga nr. 94/2001 um opinber innkaup ásamt reglugerð ráðsins nr. 2408/92/EBE, sbr. auglýsingu nr. 439/1994.

Með vísan til framanritaðs verður ekki séð að ríkisstyrkir þeir sem hér um ræðir eða framkvæmd styrkveitinga hafi farið gegn markmiði eða einstökum ákvæðum samkeppnislaga.

Samkeppnisráð vill jafnframt árétta að útboðsleiðin fellur vel að markmiði samkeppnislaga og ef rétt er að staðið er útboð samkeppnishvetjandi og til þess fallið að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

#### 4.

Í máli þessu kemur fram að Íslandsflug hafi samið við Flugfélag Íslands um afgreiðslu flugvéla þeirra á Reykjavíkflugvelli og aðgang að bókunarkerfi. Kvartandi telur umrætt samstarf hugsanlega fela í sér brot á samkeppnislögum.

Samkeppnisstofnun óskaði eftir afriti af umræddum samningi. Um er að ræða tvo samninga. Annar snýr að umboði Flugfélagsins til að selja farþega- og fraktflutninga í áætlunarflugi Íslandsflugs innanlands og hinn snýr að afgreiðslu í Reykjavík og Vestmannaeyjum. Efni og ákvæði ofangreindra samninga bera ekki með sér að um brot á samkeppnislögum sé að ræða. Í því sambandi verður einnig að vísa til skilyrðis varðandi aðstöðu á flugvöllum í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/1997, Samruni innlanlandsflugs Flugleiða hf. og Flugfélags Norðurlands hf. Þar segir: „*Ef aðili sem nú hefur ekki yfir að ráða flugafgreiðslu á Reykjavíkflugvelli hefur áætlunarflug til eða frá flugvöllinum og honum er ókleift, t.d. vegna skipulagsmála flugvallarins, að koma sér upp eigin aðstöðu þar, skal Flugfélag Íslands, að fenginni beiðni frá viðkomandi, annast flugafgreiðslu fyrir hinn nýja aðila eða skapa honum aðstöðu til eigin afgreiðslu á grundvelli umsaminnar þóknunar. Kjör Flugfélags Íslands skulu byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum*“.

Með vísan til framanritaðs getur samkeppnisráð ekki fallist á það með kvartanda að umrædd samvinna félaganna sé til þess fallin að raska samkeppni.

**IV.**  
**Ákvörðunarorð:**

**„Ekki er ástæða til að hafast frekar að vegna máls þessa.**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá úrskurð Áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. [4/2003](#)]*