



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Innanríkisráðuneytið
B.t. Gunnars Arnar Indriðasonar
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. september 2014
Tilv.: 1409001

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts sem barst frá innanríkisráðuneytinu þann 2. september sl. þar sem meðfylgjandi voru drög að nýrri reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla og veittur var kostur á því að senda ráðuneytinu umsögn vegna hennar (tilvísun í mál ráðuneytis: IRR14090006). Kemur fram að markmið reglugerðarinnar sé að innleiða að nýju reglugerð ráðsins (EBE) nr. 95/93, með áorðnum breytingum en hún hafi verið innleidd hér á landi með reglugerð nr. 1050/2008. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi gert athugasemdir við ákvæði reglugerðar nr. 1050/2008 og ráðuneytið ákveðið að bregðast við athugasemdunum með því að innleiða efnisákvæði reglugerðarinnar með nýrri reglugerð sem nú liggja fyrir í drögum. Þá kemur fram að helstu breytingar sem felast í nýrri reglugerð séu að Samgöngustofa teljist valdbært stjórnvald að því er varði gildissvið reglugerðarinnar hér á landi. Verði byggt á efnisákvæðum reglugerðar (EBE) nr. 95/93, með áorðnum breytingum, eins og þau hafi verið birt í EES-viðbæti við stjórnartíðindi ESB. Lagastoð sé að finna í 1. mgr. 57. gr. c, 3. mgr. 76. gr., sbr. 145. gr. laga um loftferðir nr. 60/1998 með síðari breytingum.

Í drögum kemur fram að markmið reglugerðarinnar sé að afkastageta flugvalla, þar sem flugumferð sé mikil, verði sem mest og sveigjanlegust á grundvelli sameiginlegra reglna sem teknar hafi verið upp í EES-samninginn. Með þessum hætti sé stuðlað að aukinni samkeppni á hinu Evrópska efnahagssvæði. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni draga umræddrar reglugerðar og vill leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna hennar.



Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við drög að nýrri reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla

Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla og fagnar því að skýrt sé tekið fram í 1. gr. í drögunum að eitt af markmiðum hennar sé að auka samkeppni á hinu Evrópska efnahagssvæði. Breytingarnar eru gerðar vegna þess að í kjölfar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013 og úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 10 og 11/2013 hóf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) mál gagnvart íslenskum stjórnvöldum þar sem gerðar voru athugasemdir við að reglugerð nr. 1050/2008 hefði ekki verið rétt innleidd samkvæmt EES-samningnum að mati ESA. Í bréfi ESA til innanríkisráðuneytisins þar um frá 19. mars 2014, sem barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi ráðuneytisins frá 7. apríl 2014, voru gerðar margvíslegar athugasemdir við ákvæði reglugerðarinnar og beitingu hennar á Keflavíkflugvelli sem er svokallaður þriðja stigs flugvöllur, þ.e. að fullu samræmdur. Voru m.a. gerðar athugasemdir við að Isavia tilnefni og geri samning við samræmingarstjóra og greiði jafnframt fyrir þjónustu hans. Það sé ekki hlutverk Isavia að úthluta afgreiðslutímum en eftir sem áður hafi félagið yfirumsjón með starfsemi samræmingarstjóra.¹ Isavia beri því endanlega ábyrgð á allri starfsemi flugvallarins, þar með talið tilnefningu á samræmingarstjóra og uppsögn á samningi við hann. Samkvæmt þessu var það því mat ESA að ekki sé fullnægjandi aðskilnaður á milli samræmingarstjóra annars vegar og Isavia hins vegar. Sjálfstæði samræmingarstjóra sé því ekki tryggt. Þá voru einnig gerðar athugasemdir við að samkvæmt reglugerð nr. 1050/2008 sé ekki tryggt að óháður aðili leggi mat á afkastagetu flugvallar.²

Sem fyrr segir gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við þessar fyrirhuguðu breytingar á reglugerðinni enda virðast þær mæta að öllu leyti þeim athugasemdum og kröfum sem ESA gerði í nefndu bréfi sínu til innanríkisráðuneytisins. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar mikilvægt að markmið reglugerðarinnar um aukna samkeppni nái fram að ganga í ríkara mæli en áður enda veitir hún eftir sem áður svigrúm til að hafa hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við úthlutun afgreiðslutíma. Sem kunnugt er hefur Samkeppniseftirlitið síðustu misseri haft mál til skoðunar þar sem kvartað hefur verið yfir fyrirkomulagi við úthlutun afgreiðslutíma, sbr. m.a. mál sem leiddi til áðurnefndrar ákvörðunar eftirlitsins nr. 25/2013 og úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 10 og 11/2013. Í þessum málum hefur eftirlitið lagt á það mikla áherslu að nýjum keppinautum í áætlunarflugi verði úthlutað afgreiðslutímum á eftirsóttum brottfarartímum til

¹ Um þetta segir í bréfinu: „Isavia pays for the services of the slot coordinator. Isavia does not allocate slots, but is in charge of supervising the activities of the slot coordinator. As a result of this set-up, Isavia bears the final responsibility for every aspect of the airport's operations, including the appointment of the slot coordinator or rescinding the agreement with the slot coordinator.”

² Um þetta segir í bréfinu: „The Directorate notes that according to Article 3(3) of Regulation 1050/2008, it is either the management body of the airport or any other competent authority that is responsible for ensuring that the necessary capacity analysis is carried out. Hence, under the current organisational setup at KEF airport, this responsibility is incumbent on Isavia, as the management body of the airport. The Directorate takes the view that in this respect, Article 3(3) of the Act implies that the EEA State has a responsibility to ensure that a thorough capacity analysis is carried out by the airport's management body. Hence, according to the Act, the competent body responsible for ensuring this and the airport's management body carrying out the analysis shall be independent from each other.”



að auðvelda þeim uppbyggingu leiðarkerfis í flugi til og frá Íslandi og þar með að efla samkeppni á mikilvægum neytendamörkuðum. Í þessu samhengi telur Samkeppniseftirlitið því rétt að greina í stuttu máli nánar frá þessum málum og þann lærdóm sem að mati eftirlitsins má draga af þeim, en þau skipta miklu máli um það hvernig reglugerð um úthlutun afgreiðslutíma verður beitt hér á landi í framtíðinni.

Mál og sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem varða úthlutun afgreiðslutíma

Almennt

Flugsamgöngur hafa gríðarlega þýðingu fyrir neytendur hér á landi og reyndar allt íslenskt efnahagslíf. Landfræðileg lega landsins gerir það að verkum að aðrar samgönguleiðir eru ekki í boði í fólksflutningum. Hvers konar samkeppnishindranir á þessu sviði geta því haft mjög skaðlegar afleiðingar. Á sama hátt getur virk samkeppni bætt lífskjör og styrkt efnahagslífið á mörgum sviðum.

Samkeppnisaðstæður á mörkuðum tengdum flugsamgöngum hafa ítrekað komið til rannsóknar Samkeppniseftirlitsins og hafa þær einkum varðað stöðu og háttsemi Icelandair og aðgerðir íslenskra flugmálayfirvalda og rekstraraðila Keflavíkurflugvallar. Icelandair ehf. (hér eftir Icelandair) nýtur gríðarlega sterkrar stöðu í áætlunarflugi til og frá Íslandi og hefur verið skilgreint markaðsráðandi í fyrri málum samkeppnisyfirvalda. Í tvígang hefur Samkeppniseftirlitið komist að þeirri niðurstöðu að Icelandair hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína með undirverðlagningu á flugleiðum þar sem nýr keppinautur hóf samkeppni. Einnig hefur Samkeppniseftirlitið sektað dótturfélag Icelandair sem sinnir flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli, fyrir að misnota markaðsráðandi stöðu sína gagnvart litlum keppinauti í flugafgreiðslu.

Lega Íslands á miðri flugleið á milli Evrópu og Ameríku gerir það ákjósanlegt fyrir flugfélög sem eru með höfuðstöðvar á Íslandi að sinna í einni samfellu fólksflutningum til og frá Íslandi og fólksflutningum á milli meginlandanna tveggja. Til þess að slík viðskiptaáætlun sé vænleg þurfa flugfélögin að fá úthlutað ákjósanlegum flugafgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli, að morgni til Evrópu og síðdegis til Ameríku. Icelandair hefur um áratugaskeið byggt starfsemi sína á fólksflutningum milli Evrópu og Ameríku með viðkomu á Íslandi. Lengst af hefur flugfélagið setið eitt að þessum flutningum. Fyrir nokkrum árum freistaði Iceland Express þess að keppa við Icelandair á þessum grunni en varð hins vegar ekki ágengt. Sterkar vísbendingar eru um að ein helsta ástæða þess hafi verið að félagið fékk ekki úthlutað ákjósanlegum flugafgreiðslutímum.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013

Í mars árið 2013 kvartaði flugfélagið WOW Air til Samkeppniseftirlitsins vegna fyrirkomulags við úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Í erindinu var rökstutt að fyrirkomulagið sem felur í sér að flugvöllurinn er með skammtaðan afgreiðslutíma (3. stigs flugvöllur) fæli í sér röskun á samkeppni. Á grundvelli hefðarréttar hefur langflestum afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli á álagstímum verið úthlutað til frambúðar til Icelandair, en það flugfélag hefur sterka stöðu á flugvöllinum með 75-80% hlutdeild í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Benti WOW Air á að þetta fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutímum kæmi í veg fyrir að



félagið gæti keppt við Icelandair með því að byggja upp leiðakerfi eða tengiflug á milli Evrópu og Bandaríkjanna þar sem Keflavíkurflugvöllur er miðstöð tengiflugsins. Í málinu lá fyrir að forsenda þess að WOW Air gæti byggt upp slíkt leiðarkerfi með samkeppnishæfum hætti væri sú að flugfélagið fengi afgreiðslutíma á álagstímum, þ.e. á morgnana (helst á milli kl. 7:00 og 8:00) og síðdegis (helst á milli kl. 16:00 og 17:30).

Athugun Samkeppniseftirlitsins leiddi í ljós að Icelandair hefði ekki aðeins notið forgangs við úthlutun á fyrirliggjandi afgreiðslutímum heldur jafnframt notið forgangs við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum á álagstímum sem komu til úthlutunar sumarið 2013 þegar afkastageta Keflavíkurflugvallar var aukin og nýtt flugstæði á flugvellinginum tekið í notkun. Við þá úthlutun var ekki litið til samkeppnisjónarmiða sem þó er eitt af þeim sjónarmiðum sem ber að líta til við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum.³ Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að hafa í huga að Keflavíkurflugvöllur er nær eina gáttin þar sem farþegar geta ferðast til og frá Íslandi.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013 sem tekin var í málinu þann 1. nóvember 2013 var rökstutt að Icelandair nyti enn mikilla yfirburða á mörkuðum fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi. Þar skipti mestu máli há markaðshlutdeild félagsins og einokun (100% markaðshlutdeild) á nokkrum helstu áætlunarleiðum til og frá landinu. Á það sérstaklega við á flugleiðum á milli Íslands og Norður-Ameríku. Þá veitir leiðakerfi Icelandair, sem felur í sér tengiflug milli áfangastaða í Evrópu og Bandaríkjum Norður-Ameríku, félaginu mikið forskot, meðal annars vegna tengifarþega. Athugun Samkeppniseftirlitsins leiddi í ljós að afgreiðslutímar á ákveðnum tímum eru mikilvægir til að byggja upp slíkt leiðarkerfi, en með því næst hámarksnýting á flugvélum, þ.e. tvær ferðir frá Íslandi innan sama sólarhringsins auk þess sem tengifarþegar bættust við sem myndi auka hagkvæmni flugsins. Að mati eftirlitsins er það því mikilvæg forsenda fyrir samkeppni í áætlunarflugi til og frá Íslandi að aðrir keppinautar sem fljúga frá Íslandi hafi möguleika á því að byggja upp leiðakerfi í flugi á milli áfangastaða í Evrópu og Bandaríkjunum Norður-Ameríku með Keflavíkurflugvöll sem tengistöð fyrir farþega.

Í málinu lá fyrir að afkastageta Keflavíkurflugvallar yrði aukin sumarið 2014 þegar eitt nýtt flugstæði var tekið í notkun. Eftirspurn eftir afgreiðslutímum á flugvellinginum á álagstímum frá bæði Icelandair og WOW Air var hins vegar mun meiri en framboðið. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í málinu var því sú að fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli hefði skaðleg áhrif á samkeppni og færi gegn markmiði samkeppnislaga. Að mati Samkeppniseftirlitsins hindraði fyrirkomulagið innkomu nýrra aðila inn á markaði fyrir áætlunarflug frá Íslandi og væri þess vegna til þess fallið að valda flugfarþegum tjóni.

Með heimild í 16. gr. samkeppnislaga og fyrirvara í 10. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 var því fyrir mælum beint til Isavia sem fer með framkvæmdastjórn Keflavíkurflugvallar. Fyrirmælin fólu það í sér að WOW Air skyldi fá úthlutað afgreiðslutímum á álagstímum á

³ Sjá t.d. IATA, Worldwide Slot Guidelines, 5. útg. ágúst 2013, kafli 7.4.1.c „*Competition: Coordinators should try to ensure that due account is taken of competitive factors in the allocation of available slots.*“ Líta ber til þessara leiðbeininga við úthlutun afgreiðslutíma sbr. 6. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 og mgr. 5 í 8. gr. reglugerðar ráðsins nr. 95/93 með síðari breytingum.



flugvöllinum. Í samkeppnislegu tilliti var það talið óviðunandi að aðferðafræði við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli ynni gegn því að nýr keppinautur gæti komið sér upp leiðarkerfi og veitt Icelandair raunhæfa samkeppni til frambúðar. Í þessu samhengi skipti yfirburðarstaða Icelandair á Keflavíkurflugvelli miklu máli og jafnframt sú staðreynd að flugvöllurinn er eini alþjóðaflugvöllurinn á Íslandi.

Nánar tiltekið var eftirfarandi fyrirætlun beint til Isavia:

- Við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli fyrir sumaráætlun 2014 skyldi WOW Air njóta forgangs þannig að félagið gæti með samkeppnishæfum hætti hafið flug síðdegis samkvæmt áætluninni á milli Keflavíkur og Bandaríkja Norður-Ameríku og um leið tengt þessi flug við morgunflug félagsins til áfangastaða í Evrópu.
- Forgangurinn skyldi fela í sér að WOW Air fengi afgreiðslutíma fyrir a.m.k. tvær brottfarir að morgni alla daga vikunnar á milli kl. 7:00 og 8:00 sem gætu þjónað flugi til áfangastaða í Evrópu og tvær brottfarir síðdegis á milli kl. 16:00 og 17:30 sem gætu þjónað flugi til áfangastaða í Bandaríkjum Norður-Ameríku.
- Isavia skyldi útbúa leiðbeiningar fyrir óháðan úthlutunaraðila þar sem fram kæmi með skýrum hætti að hann skyldi hafa samkeppnissjónarmið að leiðarljósi við úthlutun afgreiðslutíma. Skyldu leiðbeiningarnar m.a. fela það í sér að ef tvær eða fleiri umsóknir bærust um sömu afgreiðslutíma á tiltekinni áætlunarflugleið ætti umsókn þess félags þar sem hlutdeild miðað við fjölda farþega væri lægri almennt njóta forgangs.

Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 10 og 11/2013

Bæði Isavia og Icelandair áfrýjuðu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 10 og 11/2013 þann 28. febrúar 2013 var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins felld úr gildi. Í úrskurðinum var komist að þeirri niðurstöðu að samræmingarstjóri Keflavíkurflugvallar, sem er danskur aðili, færi með sjálfstætt stjórnarsýsluvald samkvæmt íslenskum lögum. Isavia hefði því ekki heimild til afskipta af úthlutun samræmingarstjóra á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli. Ætti þetta við jafnvel þó samningsákvæði um að Isavia gæti hvenær sem er sagt samræmingarstjóranum upp og að hann gæti ekki undir nokkrum kringumstæðum borið ábyrgð á kvörtunum vegna starfa sinna samkvæmt samningnum. Breyttu þessi atriði engu að mati áfrýjunarnefndar.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar var ekki tekin efnisleg afstaða til samkeppnisaðstæðna á Keflavíkurflugvelli, sem lágu til grundvallar upphaflegri ákvörðun. Ekki var því raskað þeirri niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins að núverandi fyrirkomulag úthlutunar á afgreiðslutímum hafi leitt til þess að Icelandair, langstærsti keppinauturinn, hefur forgang að nær öllum mikilvægustu afgreiðslutímum á flugvöllinum. Fyrirkomulagið takmarki þannig mjög möguleika annarra flugfélaga til þess að keppa við Icelandair og skaði því samkeppni á því mikilvæga sviði sem farþegaflug til og frá landinu er.

Fyrir áfrýjunarnefnd héldu bæði Isavia og Icelandair því fram að ósannað væri að afgreiðslutímar innan þessara tímamarka hentuðu betur en aðrir til að byggja upp leiðarkerfi



í flugi til og frá Íslandi. Umfjöllun eftirlitsins var þó ekki hrakin efnislega að nokkru leyti og niðurstaðan er eftir sem áður að öll flugfélög sem hafa leitast við að byggja upp leiðarkerfi í flugi frá Íslandi á liðnum árum, þ.e. Icelandair, WOW Air og áður Iceland Express, hafa sóst eftir afgreiðslutímum aðallega innan þessara tímamarka. Áfrýjunarnefnd tók ekki afstöðu til þessara atriða og WOW Air reyndist ekki unnt að hefja flug til Bandaríkjanna og byggja upp vísi að því leiðarkerfi sem til stóð enda fékk félagið ekki úthlutað nauðsynlegum afgreiðslutímum.

Málið fyrir dómstólum – beiðni um ráðgefandi álit EFTA dómstólsins

WOW Air kærði úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála til Héraðsdóms Reykjavíkur með stefnu þann 20. mars 2014. Dómur héraðsdóms var kveðinn upp þann 9. maí 2014 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að málið væri vanreifað í stefnu af hálfu WOW Air og óljóst varðandi hagsmuni flugfélagsins af niðurstöðu málsins. Var málinu því vísað frá dómi. WOW Air kærði þann 13. maí 2014 þessa niðurstöðu til Hæstaréttar Íslands og fór fram á að úrskurður héraðsdóms yrði felldur úr gildi og lagt fyrir dóminn að taka málið til efnismeðferðar. Með dómi Hæstaréttar frá 16. júní 2014 var úrskurður héraðsdóms felldur úr gildi og lagt fyrir héraðsdómara að taka málið til efnislegrar meðferðar. Það gerði héraðsdómur og undir meðferð málsins kom fram beiðni bæði frá Icelandair og Isavia um að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA dómstólsins, m.a. um stöðu samræmingarstjóra samkvæmt reglugerðinni. Héraðsdómur hafnaði þeirri beiðni með dómi þann 17. júlí 2014 m.a. á þeim grundvelli að ekki fengist séð að svör EFTA dómstólsins við spurningum Icelandair og Isavia gætu haft þýðingu fyrir úrlausn málsins. Bæði Isavia og Icelandair skutu þeirri niðurstöðu héraðsdóms til Hæstaréttar með kærum þann 22. júlí 2014 (Isavia) og 30. júlí 2014 (Icelandair). Dómur Hæstaréttar lá fyrir þann 18. ágúst 2014. Í dómnum kemur fram sú niðurstaða að rétt sé að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins varðandi m.a. eftirfarandi atriði:

- Hvort samræmingarstjóri hafi sjálfstætt stjórnsýsluvald.
- Hvort það sé hlutverk samkeppnisyrivalda í aðildarríkjum að fást við kvartanir sem reistar eru á samkeppnissjónarmiðum og tengjast úthlutun afgreiðslutíma.
- Hvort samkeppnisyrivöld í aðildarríkjum eigi að beina ákvörðun, sem felur í sér fyrirmæli um úthlutun afgreiðslutíma, til þess aðila sem fer með flugvallarstjórn eða samræmingarstjóra.



Ný kvörtun frá WOW Air

Samhliða því að deilt er um úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála fyrir dómstólum hefur Samkeppniseftirlitið tekið til meðferðar nýja kvörtun frá WOW Air, sem barst í apríl 2014. Í erindinu er aftur kvartað yfir fyrirkomulagi við úthlutun afgreiðslutíma og því haldið fram að það standi í vegi fyrir að flugfélagið geti hafið áætlunarflug til Bandaríkjanna vorið 2015 og byggt upp leiðarkerfi í flugi á milli áfangastaða í Evrópu og Bandaríkjunum með Ísland sem tengistöð fyrir farþega. Í kvörtuninni er byggt á sömu sjónarmiðum og í fyrri kvörtun.

Í ljósi úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála er óljóst að hverjum skuli beina málinu. Af þeim sökum hefur Samkeppniseftirlitið fyrst um sinn beint hinu nýja máli bæði að Isavia og Airport Coordination Denmark sem annast samræmingu Keflavíkurflugvallar.

Samantekt - lærdómur

Framangreint mál sýnir að fyrirkomulag við úthlutun afgreiðslutíma getur haft mikil áhrif á samkeppni í áætlunarflugi og möguleika nýrra aðila til að koma inn á markaðinn. Þetta á enn frekar við um flugmarkaði til og frá Íslandi, en fólksflutningar til og frá landinu fara nær alfarið fram í gegnum Keflavíkurflugvöll.

Málið varpar ljósi á það hvernig fyrirkomulag úthlutunar á afgreiðslutímum í flugi getur stuðlað að því að stór og rótgróinn keppinautur njóti verndar gagnvart nýjum og minni keppinautum. Stjórnvöld hafa ákveðið að Keflavíkurflugvöllur skuli vera flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma (3. stigs flugvöllur) líkt og flestir alþjóðaflugvellir í Evrópu. Það felur meðal annars í sér að flugfélög sem fá úthlutað afgreiðslutíma og fljúga samkvæmt áætlun í a.m.k. 80% tilvika innan áætlunartímabilsins halda úthlutaðum tímum einnig á næsta tímabili á grundvelli svokallaðs hefðarréttar. Ícelandair hefur sterka stöðu á flugvöllinum með sem fyrr segir um 75-80% hlutdeild í áætlunarflugi til og frá Íslandi og einokunarstöðu á sumum áætlunarleiðum. Athugun hefur leitt í ljós að Ícelandair hefur ekki aðeins notið forgangs við úthlutun á fyrirliggjandi afgreiðslutímum heldur jafnframt notið forgangs við úthlutun á nýjum afgreiðslutímum.

Rétt er að taka fram að strax á árinu 2008 benti Samkeppniseftirlitið stjórnvöldum og hagsmunaaðilum á að fyrirkomulag úthlutunar á Keflavíkurflugvelli væri til þess fallið að draga úr samkeppni, sbr. skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging - opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Mæltist eftirlitið til þess að fyrirkomulagið yrði endurskoðað, einkum tilnefning vallarins sem flugvallar með skammtaðan afgreiðslutíma. Ekki var orðið við þeim tilmælum. Í fyrrgreindri ákvörðun nr. 25/2013 mæltist Samkeppniseftirlitið til þess að nýju að flugmálayfirvöld tækju til endurskoðunar og lagfærðu núverandi reglugerð nr. 1050/2008 um úthlutun afgreiðslutíma og tryggðu með því að samkeppnissjónarmið verði höfð til hliðsjónar við úthlutunina.

Málið sem reifað var hér að ofan sýnir einnig vel að vandaverk er fyrir samkeppnisyfirvöld að grípa inn í úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllum. Reglugerð Evrópusambandsins nr. 95/93 og samsvarandi íslensk reglugerð nr. 1050/2008 gera ráð fyrir að samkeppnisyfirvöld geti gripið



til aðgerða vegna úthlutunar afgreiðslutíma og þeirra samkeppnishamla sem í fyrirkomulaginu getur falist. Reyndin er hins vegar sú að fátítt er að samkeppnisyfirvöld hafi gripið inn í úthlutun afgreiðslutíma nema þá helst í tengslum við úrlausn samrunamála.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að við framkvæmd og túlkun reglugerðarinnar verði hugað að framangreindum vandamálum enda mikilvægt að tryggt sé að samkeppni í áætlunarflugi til og frá Íslandi sé ekki takmörkuð.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Steingrímur Ægisson