



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 8. apríl 2008

Álit nr. 2/2008

Úthlutun ríkisstyrks til áætlunarflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Samkeppniseftirlitinu barst bréf frá Flugfélagi Vestmannaeyja ehf. (hér eftir Flugfélag Vestmannaeyja), dags. 10. september 2007, þar sem kvartað er undan ríkisstyrktu áætlunarflugi Flugfélags Íslands hf. (hér eftir Flugfélag Íslands) til Vestmannaeyja.

Í erindi Flugfélags Vestmannaeyja er bent á að í 61. gr. laga nr. 2 frá 1993 um Evrópska efnahagssvæðið komi fram sú meginregla að ríkisstyrkir séu ólögmatir ef þeir eru til þess fallnir að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum. Farið er fram á að Samkeppniseftirlitið grípi þegar til þeirra lögbundnu úrræða sem það hefur skv. samkeppnislögum til að stöðva hið ólögmeta ástand og komi aftur á heilbrigðri samkeppni á hinum skilgreinda markaði sem er að mati kvartanda farþegaflutningar með flugi til og frá Vestmannaeyjum. Fram kemur í erindinu að samgönguráðherra hafi, í kjölfar þess að Landsflug hf. (hér eftir Landsflug) hætti að fljúga til Vestmannaeyja frá Reykjavík þann 25. september 2006, falið Vegagerðinni að semja við Flugfélag Íslands um flug á þessari flugleið. Gengið hafi verið frá samningnum þann 11. október og hafi flug hafist samkvæmt honum þann 15. október 2006. Um hafi verið að ræða samning sem gilda hafi átt í a.m.k. 10 mánuði eins og fram komi í yfirskrift samningsins, en á þeim tíma var gert ráð fyrir að unnið yrði að formlegu útboði á flugleiðinni.

Samkvæmt 5. gr. samningsins var styrkupp hæðin kr. 58.153.760. Ekki var um formlegt útboð að ræða að mati kvartanda eins og skylt hafi verið samkvæmt þágildandi lögum nr. 94/2001 um opinber innkaup, heldur hafi verið rætt við Flugfélag Íslands, Landsflug og Flugfélagið Erni ehf. (hér eftir Flugfélagið Erni). Ekkert samband hafi verið haft við Flugfélag Vestmannaeyja í tengslum við þessar aðgerðir hins opinbera, þrátt fyrir að félagið hafi á þessum tíma verið sá aðili sem flutti flesta farþega í flugi til Vestmannaeyja. Farþegafjöldinn hjá félaginu hafi verið 28.970 á árinu 2005. Vitnað er í bréf samgönguráðuneytisins til Ríkislögmans, dags. 27. mars 2007, en afrit af því fylgdi með erindi Flugfélags Vestmannaeyja til Samkeppniseftirlitsins. Í bréfinu kemur fram að ekki hafi verið



haft samband við Flugfélag Vestmannaeyja vegna þess að talið hefði verið að félagið hefði ekki uppfyllt lágmarksskilyrðin sem Vegagerðin hefði sett varðandi flugvélakost. Í bréfinu kemur fram að lágmarksskilyrði hafi verið að geta boðið upp á a.m.k. 15 sæta flugvél með hverfihreyflum. Flugfélag Vestmannaeyja fullyrðir í erindi sínu að auðvelt hefði verið að útvega slíka vél á alþjóðlegum markaði með skömmum fyrirvara og að verulegur hagnaður hefði orðið af rekstri vélarinnar ef félagið hefði fengið ríkisstyrkinn. Þá bendir félagið á að í 61. gr. laga nr. 2 frá 1993 um Evrópska efnahagssvæðið komi fram meginreglan um að ríkisstyrkir séu ólögmætir ef þeir séu til þess fallnir að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum. Í lögunum séu tiltekna ákveðnar undantekningar frá bannreglunni. Á grundvelli slíkra undantekninga séu ríkisstyrkir leyfðir vegna flutninga til strjábýlla svæða, eins og t.d. flugstyrkir til Gjögurs og styrkir vegna Herjólfss og Breiðafjarðarferjunnar Baldurs. Í slíkum tilvikum skuli fara fram útboð í samræmi við reglur EES-samstarfsins (reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2408/92), en ljóst sé að umræddur ríkisstyrkur hafi verið veittur án þess að þeirra reglna hafi verið gætt. Þá segir að samkvæmt bókun við samning um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 32/1993, beri að tilkynna allar slíkar styrkveitingar til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), en ekki sé vitað til þess að það hafi verið gert. Því telji Flugfélag Vestmannaeyja að ljóst sé að ekki hafi verið virtar þær reglur sem gert sé ráð fyrir að farið sé eftir við þessar aðstæður.

2.

Áður en afstaða var tekin til þess hvort Samkeppniseftirlitið tæki erindið til formlegrar málsmeðferðar var erindið sent samgönguráðuneytinu til umsagnar. Svör og athugasemdir bárust frá samgönguráðuneytinu með bréfi, dags. 31. október sl. Í umsögn ráðuneytisins kemur fram að í kjölfar þess að Landsflug hafi hætt áætlunarflugi milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur hafi verið samþykkt á ríkisstjórnarfundum þann 26. september 2006 að beina tilmælum til Vegagerðarinnar um eftirfarandi:

1. Að hefja þegar undirbúning að útboði á ríkisstyrktu flugi til Vestmannaeyja í samræmi við reglur EES.
2. Að hefja þegar viðræður við flugrekstraraðila um að taka að sér flugið með fjárhagslegum stuðningi tímabundið, þar til samið verði um það á grundvelli útboðsins. Það sé réttur stjórnvalda og slík tilvik hafi komið upp áður, samanber stöðvun flugs til Hornafjarðar þegar gerður hafi verið tímabundinn samningur við Flugfélag Íslands. Gera megi ráð fyrir að samningur yrði að lágmarki til 7 mánaða.

Af hálfu ráðuneytisins er því alfarið hafnað að um ólögmætan gjörning hafi verið að ræða þegar samið var við Flugfélag Íslands um tímabundið flug til Vestmannaeyja. Telur ráðuneytið að á engan hátt hafi verið brotið gegn ákvæðum 61. gr. EES-samningsins eða ákvæðum reglugerðar EBE nr. 2408/92 með því að útboð fór ekki fram á flugleiðinni, áður en skammtímasamningur var gerður. Vísað er til sambærilegs tilviks þegar flugi milli Hafnar í Hornafirði og Reykjavíkur var hætt með skömmum fyrirvara. Þá hafi verið gengið til skammtímasamnings til að halda úti áætlunarflugi á meðan útboðsferill var í gangi og hafi ESA komist að



þeirri niðurstöðu í álitinu sínu, dags. 24. maí 2004, að það hefði verið heimilt. Samgönguráðuneytið telur að í þessu tilviki eigi við um margt sömu rök og þá og verði ekki séð að hvaða leyti samskonar aðgerðir geti nú talist ólögðar.

Í nefndu álitinu ESA komi að sögn ráðuneytisins fram að heimilt sé að veita ríkisstyrki til áætlunarflugs í ákveðnum tilvikum, einmitt eins og hér um ræði. Sé álitinu fordæmi um að þetta sé heimilt þegar svo hátti til að eini flugrekstraraðilinn sem sinni áætlunarflugi hætti því fyrirvaralítið og enginn geri sig líklegan til að taka við. Þá telur ráðuneytið að ekki hafi verið hægt að koma við málsmeðferð skv. reglugerð EBE nr. 2408/92 í tæka tíð svo íbúar á svæðinu yrðu ekki sviptir nauðsynlegri flugþjónustu.

Ráðuneytið tekur fram að ástæða þess að ekki hafi verið leitað til Flugfélags Vestmannaeyja um flugið milli Reykjavíkur og Eyja hafi verið sú að gerðar hafi verið ákveðnar kröfur um þær flugvélar sem notaðar skyldu til flugsins. Þá tekur ráðuneytið fram að Flugfélag Vestmannaeyja hafi aldrei látið í ljós áhuga á þessari flugleið eða að félagið væri tilbúið til að taka flugið að sér þegar það lá ljóst fyrir að Landsflug myndi hætta því. Telur ráðuneytið að félaginu hafi verið í lófa lagið að bjóða fram krafta sína til þess, teldi félagið sig í stakk búið til að sinna slíku flugi með fullnægjandi hætti. Það hafi hins vegar aldrei verið gert að sögn ráðuneytisins enda sinnti félagið annarri flugleið og byði ekki upp á áætlunarflug milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur.

Ráðuneytið bendir á að áætlunarflug Flugfélags Vestmannaeyja sé á milli Vestmannaeyja og Bakka sem geti ekki verið í samkeppni við þá flugleið sem hér um ræðir. Orðrétt segir í athugasemdum ráðuneytisins:

„Rétt er að í báðum tilvikum er annar endi leiðarinnar Vestmannaeyjar en hinn endinn eru tveir ólíkir staðir, annars vegar Bakki og hins vegar Reykjavík. Skiptir það farþega miklu máli á hvorn staðinn er flogið því frá Bakka er tæplega tveggja tíma akstur til Reykjavíkur. Farþegar eru einnig háðir því að hafa bifreið á staðnum því ekki er til að dreifa áætlunarferðum á milli Bakka og Reykjavíkur. Einnig skilur það á milli leiðanna að það kann að vera ófært til Reykjavíkur en á sama tíma fært á Bakka.“

Ráðuneytið tekur fram að útboði vegna flugs á milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur sé nú lokið og hafi verið gengið til samninga um flugleiðina við Flugfélag Íslands. Athygli er vakin á því að Flugfélag Vestmannaeyja hafi ekki boðið í flug á flugleiðinni eða lýst á neinu stigi yfir áhuga á því að sinna henni. Þá telur ráðuneytið engin efni fyrir því að Samkeppniseftirlitið taki erindi Flugfélags Vestmannaeyja til formlegrar málsmeðferðar enda skilyrði til slíks ekki fyrir hendi að mati ráðuneytisins. Ráðuneytið telur jafnframt ljóst að ekki séu skilyrði til aðgerða á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 þar sem útboði sé lokið og samið hafi verið um flug á grundvelli þess. Ítrekað er að útboð þetta hafi farið fram samkvæmt öllum gildandi reglum og verið tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

3.



Flugfélagi Vestmannaeyja var gefinn kostur á að svara athugasemdum samgönguráðuneytisins. Bárust svör með bréfi, dags. 19. nóvember sl. Í athugasemdum Flugfélags Vestmannaeyja varðandi tilvísun ráðuneytisins í fordæmi um lögmæti ríkisstyrks vegna Hornafjarðarflugs segir eftirfarandi:

- „Í ákvörðun ESA var ríkisstyrkur m.a. réttlættur á grundvelli þess að aðrir flugrekendur höfðu ekki verið að fljúga á umræddan áfangastað né sýnt leiðinni áhuga. Í Vestmannaeyjamálinu snýr dæmið öðruvísi við, þar hefur FV [Flugfélag Vestmannaeyja ehf.] haldið uppi stöðugu flugi til Vestmannaeyja frá Bakka, flogið leiguflug frá Reykjavík til Vestmannaeyja og líst yfir áhuga á að hefja áætluð flug á milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur og útbúið viðskiptaáætlun í því sambandi.
- Í ákvörðun ESA var um mun lægri ríkisstyrk að ræða eða kr. 31.500.000,- í samanburði við um kr. 70.000.000,- styrk á ársgrundvelli sem var fyrri styrkurinn til Flugfélags Íslands vegna Vestmannaeyjamálsins og í samanburði við kr. 184.000.000,- sem er seinni styrkurinn vegna Vestmannaeyjamálsins.
- Í ákvörðun ESA kom m.a. fram að íslensk yfirvöld hefðu lýst því yfir að ríkisstyrkurinn væri bara til að brúa rekstrarkostnað en hann væri ekki nægilegur til að styrkhafi fengi eitthvað upp í fjármagnskostnað sinn. Þessu er ekki til að dreifa í Vestmannaeyjamálinu þar sem ríkisstyrkurinn er það hár að hann nægir til þess að borga allan rekstrarkostnað og gott betur. Þá ályktun má m.a. draga af viðskiptaáætlun umbj. míns en niðurstaða hennar var sú að hægt væri að sinna þessari flugleið án ríkisstyrks.“

Þá er bent á að ESA hafi fundið að því að íslensk stjórnvöld hafi kynnt málið allt of seint fyrir ESA og virðist það sama eiga við í Vestmannaeyjamálinu. Einnig hafi verið gerðar alvarlegar athugasemdir við það í Hornafjarðarmálinu að ekki hafi verið rætt við aðra aðila sem kynnu að hafa áhuga á málinu. Um þetta segir á bls. 6 í ákvörðun ESA:

„The Icelandic Government proposed to award the contract for the provision of air services on the route between Reykjavík and Höfn to Air Icelandic. The selection of this company took place without having invited other potentially interested air carriers. It is apparent from the information submitted to the Authority that the Icelandic authorities have not followed the procedural requirements laid down in Regulation No 2408/92, in particular in Article 4 (1) (d) and (g) as regards publication of the call for tender and deadlines.“

Að auki er bent á bls. 7 í ákvörðuninni þar sem fullyrt sé að með því að brjóta formreglurnar eins og íslenska ríkið hefði gert væri verið að bjóða heim hættunni á samkeppnislegum skaða gagnvart öðrum fyrirtækjum á markaðnum. Flugfélag Vestmannaeyja fullyrðir að það sé einmitt það sem hafi gerst í Vestmannaeyjamálinu eins og fram komi í kvörtun fyrirtækisins til Samkeppniseftirlitsins. Um þennan þátt segi í ákvörðun ESA á bls. 7:



„As stated above, the Icelandic authorities have not followed the procedural requirements laid down in Article 4 (1) of Regulation No 2408/92 with respect to the contract to be awarded to Air Iceland. Under these circumstances, it cannot be excluded that the compensation payment gives the air carrier a financial benefit that it would not have enjoyed in the normal course of business. The compensation may thus strengthen the position of the selected air carrier compared with other undertakings competing on the market for air transport services, which was opened to EEA-wide competition pursuant to Regulation No 2408/92, as of 1 July 1994. Consequently, the aid may distort competition and affect trade between the Contracting Parties.”

Flugfélag Vestmannaeyja telur jafnframt rétt að vekja athygli á rangfærslum í bréfi ráðuneytisins þar sem staðhæft sé að félagið hafi aldrei sýnt áhuga á flugleiðinni milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur eða boðist til að taka hana að sér þegar ljóst hafi verið að Landsflug myndi hætta umræddu flugi. Í kjölfar þess að Landsflug hafi hætt áætlunarflugi milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja þann 25. september 2006 hafi Valgeir Arnórsson framkvæmdastjóri flugfélagsins og Guðjón Hjörleifsson alþingismaður átt fund með skrifstofustjóra ráðuneytisins. Umræðuefnið hafi verið framtíð áætlunarflugs milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja. Á þessum fundi hafi verið farið yfir stöðu málsins og komið fram vilji Flugfélags Vestmannaeyja til að hefja áætlunarflug á leiðinni milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja. Þá mótmælir Flugfélag Vestmannaeyja því sem segir í athugasemdum ráðuneytisins að félagið hafi ekki gert athugasemdir við útboðsferlið eða sett fram athugasemdir þess efnis að félagið hefði hug á að sinna flugleiðinni. Tekið er fram að kvörtun flugfélagsins til Samkeppniseftirlitsins hafi verið send áður en samið hafi verið við Flugfélag Íslands á grundvelli útboðs. Þá er bent á fleiri atriði í þessu samhengi.

4.

Samkeppniseftirlitið sendi samgönguráðuneytinu bréf, dags. 28. nóvember sl., þar sem tilkynnt var að eftirlitið hygðist beina álit til ráðuneytisins með vísan til 1. gr. og c. liðar 8. gr. samkeppnislaga um það hvernig staðið var að úthlutun ríkisstyrks um tímabundið áætlunarflug milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur. Samgönguráðuneytinu var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum sem bárust með bréfi, dags. 12. desember sl. Í athugasemdum ráðuneytisins eru ítrekaðar fyrri athugasemdir um að umrætt flug væri ekki á sama markaði og áætlunarflug milli Vestmannaeyja og Bakka. Þá er auk þess bent á að styrkur vegna Hornafjarðarflugs á sínum tíma hafi verið sambærilegur því sem um sé deilt í þessu máli að því leyti að eftir að Landsflug hafi hætt áætlunarflugi hafi ekkert áætlunarflug verið frá viðkomandi stað, þ.e. Vestmannaeyjum til Reykjavíkur. Í samanburði á styrkfjárhæðum í þessum tveimur málum þurfi að sögn ráðuneytisins að taka mið af umfangi flugsins sem um sé að ræða, s.s. fjölda ferða og sætafjölda og því eðlilegt að fjárhæðir í samningum séu mismunandi. Ráðuneytið ítrekar að eftir að áætlunarfluginu hafi verið hætt þá hafi þurft að grípa til ráðstafana án tafar til að tryggja áframhaldandi áætlunarflug milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur. Ráðuneytið tekur fram að það hafi ekki farið leynt að fluginu yrði hætt á tilgreindum tíma og þá hefði hver sá sem áhuga



hafi haft á að taka flugið að sér getað látið viðeigandi aðila vita. Það hafi Flugfélag Vestmannaeyja ekki gert að sögn ráðuneytisins og telur að það hafi staðið félaginu nær að lýsa yfir áhuga sínum, teldi félagið sig í stakk búið að sinna slíku áætlunarflugi. Síðan segir orðrétt:

„Í bréfi lögmanns FV [Flugfélag Vestmannaeyja] er vísað til óformlegs fundar með tilgreindum starfsmanni ráðuneytisins í byrjun október 2006 þar sem tilkynnt hafi verið að það myndi taka mánuð fyrir félagið að hefja áætlunarflugið. Má af því ráða að FV hafi talið sig geta hafið flugið í byrjun nóvember, eða um það bil einum og hálfum mánuði eftir að Landsflug hætti áætlunarfluginu. Það er ljóst að ekki var hægt að bíða það lengi með aðgerðir og algerlega óásættanlegt að Vestmannaeyingar yrðu án áætlunarflugs til Reykjavíkur allan þann tíma sem það tæki FV að gera viðeigandi ráðstafanir. Þá dregur ráðuneytið í efa að þessi tímaáætlun FV hafi geta staðist en samkvæmt heimildum ráðuneytisins er yfirleitt gert ráð fyrir a.m.k. þremur mánuðum til undirbúnings þess að taka við nýrri flugleið, hafi aðili ekki þegar yfir heppilegur flugvélakosti að ráða enda hlýtur a.m.k. þjálfun flugmanns og allur annar undirbúningur að taka all nokkurn tíma.“

Þá áréttar ráðuneytið að hvergi í útboðsferlinu hafi komið fram athugasemdir eða mótmæli frá Flugfélagi Vestmannaeyja við að útboð færi fram á þeirri forsendu að félagið væri að sinna flugi á sama markaði. Ráðuneytið tekur fram að allt fram til þess tíma er samningur var gerður við Flugfélag Íslands á grundvelli útboðsins hafi aðili sem væri tilbúinn að hefja þetta flug á viðskiptalegum forsendum getað komið fram. Enginn slíkur hafi gefi sig fram, hvorki Flugfélag Vestmannaeyja né aðrir.

Ráðuneytið telur jafnframt að ekki hafi verið um ólögmetan ríkisstyrk að ræða með þeim bráðabirgðasamningi sem gerður var við Flugfélag Íslands um áætlunarflug milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja þann 11. október 2006 til 10 mánaða.

II.

Álit Samkeppniseftirlitsins

1.

Á grundvelli c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Samkeppnisyfirvöld hafa í ákvörðunum sínum túlkað samsvarandi ákvæði í eldri samkeppnislögum á þann hátt að með aðgerðum opinberra aðila sé átt við athafnir eða ákvarðanir ríkis eða sveitarfélaga sem beint er gegn tilteknum aðila, m.a. þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðun.

2.

Megin kvörtunarefni Flugfélags Vestmannaeyja í þessu máli lýtur að samningi sem Vegagerðin gerði við Flugfélag Íslands þann 11. október 2006 um ríkisstyrkt flug



á milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur. Þetta gerðist í kjölfar þess að flugfélagið Landsflug hætti flugi á umræddri flugleið. Flugfélag Vestmannaeyja kvartar yfir aðdraganda samningsins við Flugfélag Íslands og afleiðingum fyrir rekstur þess fyrrnefnda. Styrkveitingin fór þannig fram að samgönguráðuneytið fól Vegagerðinni að semja við Flugfélag Íslands um að halda úti áætlunarflugi í um 10 mánuði þar til útboð um áframhaldandi flug færi fram. Í erindinu er kvartað undan því að umræddur styrkur, sem var að fjárhæð 58,8 milljónir kr., hafi verið veittur án formlegs útboðs. Þá er einnig kvartað undan því að ekkert samband hafi verið haft við Flugfélag Vestmannaeyja varðandi styrkveitinguna en félagið hafi annast áætlunarflug milli Vestmannaeyja og Bakkaflugvallar auk leiguflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur. Að mati kvartanda hefur ríkisstyrkurinn valdið Flugfélagi Vestmannaeyja fjárhagslegu tjóni. Samningurinn hafi þannig haft skaðleg áhrif á frjálsa samkeppni í flugi til og frá Vestmannaeyjum.

3.

Opinberir styrkir eða ríkisstyrkir eru nokkuð algengir í atvinnustarfsemi hér á landi. Tilgangurinn með slíkum styrkjum er oft að halda uppi atvinnu í tilteknum starfsgreinum, hlúa að tilteknum atvinnugreinum eða að framfylgja byggðastefnu stjórnvalda. Á hinn bóginn er ljóst að ríkisstyrkir geta í vissum tilvikum haft alvarleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum.

Í samkeppnislögum kemur fram það mat löggjafans að virk samkeppni sé nauðsynleg til þess að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðslupátta og stuðla þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veita ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara, eða þjónustu, getur það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við í þeim tilvikum þegar keppinautum er mismunað með opinberum styrkjum. Þegar svo ber við getur styrkveiting unnið gegn nauðsynlegri hagræðingu og skaðað vel rekin fyrirtæki. Styrkveiting sem mismunar keppinautum skapar því hættu á sóun framleiðslupátta þjóðfélagsins og getur hamlað efnahagslegum framförum. Í raun getur opinber stuðningur af þessu tagi haft það í för með sér að erfiðleikar flytjast frá einu fyrirtæki til annars. Hins vegar verður að telja að ívilnandi aðgerðir stjórnvalda, sem taka jafnt til allra sem starfa á viðkomandi markaði, hafi ekki að öllu jöfnu í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.

4.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til samgönguráðherra að hafa hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum og beita sér fyrir því að gæta jafnræðis milli flugfélaga við veitingu ríkisstyrkja til flugsamgangna í þeim tilgangi að greiða fyrir mögulegri samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Þrátt fyrir að leiða megi að því líkur að flug á milli Vestmannaeyja og



Bakka annars vegar og milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur hins vegar séu ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga verður þó að líta til þess að ákveðin skörun getur verið á milli þessara markaða. Af þeirri ástæðu m.a. er ljóst að Flugfélag Vestmannaeyja hefur vissa hagsmuni af því hvernig flugi á milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur er háttað. Þá ber á það að líta að Flugfélag Vestmannaeyja átti í kjölfar þess að Landsflug hætti áætlunarflugi á milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja fund með samgönguráðuneytinu og kynnti þar áform fyrirtækisins í þá veru að hefja áætlunarflug milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja. Samkeppniseftirlitið telur það ekki málefnalegt eða í samræmi við góða samkeppnishætti að leita ekki til Flugfélags Vestmannaeyja, auk þeirra flugrekstraraðila sem leitað var til, þegar Vegagerðin ákvað að gera samning til skamms tíma um ríkisstyrkt flug milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur haustið 2006. Það á ekki síst við þar sem Flugfélag Vestmannaeyja átti hagsmuna að gæta vegna flugs til og frá Vestmannaeyjum eins og áður hefur verið rakið. Unnt var að halda til haga kröfum sem Vegagerðin gerði til umrædds flugs, s.s. varðandi stærð og fleira sem lýtur að flugvélakosti og þjónustu, án þess að útiloka keppinaut á flugmarkaðnum fyrirfram frá ferlinu. Hafa ber hugfast að tvö flugfélög, þ.e. Flugfélag Vestmannaeyja og Flugfélag Íslands höfðu áhuga á að hefja áætlunarflug milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur á grundvelli ríkisstyrks. Ekki síst af þeirri ástæðu er það mat Samkeppniseftirlitsins að Vegagerðinni í umboði samgönguráðuneytisins hafi borið að gefa Flugfélagi Vestmannaeyja tækifæri til að gera tilboð í hið ríkisstyrkta flug ásamt þeim sem til var leitað eða að öðrum kosti að bjóða það út í samræmi við reglur EES-samstarfsins nr. 2408/92. Með vinnubrögðum ráðuneytisins í þessu máli var unnið gegn mögulegri innkomu nýs aðila í flugi milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til samgönguráðherra að hafa hliðsjón af þessu áliti og beita sér fyrir því að gæta jafnræðis milli flugfélaga við veitingu ríkisstyrkja til flugsamgangna í þeim tilgangi að greiða fyrir mögulegri samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Er því beint til samgönguráðherra að hann stuðli að því, að framvegis fari fram útboð um ríkisstyrki til flugfélaga á milli áfangastaða innanlands í samræmi við reglur þar um og almenna góða samkeppnishætti þannig að tryggt verði eftir föngum jafnræði og samkeppni á innlendum flugþjónustumarkaði.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson