

Þriðjudagurinn 5. október 1999 kl. 10:30

132. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 26/1999

Vetraráætlun Flugfélags Íslands hf. veturinn 1999–2000

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Þann 26. ágúst sl. barst Samkeppnisstofnun vetraráætlun Flugfélags Íslands fyrir tímabilið 27. september 1999 til 2. apríl 2000. Áætlunin ber með sér að á tímabilinu fyrirhugi félagið að fljúga þrisvar hvern dag frá Reykjavík til Egilsstaða, mánudaga til föstudaga, þar af einu sinni miðdegisflug.

2.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 7. september sl., til Flugfélags Íslands var óskað eftir ítarlegum rökum fyrir því að umrætt flug yrði tekið upp í vetraráætlun félagsins. Í því sambandi vísaði stofnunin til þess að samkeppnisráð hafi tekið um það ákvörðun 12. mars sl. að miðdegisflug félagsins á leiðinni frá Reykjavík til Egilsstaða sem ætlað hafi verið að hefja frá og með 15. mars sl. bryti í bága við 17. gr. samkeppnislaga. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi staðfest þessa ákvörðun samkeppnisráðs með úrskurði sínum 20. maí sl.

Svar barst frá Flugfélagi Íslands með bréfi dags. 13. september sl. Í svarinu kemur m.a. fram að það hafi orðið verulegar breytingar á flugmarkaðnum innanlands það sem af sé þessu ári. Það hafi tekist að auka farþegafjölda frá því sem áður hafi verið og almennt virðist ríkja meiri bjartsýni um þennan rekstur en áður. Þá hafi verið tilkynnt um mikla aukningu ferða bæði til Akureyrar og Vestmannaeyja frá fyrra ári og sé það gott dæmi um meiri bjartsýni og sóknarhug. Þá segir að það virðist vera vaxtarbroddur á öllum helstu mörkuðum innanlands og að mati félagsins eigi það sama við Austurland.

Með svarinu fylgdu upplýsingar frá flugmálastjórn um breytingar á fjölda farþega um helstu flugvelli landsins á fyrstu sex mánuðum þessa árs borið saman við sama tímabil árið 1998. Á Akureyri sem enn sé stærsti áætlunarmarkaðurinn með 88.705 farþega á tímabilinu hafi þeim fjölgað um rúm 3,4%. Íslandsflug hafi þegar tilkynnt um fjölgun ferða til Akureyrar á komandi vetri. Til Akureyrar séu því í vetraráætlun 10–12 daglegar ferðir í boði í áætlunarflugi. Flug til Egilsstaða hafi líka gengið vel á þessu ári en sá staður sé nú annar stærsti áætlunarstaðurinn með 35.581 áætlunarfaraþega á umræddu tímabili. Þar hafi farþegum fjölgað um tæplega 10% á milli ára. Þá kemur fram að Flugfélag Íslands telji möguleika á að stækka þennan markað enn frekar og hafi félagið tilkynnt um fjölgun ferða frá fyrri vetraráætlun. Eftir þá breytingu verði fjórar daglegar ferðir í boði í áætlunarflugi til Egilsstaða. Þá kemur fram að þriðji stærsti áætlunarstaður innanlands séu Vestmannaeyjar með 33.576 farþega í áætlunarflugi en heildarfjöldi farþega þangað hafi aukist um rúm 19%. Þó sé rétt að benda á að Vestmannaeyjar séu stærsti leiguflugsmarkaðurinn innanlands. Íslandsflug hafi einnig tilkynnt um aukið sætaframboð til Vestmannaeyja í vetraráætlun. Til Vestmannaeyja séu sex daglegar ferðir í boði í áætlunarflugi, auk mikils framboðs á leiguflugi. Fjórði stærsti áætlunarmarkaðurinn innanlands sé Ísafjörður með 26.979 farþega á tímabilinu. Þar hafi farþegum hins vegar fækkað um rúm 7% á milli ára. Til Ísafjarðar séu núna þrjár daglegar áætlunarferðir í boði.

Þá segir í svarinu: „*Eins og sést af ofangreindu, er verið að fjölga ferðum innanlands á flesta meginstaði og er það af hinu góða að okkar álit. Austurland hefur verið í vexti og tölur fyrir júlí, ágúst og september benda til að þessi þróun haldi áfram. Hér er um að ræða annan stærsta áætlunarstað á Íslandi og við teljum einfaldlega mikla vaxtarmöguleika vera á þessum markaði.*“

Þá segir að eins og áður hafi komið fram í málflutningi félagsins sé það að reyna að byggja upp ferðamannaþjónustu sem hluta af starfsemi sinni, þar sem það sé snar þáttur í því að unnt verði að snúa við neikvæðri þróun hjá fyrirtækinu. Þetta hafi gengið vel og hafi orðið aukning í ferðum til Austurlands. Dæmi um þetta séu sérstakar ferðir á Eyjabakkasvæðið sem nutu mikilla vinsælda. Svarinu fylgdu upplýsingar um framboð á ýmsum ferðum, bæði fyrir innlendan og erlendan markað. Austurland sé stór liður í þessum ferðum, ásamt öðrum áfangastöðum félagsins. Hér sé um að ræða nýjungar í fyrirtækjaþjónustu, sem félagið bjóði, afþreyingarferðir fyrir innlendan markað

og h6tel og b6laleiguferðir fyrir erlendan markað. Þetta síðastnefnda hafi notið sívaxandi vinsælda og þegar séu bókanir komnar fyrir haustið og næsta vetur.

3.

Samkeppnisstofnun sendi Flugfélagi Íslands bréf, dags. 23. september sl., þar sem greint var frá því mati stofnunarinnar að sú aukning sem verið hefði á fjölda farþega um Egilsstaðaflugvöll fyrstu sex mánuði þessa árs miðað við sömu mánuði sl. árs hafi ekki verið það mikil að hún breytti forsendum fyrri ákvarðana samkeppnisyfirvalda í málinu. Önnur ný gögn sem fram höfðu komið í athugun á málinu, s.s. um sætanýtingu Flugfélags Íslands og Íslandsflugs í flugi um Egilsstaðaflugvöll til og frá Reykjavík sl. vetur virtust að mati stofnunarinnar heldur ekki gefa tilefni til breytinga á fyrri úrskurðum samkeppnisyfirvalda í málinu. Þá kom fram í bréfinu að á grundvelli fyrirbyggjandi gagna sé það frummat Samkeppnisstofnunar að hefji Flugfélag Íslands hf. miðdegisflug til Egilsstaða, samkvæmt birtri vetraráætlun félagsins 1999–2000, hafi það skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Ennfremur segir í bréfinu að verði af umræddu flugi muni málið verða lagt fyrir samkeppnisráð til ákvörðunar á næsta fundi ráðsins. Loks var Flugfélagi Íslands gefinn kostur á að koma að frekari athugasemdum eða gögnum um málið sem kynnu að varpa nýju ljósi á það.

Svar barst frá Árna Vilhjálmsyni hrl., f.h. Flugfélags Íslands, dags. 28. september sl. Í bréfinu kemur fram að fyrir hönd umbjóðanda síns vilji hann lýsa því yfir að félagið sé ósammála niðurstöðu stofnunarinnar og telji að ekki sé hægt að tryggja samkeppni á þessari leið með framleiðslustýringu af hálfu samkeppnisyfirvalda.

Þá segir eftirfarandi í bréfinu:

„Svo sem bent var á í bréfi framkvæmdastjóra félagsins hinn 13. september s.l. þá hefur farþegum til Egilsstaða fjölgað um tæp 10% á fyrstu sex mánuðum þessa árs miðað við sama tíma í fyrra, skv. upplýsingum frá Flugmálastjórn. Minnt er á að aukningin á þessari leið milli áráanna 1997 og 1998 var tæplega 7%. Haldi aukningin áfram á árinu er ljóst að markaðurinn hefur stækkað um 16–17% s.l. tvö ár (gæti þýtt meira en 10 þúsund farþega). Umbj. minn hefur látið taka saman meðfylgjandi yfirlit um farþega fjölda eftir vikudögum (mánudagur = 1 osfrv.) á tímabilinu 1. október 1998 til 31. mars 1999, en þar kemur í ljós að farþega fjöldinn (markaðurinn) er misstór eftir vikudögum. Þannig kemur í ljós að markaðurinn er að jafnaði stærstur á sunnudögum, en

minnstur á laugardögum á þessu tímabili. Umbj. minn leyfir sér að leggja það til að níverandi afstöðu Samkeppnisstofnunar verði breytt á þann veg að ekki verði gerðar athugasemdir við miðdegisflug frá þriðjudegi til föstudags og á sunnudögum. Umbj. minn telur, þrátt fyrir að hann telji eðlilegast að ekki séu höfð afskipti af framboði, að hann geti að einhverju marki náð því þjónustustigi sem hann sækist eftir að veita með því að bjóða upp á miðdegisflug á þeim dögum sem eftirspurnin er mest.“

Bréfinu fylgdi yfirlit yfir heildarfarþega hvern vikudag skipt eftir mánuðum frá 1. október 1998 til 31. mars 1999.

II.

Forsaga málsins

1.

Þann 4. apríl 1997 tók samkeppnisráð ákvörðun nr. 10/1997 vegna samruna innanlandsdeildar Flugleiða hf. og Flugfélags Norðurlands hf. í eitt félag, Flugfélag Íslands hf. Var gripið til íhlutunar vegna yfirburðastöðu hins nýja félags á markaðnum, en henni hafði verið náð í skjóli sérleyfa Flugleiða í innanlandsflugi.

Í ákvörðun sinni setti samkeppnisráð samrunanum nokkur skilyrði. Til þess að girða fyrir samkeppnishömlur og í því skyni að gera keppinauti kleift að komast inn á markaðinn taldi samkeppnisráð nauðsynlegt að setja tímabundnar skorður við aukinni ferðatíðni og breytingum á brottfarartímum Flugfélagsins á tilteknum flugleiðum. Skorðurnar fólust í áttunda tölulið í ákvörðunarorðum:

„8. Skilyrði varðandi áætlunarleiðir og ferðatíðni

a. Flugfélagi Íslands er óheimilt að auka ferðatíðni sína í áætlunarflugi fram til 1. júlí árið 2000 ef tilgangur aukinnar ferðatíðni er að hamla samkeppni frá níverandi eða tilvonandi keppinautum. Þetta gildir jafnt í beinu flugi sem í flugi með millilendingu á flugleiðunum:

Reykjavík – Akureyri – Reykjavík

Reykjavík – Ísafjörður – Reykjavík

Reykjavík – Egilsstaðir – Reykjavík

Reykjavík – Vestmannaeyjar – Reykjavík,

Ef Flugfélag Íslands hyggst auka ferðatíðni sína á ofangreindum flugleiðum umfram þær sumar- og vetraráætlanir innanlandsdeildar Flugleiða sem í gildi voru fyrir 5. febrúar 1997 skal það tilkynnt Samkeppnisstofnun a.m.k. einum mánuði áður en áætluninni er ætlað að taka gildi.

- b. *Flugfélagi Íslands er óheimilt að laga brottfarartíma félagsins á áætlunarleiðum sem nefndar eru í skilyrði 8.a. að brottfarartímum keppinautar fyrstu þrjú árin eftir að keppinautur hefur áætlunarflug á viðkomandi leiðum. Hið sama gildir breyti keppinautur Flugfélags Íslands nógildandi áætlun.“*

Eins og áður segir var skilyrðið í áttunda tölulið sett til að gefa keppinauti færi á því að ná fótfestu á markaðnum í samkeppni við hið markaðsráðandi félag, eftir að einkaleyfi þess til áætlunarflugs á helstu flugleiðum var fellt úr gildi á miðju ári 1997. Samkeppnisráð taldi að væri ekki gripið til slíkra skilyrða, við þær aðstæður sem ríkjandi voru þegar þau voru sett, væri ólíklegt að virk samkeppni fengi þrífist í innanlandsflugi. Skilyrðin voru tímabundin til 1. júlí árið 2000 og afmörkuð við fjölförnustu flugleiðir. Skilyrðið í a-lið áttunda töluliðar átti við þegar aukin ferðatíðni hefði það markmið að hindra samkeppni frá keppinautum á markaðnum. Skilyrðið í b-lið var hins vegar ekki takmarkað við slíkt markmið.

2.

Framangreindum skilyrðum í ákvörðun samkeppnisráðs var, ásamt fleiri skilyrðum, áfrýjað til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í úrskurði nefndarinnar nr. 8/1997 sagði að staðfesta megi skilyrði um áætlunarleiðir og ferðatíðni með skírskotun til þeirra meginröksemda sem koma fram í ákvörðun samkeppnisráðs. A-lið áttunda töluliðar ákvörðunarorða var þó breytt þannig:

„Ef Flugfélag Íslands hf. hyggst auka ferðatíðni sína á eftirfarandi flugleiðum,

Reykjavík-Akureyri-Reykjavík

Reykjavík-Ísafjörður-Reykjavík

Reykjavík-Egilsstaðir-Reykjavík

Reykjavík-Vestmannaeyjar-Reykjavík

umfram þær sumar- og vetraráætlanir innanlandsdeildar Flugleiða sem voru í gildi fyrir 5. febrúar 1997 skal það tilkynnt Samkeppnisstofnun a.m.k. einum

mánuði áður en áætluninni er ætlað að taka gildi. Þessi tilhögun gildir til 1. júlí árið 2000 og á jafnt við um beint flug sem flug með millilendingu.“

3.

Eins og ljóst er af úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/1997 bar Flugfélaginu skylda til að tilkynna um breytingar á áætlunum félagsins, a.m.k. einum mánuði áður en þeim var ætlað að taka gildi. Samkeppnisstofnun barst bréf, dags. 28. ágúst 1998, frá félaginu. Með bréfinu var kynnt vetraráætlun félagsins fyrir veturinn 1998 til 1999 sem taka átti gildi fjórum dögum síðar, þann 1. september 1998. Í hinni nýju áætlun fólst nokkur aukning á ferðaframboði í áætlunarflugi á milli Reykjavíkur og Akureyrar en einkum á milli Reykjavíkur og Egilsstaða. Með vísan til athugasemda Íslandsflugs og eftir að Samkeppnisstofnun rannsakaði málið voru leiddar að því líkur að hið aukna framboð á flugi, sem var á svipuðum áætlunartímum og flug Íslandsflugs á flugleiðinni, hefði einkum þau áhrif að fækka farþegum hjá Íslandsflugi. Þótti líklegt að flug Íslandsflugs legðist af í kjölfarið. Því skaðaðist samkeppni með hinu aukna framboði Flugfélags Íslands á viðkomandi leið á þeim tímum sem áætlun gerði ráð fyrir. Í viðræðum í kjölfar tilkynningarinnar voru gerðar athugasemdir við Flugfélag Íslands vegna hins aukna framboðs á flugleiðinni á milli Reykjavíkur og Egilsstaða. Með bréfi, dagsettu 4. nóvember 1998, tilkynnti Flugfélagið síðan að orðið hefði verið við tilmælum Samkeppnisstofnunar um að fella niður það flug sem bætt hafði verið inn í vetraráætlunina 1. september s.á. Tók breytingin gildi 16. nóvember s.á.

4.

Í bréfi frá 17. nóvember 1998 tilkynnti Flugfélag Íslands að félagið hefði ákveðið að bæta við flugi á milli Reykjavíkur og Egilsstaða vegna aukinnar árvissrar eftirspurnar á tímabilinu 18. desember til 10. janúar. Samkeppnisstofnun aflaði gagna varðandi flutninga félagsins sem báru með sér að árleg tímabundin aukning væri á eftirspurn eftir flugflutningum á milli Reykjavíkur og Egilsstaða um jól og áramót. Af þeirri ástæðu gerði stofnunin ekki athugasemdir við hinar tímabundnu breytingar.

5.

Í bréfi frá 11. febrúar sl. tilkynnti Flugfélag Íslands að félagið hefði ákveðið að setja aftur upp hádegisferð frá Reykjavík til Egilsstaða frá og með 15. mars sl. Fram kom m.a. í bréfinu að þetta væri gert vegna aukinnar eftirspurnar um páska og fyrirhugað væri að ferðin yrði á áætlun fram til þess tíma er

sumaráætlun tæki gildi í lok maí sl. Samkeppnisráði þótti ekki sýnt miðað við þáverandi aðstæður að eftirspurn á um eins og hálfsmánaðar tímabili í kringum páska árin á undan, þ.e. 1996, 1997 og 1998, væri það mikil að hún gæfi tilefni til aukningar á sætaframboði félagsins á umræddri leið. Þann 12. mars sl. tók samkeppnisráð því ákvörðun nr. 8/1999 í málinu en í ákvörðunarorðunum segir að sú ákvörðun Flugfélags Íslands að hefja miðdegisflug á flugleiðinni Reykjavík-Egilsstaðir, frá og með 15. mars 1999 brjóti gegn 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og b-lið 8. tl. í ákvörðunarorði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 10/1997, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 8/1997. Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1999 var skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í úrskurði nefndarinnar er bent á að með dómi Hæstaréttar frá 26. mars 1998 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði til beitingar 18. gr. samkeppnislaga hafi ekki verið fyrir hendi þegar samkeppnisyfirvöld gripu til íhlutunar vegna samruna innanlandsdeildar Flugleiða hf. og Flugfélags Norðurlands hf. Í ljósi þessa líti nefndin svo á að þau skilyrði sem hún setti í úrskurði nr. 8/1997 hafi ekki réttilega verið byggð á 18. gr. samkeppnislaga og ekki verði lengur byggt á þeim skilyrðum. Hins vegar staðfesti áfrýjunarnefnd þá niðurstöðu samkeppnisráðs að ákvörðun Flugfélags Íslands hf. um að setja upp miðdegisflug til Egilsstaða hafi verið brot á 17. gr. samkeppnislaga.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 5. október 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Í nýlegri tilkynningu Flugfélags Íslands um vetraráætlun fyrir tímabilið 27. september 1999 til 2. apríl 2000 kemur fram að félagið hyggist bjóða upp á flug þrisvar á dag á flugleiðinni milli Reykjavíkur og Egilsstaða sex daga vikunnar. Samkeppnisstofnun óskaði með bréfi, dags. 7. september sl., eftir ítarlegum rökum félagsins fyrir því að teknar væru upp miðdegisferðir í flugi á milli Reykjavíkur og Egilsstaða og flugferðum fjölgað frá fyrri vetraráætlun. Vísaði stofnunin í því sambandi til fyrri ákvörðunar samkeppnisráðs og úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála um breytingar á sætaframboði félagsins á umræddri flugleið. Í svörum Flugfélags Íslands kemur fram það mat að

verulegar breytingar hafi orðið á flugmarkaðnum innanlands það sem af er þessu ári. Tekist hafi að auka farþegafjölda og almennt ríki meiri bjartsýni um þennan rekstur en áður. Meðfylgjandi svarinu eru upplýsingar frá flugmálastjórn um breytingar á farþegafjölda um helstu flugvelli landsins á fyrstu sex mánuðum þessa árs miðað við sama tímabil í fyrra. Á Egilsstöðum sem sé annar stærsti áætlunarstaðurinn á Íslandi hafi farþegum fjölgað um tæplega 10% á milli ára. Þá segir að félagið telji möguleika á að stækka þennan markað enn frekar og hafi félagið því tilkynnt um fjölgun ferða frá fyrri vetraráætlun. Eftir þá breytingu verði fjórar daglegar ferðir í boði í áætlunarflugi til Egilsstaða. Þá kemur fram í svarinu að verið sé að fjölga ferðum innanlands á flesta meginstaði. Markaður á Austurlandi hafi verið í vexti og nýlegar tölur bendi til að sú þróun haldi áfram.

2.

Samkeppnisstofnun hefur kannað hvaða breytingar hafi orðið í framboði á flugi á flugleiðinni á milli Reykjavíkur og Egilsstaða á síðustu árum. Eftirfarandi töflur sýna vetraráætlun flugfélaganna, Flugfélags Íslands og Íslandsflugs, á umræddri flugleið á árunum 1996–2000. Er þá miðað við þá vetraráætlun 1999–2000 hjá Flugfélagi Íslands sem tilkynnt hefur verið að eigi að gilda í vetur.

Vetraráætlun 1996–97 Reykjavík/Egilsstaðir

	08:00	08:35	09:30	11:00	14:15	17:30	18:30
Mánud.	/X						X
Þriðjud.		X					X
Miðvikud.		X					X
Fimmtud.	/X				X		/X
Föstud.		X					X
Laugard.			X			X	
Sunnud.				/X			X

Vetraráætlun 1997–98 Reykjavík/Egilsstaðir

	08:20	10:30	13:30	14:35	17:30	18:45
Mánud.	X			@		X
Þriðjud.	X			@		X
Miðvikud.	X			@		X
Fimmtud.	X		X ¹⁾	@		X
Föstud.	X		X ¹⁾	@		X
Laugard.	X			@	X	
Sunnud.		X		@		X

Vetraráætlun 1998–99 Reykjavík/Egilsstaðir

	08:00	10:00	13:40	15:00	18:00	18:50	20:00
Mánud.	X				@		X
Þriðjud.	X				@		X
Miðvikud.	X				@		X
Fimmtud.	X		X		@		X
Föstud.	X				@		X
Laugard.		/X			@	X	
Sunnud.		/X			@		X

Vetraráætlun 1999–2000 Reykjavík/Egilsstaðir

	08:00		10:45	13:20	14:10	18:00	19:00	20:50
Mánud.	X			X ¹⁾	@		X	
Þriðjud.	X			X	@		X	
Miðvikud.	X			X	@		X	
Fimmtud.	X			X	@		X	
Föstud.	X			X	@		X	
Laugard.			X		@	X		
Sunnud.			X		@		X	X

X = Flugfélag Íslands (Flugleiðir fyrir samruna)

/X = Flugfélag Íslands (Flugleiðir fyrir samruna), millilent á Höfn

@ = Íslandsflug

X¹⁾ = Metro flugvél

Eftirfarandi tafla sýnir sætaframboð á viku hverri samkvæmt vetraráætlun Flugfélags Íslands á flugleiðinni Reykjavík-Egilsstaðir. Vetraráætlun 1999–2000 er samkvæmt tilkynningu félagsins um aukna ferðatíðni.

	1996–97	1997–98	1998–99		1999–2000
Sætaframboð	650		736	700	969
Aukning í % milli ára			13,2%	(4,9%)	38,4%
Tíðni ferða á viku	13		16	14	20
Aukning í % milli ára			23,1%	(12,5%)	42,9%

Eftirfarandi tafla sýnir fjölda farþega sem fluttir voru að vetrarlagi með vélum Flugfélags Íslands og Íslandsflugs á flugleiðinni Reykjavík-Egilsstaðir.

	Flugfélag Íslands	Aukning milli ára	Íslandsflug	Aukning milli ára
1995–96	29.506			
1996–97	31.798	7,8%	2.653	
1997–98	35.087	10,3%	9.730	267%
1998–99	39.177	11,7%	9.638	(0,9%)

3.

Eftirfarandi samantekt er unnin upp úr tölulegum upplýsingum frá Flugfélagi Íslands og Íslandsflugi um flug félaganna á leiðinni Reykjavík-Egilsstaðir. Hún sýnir nokkuð glöggt þá stöðu sem er á markaðnum:

1. Íslandsflug var með um 20% hlutdeild í farþegaflutningum á tímabilinu frá september 1998 til maí 1999, með því að fljúga miðdegisflug. Nýting á framboðnum sætum hjá félaginu á leiðinni hefur verið afar slök, eða á bilinu [...] ¹, nema í maí sl. þegar hún var um [...] ². Sætanýting Flugfélagsins hefur á sama tíma verið um [...] ³ þegar farþegar til og frá Höfn í flugi sem tengist Egilsstaðaflugi eru meðtaldir svo og aukaflug og flug með Metro vélum.
2. Til þess að tekjur af flugi með Fokker vél, til eða frá Egilsstöðum, dugi fyrir beinum rekstrarkostnaði við hverja ferð, miðað við meðalfargjald á leiðinni í ágúst sl., þurfa að meðaltali [...] ⁴ farþegar að greiða meðalfargjaldið í hverri ferð. Ef tekjurnar eiga að duga fyrir heildarkostnaði við hverja ferð þurfa [...] ⁵ farþegar að meðaltali að greiða meðalfargjald í hverri ferð. Til samanburðar má geta þess að um [...] ⁶ farþegar voru í hverri ferð til og frá Egilsstöðum í miðdegisfluginu hjá Íslandsflugi að meðaltali sl. vetur. Farþegafjöldi með áætlunarflugi Fokker véla Flugfélagsins var hins vegar að jafnaði um [...] ⁷ farþegar sl. vetur en félagið flaug að mestu á morgnana og síðdegis eða á kvöldin.
3. Taflan hér að neðan sýnir hvaða verðþróun hefur verið á fargjöldum Flugfélags Íslands eftir að sérleyfi félagsins (Flugleiða) voru felld niður á miðju ári 1997 og frelsi komst á. Meðalfargjöldum í maí 1997 á einstaka staði er gefið gildið 100.

	Maí 1997	Maí 1998	Ág. 1999
Akureyri	100	80	84
Egilsstaðir	100	76	80
Höfn	100	75	82
Ísafjörður	100	90	97
Vestmannaeyjar	100	94	95

¹ Fellt út vegna trúnaðar.

² Fellt út vegna trúnaðar.

³ Fellt út vegna trúnaðar.

⁴ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵ Fellt út vegna trúnaðar.

⁶ Fellt út vegna trúnaðar.

⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

Í maí 1998 höfðu fargjöld til Akureyrar lækkað um 20% frá árinu áður, 24% til Egilsstaða og 10% til Ísafjarðar, svo dæmi séu tekin. Ef miðað er við verð á meðalfargjaldi til þessara sömu staða í ágúst sl. höfðu þau hækkað um 5% til Akureyrar og Egilsstaða og um 8% til Ísafjarðar frá því í maí 1998.

4.

Markaðurinn sem mál þetta tekur til er flugleiðin á milli Reykjavíkur og Egilsstaða. Á þeim markaði hefur Flugfélag Íslands um 80% hlutdeild og er því í markaðsráðandi stöðu, sbr. einnig úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/1999. Eins og fram kemur í umræddum úrskurði áfrýjunarnefndar verður að gera ríkar kröfur til Flugfélags Íslands sem markaðsráðandi fyrirtækis að það aðhafist ekkert það sem raskað geti með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á markaðnum.

Fram til júlí 1997 höfðu Flugleiðir sérleyfi til áætlunarflugs á flugleiðinni og Íslandsflug hafði takmarkaða heimild til áætlunarflugs. Í ljósi þess að innanlandsflug var gefið frjálst og vegna samruna innanlandsdeildar Flugleiða og Flugfélags Norðurlands taldi samkeppnisráð nauðsynlegt að setja starfsemi Flugfélags Íslands tiltekin skilyrði til að tryggja að virk samkeppni nái sér á strik í innanlandsflugi og þar með markmið stjórnvalda með afnámi sérleyfa. Meðal þeirra skilyrða sem sett voru eru tímabundin skilyrði sem áttu að tryggja að Flugfélagið beitti ekki markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins til að auka ferðatíðni eða elta uppi áætlunartíma keppinautar, sem hvort tveggja væri til þess fallið að koma í veg fyrir að keppinautur næði fótfestu á markaðnum eða héldi henni þegar frelsi til samkeppni í innanlandsflugi væri komið á.

Á grundvelli þess m.a. að markaðsyfírráð Flugfélags Íslands hafi aðeins aukist lítillega við áðurnefndan samruna komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu í dómi sínum frá 26. mars 1998 að skilyrði til að beita 18. gr. samkeppnislaga hafi ekki verið fyrir hendi. Með hliðsjón af því taldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála í úrskurði sínum nr. 7/1999 að skilyrði þau sem sett voru í samrunamálinu hafi ekki verið réttilega byggð á 18. gr. samkeppnislaga. Verður þar af leiðandi ekki við þau stuðst frekar. Þrátt fyrir að framangreind skilyrði eigi formlega ekki lengur við telur samkeppnisráð eftir sem áður að efnislegar ástæður leiði til þess að þörf sé að tryggja, með þeim úrræðum sem m.a. 17. gr. samkeppnislaga heimilar, að virk samkeppni nái sér á strik í innanlandsflugi.

Með hinu aukna sætaframboði og flug tíðni sem gert var ráð fyrir í upphaflegri vetraráætlun Flugfélagsins fyrir 1998–99 voru líkur taldar á því að Íslandsflug hyrfi af viðkomandi markaði og þar með yrði engin samkeppni á flugleiðinni. Var talið að áætlunin færi gegn 17. gr. samkeppnislaga jafnframt því að vera andstæð markmiði úrskurðar áfrýjunarnefndar nr. 8/1997. Eins og komið hefur fram var Flugfélagi Íslands gerð grein fyrir þessu mati samkeppnisyfirvalda og ákvað félagið að fella niður það flug sem bætt hafði verið inn í vetraráætlunina.

Af tölulegum gögnum Flugfélags Íslands þótti ekki séð að sú farþegafjölgun sem verið hefði síðustu ár réttlætti það, út frá sjónarhóli samkeppnisyfirvalda, að taka upp miðdegisflug samkvæmt vetraráætlun frá 15. mars sl. til viðbótar fyrra áætlunarflugi. Meðal annars af þeim sökum tók samkeppnisráð ákvörðun nr. 8/1999, sem áfrýjunarnefnd síðan staðfesti, sem kvað á um að ákvörðun Flugfélagsins þess efnis að hefja miðdegisflug á leiðinni Reykjavík-Egilsstaðir bryti í bága við 17. gr. samkeppnislaga.

5.

Með þeirri vetraráætlun Flugfélags Íslands, sem tók gildi 27. september sl., bauð félagið enn á ný upp á miðdegisflug. Sætaframboðið hjá félaginu á leiðinni mun þá verða 969 sæti á viku en það er 38,4% aukning frá þeirri vetraráætlun sem gilti sl. vetur. Að mati samkeppnisráðs mun félagið með því reyna enn á ný að þetta ferðanet sitt og vega að þeim markaðskima, miðdegisfluginu, sem segja má að Íslandsflug hafi reynt að helga sér.

Í þeim gögnum flugmálastjórnar sem fylgdu nýlegu bréfi Flugfélags Íslands til Samkeppnisstofnunar kemur fram að farþegum sem fóru um Egilsstaðaflugvöll hefur fjölgað um tæplega 10% á fyrstu sex mánuðum þessa árs miðað við sömu mánuði í fyrra. Farþegaaukningin á flugleiðinni milli Reykjavíkur og Egilsstaða virðist aftur á móti aðeins hafa komið fram hjá Flugfélagi Íslands. Að svo miklu leyti sem aukningin varð á tímabili vetraráætlunar átti hún sér stað í morgun- og kvöldflugi Flugfélagsins, sem ekki stundaði miðdegisflug samkvæmt vetraráætlun. Farþegafjöldi Íslandsflugs, en samkvæmt vetraráætlun flaug félagið aðeins miðdegisflug, stóð í stað eða dróst reyndar lítillega saman. Inn á markað miðdegisflugsins, markað sem ekki hefur farið stækkandi og keppinauturinn hefur byggt upp, hyggst Flugfélagið nú sækja.

6.

Samkeppnisráð telur að ekki hafi verið sýnt fram á að forsendur nú fyrir aukinni ferðatíðni á leiðinni Reykjavík-Egilsstaðir séu aðrar en þær voru sl. haust eða í mars sl. Þær tölulegu upplýsingar sem birtar eru hér að framan eru þvert á móti sterk rök fyrir því að aukið framboð Flugfélagsins núna geti falið í sér verulegar samkeppnishömlur. Aukið ferðaframboð félagsins í miðdegisflugi muni í raun koma í veg fyrir að virk samkeppni festi rætur.

Framboð, eftirspurn og kostnaður við flug á milli Reykjavíkur og Egilsstaða

	Morgunflug FÍ	Miðd.flug ÍF,FÍ	Kvöldflug FÍ
Framboð samkv. áætlun 1999-2000	50	96	50
Eftirspurn áætlun 1998-1999	[...]	[...] ⁸	[...]
Beinn ferðakostn. ⁹ (fjöldi farþega)	[...]	[...] ¹⁰	[...]
Allur ferðakostn. ¹¹ (fjöldi farþega)	[...]	[...] ¹²	[...]

Ljóst er að eftirspurn eftir miðdegisflugi var ekki nema sem svarar [...] ¹³ farþegum í hverja ferð sl. vetur, ef miðað er við reynslu Íslandsflugs. Þó að allir þeir farþegar Íslandsflugs færu yfir á miðdegisflug Flugfélagsins dygðu tekjurnar af þeim ekki til að standa undir beinum kostnaði við hverja ferð Flugfélagsins. Um [...] ¹⁴ farþega til viðbótar þarf að jafnaði í hverja ferð til að standa undir beinum ferðatengdum kostnaði og um [...] ¹⁵ farþega til viðbótar í hverja ferð til að standa undir öllum rekstrarkostnaði. Þó svo farþegum myndi fjölga um 10% í viðbót í vetur og við bættust [...] ¹⁶ farþegar í hvert miðdegisflug myndi sú aukning ekki duga til að mæta því tapi sem verið hefur á miðdegisfluginu til þessa. Tekið skal fram að ekki hefur verið tekið tillit til tekna af vöruflutningum sem eru óverulegar, eða [...] ¹⁷ þús. kr. í hverri ferð.

Reyndin hefur verið sú að meðalfarþegafjöldi Flugfélags Íslands hefur verið um [...] ¹⁸ í hverri ferð á þeirri leið sem hér um ræðir sl. vetur, ef miðað er við þær ferðir sem flognar hafa verið með Fokker vélum í föstum áætlunarferðum

⁸ Meðalfjöldi farþega Íslandsflugs – fellt út vegna trúnaðar.

⁹ Fjöldi farþega sem þarf til að standa undir beinum ferðakostnaði.

¹⁰ Miðað er við kostnað við rekstur Fokker flugvéla - fellt út vegna trúnaðar.

¹¹ Fjöldi farþega sem þarf til að standa undir öllum ferðakostnaði.

¹² Miðað er við kostnað við rekstur Fokker flugvéla - fellt út vegna trúnaðar.

¹³ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁴ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁵ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁶ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁸ Fellt út vegna trúnaðar.

að morgni og að kvöldi. Ónýtt sæti hafa þannig verið að meðaltali u.þ.b. [...] ¹⁹ í hverri ferð.

Að lágmarki verður að gera þá kröfu, í samkeppnislegu tilliti, að tekjur Flugfélagsins, sem markaðsráðandi fyrirtækis, af flugleið þar sem félagið á í samkeppni, standi að meðaltali undir beinum rekstrarkostnaði við hvert flug. Ef markaðsráðandi fyrirtæki getur látið sér nægja að ná aðeins tekjum fyrir beinum útgreiddum kostnaði við hverja ferð á tiltekinni flugleið er nýjum eða veikburða keppinauti á flugleiðinni, sem þarf að treysta á tekjur sem standa að minnsta kosti undir öllum beinum kostnaði við hvert flug og helst öllum rekstrarkostnaði af því, gert ókleift að keppa á flugleiðinni. Þetta sjónarmið á enn frekar við þegar hið markaðsráðandi flugfélag hyggst hefja flug á öðrum áætlunartíma en félagið hefur áður flogið, áætlunartíma sem keppinaturinn hefur valið til að byggja upp markað. Að mati samkeppnisráðs liggur þetta í augum uppi þegar aðstæður, s.s. framboð og eftirspurn, á markaðnum fyrir miðdegisflug á flugleiðinni milli Reykjavíkur og Egilsstaða eru metnar.

Með framansögðu telur samkeppnisráð auðsýnt að miðað við núverandi aðstæður sé ekki eftirspurn eftir því miðdegisflugi sem Flugfélag Íslands hyggst bjóða upp á í vetraráætlun 1999–2000. Sú aukning á farþegafjölda á flugleiðinni sem getið hefur verið um hér að framan varð eingöngu í morgun- og kvöldflugi. Farþegafjölgunin er því takmörkuð röksemd fyrir því að taka upp miðdegisflug og auka þar með heildar sætaframboð félagsins um rúmlega 38% á flugleiðinni. Verði það hins vegar látið afskiptalaust mun það að mati samkeppnisráðs hafa þau áhrif að farþegum Íslandsflugs fækki og félagið hætti öllu flugi á leiðinni.

Leiða má að því líkur, þegar hliðsjón er höfð af þeirri fargjaldabróun sem sýnd er í töflu hér að framan, að flugfargjöld fyrir ferðir á milli Reykjavíkur og Egilsstaða hækki umfram önnur fargjöld, leggist samkeppni af á flugleiðinni. Þetta hefur orðið reynslan í fargjaldahækkunum á flugleiðinni milli Reykjavíkur og Ísafjarðar eftir að Íslandsflug hætti að þjóna þeirri leið sumarið 1998. Þannig muni neytendur bera skjótan og augljósan skaða af því að samkeppni leggist af í flugi á milli Reykjavíkur og Egilsstaða.

7.

¹⁹ Fellt út vegna trúnaðar.

Flugfélag Íslands er eins og áður sagði markaðsráðandi í áætlunarflugi milli Reykjavíkur og Egilsstaða. Þegar af þeirri ástæðu er samkeppni mjög takmörkuð á þessum markaði. Á samkeppnisráði hvílir sú skylda að vinna gegn því að markaðsráðandi fyrirtæki viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína með óhæfilegum aðgerðum, sbr. a-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir er það mat samkeppnisráðs að ákvörðun Flugfélags Íslands um að hefja miðdegisflug á umræddri leið, samkvæmt vetraráætlun 1999–2000, fari því á sama hátt og í mars sl. gegn 17. gr. samkeppnislaga. Aukin ferðatíðni Flugfélags Íslands á umræddum markaði í miðdegisflugi er líkleg til að eyða samkeppni á honum og styrkja með því markaðsráðandi stöðu félagsins og fækka valkostum neytenda á markaðnum. Í því felst að ákvörðun félagsins um að auka við áætlunarflugið til Egilsstaða er andstæð markmiði samkeppnislaga.

8.

Frá því að sérleyfi féllu niður hefur Íslandsflug reynt að hasla sér völl í miðdegisflugi milli Reykjavíkur og Egilsstaða. Eins og fyrr sagði ganga áætlanir Flugfélags Íslands út á það að fljúga kl. 13.20 til Egilsstaða. Að mati samkeppnisráðs felst í áætlunum Flugfélagsins að fyrirtækið er að laga brottfarartíma sína að brottfarartímum keppinautarins. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að flugleiðin milli Reykjavíkur og Egilsstaða er ekki stór markaður. Til skamms tíma voru ekki nema tveir brottfarartímar á þessum markaði, þ.e. morgunflug og kvöldflug. Íslandsflug ákvað að bjóða upp á þriðja brottfarartímamann sem er miðdegisflug. Á litlum markaði sem Egilsstaðaflugið er verður í raun í samkeppnislegum skilningi að skipta brottfarartímum eftir þeim hluta dags sem flogið er. Þetta þýðir að í flugi til Egilsstaða eru í raun einungis þrjú brottfarartímar, flug að morgni, um miðdegi og um kvöld. Ólíkt fjölförnum flugleiðum erlendis er ekki markaður fyrir flug t.d. kl. 15:00, 16:00 og 17:00 til Egilsstaða. Með því að Flugfélag Íslands lagar brottfarartíma félagsins að brottfarartíma Íslandsflugs er markaðsráðandi fyrirtæki að hamla möguleikum minni keppinautar að veita samkeppni.²⁰ Þetta er sérstaklega alvarlegt þegar haft er í huga að Flugfélag Íslands hefur í krafti sérleyfa getað

²⁰ Sænsk samkeppnisyfyrirvöld hafa bent á að til þess að tryggja samkeppni í innanlandsflugi geti verið þörf á því að gripa til tiltekna aðgerða. Þau hafa bent á; „*a dominant company, when facing competition from a smaller company establishing itself on a route, should not be allowed to reschedule its flights in connection with those of the smaller companies*“. Competition on Deregulated Markets. Konkurrensverket, febrúar 1997

byggt upp sína markaði. Umrædd aðgerð Flugfélagsins raskar því samkeppni og er til þess fallin að styrkja eða viðhalda markaðsráðandi stöðu félagsins.

Eins og komið hefur fram tók samkeppnisráð um það ákvörðun fyrr á þessu ári, ákvörðun nr. 8/1999 að þær fyrirætlanir Flugfélags Íslands að hefja miðdegisflug á milli Reykjavíkur og Egilsstaða þann 15. mars sl. og fljúga þrjár ferðir á dag fram að sumarátætlun félagsins bryti gegn 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Ákvörðun samkeppnisráðs frá sl. vetri var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/1999. Ekki hefur verið sýnt fram á að aðstæður á markaðnum hafi breyst mikið síðan þá, að öðru leyti en því að farþegum um Egilsstaðaflugvöll hefur fjölgað um tæplega 10% á fyrstu sex mánuðum þessa árs miðað við sama tímabil í fyrra. Eins og fyrr hefur verið greint frá verður að lágmarki að gera þá kröfu, í samkeppnislegu tilliti, að tekjur Flugfélags Íslands af flugi til Egilsstaða standi að meðaltali undir beinum rekstrarkostnaði við hvert flug. Af tölulegum gögnum félagsins verður hins vegar ekki séð að svo sé og umrædd fjölgun farþega mun ekki hafa þau áhrif að breyting verði þar á. Ákvörðun Flugfélags Íslands að bjóða upp á miðdegisflug í vetraráætlun sinni til Egilsstaða fer því gegn 17. gr. samkeppnislaga, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1999 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/1999. Tillaga Flugfélagsins um að fækka fyrirhuguðum ferðum í miðdegisflugi um eina ferð á viku breytir ekki þeirri niðurstöðu.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ákvörðun Flugfélags Íslands hf. um að hefja miðdegisflug á flugleiðinni Reykjavík-Egilsstaðir, samkvæmt vetraráætlun 1999-2000, brýtur gegn 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/1999. Með vísan til þess er Flugfélagi Íslands hf. óheimilt að fljúga miðdegisflug samkvæmt framangreindri vetraráætlun á flugleiðinni Reykjavík-Egilsstaðir.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 16/1999](#)]