

Föstudagurinn 20. desember 1996 kl. 13:30

84. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 43/1996

**Kvörtun Þyrluþjónustunnar hf. yfir
þyrluþjónustu Landhelgisgæslu Íslands**

I.

Málavextir

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 6. september sl., frá Hirti Braga Sverrissyni hdl., fyrir hönd Þyrluþjónustunnar hf., þar sem þess er krafist að Samkeppnisráð grípi til aðgerða á grundvelli samkeppnislaga vegna ójafnrar samkeppnisaðstöðu Þyrluþjónustunnar hf. gagnvart Landhelgisgæslu Íslands.

Hin ójafna samkeppnisaðstaða felst að mati lögmannsins í því að: *„samkeppnistaða og rekstrarumhverfi umbjóðanda míns og Landhelgisgæslunnar eru ólíkar og umbjóðanda mínum mjög í óhag. Þar má fyrst nefna að Landhelgisgæslan notar í þyrluþjónustu sinni fjárfestingu (þyrlur, viðhaldsstöð, mannskap o.fl.) sem ríkið hefur útvegað til þess að Landhelgisgæslan geti framkvæmt það sem fyrir stofnunina er lagt í lögum. Landhelgisgæslan hefur ekki flugrekstrarleyfi sem er nauðsynlegt til að Landhelgisgæslan hafi heimild til að leigja út þyrlur sínar. Þá uppfyllir viðhald þyrlanna ekki alþjóðlegar kröfur (JAR 145 – Joint Aviation Requirements) sem er forsenda þess að Landhelgisgæslan fá flugrekstrarleyfi. Þá hafa þyrlur Landhelgisgæslunnar verið leigðar á verði sem er talsvert undir eðlilegu verði.“*

Jafnframt krefst lögmaðurinn þess að samkeppnisyfirvöld kanni hvort fyrirmæli 1. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 25/1967 torveldi frjálsa samkeppni á þyrluþjónustumarkaði, og sé svo veki þá athygli ráðherra á því skv. 19. gr. samkeppnislaga.

Lögmaðurinn tekur fram að erindið til Samkeppnisstofnunar snúist um það verð sem Landhelgisgæslan býður þeim sem til hennar leita. Það sé langt undir kostnaðarverði og í sumum tilvikum sé nánast um ókeypis flug að ræða eða þá að sá sem kaupir þjónustuna sé látinn greiða hluta beins kostnaðar og litið á flugið sem æfingaflug. Þetta lága verð helgist af því að notuð sé fjárfesting sem ríkið láti gæslunni í té til að sinna lögbundnum verkum sínum. Stór hluti rekstrarkostnaðar þyrluþjónustu Landhelgisgæslunnar sé fastur kostnaður við að eiga þyrlur og hafa þær reiðubúnar til notkunar. Sá hluti sé greiddur úr ríkissjóði í formi fjárframlaga til Landhelgisgæslunnar. Jafnframt hafi komið fram að ekki sé tekið tillit til afskrifta við verðlagningu. Lögmaðurinn telur að reikna megi með að aðrir kostnaðarliðir séu ekki teknir inn í verðútreikninga Landhelgisgæslunnar, s.s. fastur kostnaður við rekstur viðhaldsstöðvar, stjórnunarkostnaður og margt fleira. Af ofanskráðu megi vera ljóst að Þyrluþjónustuan hf. geti ekki keppt við Landhelgisgæsluna á jafnréttisgrunni.

Lögmaðurinn nefnir einnig dæmi um flug sem Landhelgisgæslan hafi tekið að sér og séu utan starfssviðs hennar og eru þau eftirfarandi:

1. GPS mælingar fyrir Landmælingar Íslands (TF GRÓ).
2. Flug með tökulið sjónvarpsstöðvanna á 17. júní 1994.
3. Flug frá Reykjavík á Heklu með rafgeyma fyrir jarðskjálftamæla (fyrir Hauk Brynjólfsson hjá Háskóla Íslands).
4. Krókavinna í Elliðaey, Vestmannaeyjum, fyrir einstaklinga í Eyjum sem voru að byggja veiðihús.
5. Flug fyrir Surtseyjafélagið eða Norrænu eldfjallastöðina með vísindamenn út í Surtsey (árlegt flug).
6. Flutningur á gönguleiðastikum á Hornstrandir.
7. Flug með japanska kvikmyndatökumenn.
8. Krókavinna fyrir Landgræðslu ríkisins í Þórsmörk vegna áburðarflutninga (árlegt flug).
9. Verk fyrir Framkvæmdasýslu ríkisins í tengslum við uppsetningu snjóflóðavarnargarða.

Af þessari upptalningu megi sjá að Landhelgisgæslan stundar talsverða starfsemi á sviði þyrluþjónustu utan við lögbundið starfssvið sitt.

Jafnframt segir lögmaðurinn: „*Þar sem verðlagning gæslunnar virðist aðeins miðast við kostnað af hverju þyrluflugi, eða hluta hans, en ekki við allan*

almennan fastan kostnað af því að eiga þyrlur og hafa þær reiðubúnaðar, er það mitt mat að verðlagningin sé skaðleg samkeppni á þessum markaði. Þá hefur það einnig borið við að leigugjaldið hafi verið mun lægra, þ.e. ef hægt hefur verið að nýta flugið sem æfingaflug fyrir flugmenn Landhelgisgæslunnar. Þyrluþjónusta Landhelgisgæslunnar virðist vera hugsuð til að nýta betur þann vélakost sem Landhelgisgæslan á. Málið virðist því vera sambærilegt því að nota sjúkrabíla í sendibílaþjónustu og krefjast einungis gjalds fyrir hinn breytilega kostnað þjónustunnar, eða hluta hans, en ekki þann fasta.“

Loks segir í erindi lögmannsins: „Þær aðgerðir sem krafist er að Samkeppnisráð grípi til er að skylda Landhelgisgæsluna til að stofna sérstakt fyrirtæki um þá þyrluþjónustu sem boðin er á samkeppnismarkaði. Það fyrirtæki leigði þyrlur og áhöfn af Landhelgisgæslunni til endurleigu og nyti þar sömu kjara hjá Landhelgisgæslunni og aðrir aðilar á þyrlumarkaði. Kjör þessi yrðu ákveðin með gjaldskrá sem yrði aðgengileg öllum á þyrlumarkaði. Í verðum gjaldskrárinnar yrði tekið fullt tillit til allra kostnaðarþátta við rekstur þyrlanna, þ.m.t. afskrifta, eðlilegs arðs, stjórnunarkostnaðar, þjálfunarkostnaðar o.fl. Kaupandi þyrluþjónustu gæti þá leitað til „Þyrluleigu Landhelgisgæslunnar“ jafnt sem umbjóðanda míns sem báðir hefðu sama aðgang að fánlegum þyrlum Landhelgisgæslunnar. Fyrirtæki þetta yrði að vera sjálfstætt hvað varðar stjórnun, húsnæði og markaðsmál og skila eiganda sínum eðlilegum arði.“

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi lögmannsins var sent dómsmálaráðuneytinu og Landhelgisgæslu Íslands til umsagnar og bærust svör frá þeim sameiginlega þann 23. september sl.

2.

Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands kemur m.a. fram að Landhelgisgæslan sé ríkisstofnun og að starfsemi hennar sé lögbundin, sbr. lög nr. 25/1967. Í 1. gr. laganna komi hlutverk hennar fram og í 15. gr. sé síðan mælt fyrir um að Landhelgisgæslan skuli gera út varðskip, gæsluflugvélar og önnur farartæki, sem nauðsynleg kunni að vera til gæslu landhelginnar eða annarra þarfa, sbr.

1. gr. laganna. Að höfuðstofni til sé fé til starfrækslu stofnunarinnar ákvarðað á fjárlögum hvers árs og að auki geri fjárveitingarvaldið ráð fyrir því að stofnunin afli nokkurra sértekna á ári hverju.

Jafnframt segir í umsögn Landhelgisgæslunnar: „Eins og að framan greinir tiltekur 1. gr. laga nr. 25/1967 þau verkefni sem Landhelgisgæslunni ber að sinna. Þegar hin tilgreindu dæmi eru skoðuð nánar telur Landhelgisgæslan sig ekki hafa í neinu tilvikanna farið út fyrir lagaheimildir. Þannig er litið svo á að verkefni samkv. tölul. 1, 3 og 5 falli undir heimild staflíðar e í 1. gr., þ.e. þátttaka í vísindastörfum. Verkefni samkv. tölul. 2 og 9 eru talin falla undir staflíð g. í 1. gr., þ.e annars vegar var um að ræða aðstoð við löggæslu á þjóðhátíðinni á Þingvöllum í tilefni 50 ára afmælis lýðveldis á Íslandi þar sem sjónvarpstökumenn voru – að ákvörðun löggæsluyfirvalda – með í för þyrlunnar við þetta tækifæri, beinlínis til að staðfesta þennan öryggisþátt á filmu. Hins vegar er um að ræða aðstoð við framkvæmd almannavarna... Verkefnið samkv. tölul. 7 var samstarfsverkefni hinna japönsku kvikmyndagerðarmanna og Landhelgisgæslunnar og fólst í því að gera heimildar- og fræðslumynd um starfsemi Landhelgisgæslunnar, en hinir japönsku kvikmyndagerðarmenn vinna jafnframt að gerð sambærilegra heimildar- og fræðslumynda um starfsemi strandgæslna víða í heiminum. Myndin mun nýtast Landhelgisgæslunni sem kynningar- og fræðslumynd í framtíðinni. Verkefni samkv. tölul. 4, 6 og 8 voru unnin að ákvörðun æðri yfirvalda og hugsuð sem framlag ríkisvaldsins til að stuðla að öryggis-, framfara- og velferðarmálum. Má sem dæmi nefna verkefnið samkv. tölul. 8 sem var liður í sjálfbodavinnu ísl. ungmenna við að viðhalda og hlúa að gróðri á viðkvæmum stað; verkefnið samkv. tölul. 4 þar sem um var að ræða samvinnu Björgunarfélags Vestmannaeyja og einstaklinga um að koma upp húsi sem jafnframt nýttist sem neyðarskýli fyrir skipbrotsmenn, ef á þyrfti að halda og að endingu verkefnið samkv. tölul. 6, sem var unnið í þeim tilgangi að stuðla að auknu öryggi göngufólks á vinsælli en torfarinni gönguleið.“

Í ljósi ofangreinds telur Landhelgisgæslan að þegar umræddum verkefnum sé sinnt sé stofnunin einungis að sinna hlutverki sínu, annað hvort samkvæmt lögum eða fyrirmælum æðri yfirvalda. Stofnunin stundi ekki samkeppnisrekstur að neinu leyti og hafi því haldið sig innan ramma laga. Í því sambandi telur Landhelgisgæslan ástæðu til að taka fram að stofnunin taki almennt ekki að sér verkefni á sviði þyrluflugs nema rækilega hafi verið

gengið úr skugga um að aðrir aðilar á því sviði séu ófærir um framkvæmd þess verkefnis.

Áréttað er í umsögn Landhelgisgæslunnar að stofnunin leigi ekki lengur út loftför sín sem slík heldur stundi hún einungis þann flugrekstur sem hér hafi verið gerð grein fyrir og byggist á því að loftförin og áhafnir þeirra leysi það hlutverk sem þeim sé ætlað. Landhelgisgæslan telur sig því ekki stunda útleigu loftfara sinna þótt stofnunin taki að sér að vinna einstök verkefni á lögmæltu sviði sínu gegn endurgjaldi frá þeim aðilum sem séu fjárhagslega ábyrgir fyrir þeim þáttum. Þegar svo standi á sé endurgjald til Landhelgisgæslunnar fyrir slík verkefni í samræmi við umfang verkefnanna og byggist á samkomulagi hverju sinni. Í því sambandi er bent á að Landhelgisgæslunni hafi ekki verið sett gjaldskrá, enda sé ekki heimild til þess í lögum um stofnunina.

Loks er bent á að þylur Landhelgisgæslunnar séu neyðartæki sem ávallt þurfi að vera til taks og verði því að óbreyttu ekki leigðar út til annarra aðila með þeim hugsanlegu afleiðingum að jafnvel mannlíf yrðu sett í hættu.

3.

Umsögn Landhelgisgæslu Íslands var send lögmanni Þyrlubjónustunnar hf. til athugasemda og bárust þær þann 16. desember sl. Þar kemur m.a. fram að lögmaðurinn telur Landhelgisgæsluna aðeins að litlu leyti hafa vikið að umkvörtunarefni, þ.e. verðlagningu á þeirri þjónustu sem Landhelgisgæslan hafi veitt og kostnaðargrunn hennar. Landhelgisgæslan leggi hins vegar ofuráherslu á hlutverk sitt samkvæmt lögum og fyrirmælum yfirvalda.

Lögmaðurinn telur jafnframt að hvarvetna þar sem starfsemi opinberrar stofnunar taki til sviðs þar sem einkafyrirtæki starfi verði samkeppnisstaða að vera jöfn. Að mati Flugmálastjórnar þurfi Landhelgisgæslan ekki flugrekstrarleyfi né þurfi hún að uppfylla JAR reglur um viðhald. Landhelgisgæslan hafi byggt upp fjárfestingu sína með opinberu fé og noti opinbert fé til eigin rekstrar. Lögmaðurinn telur að við óbreytt ástand hafi hin minnsta starfsemi Landhelgisgæslunnar á sviði þyrlubjónustu skaðleg áhrif á samkeppni. Auk þess kveður lögmaðurinn að hafa verði í huga að markaður fyrir þyrlubjónustu sé mjög smár hér á landi og ekki þurfi nema nokkur undirboð frá opinberu fyrirtæki til að rekstur einkafyrirtækis verði ekki lengur aðrbær.

Lögmaðurinn kveðst aðeins hafa nefnt fáein dæmi um starfsemi Landhelgisgæslunnar á þessu sviði í erindi sínu. Einnig segir hann: „*Eflaust er hægt að finna stað fyrir svo til hvert verk sem unnið er með þylu innan starfsviðs Landhelgisgæslunnar eins og það er skilgreint í 1. gr. laga um Landhelgisgæsluna. Það hvort verkið sé í eðli sínu innan starfsviðs Landhelgisgæslunnar er hins vegar aukaatriði. Eftir stendur að starfseminni þarf að vera hagað á þann hátt að hún skaði ekki samkeppni á þessum litla markaði.*“

Til stuðnings máli sínu nefnir lögmaðurinn mál frá Svíþjóð um sjúkraþyrluþjónustu. Málið fór fyrir Evrópudómstólinn og gekk úrskurður einkarekinni þyrluþjónustufyrirtæki í vil. Lögmaðurinn dregur þá ályktun af dómi Evrópudómstólsins að samkeppnisreglur eigi að gilda á sjúkraflugsmarkaði og þar af leiðandi á öðrum sviðum þar sem öryggi og velferð einstaklinga er í húfi. Vinna við gangnastikur og sæluhús sé þar engin undantekning.

4.

Athugasemdir lögmannsins voru sendar Landhelgisgæslunni til andmæla og bárust þær þann 17. desember sl. Þar segir m.a. að þegar Landhelgisgæslunni berist erindi um að taka að sér þyrluflug, annað en neyðarflug, hafi stofnunin það nú fyrir venju að tjá viðkomandi verkefnabeiðendum að þeir verði fyrst að leita til einkaaðila með erindi sín. Landhelgisgæslan geti því aðeins tekið að sér umbeðin verkefni að fyrir liggi skriflegar staðfestingar frá einkaaðilanum sjálfum, eða óháðum aðilum sem eftir atvikum séu sérfróðir á viðkomandi sviði, um að viðkomandi einkaaðili geti ekki eða vilji ekki taka að sér verkefnið. Þannig hafi verið farið að nú í vetur þegar eldgosíð varð í Vatnajökli. Undantekningarlaust hafi verið vísað á einkaþyrlurekandann þegar beiðnir komu til Landhelgisgæslunnar um þyrluflug á gosstöðvarnar. Einu ferðirnar á gosstöðvarnar með þyrlum Landhelgisgæslunnar voru þær sem snertu störf vísindamanna og annarra forráðamanna Almannaþingarinnar í almannavarnarágu.

Loks segir í svari Landhelgisgæslunnar: „...þegar Landhelgisgæslan tekur að sér verkefni á sviði þyrluflugs samkvæmt framansögðu – að sjálfsögðu að uppfylltum þeim skilyrðum sem að framan eru rakin – og sú þjónusta er á annað borð verðlögð, er það gert í samræmi við útreiknaðan rekstrarkostnað þeirrar þyrlu sem í hlut á hverju sinni. Þannig hefur rekstrarkostnaður Super

Puma þyrlunnar TF-LÍF verið reiknaður 300.000 kr./klst. og rekstrarkostnaður Dauphin II þyrlunnar TF-SIF 120.000 kr./klst. Gjaldtaka er ákveðin í samræmi við hinn útreiknaða rekstrarkostnað.“

III.

Lagaumhverfi

1.

Við úrlausn þessa máls er stuðst við samkeppnislög nr. 8/1993 og lög um Landhelgisgæslu Íslands nr. 25/1967.

2.

Markmið samkeppnislaga nr. 8/1993 er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna.

Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 2. gr.

2. mgr. 14. gr. laganna segir: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

17. gr. laganna kveður á um að Samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem skaðleg áhrif hafa á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,

- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðslupáttá, t.d. vegna þess að valkostum viðskipavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

3.

Í 1. gr. laga nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands segir:

„Landhelgisgæslan er ríkisstofnun með varnarþing í Reykjavík, og er markmið hennar:

- a. *Að hafa með höndum almenna löggæslu á hafinu umhverfis Ísland, jafnt innan sem utan landhelgi,*
- b. *Að veita hjálp við björgun manna úr sjávarháaska eða á landi, svo og að annast aðkallandi sjúkraflutninga, ýmist á eigin spýtur eða í samvinnu við Slysavarnarfélag Íslands eða aðra aðila, sem að björgunarmálum vinna.*
- c. *Að aðstoða eða bjarga bátum eða skipum, sem kunna að vera strönduð eða eiga í erfiðleikum á sjó við Ísland, ef þess er óskað.*
- d. *Að veita afskekktum stöðum eða byggðarlögum nauðsynlega hjálp eða aðstoð, þegar eðlilegar samgöngur bregðast af ófyrirsjáanlegum orsökum, svo sem vegna hafíss, sjóalaga, ofviðra eða annarra náttúruhamfara.*
- e. *Að sjá um sjómælingar og taka þátt í hafrannsóknnum, fiskirannsóknnum, botnrannsóknnum, svo og öðrum vísindastörfum, eftir því sem ákveðið kann að verða hverju sinni.*
- f. *Að tilkynna, fjarlægja eða gera skaðlaus reköld, tundurdufl, sprengjur eða aðra hluti, sem sjófarendum eða almenningi getur stafað hættu af.*
- g. *að aðstoða við framkvæmd almannavarna, almennrar löggæslu, lækna-, toll- og vitahjónustu, eftir því sem aðstæður leyfa eða ákveðið kann að verða sérstaklega.*
- h. *Að tilkynna tafarlaust Skipaskoðun ríkisins, ef vart verður við, að brotin eru lög um eftirlit með skipum eða brotnar reglugerðir, sem settar eru samkvæmt þeim, eða telji hún ástæðu til að ætla, að skip sé ekki haffært.“*

Landhelgisgæslan gerir út varðskip, gæsluflugvélar og önnur farartæki, sem nauðsynleg kunna að vera til gæslu landhelginnar eða annarra þarfa, sbr. 1. gr. og geta tækin annaðhvort verið eign Landhelgissjóðs, annarra ríkisstofnana eða tekin á leigu, sbr. 15. gr. laganna.

IV.

Niðurstöður Samkeppnisráðs

1.

Í máli þessu krefst lögmaður Þyrluþjónustunnar þess að Samkeppnisráð grípi til aðgerða til að jafna samkeppnisstöðu fyrirtækisins gagnvart Landhelgisgæslu Íslands. Telur hann Landhelgisgæsluna fara út fyrir starfssvið sitt í rekstri þyrluþjónustunnar auk þess sem verðlagning stofnunarinnar á þjónustunni sé langt undir kostnaðarverði. Það helgist af því að Landhelgisgæslan noti við þyrluþjónustuna fjárfestingu sem greidd hafi verið af hinu opinbera auk alls rekstrarkostnaðar og þurfi því ekki að taka tillit til þeirra kostnaðarliða við útreikning gjaldskrár. Þyrluþjónustan þurfi aftur á móti að taka tillit til allra kostnaðarliða rekstrarins við útreikning sinnar gjaldskrár. Þessu til stuðnings nefnir lögmaðurinn nokkur dæmi um verkefni Landhelgisgæslunnar sem hann telur utan starfsviðs hennar.

2.

Lögmaður Landhelgisgæslunnar kveður starfsemi gæslunnar lögbundna og verkefni hennar komi fram í 1. gr. laga nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands. Landhelgisgæslan fari því ekki út fyrir lagaheimildir í þeim verkefnum sem talin eru upp í erindi lögmanns Þyrluþjónustunnar og stundi ekki útleigu loftfara sinna. Þyrlurnar séu neyðartæki sem ávallt þurfi að vera til taks og verði því að óbreyttu ekki leigðar út til annarra aðila. Fé til starfrækslu stofnunarinnar sé ákvarðað á fjárlögum hvers árs og að auki geri Alþingi ráð fyrir að stofnunin afli nokkurra sértekna á ári hverju. Landhelgisgæslan taki að sér einstök verkefni gegn endurgjaldi sem sé í samræmi við umfang verkefnanna og byggist á samkomulagi hverju sinni. Einnig hefur verið bent á það af hálfu Landhelgisgæslunnar að stofnunin hafi það nú fyrir venju að vísa frá sér verkbeiðnum sem einkaaðilar hafi tök á að sinna. Landhelgisgæslan taki því aðeins að sér umbeðið verkefni að fyrir liggi skrifleg staðfesting frá viðkomandi þyrluþjónustu um að hún geti ekki eða vilji ekki taka að sér verkefnið.

3.

Markmið Landhelgisgæslunnar kemur fram í 1. gr. laga nr. 25/1967 og er talið upp í liðum a–h. Af þeirri upptalningu má sjá að meginhlutverk hennar er að gæta íslensku landhelginnar, svo og björgun manna úr sjávarháska eða á landi auk aðstoðar við nauðstödd skip eða báta. Markmið Landhelgisgæslunnar eru í grundvallaratriðum ýmis gæslu- og björgunarstörf. Greinargerð með frumvarpi til laga nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands staðfestir þennan tilgang löggjafans. Til að ná markmiðum 1. gr. laganna gerir Landhelgisgæslan út þau tæki sem nauðsynleg eru til gæslu landhelginnar og annarra þarfa, sbr. 15. gr. sömu laga.

4.

Í 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga kemur fram að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Atvinnurekstur er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.

Landhelgisgæslan tekur að sér hin ýmsu verkefni sem falla undir lögmælt starfssvið hennar gegn endurgjaldi frá verkbeiðanda. Þegar umrædd verkefni eru stunduð í samkeppni við aðra er það mat Samkeppnisráðs að samkeppnislög gildi almennt séð um atvinnustarfsemi þá sem Landhelgisgæslan stundi. Hins vegar verður að horfa til þess að sérákvæði laga nr. 25/1967 um Landhelgisgæslu Íslands geta takmarkað beitingu ákvæða samkeppnislaga vegna samkeppnishamlandi athafna eða aðstæðna Landhelgisgæslunnar.

Lög um Landhelgisgæslu Íslands nr. 25/1967 hafa ekki að geyma sérstakar reglur um það hvernig markmiðum 1. gr. laganna skuli náð. Þar af leiðandi útilokar 1. gr. laganna ekki að samkeppnisyfirvöld geti gripið til aðgerða gagnvart athöfnum Landhelgisgæslunnar að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/1996, Hótel Djúpavík ehf. gegn Samkeppnisráði.

5.

Þegar opinbert fé er notað til kaupa og rekstrar þyrlna sem síðan bjóða þjónustu sína á frjálsum markaði í samkeppni við fyrirtæki sem bjóða upp á

sömu þjónustu en njóta ekki opinberra styrkja verður að gæta þess að þjónustan sé ekki seld undir raunverulegu kostnaðarverði. Við útreikning á því kostnaðarverði er grundvallarskilyrði að tekið sé tillit til alls kostnaðar sem til fellur í rekstri enda þótt Landhelgisgæslan hafi ekki greitt hann. Á það bæði við um stofnkostnað og annan rekstrarkostnað.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er Samkeppnisráði heimilað að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar sem nýtur verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skilyrði fyrir íhlutun samkeppnisyfirvalda er að rekstur sé annars vegar stundaður í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og hins vegar í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Að mati Samkeppnisráðs er þessum skilyrðum fullnægt í máli þessu.

Í ljósi þess að markmið Landhelgisgæslunnar eru afmörkuð í lögum nr. 25/1967 má ætla að tæki og búnaður gæslunnar sé fyrst og fremst notaður til að ná þeim markmiðum. Þyrlur gæslunnar séu neyðartæki sem ávallt verði að vera til taks þegar á þarf að halda. Almenn þyrlupjónusta hlýtur þar af leiðandi að vera takmörkuð. Þyrlur gæslunnar eru til taks í neyðartilvikum en ekki til að veita almenna þyrlupjónustu nema sérstakar ástæður mæli með því. Slíkar ástæður geta t.a.m. verið að aðrar þyrlur séu ekki til taks, þær ráði ekki við verkefni eða aðstæður séu þeim að öðru leyti ofviða.

Í máli þessu hefur komið fram af hálfu Landhelgisgæslunnar að stofnunin hafi nú þá venju að vísa frá sér verkbeiðnum sem einkaaðilar hafi tök á að sinna. Landhelgisgæslan taki aðeins að sér umbeðið verkefni að rækilega hafi verið gengið úr skugga um að aðrir aðilar á umræddu sviði vilji ekki taka að sér verkefnið eða séu ófærir um framkvæmd þess.

Þessi framkvæmd hefur einnig í för með sér að þau verkefni sem Landhelgisgæslan tekur að sér eftir slíka könnun eru, einhverra hluta vegna, ekki á færi keppnauta að veita. Þar af leiðandi er ekki um neina samkeppni að ræða. Að mati Samkeppnisráðs er þessi verklagsregla Landhelgisgæslunnar mjög til bóta og til þess fallin að jafna samkeppnisstöðu einkaaðila í þyrlupjónustu gagnvart stofnuninni.

Að teknu tilliti til m.a. ofangreindrar verklagsreglu Landhelgisgæslunnar er það mat samkeppnisyfirvalda að ekki sé tilefni að svo stöddu til að beita íþyngjandi ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og kveða á um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta reksturs Landhelgisgæslunnar sem varðar gæslu- og björgunarstörf og hins sem varðar almenna þyrluþjónustu. Verður í þessu sambandi einnig að horfa til meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga.

V.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er tilefni til íhlutunar af hálfu Samkeppnisráðs í máli þessu.“