

Föstudagurinn 4. apríl 1997 kl. 14:15

93. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 10/1997

**Samruni innanlandsflugs Flugleiða hf.  
og Flugfélags Norðurlands hf.**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Þann 6. febrúar sl. barst Samkeppnisstofnun tilkynning frá lögmanni Flugleiða hf. um að Flugfélag Norðurlands hf., einstakir hluthafar í félaginu og Flugleiðir hefðu ákveðið að Flugfélag Norðurlands (hér eftir nefnt FN) keypti tiltekna eignir innanlandsdeildar Flugleiða til nota fyrir rekstur FN. Flugleiðir hefðu auk þess ákveðið að kaupa hlutabréf af hluthöfum FN á Akureyri, þannig að eftir kaupin ættu þeir 35% hlut en Flugleiðir 65%. Flugleiðir hefðu áður átt 35% hlut í FN. Tilkynningunni fylgdi hluthafasamningur í FN.

Í aðfaraorðum hluthafasamkomulagsins frá 5. febrúar 1997 er forsendum sameiningar innanlandsdeildar Flugleiða og FN lýst. Þar segir m.a:

*„Frá stofnun Flugleiða hf. árið 1973 hefur áætlunarflug félagsins innanlands nær undantekningarlaust verið rekið með tapi. Nær allar tekjur Flugleiða hf. af innanlandsflugi eru af áætlunarflugi. Tekjur Flugfélags Norðurlands hf. af áætlunarflugi eru mun minna hlutfall af heildartekjum en hjá Flugleiðum hf. og er áætlunarflugið einnig rekið með tapi hjá Flugfélagi Norðurlands hf. Tekjur Flugfélags Norðurlands hf. af áætlunarflugi árið 1995 voru 28,0% af heildartekjum. Tekjur Flugfélags Norðurlands hf. eru að öðru leyti af leiguflugi.*

*Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir Flugfélags Norðurlands hf. og Flugleiða hf. hefur ekki tekist að reka áætlunarflug félaganna með hagnaði. Ekki er fyrirsjáanlegt að afnám sérleyfa á árinu 1997 breyti hér nokkru, jafnvel auki á tapreksturinn.*

*Það sem einkum veldur er hversu fáir farþegar eru til flestra viðkomustaða og mikill kostnaður á hvern farþega þar sem fastur kostnaður, sem óháður er farþegafjölda, er mjög hár í flugrekstri.“*

*„Samkeppni á þessu sviði hefur aukist og breyst gífurlega á síðustu 10–15 árum og á eftir að breytast mjög mikið. Helsti keppinautur flugsins eru bifreiðar, annars vegar einkabifreiðar og hins vegar vöruflutningabifreiðar. Skýringin er augljós og einföld, vegir hafa tekið slíkum stakkaskiptum á s.l. 10–15 árum að ferðamáti hefur breyst gríðarlega með aukinni bifreiðaeign og bættum vegasamgöngum.*

*Það sem veldur þó meiri áhyggjum er sú staðreynd að vegakerfið á eftir að batna til muna og má þá benda á einstaka framkvæmdir eins og Hvalfjarðargöng, þverun Gilsfjarðar o.fl. Í framtíðinni gætu bæst við hálendisvegir sem yrðu færir stóran hluta úr ári. Allt eru þetta jákvæðar og eðlilegar framkvæmdir en keppa engu að síður við flugið.*

*Með hliðsjón af öllu framanrituðu, þó einkum þeirri staðreynd að markaðurinn er mjög takmarkaður, öryggiskröfum verður ekki hnikað, stöðugt harðari samkeppni við bifreiðar og fyrirsjáanlegum auknum taprekstri af áætlunarflugi, ákváðu aðilar að Flugfélag Norðurlands hf. keypti tiltekna eignir Flugleiða hf. vegna rekstursins og er samningur þessi gerður af því tilefni.“*

## 2.

Með bréfi, dags. 17. febrúar sl., hófu samkeppnisyfirvöld athugun, á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga, á samruna innanlandsflugs Flugleiða og Flugfélags Norðurlands. Til að varpa ljósi á samrunann og þau áhrif sem hann kann að hafa á innanlandsflugmarkaðinn og skylda markaði hefur Samkeppnisstofnun í kjölfar þessa aflað ítarlegra gagna og upplýsinga hjá þeim sem á markaðnum starfa. Ásamt tölfræðilegum og rekstrarlegum upplýsingum hefur stofnunin fengið afrit af fundargerðum stjórna félaganna sem að samrunanum standa fyrir síðustu 13 mánuði, fundargerðir framkvæmdastjórnar Flugleiða og stjórnarnefndar innanlandsflugs fyrir sama tímabil auk minnisblaða og innanhússkýrslna. Jafnframt hafa stofnuninni borist gögn frá öðrum flugfélögum. Samkeppnisstofnun hefur auk framangreindra upplýsinga aflað ýmissa opinberra gagna sem málið varða. Þá hefur stofnunin átt fundi með ýmsum aðilum.

### 3.

Með bréfum, dags. 21. mars, voru aðilum þessa máls kynntar frumniðurstöður í athugun samkeppnisyfirvalda á samruna innanlandsflugs Flugleiða og Flugfélags Norðurlands og þeim gefið tækifæri á að koma að athugasemdum áður en endanleg ákvörðun yrði tekin í málinu. Í bréfunum kom fram það mat samkeppnisyfirvalda að í hluthafasamkomulaginu frá 5. febrúar sl. fælist samruni í skilningi samkeppnislaga. Jafnframt var talið að markaðurinn sem samruninn tæki til væri áætlunarflug á innanlandsleiðum. Í bréfinu var ekki á því byggt að staðganga væri milli notkunar einkabifreiða og flugs. Ekki var heldur talið að staðganga í skilningi samkeppnislaga væri milli farþegaflutninga með flugvélum og með áætlunarbifreiðum. Í ljósi mikillar markaðshlutdeildar hins sameinaða félags, yfirburðastöðu Flugleiðasamstæðunnar o.fl. var talið að samruninn væri andstæður markmiði samkeppnislaga og því tilefni til að grípa til íhlutunar á grundvelli 18. gr. laganna. Í bréfinu var bent á að þessi frumniðurstaða gæti breyst ef athugasemdir og skýringar málsaðila gæfu tilefni til.

### 4.

Athugasemdir FN bárust með bréfi, dags. 1. apríl sl. Af hálfu FN er því haldið fram að um sé að ræða staðgöngu milli flutninga í lofti og á jörðu. Bent er á að áætlunarflug hafi að undanfögnu verið að leggjast af til fjölmargra staða. Greinileg fylgni sé milli bættra vegasamgangna og ferðatíma á landi. Ferðatími í lofti innanlands hafi hins vegar lítið styst í þrjá áratugi. Einnig er á það bent að ekki megi einvörðungu líta á flutninga með áætlunarbifreiðum þar sem samgöngur með einkabifreiðum vegi mjög þungt, þótt þar sé ef til vill ekki um eiginlega staðgöngu að ræða samkvæmt ströngustu skilgreiningu þess orðs. Þótt staðganga milli flugvéla og bifreiða sé minnst á lengstu flugleiðunum telur FN að líta beri á afkomumöguleika áætlunarflugsins í heild en ekki bara á einstaka leiðum. Ekkert flugfélag geti rekið áætlunarflug á aðeins tveimur eða þremur flugleiðum innanlands, með þeirri miklu fjárfestingu sem til þurfi. Síðan segir í bréfi FN:

*„Markaðskönnun meðal farþega Flugleiða getur aldrei gefið réttar upplýsingar um hversu stórt hlutfall allra ferðalanga notar önnur samgöngutæki að staðaldri. Hvaða niðurstöðu hefði t.d. mátt vænta úr svipaðri könnun meðal farþega Norðurleiðar. Líklegt verður að telja, að lítið hlutfall þeirra noti áætlunarflug að staðaldri.*

*Samkeppnisstofnun viðurkennir að einhver staðganga kunni að vera milli vöruflutninga í lofti og á láði. Eins og ég benti á í bréfi mínu 28. febrúar, hafa vöruflutningar í lofti dregist verulega saman á undanförunum árum. Árið 1979 flutti FN 252 tonn af vörum en 1996 voru flutningarnir einungis 155 tonn. Mestur hluti vöruflutninga FN hefur ferð sína með Flugleiðum frá Reykjavík og er síðan hlaðið um borð í flugvélar FN á Akureyri til framhaldsflutnings. Markaðshlutdeild vöruflutninga allra flugfélaga út frá Reykjavík er nú líklega innan við 2%. Ef það er rétt sem segir í frumniðurstöðum Samkeppnisstofnunar að munurinn á flutningum í landflutningum og flugfrakt endurspeglar í mismunandi verði, mætti spyrja hver áhrifin séu þá af enn meiri verðmun á flugfarseðlum og öðrum samgönguleiðum ferðafólks og hvort slíkur munur hafi ekki leitt til verulegrar staðgöngu á því sviði einnig.*

Þegar markaðshlutdeild Flugfélags Íslands í áætlunarflugi innanlands er metin, þarf að mati FN að hafa í huga hversu þáttur félagsins í verkefnum FÍ sé í raun og veru lítill. Eina flugleiðin sem FN hafi stundað áætlunarflug á þar sem gera megir ráð fyrir einhverri samkeppni í náninni framtíð, sé flugleiðin milli Húsavíkur og Reykjavíkur. Fjöldi FN-farþega á þessari flugleið hafi verið 3.308 árið 1996, eða aðeins um 1% af heildarflutningum á væntanlegum „samkeppnisleiðum“ innanlands.

FN bendir á að þótt öll velta félagsins sé lögð saman við veltu innanlandsdeildar Flugleiða aukist velta hins síðarnefnda ekki nema um u.þ.b. 10%. Það vilji gleymast að FN sé mjög lítið flugfélag sem hafi starfað á vettvangi sem styrki aðeins að litlu leyti stöðu Flugfélags Íslands eða náninna samstarfsaðila á samkeppnismarkaði innanlandsflugsins eftir 1. júlí nk.

Að mati félagsins verði ennfremur að hafa hugfast að hina miklu markaðshlutdeild Flugleiða í innanlandsflugi megir rekja til áratuga sérleyfis á öllum fjölfarnari flugleiðum og ekki sé hægt að ganga að því vísu að Flugfélag Íslands haldi þeirri markaðshlutdeild óbreyttri eftir 1. júlí. Reynslan sýni að ein algengasta aðferð nýrra aðila til þess að vinna sér markað sé að bjóða lægra verð en tíðkast á viðkomandi markaði. Hversu langt sé hægt að ganga á þeirri braut ráðist svo af rekstrar- og fjármagnskostnaði keppinautanna. Síðan segir:

*„Samkeppnisstofnun telur að með Flugfélagi Íslands dragi verulega úr virkri samkeppni í áætlunarflugi innanlands. Það er reyndar erfitt að draga úr því*

*sem ekki er til. Eins og ég benti á í bréfi mínu 5. mars sl. hefur engin samkeppni verið milli Flugfélags Norðurlands og Flugleiða, ekki einu sinni á flugleiðinni milli Húsavíkur og Reykjavíkur, vegna skilyrða, sem sett voru á sínum tíma fyrir flugleyfi á þeirri leið.*

*Hugleiðingar Samkeppnisstofnunar um skaðsemi af samkeppni frá Flugfélagi Norðurlands fyrir Flugleiðir – innanlands hljóta að teljast hæpnar. FN þyrfti að fjárfesta í nýjum og stærri flugvélum, ef félagið ætti að eiga möguleika á að auka hlutdeild sína í innanlandsfluginu. Staðsetning félagsins á Akureyri mundi enn fremur gera því erfitt að nýta slíkan flota nægilega, þar sem allar fjölfarnari flugleiðir eiga upphaf sitt í Reykjavík þar sem FN hefur enga aðstöðu. Það var af þessum ástæðum sem hluthafar (aðrir en Flugleiðir) í Flugfélagi Norðurlands óskuðu eftir viðræðum við Flugleiðir um nánara samstarf. Í þessu sambandi má benda á að Íslandsflug er staðsett í Reykjavík og hefur á að skipa fjölbreyttum flota flugvéla. M.a. mun það félag hafa tvær 48 farþega skrúfupotur í rekstri frá og með vorinu.*

*Samkeppnisstofnun hefur áhyggjur af því að flugfélög noti sér þekkingu og reynslu til þess að byggja upp þróttmikla starfsemi. Hefðu verið gerðar athugasemdir við það, ef Flugleiðir hefðu upp á sitt eindæmi gripið til slíkra ráðstafana? Ef grannt er skoðað kemur í ljós að svokallaður samruni FN og Flugleiða – innanlands leiðir ekki til neins, sem ekki hefði hvort eð er orðið og líklega verið talið fullkomlega eðlilegt.“*

## 5.

Samkeppnisstofnun bárust með bréfi, dags. 1. apríl, athugasemdir frá Árna Vilhjálmssyni, lögmanni Flugleiða. Þar kemur fram að í þessu máli sé tekist á um það eitt hvort að í hluthafasamningnum frá 5. febrúar felist samruni eða yfirtaka í skilningi 18. gr. samkeppnislaga. Að mati lögmannsins mælir þetta ákvæði fyrir um skilyrði þess að samkeppnisyfirvöld geti gripið til íhlutunar og bent er á að uppfylla þurfi öll skilyrðin í senn. Lögmaðurinn telur skilyrðin vera þessi:

- (1) að yfirtakan leiði til markaðsyfirráða;
- (2) að yfirtakan dragi verulega úr samkeppni;
- (3) að yfirtakan sé andstæð markmiði samkeppnislaga.

Í bréfinu er vakin athygli á því að í hluthafasamkomulaginu séu forsendur þess raktar, en það sé kunnara en frá þurfi að segja að áætlunarflug innanlands hafi átt erfitt uppdráttar á undanförunum árum. Tap hafi verið viðloðandi þennan rekstur en flugrekstraraðilar hafi bætt sér það upp með innbyrðis „niðurgreiðslum“ úr öðrum rekstrarþáttum, svo sem leiguflugi og millilandaflugi. Með hinu nýja fyrirkomulagi verði komið í veg fyrir að innanlandsflugið verði greitt niður með tekjum af millilandaflugi Flugleiða hf. Auk þess að gera markaðinn gagnsærri ætti það að hafa verulega jákvæð áhrif á samkeppni. Síðan segir:

*„Annað atriði sem vikið er að í forsendum hluthafasamkomulagsins snýr að öryggisþætti flugsins, en ljóst er að sameinað félag stendur betur að vígi í því efni. Svo sem bent er rækilega á í fyrirliggjandi bréfum málsaðila, þá líta þeir svo á að mesta samkeppnin stafi frá þjóðvegakerfi landsins, enda er vísað til þess í hluthafasamkomulaginu að breyttur ferðamáti sé jafnframt forsenda fyrir þessari yfirtöku. Það væri því eftir atvikum freistandi fyrir flugrekstraraðila að draga úr rekstrarkostnaði með því að slaka á örygginu, en þessari yfirtöku er m.a. ætlað að sporna við slíkri þróun.*

*Sé litið til skilyrða þess að ákvæði 18. gr. skl. verði beitt er ljóst að yfirtakan hefur engin áhrif á núgildandi markaðsstöðu sem byggð hefur verið upp í skjóli opinberra leyfisveitinga. Eins og bent er á í bréfi Flugleiða hf. minnkar hlutur Flugleiða hf. í innanlandsfluginu verulega, sé litið til eignahluta, en hlutur þess í leiguflugsmarkaðnum innanlands og t.a.m. á Grænlandi eykst.*

*Frá og með 1. júlí næst komandi verður öllum frjálst að hefja áætlunarflug innanlands. Flugfélag Norðurlands hf. getur ekki farið út í samkeppni við innanlandsflug Flugleiða hf. nema með því að stofna til mikilla fjárfestinga. Það var því að frumkvæði forráðamanna þess félags sem til viðræðna var stofnað sem leiddi til samkomulagsins. Vísast í því sambandi til ofangreinds fundar í síðustu viku. Aðilar málsins halda því báðir fram að það sé staðganga á milli þjóðvegakerfisins og flugleiða milli einstakra staða og benda á mörg dæmi því til stuðnings. Ljóst er að staðganga er nokkur, þótt erfitt sé að fella þessa skilgreiningu að hefðbundnum leiðum samkeppnisréttarins. Hinsvegar kemur einnig í ljós að ef einstakar flugleiðir eða áætlunarleiðir eru skilgreindar sem einn aðgreindur markaður, að þá er ljóst að samkeppni í dag er mjög takmörkuð og engin á milli flugfélaganna sem hér eiga hlut að máli. Þess vegna er ekki hægt að segja að yfirtakan dragi úr samkeppni sem ekki er*

til staðar. Það er ljóst að Íslandsflug hf. hefur á að skipa flugvélum, þ.e. ATR 42 skrúfubotum, sem geta keppt við Fokker 50 vélar Flugleiða hf. (Flugfélags Íslands) og þess að vænta að stofnað verði til samkeppni á helstu leiðum. Ólíklegt er að Flugfélag Norðurlands hefði blandað sér í þá samkeppni, t.d. á leiðinni Akureyri – Reykjavík. Í dag er samkeppni til staðar á leiðinni milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur, þ.e. 2 til 3 flugfélög og ferjan Herjólfur. Þetta samkomulag breytir engu þar um.

Mat á því hvort tiltekið samkomulag sé andstætt markmiðum samkeppnislaga veltur m.a. á því hvernig samkomulagið fellur að ákvæðum 1. gr. laganna. Það er ekki hægt að segja að samkomulagið sem hér á í hlut sé andstætt þeim atriðum sem upp eru talin í 1. gr. laganna. Sé beitt þrengstu markaðsskilgreiningum, þ.e. að ein flugleið sé afmarkaður markaður, þá er ljóst að samkeppni mun verða innleidd þrátt fyrir þetta samkomulag. Aðilar samkomulagsins munu ekki og geta ekki beitt markaðshindrunum af neinu tagi og með vísan til þess sem forsendur samkomulagsins hafa að geyma er ekki erfitt að sýna fram á að hluthafasamningur um nýtt Flugfélag Íslands leiðir til hagkvæmari nýtingar á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins.“

## 6.

Athugasemdir Flugleiða bárust í greinargerð, dags. 1. apríl sl. Í athugasemdunum kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Samkeppnisyfirkvöld telja að í hluthafasamkomulagi félaganna sem hér eiga hlut að máli felist samruni í skilningi 18. greinar samkeppnislaga. Flugleiðir andmæla þessum skilningi eindregið þar sem staðgengimarkaður tryggir að nýtt fyrirtæki í innanlandsflugi nær hvorki markaðsyfirráðum í fólks- eða vöruflutningum milli þeirra landshluta sem félagið þjónar. Ekki dregur úr samkeppni á markaðnum sem neinu máli skiptir. Flugleiðir og Flugfélag Norðurlands hafa ekki staðið í beinni samkeppni sín í milli nema að afar takmörkuðu leyti milli Reykjavíkur og Húsavíkur. Nánast samtímis þeim samruna sem hér um ræðir taka gildi á markaðnum nýjar flugmálareglur Evrópubandalagsins um innanlandsflug sem leiða til algerrar opunar markaðarins fyrir evrópsk flugfélög.

Á fundi Flugleiða með fulltrúum Samkeppnisstofnunar um frumniðurstöðu stofnunarinnar kom fram að athugun stofnunarinnar snýst fyrst og fremst um starfsemi flugfélaganna tveggja hér innanlands. Frá og með 1. júlí

*næstkomandi verður sú meginbreyting í rekstrarumhverfi innanlandsflugs á Íslandi að flugmálareglur Evrópusambandsins sem varða innanlandsflug taka gildi hér á landi. Þar með verður afnumið það kerfi sérleyfa sem verið hefur við lýði hér á landi frá árinu 1952 með breytingum sem gerðar voru með auglýsingu samgönguráðuneytisins 3. nóv. 1989. Þar með fá öll flugfélög aðildarríkja EES heimild til flugrekstrar á flugleiðum hér innanlands.“*

Flugleiðir gera athugasemd við það mat sem fram kemur í bréfi Samkeppnisstofnunar frá 21. mars er varðar staðgöngu á flutningamarkaðnum innanlands. Í greinargerð félagsins segir m.a.:

*„Það er ekki einkabíllinn sjálfur sem er staðgengimarkaðurinn heldur vegakerfið sem er byggt upp, viðhaldið og rekið af íslenska ríkinu. Það er í samræmi við raunverulega reynslu íslenskra flugrekenda svo og álit ýmissa fagstofnana ríkisins á sviði samgangna, þ.á m. Byggðastofnunar, Flugmálastjórnar, Flugráðs og Samgönguráðuneytis eins og fram kemur í eftirfarandi yfirliti. Vegakerfið hefur stöðugt verið endurbætt, m.a. með lagningu bundins slitlags. Þá hefur snjómokstur þjóðvega að vetrarlagi verið verulega aukinn þannig að vegirnir eru mun oftár greiðfærir en áður var.“*

Síðan er um það fjallað að flug hafi lagst niður á tilteknum áætlunarleiðum, fyrst og fremst vegna aukinnar samkeppni sem stafar af bættu vegakerfi. Í þessu sambandi er vísað í skýrslu frá Byggðastofnun, greinargerð með Flugmálaáætlun 1994–1999, bréf frá Vegagerð ríkisins og skýrslu Orkuspárnefndar Orkustofnunar þar sem getum er að því leitt að áætlunarflug á ýmsum leiðum muni leggjast af vegna bættra vegasamgangna. Þá segir í greinargerðinni:

*„Þessu sjónarmiði til áréttingar er rétt að hafa í huga ferjusiglingar t.d. á leið milli Vestmannaeyja og lands og yfir Breiðafjörð. Hér er að mati Samkeppnisstofnunar um staðgengimarkað innanlandsflugs að ræða að því er fram kom á fundi fulltrúa Flugleiða og stofnunarinnar. Leiðin milli Vestmannaeyja og lands er ein af fjórum stærstu flugleiðum í innanlandsflugi á Íslandi. Ferjusiglingar á þessum leiðum eru reknar af einkafyrirtækjum, en í raun er reksturinn tryggður af Vegagerð ríkisins á þeirri forsendu að hér sé um að ræða hluta vegakerfisins. Það er ekki aðeins starfræksla þessa hluta kerfisins sem er staðgengimarkaður innanlandsflugs heldur vegakerfið í heild.“*



Síðan er fjallað um jarðgöng o.fl. og áhrif þeirra á samgöngur, þ.á m. innanlandsflugið. Þá er vísað í yfirlýsingu frá tveimur aðilum um staðgöngu á milli leiguaksturs í langferðabifreiðum og innanlandsflugs. Flugleiðir benda á að mikill samdráttur hafi orðið í frakt- og póstflutningum með innanlandsflugi Flugleiða og sýna töflu þar að lútandi. Ennfremur er vísað í markaðskönnun sem nemendur í viðskiptafræði unnu fyrir Flugleiðir á árinu 1991 sem sýni í meginniðurstöðum að einkabílinn sé helsti keppinautur flugsins.

Varðandi önnur atriði en þau sem ná til markaðsskilgreiningar segir eftirfarandi í greinargerð Flugleiða:

*„Eins og fram kemur hér að framan er veigamikill þáttur í samruna innanlandsflugs Flugleiða og Flugfélags Norðurlands að innanlandsflugrekstur Flugleiða, sem er rúmlega 90% af heildarumsvifum hins nýja félags, verður algerlega aðskilinn frá rekstri móðurfélagsins. Það er í raun eðlilegt framhald af þeirri stefnu sem félagið hefur unnið eftir í málefnum innanlandsflugs síðustu misseri. Þessi þáttur sýnist falla vel að þeim sjónarmiðum sem Samkeppnisstofnun hefur haldið á lofti. Samkeppnisstofnun bendir réttilega á það í bréfi sínu í kafla 2.5 (bls 5, 5. mgr.) að Flugleiðir skuldbindi sig til þess að beina viðskiptum sínum til FÍ þegar um sé að ræða verkefni á starfssviði þess, enda séu verð og þjónusta sambærileg (undirstr. mín). Þessi skýri fyrirvari um hlutlæga mælikvarða á borð við verð og þjónustu tekur mið af fyrri ábendingum Samkeppnisstofnunar. Því telur félagið að hér geti vart verið um að ræða samkeppnishamlandi ákvæði.*

*Varðandi vangaveltur Samkeppnisstofnunar um að virk yfirråd Flugleiða í FÍ gefi félaginu færi á að nýta sér meint markaðsyfirråd FÍ til þess að efla ferðaskrifstofu-, hótél- og bílaleiguviðskipti hjá Flugleiðum og dótturfélögum er bent á eftirfarandi. Samruni Flugfélags Norðurlands og innanlandsflugs Flugleiða breytir engu hér um. Viðbótarmarkaðshlutur, sem tenging við FN veitir Flugleiðum, er alltof lítill til að hafa áhrif í þessu samhengi. Það má einnig ljóst vera af starfsháttum innanlandsflugs Flugleiða að það er ekki ætlun félagsins að nýta markaðsstöðu sína með þessum hætti. Það kemur glöggt fram í markaðsátakinu **Gjugg í borg** á þessum vetri. Þar buðu Flugleiðir, án sérstakrar íhlutunar samkeppnisyfirvalda, flug og gistingu í Reykjavík á ellefu hótélum í borginni. Fullyrða má að félagið hafi unnið mjög mikilvægt markaðs- og sölustarf í þágu þessara hótela, sem langflest eru í eigu*

annarra fyrirtækja. Í tengslum við þetta markaðsátak var gefið út afsláttarhefti sem kynnti þjónustu fjölda fyrirtækja í öðrum greinum en ferðaþjónustu.“

„Hlutur Flugleiða í heildarrekstri innanlandsflugs á Íslandi minnkar með sameiningu Flugfélags Norðurlands og innanlandsflugs Flugleiða. Ef horft er til farþega fjölda félaganna beggja höfðu Flugleiðir fyrir þessa sameiningu 100% hlut í rekstri sem sá um flutning 94% farþeganna og 35% hlut í rekstri sem sá um flutning 6% farþega. Eftir sameiningu eiga Flugleiðir 65% hlut í sjálfstæðu félagi sem sér um flutning 100% farþega þessara eininga beggja.

Þegar horft er til þess að Flugleiðir hafa mjög háa markaðshlutdeild í innanlandsflugi og þess að Samkeppnisstofnun virðist nota hugtakið markaðsyferráð þegar markaðshlutdeild fer yfir ákveðið hlutfall sýnist ekki rétt að álykta eins og gert er í kafla tvö (bls. 4, 2. málsgrein) að samruni Flugfélags Norðurlands og innanlandsflugs Flugleiða muni „...leiða til markaðsyferráða FÍ“. Ef Flugleiðir hefðu skilið milli innanlands- og millilandarekstrar án samruna við Flugfélag Norðurlands hefði staða innanlandsflugs á vegum félagsins verið nánast hins sama og eftir samrunann við FN mælt í markaðshlutdeild.“

„Fyrirtækin tvö hafa unnið á ólíkum mörkuðum í innanlandsflugi, leiðakerfi þeirra hafa verið nánast algerlega aðgreind. Möguleikar fyrir Flugfélag Norðurlands til samkeppni á meginleiðum innanlands eftir opnun markaðar eru að óbreyttu takmarkaðir. Meginbækistöðvar félagsins eru á Akureyri. Þar hefur félagið nauðsynlega viðhaldsþjónustu og farþegaafgreiðslu. Á Reykjavíkflugvelli hefur félagið enga aðstöðu og vildi það keppa á leiðinni milli Akureyrar og Reykjavíkur þyrfti það aðgang að slíkri grunnaðstöðu. Jafnframt yrði nauðsynlegt að tryggja því flugvélakost sambærilegan við önnur fyrirtæki sem líkleg eru til að keppa á leiðinni (Flugleiðir með þrjár til fjórar Fokker50 (50 sæta) og Íslandsflug með tvær ATR42 (42 sæta)). Til að tryggja fullnaðarnýtingu á slíkan tækjakost yrði að líkindum nauðsynlegt að færa höfuðbækistöðvar FN til Reykjavíkur. Takmörkuð arðsemi markaðarins, sem hefur sýnt sig í taprekstri af öllu áætlunarflugi innanlands um nokkurra ára skeið, sýnist tæplega ýta undir fjárfestingu og fjárbindingu af því tagi sem hér um ræðir. Langlíklegast er að FN myndi halda sig við starfsemi á jaðarmörkuðum þar sem núverandi aðstaða félagsins er og tækjakostur myndi nýtast því til rekstrar.“

„Eftir sameiningu Flugfélags Norðurlands og innanlandsflugrekstrar Flugleiða er óhætt að staðhæfa að aðgangur annarra að grunnvirkjum verður betri en fyrir sameiningu. Í lið I, 2.3 á bls. 5 í bréfi Samkeppnisstofnunar til Flugleiða eru ræddar meintar aðgangshindranir á markaðinum og þar gætir nokkurs misskilnings. Þess er hér að geta að allar flugstöðvar á Íslandi, nema á Reykjavíkflugvelli, hafa verið byggðar og eru reknar af íslenska ríkinu. Á undanförunum þremur árum hefur flugstöðin á Akureyrarflugvelli verið stækkuð um helming, og því er með öllu óskiljanleg fullyrðing bréfsins um „þrengsli á Akureyrarflugvelli“. Óhætt er að staðhæfa að aðstaða til afgreiðslu farþega á Akureyrarflugvelli er nú betri en á Reykjavíkflugvelli. Um flugstöð Flugleiða á Reykjavíkflugvelli fara nú um þrisvar sinnum fleiri farþegar á ári en um stöðina á Akureyrarflugvelli. Á Reykjavíkflugvelli reka Flugleiðir og Íslandsflug hvor sína flugstöðina, en á vegum stjórnvalda er stefnt að byggingu nýrrar flugstöðvar á vellinum, sem þjóna myndi öllu áætlunar- og leigflugi sem fer um hann. Nýting flugvalla í innanlandsflugi er lítil og aðgangur fyrir flugvélar því greiður.“

## II.

### Niðurstöður

#### Efnistöð og meginniðurstöður

Hér að framan hefur aðdragandi þessa máls verið rakinn og sjónarmið Flugfélags Norðurlands og Flugleiða til samrunans hafa komið fram. Í eftirfarandi undirköflum er farið yfir þá þætti samruna Flugfélags Norðurlands og innanlandsflugs Flugleiða sem þykja skipta máli í þessu samhengi.

Lagaumhverfi samruna er rakið í fyrsta kafla og fram kemur það mat samkeppnisráðs að í hluthafasamkomulagi FN og Flugleiða felist samruni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna verður að skilgreina þann markað sem við á. Landfræðilegur markaður og þjónustumarkaður þessa máls eru skilgreindir í öðrum og þriðja kafla. Niðurstaðan er að samruninn taki til áætlunarflugs með farþega á innanlandsleiðum.

Um núverandi aðstæður í innanlandsflugi á Íslandi er fjallað í fjórða kafla. Þann 1. júlí nk. verða felld niður öll sérleyfi í innanlandsflugi og er um það fjallað í fimmta kafla.

Í sjötta kafla er í sjö undirköflum fjallað ítarlega um samkeppnisleg áhrif af samruna FN og innanlandsflugs Flugleiða. Núverandi staða fyrirtækjanna á markaðnum er rakin auk þess sem framtíðaráætlanir fyrirtækjanna áður en til samrunans kom eru títundaðar. Þá er rakin styrk staða móðurfélagsins, Flugleiða, á tengdum mörkuðum. Fjallað er um hluthafasamkomulagið og tvær greinar þess sem þykja hafa samkeppnishamlandi áhrif.

Í áttunda kafla eru færð rök fyrir því að samruni Flugleiða og FN sé andstæður markmiði samkeppnislaga. Í níunda kafla eru úrræði samkeppnisráðs til að vinna gegn samkeppnishömlum rakin og er niðurstaðan sú að nauðsynlegt sé að setja samruna FN og innanlandsdeildar Flugleiða skilyrði þannig að hann uppfylli ákvæði 18. gr. samkeppnislaga. Í tíunda og lokakafla niðurstaðnanna koma fram forsendur þeirra skilyrða sem sett eru í ákvörðunarorði þessarar ákvörðunar.

## 1.

### Samruni fyrirtækja

Almennt má segja að megingilgangur fyrirtækja með samruna eða yfirtöku sé að auka viðskipti og draga úr kostnaði og auka þar með hagkvæmni eða efla markaðslegan styrk. Samruni á sér yfirleitt stað með því að fyrirtæki kaupir hlut í eða eignir af öðru fyrirtæki. Samruni getur haft í för með sér alvarlega röskun á samkeppni á viðkomandi markaði en það ræðst af tegund samrunans og stærð og styrk hlutaðeigandi fyrirtækja. Í vissum tilvikum getur samruni breytt markaðslegri gerð viðkomandi atvinnugreinar í grundvallaratriðum. Hægt er að skipta samruna í ýmsa flokka. Í máli þessu er um láréttan samruna að ræða þar sem fyrirtæki sameinast sem selja eða geta selt samskonar þjónustu. Að öllu jöfnu eru alvarlegustu samkeppnishömlurnar fólgnar í slíkum samruna þar sem hann leiðir til þess að keppinautar hætta að keppa eða komið er í veg fyrir mögulega samkeppni.

Í 18. gr. samkeppnislaga eru samkeppnisráði veittar heimildir til að vinna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af samruna. Í 1. mgr. 18. gr. segir:

*„Telji samkeppnisráð að samruni fyrirtækja eða yfirtaka fyrirtækis á öðru fyrirtæki leiði til markaðsyfirráða þess, dragi verulega úr samkeppni og sé andstæð markmiði laga þessara getur ráðið ógilt samruna eða yfirtöku sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppnisráð getur einnig sett slíkum samruna eða*

*yfirtöku skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Sama á við ef eigendur með virk yfirrád í einu fyrirtæki ná virkum yfirráðum í öðru fyrirtæki þannig að slíkt valdi markaðsyfirráðum, hamli samkeppni og brjóti í bága við markmið laganna. Við mat á lögmæti samruna eða yfirtöku skal samkeppnisráð taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis.“*

Í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga segir m.a.:

*„Á síðustu árum hefur þeim ríkjum á Vesturlöndum fjölgað sem hafa tekið upp reglur um eftirlit með samruna og yfirtöku fyrirtækja. Hér á landi hefur samruni og yfirtaka fyrirtækja orðið algengari á síðustu árum. Yfirtaka eins fyrirtækis á öðru eða samruni fyrirtækja getur leitt til þess að samkeppni sem hefur verið til staðar minnkar eða hverfur jafnvel alveg. Þannig getur við samruna eða yfirtöku orðið til fyrirtæki sem hefur markaðsráðandi stöðu eða jafnvel einokun á markaðnum. Samkvæmt gildandi lögum er gert ráð fyrir því að samkeppnisyfirvöld bregðist við slíkri stöðu með því að hafa sérstakt eftirlit með þeim fyrirtækjum sem njóta markaðsyfirráða og geti gripið inn í starfsemi þeirra sé talið að þau misnoti aðstöðu sína. Hér er hins vegar lagt til að yfirvöldum verði gert kleift að koma í veg fyrir að þær aðstæður skapist á markaðnum að fyrirtækið nái með yfirtöku eða samruna einokun eða markaðsráðandi stöðu. Með því að banna yfirtöku eða samruna. Þannig má líkja þessari heimild við forvarnarstarf sem einkum yrði beitt þegar ljóst væri að afleiðingar samruna eða yfirtöku yrðu verulega minni samkeppni á viðkomandi markaði, t.d. vegna þess hversu erfitt yrði fyrir ný fyrirtæki að komast inn á markaðinn.“*

Síðar í greinargerðinni segir:

*„Bann við yfirtöku og samruna er afdrifarík aðgerð og oft eru miklir hagsmunir í húfi. Því er edlilegt að yfirvöldum séu sett tímamörk til að taka ákvörðun um bann við yfirtöku eða samruna. Það leiðir af sjálfu sér að engin slík tímamörk geta gilt um heimild samkeppnisyfirvalda til að ógilda yfirtöku sem þegar hefur átt sér stað. Jafn afdrifaríkum heimildum og samkeppnisyfirvöldum eru fengnar með þessari grein verður ekki beitt nema ríkar ástæður séu til og þau telji að virkri samkeppni sé veruleg hættu búin ef fyrirhuguð yfirtaka fer fram eða samruni sem þegar hefur farið fram fær að standa.“*

Í hluthafasamningnum frá 5. febrúar sl. kemur fram að FN kaupir tiltekna eignir innanlandsdeildar Flugleiða til nota fyrir rekstur FN. Flugleiðir kaupa einnig hlutabréf af öðrum hluthöfum FN, þannig að eftir kaupin eiga Flugleiðir 65% hlut í félaginu. Flugleiðir áttu áður 35% hlut í FN. Í 2. gr. samkomulagsins eru tilgreindar þær eignir Flugleiða sem FN kaupir og notaðar hafa verið í rekstri innanlandsflugs Flugleiða. Samkvæmt gr. 5.3 tekur FN þrjár Fokkerflugvélar Flugleiða á leigu. Einnig hefur verið upplýst að FN muni leigja fjórðu Fokkerflugvélinu af Flugleiðum til notkunar í sumar. Í gr. 4.4 í samningnum segir að frá 1. júní 1997 taki FN yfir rekstur innanlandsflugs Flugleiða. Í gr. 6 kemur fram að við yfirtöku FN muni félagið starfa undir nafninu Flugfélag Íslands (hér eftir nefnt FÍ).

Eins og ofangreind ákvæði bera með sér verður flugrekstur FN og innanlandsdeildar Flugleiða nú í sérstöku félagi. Að mati samkeppnisráðs er auðsýnt að í hluthafasamkomulaginu felst samruni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga.

## 2.

### **Landfræðilegi markaðurinn**

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna skv. 18. gr. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á en samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu.

Í gr. 4.2 í hluthafasamningi aðila þessa máls kemur fram að tilgangur FÍ sé að annast loftflutninga á farþegum, vörum og pósti á Íslandi og milli Íslands og Grænlands, milli Íslands og Færeyja og milli Færeyja og Skotlands. Í ljósi þessa er það mat samkeppnisráðs að í upphafi sé rétt að skipta markaðnum þar sem samruninn hefur áhrif í tvennt, þ.e. í markað fyrir innanlandsflug á Íslandi annars vegar og markað fyrir flug milli Íslands, Grænlands og Færeyja hins vegar. Flug milli Færeyja og Skotlands fellur hér utan, sbr. 3. gr. samkeppnislaga.

Hvað millilandaflug áhrærir ber að hafa í huga að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. samkeppnislaga taka lögin til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi. Almennt verður því að líta svo á að samningar sem hafa áhrif á flutninga til og frá Íslandi falli undir gildissvið

samkeppnislaga. Sökum þessa ber að meta hvort samruninn hafi áhrif á samkeppni í flugi milli Íslands og Grænlands annars vegar og milli Íslands og Færeyja hins vegar.

Miðað við ríkjandi og fyrirsjáanlegar aðstæður verður ekki séð að samruninn hafi áhrif á samkeppni í flugi milli Íslands og Færeyja.

Fyrir 5. febrúar sl. stunduðu fjögur flugfélög flug milli Íslands og Grænlands. Flugleiðir og Íslandsflug stunduðu reglubundið leiguflug og FN og Grønlandsfly áætlunarflug frá Íslandi til Kulusuk. Flugleiðir og Grønlandsfly hafa haft náið samstarf í flugi milli Íslands og Narsarsuaq á undanförunum árum og frá 18. febrúar sl. hefur samstarfið byggst á sk. „*Pool Agreement*“. FÍ og Grønlandsfly tóku nýlega upp sambærilegt samstarf í flugi milli Íslands og Kulusuk.

Ekki verður talið að samruni FN og innanlandsdeildar Flugleiða hafi sem slíkur veruleg áhrif á samkeppni í flugi til og frá Grænlandi. Hið nána samstarf FÍ og Grønlandsfly kann hins vegar að kalla á frekari athugun samkeppnisfirvalda en á öðrum forsendum en samruninn sem hér er til umfjöllunar.

Af framansögðu er ljóst að hinn landfræðilegi markaður sem samruninn tekur að meginstefnu til er Ísland.

### 3.

#### **Þjónustumarkaðurinn**

Við skilgreiningu á þjónustumarkaðnum er rétt að hafa í huga að í samkeppnisrétti eru ýmis fordæmi fyrir því að skilgreina markað í flugrekstri með hliðsjón af viðkomandi flugleið, eða fleiri flugleiðum ef staðgangur er á milli flugleiðanna.<sup>1</sup> Í ljósi þessa kemur til álita að skipta heildarmarkaðnum fyrir innanlandsflug hér á landi niður í smærri undirmarkaði, þ.e. hverja flugleið fyrir sig. Í ljósi þess að öll sérleyfi í innanlandsflugi hér á landi falla niður 1. júlí nk. þykir sú nálgun hins vegar óþörf í máli þessu. Einnig skiptir máli að í hluthafasamkomulaginu er starfsemi FÍ ekki afmörkuð við tiltekna flugleiðir.

#### **3.1.**

Líta verður til þess hvort loftflutningar á farþegum og farþegaflutningar á landi tilheyri sama markaði. Af hálfu aðila þessa máls er á það benti að samkeppni á

Þessu sviði hafi aukist og breyst gífurlega á síðustu 10–15 árum og eigi eftir að breytast mjög. Litið er svo á að helsti keppinautur flugsins séu bifreiðar, annars vegar einkabifreiðar og hins vegar vöruflugningabifreiðar. Þessu til stuðnings benda málsaðilar á að vegir hafi batnað verulega á sl. 10–15 árum og eigi enn eftir að batna. Það hafi að mati þeirra í för með sér aukna samkeppni við flugið.

Samkeppnisráð telur engan vafa leika á því að aukin bifreiðaeign landsmanna og bættar vegasamgöngur hafi veruleg áhrif á rekstur innlandsflugs hér á landi. Eigendur bifreiða eiga þess vöð að aka sjálfir í stað þess að nýta þjónustu flugfélaga á ferðalögum innanlands. Notkun einkabifreiða felur þannig í sér aðhald gagnvart flugfélögum, aðallega varðandi verðlagningu og þjónustu. Telja verður að hin óbeina samkeppni milli innanlandsflugs og notkunar einkabifreiða sé virkust á styttri leiðum. Í því sambandi má nefna að bætt vegakerfi hefur leitt til þess að áætlunarflug hefur t.d. lagst af til Blönduóss og Stykkishólms. Hafa verður hins vegar í huga að slík óbein samkeppni frá neytendum er ekki einsdæmi í flugi heldur verður hennar vart á ýmsum mörkuðum. Má t.d. benda á þá óbeinu samkeppni sem er á milli starfsemi

---

<sup>1</sup>Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. 2/1993 Framkvæmdastjórnin gegn Air France [1994] ECR 323



þvottahúsa og þvotta í heimahúsum.

Við skilgreiningu á viðkomandi markaði í samrunamálum þarf að finna það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á. Við fyrstu sýn er ljóst að samruni FN og innanlandsdeildar Flugleiða hefur áhrif á markaðinn fyrir áætlunarflug á innanlandsleiðum. Miðað við þau áhrif sem notkun einkabifreiða hefur á þann markað er rétt að taka til athugunar hvort eðlilegt sé í máli þessu að beita víðtækari markaðsskilgreiningu en almennt gerist þannig að notkun einkabifreiða félli undir skilgreininguna. Með öðrum orðum þarf að meta hvort staðganga sé milli loftflutninga á farþegum og notkunar einkabifreiða.

Sem fyrr segir er markaður skilgreindur í samkeppnislögum sem sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Á markaðnum, þ.e. sölusvæðinu, þarf því að vera seljandi og kaupandi að vöru eða þjónustu. Til þess að um staðgöngu sé að ræða í skilningi samkeppnislaga verður tiltekin vara eða þjónusta að geta að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar, sbr. 4. gr. laganna. Samkvæmt sömu lagagrein er þjónusta skilgreind sem hvers konar fyrirgreiðsla, vinna eða þjónusta gegn endurgjaldi að launaðri vinnu í þjónustu annarra undanskilinni. Í 2. gr. samkeppnislaga segir að lögini taki til hvers konar atvinnustarfsemi. Í 4. gr. kemur fram að atvinnurekstur er hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þeirrar vöru eða þjónustu sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi.

Notkun eigenda á bifreiðum sínum felur ekki í sér atvinnustarfsemi, þar sem í notkuninni felst ekki að verslað eða sýslað sé með vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi. Hver bifreiðareigandi fyrir sig veitir því ekki staðgönguþjónustu eða stundar fyrirtækjarekstur í samkeppni við flugfélög. Sökum þessa fellur notkun á einkabifreiðum utan gildissviðs samkeppnislaga og getur ekki tilheyrt þeim markaði sem mál þetta tekur til þó að notkun einkabifreiða hafi áhrif á markaðinn fyrir innanlandsflug.

### 3.2.

Andstætt því sem segir í aðfaraorðum hluthafasamnings Flugleiða og FN kemur fram í greinargerð Flugleiða frá 1. apríl sl. að einkabíllinn sé ekki staðgöngumarkaður við innanlandsflugið heldur sé vegakerfið, sem byggt sé upp, haldið við og rekið af ríkinu, staðgöngumarkaðurinn. Þetta sé í samræmi við reynslu íslenskra flugrekstraraðila og álit ýmissa fagstofnana á sviði samgangna. Í þessu sambandi er bent á að flug hafi lagst af á ýmsum

áætlunarleiðum. Ennfremur er vísað í skýrslur og greinargerðir þar sem bent sé á að áætlunarflug eigi undir högg að sækja vegna bættra vegasamgangna.

Eins og áður er vikið að gerir samkeppnisráð ekki lítið úr þeim áhrifum sem notkun einkabifreiða hefur á innanlandsflugið. Bætt vegakerfi styttrir aksturstíma á milli staða og auðveldar þeim sem ferðast, einkum á styttri leiðum, að velja þann kost að aka í stað þess að nýta sér þjónustu áætlunarflugfélaga. Því hefur hins vegar verið svarað hér að framan að notkun einkabifreiða er ekki atvinnustarfsemi sem stunduð er gegn endurgjaldi.

Bætt vegakerfi hefur það í för með sér að eftirspurn eftir þjónustu flugfélaga verður veikari. Á sínum tíma veiktu t.d. rakvélar og bætt rakvélablöð eftirspurn eftir þjónustu rakara. Í atvinnugreininni voru það samt rakararnir sem voru í samkeppni sín á milli á dvínandi markaði þar sem einstaklingarnir áttu auðveldara með að fullnægja rakstursþörf sinni upp á eigin spýtur. Þótt bætt vegakerfi dragi úr eftirspurn eftir þjónustu flugfélaga þarf að hafa í huga að það á fyrst og fremst við á styttri flugleiðum og á ákveðnum árstímum. Þannig munu Vestfirðir og Austfirðir verða um ófyrirsjáanlega framtíð mjög háðir flugsamgöngum á öllum árstímum, og að vetrarlagi bætist Norðurland við.

Þeir sem ferðast innanlands eru fluttir á milli áfangastaða með farartækjum sem ýmist eru bifreiðar sem aka eftir vegum á landi, skip sem sigla á milli hafna á sjó eða flugvélar sem fljúga á milli flugvalla í lofti. Með nokkrum rökum er unnt að halda því fram að akvegir, hafnir og flugvellir séu samgöngumannvirki af svipuðum toga, hvert á sínu sviði. Öll eru þau grunnvirki í samgöngum, sem í flestum tilvikum eru reist fyrir opinbert fé og rekin af opinberum aðilum. Þeir sem nota umrædd samgöngumannvirki greiða fyrir notkun þeirra þó að með ólíkum hætti sé. Bifreiðaeigendur greiða skatt til vegagerðar sem innifalinn er í eldsneytisverði eða er innheimtur sem þungaskattur. Þeir sem gera út skip greiða hafnagjöld og flugrekstraraðilar greiða lendingagjöld og flugvallaskatt auk þess sem innheimtur er skattur vegna hvers farþega og skattur af flugvélaeldsneyti. Misjafnt er að hve miklu leyti gjöld sem innheimt eru beint eða óbeint standa undir rekstri viðkomandi samgöngumannvirkja en rekstur margra þeirra mun styrktur beint, bæði vega, hafna og allra flugvalla sem notaðir eru í innanlandsflugi. Því er á þetta minnst að Flugleiðir gera rekstur hins opinbera á vegakerfinu að samkeppnislegu atriði sem skerði samkeppnisaðstöðu áætlunarflugsins. Þó að unnt sé að gera samanburð á samkeppnislegum áhrifum samgöngumannvirkja er það mat samkeppnisráðs að

eðli málsins samkvæmt sé ekki hægt að tala um staðgöngu í atvinnulegu tilliti á milli vegakerfisins sem slíks annars vegar og markaðarins fyrir áætlunarflug hins vegar, sbr. það sem að framan greinir og orðskýringar í 4. gr. samkeppnislaga.

### 3.3.

Áætlunarakstur með bifreiðum telst atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Því verður að taka til athugunar hvort staðganga sé milli farþegaflutninga með flutningafyrirtækum í lofti og á landi. Þjónusta sem veitt er með flugvélum og áætlunarbifreiðum er í ákveðnum skilningi eðlislík, þ.e. farþegi er fluttur milli tiltekinna staða. Á hinn bóginn er umtalsverður munur á ferðatíma með þessum tveimur tegundum farkosta. Fyrir suma hópa neytenda, t.d. þá sem ferðast í viðskiptaerindum eða þá sem af einhverjum ástæðum geta ekki varið löngum tíma í ferðir, er skammur ferðatími grundvallaratriði. Ekki getur t.d. talist raunhæft að ætla að sá sem þarf að fara í viðskiptaerindum frá Reykjavík til Egilsstaða hafi um tvo kosti að velja, þ.e. annars vegar að ferðast í 13 tíma í áætlunarbifreið og hins vegar í tæplega tvo tíma með flugvél. Í þessu sambandi verður að horfa til þess að í hagfræði er litið svo á að tíminn sé takmörkuð gæði og það að verja tímanum til hvers sem er hafi hagrænan kostnað í för með sér. Þessi kostnaður sé jafnvirði þess ávinnings sem sá sem notar tímann hefði haft af því að nota tímann á annan veg. Þannig hafi aukinn ferðatími í för með sér aukinn kostnað.<sup>2</sup> Segja má með öðrum orðum að ferðatími skipti flesta neytendum máli þegar þeir velja á milli flutninga í lofti eða láði. Í þessu ljósi er talsverður munur á þeirri þjónustu sem veitt er með flugvélum annars vegar og áætlunarbifreiðum hins vegar og endurspeglast sá munur í mismunandi ferðatíma. Eftirfarandi tafla gefur þetta skýrt til kynna:

---

<sup>2</sup>Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar Háskólans um staðsetningu Reykjavíkurflugvallar, febrúar 1997.

Tafla 1.

	Flug		Rúta	
	Verð	Tími	Verð	Tími
	Apex - fullt fargj.	klst.		klst.
Akure.-Ísafj.	6.700 - 13.400	1,8	11.120	12
Akure.-Húsav.	1.800 - 3.500	1,1	2.200	1
Rvík-Húsav.	9.500 - 15.600	1,6	9.200	8,5
Rvík-Akure.	8.300 - 13.800	1,7	7.000	7
Rvík-Egilsst.	10.200 - 17.000	1,9	13.600	13
Rvík-Ísafj.	7.600 - 12.600	1,6	9.500	10
Rvík-Saukr.	7.500 - 12.400	1,6	6.000	5

Á flugleiðunum Akureyri - Ísafjörður og Akureyri – Húsavík er afsláttarfargjaldið kallað „míniprís“.

Verðið er miðað við fargjöld fram og til baka.

Tími í flugi er flugtími í klst. að viðbættum 30 mín. fyrir brottför flugvélar og 25 mín. við komu á áfangastað (sbr. skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ)

Tími í rútu er ferðatími frá brottför til komu.

Áætlunarbifreiðar aka hvorki alla daga né allt árið. Leiðirnar Akureyri – Ísafjörður og Reykjavík - Egilsstaðir eru aðeins eknar á sumrin.

Taflan sýnir ótvírætt þann mikla mun sem er á ferðatíma með flugvélum annars vegar og áætlunarbifreiðum hins vegar. Einnig ber að horfa til þess að skv. upplýsingum frá BSÍ er enginn eða óverulegur áætlunarakstur á milli Reykjavíkur og fjarlægustu staðanna sem flogið er til, s.s. Egilsstaða og Ísafjarðar. Gögn gefa einnig til kynna að í hugum neytenda sé ekki staðganga milli áætlunarbifreiða og flugs. Í því sambandi má benda á að skv. markaðskönnun Flugleiða frá 1993 kom í ljós að einungis 0,4% farþega ferðuðust oftast með áætlunarbifreiðum.<sup>3</sup> Samkvæmt þessu má ljóst vera að ferðir með áætlunarbifreiðum um Ísland geta ekki að fullu eða verulegu leyti komið í stað ferða með flugvélum.

### 3.4.

Það mat kemur fram í greinargerð Flugleiða að akstur í hópferðabifreiðum sé staðgöngumarkaður innanlandsflugsins. Þessu til staðfestingar fylgja yfirlýsingar ÍSÍ og Samvinnuferða-Landsýnar. Í yfirlýsingu ÍSÍ segir að íþróttahreyfingin leiti tilboða í flutninga íþróttafólks innanlands jafnt hjá flugfélögum sem hópferðaleyfishöfum. Við val á ferðamáta sé einkum litið til kostnaðar. Í yfirlýsingu Samvinnuferða-Landsýnar segir m.a.: „Við tilboðsgerð og samsetningu ferða fyrir erlendar ferðaskrifstofur vegna ferða um Ísland tekur tilboð okkar mið af möguleikum sem eru fyrir hendi hvað varðar flutning á landi eða í lofti. Ræðst það af ferðatilhögun, áhuga, tíma og kostnaði hvort að viðkomandi erlendum aðila sé boðin ferð sem byggist eingöngu á langferðabílum eða hvort innanlandsflug komi þar einnig við sögu.“ Síðar segir að valið ráðist af því hversu hagstætt verðið sé. Ekki kemur fram í yfirlýsingunum að hve miklu leyti aðilar hafi skipt við hópferðaleyfishafa og að hve miklu leyti við flugfélög. Samkeppnisráði er ljóst að val geti verið á milli þess að ferðast innanlands með hópferðabifreiðum og flugvélum. Það val hlýtur hins vegar að mótast af tilgangi ferðalags, hverjir eigi í hlut og milli hvaða staða á að ferðast. Þannig má telja líklegt að staðganga sé meiri eftir því sem vegalengdir eru styttri og eftir því sem tíminn skiptir ferðamennina minna máli. Ungir íþróttaiðkendur sem ferðast í hópi eru að líkindum óháðari tímanum í þessu tilliti en þeir sem eldri eru og þurfa að stunda launaða vinnu. Þeir sem hafa minni fjárráð ferðast einnig fremur með hópferðabifreiðum en þeir sem eru fjáðari. Ekki hefur verið bent á hversu margir ferðast með hópferðabifreiðum í samkeppni við flugvélar. Samkeppnisráð útilokar ekki að í ákveðnum tilvikum kunnist að vera einhver staðganga á milli þjónustu hópferðabifreiða og áætlunarflugvéla. Staðgangan er hins vegar svo óljós og takmörkuð að samkeppnisráð telur ekki að hún hafi þau áhrif í þessu máli að sú þjónusta sem felst í áætlunarflugi innanlands og hópferðaakstri komi að verulegu leyti hvor í annarrar stað.

### 3.5.

Einhver staðganga kann að vera milli almennra fraktflutninga í lofti og á láði. Sú staðganga hefur hins vegar ekki mikla þýðingu í máli þessu þegar horft er til þess hversu hlutfallslega lítil umsvif flugfélaganna eru í fraktflutningum innanlands. Á síðustu árum flutti innanlandsdeild Flugleiða 1100–1300 tonn af frakt á ári en árlegir landflutningar sem fara um vöruflutningamiðstöðvarnar í Reykjavík nema nálægt 100.000 tonnum. Munurinn á magni í landflutningum og flugfrakt endurspeglast í mismunandi verði á flutningunum og mjög

---

<sup>3</sup>Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskólans um staðsetningu Reykjavíkurflygvallar, febrúar 1997.

takmörkuðu framboði flugfélaga á flutningsrými. Sem dæmi má nefna að frakt með tveggja kg pakka frá Reykjavík til Akureyrar kostar 492 kr. í flugi með Flugleiðum og FN en 300 kr. með vöruflutningabifreið. Verðmunur á stærri sendingum er mun meiri.

Í greinargerð Flugleiða er vikið að þeirri samkeppni sem fyrirtækið telur ríkja á milli farmflutninga á landi og í lofti. Í því sambandi er bent á töflu sem fylgir greinargerðinni þar sem fram kemur að fraktflutningar Flugleiða hafi minnkað um tæp 54% á milli árunna 1987 og 1996 og póstflutningar um tæp 77%.

Landflutningar hafa tekið miklum breytingum á síðustu árum. Á þeim markaði hafa orðið verulegar skipulagsbreytingar sem m.a. má rekja til breytts eignarhalds í fyrirtækjum. Skipafélögin, Samskip og Eimskip, hafa öðlast yfirráð í stjórnnum helstu vöruafgreiðslustöðvanna í Reykjavík, auk þess sem fyrirtækin hafa eignast meirihluta í öflugum flutningafyrirtækjum í öllum landshlutum. Þessi breyting hefur m.a. orðið vegna bættra vegasamgangna. Hún hefur síðan leitt til þess að skipulag landflutninganna hefur breyst og siglingar með vörur á hinar ýmsu hafnir dregist verulega saman. Teknir hafa verið upp tíðari áætlunarflutningar með stærri bifreiðum en áður tíðkaðist. Þjónustan við flutningskaupendur hefur að sama skapi batnað. Þjónusta farmflutninga með flugvélum hefur ekki breyst að sama marki og þjónusta í landflutningum. Ætla má að þessi breyting á þjónustu landflutningafyrirtækja hafi leitt til samdráttar í flutningum með flugvélum. Telja verður að nokkur staðganga geti verið á milli landflutninga og flutninga með flugi þegar um farm er að ræða, sem ekki er rúmfrekur, þolir há flutningsgjöld eða þarf að berast móttakanda á skömmum tíma. Það á hins vegar ekki við nema um brot af þeim farmflutningum sem eiga sér stað á milli svæða hér á landi. Þrátt fyrir þessa veiku staðgöngu, en vegna þess hversu lítið vægi farmflutningar innanlands hafa haft í heildarrekstri áætlunarflugfélaganna telur samkeppnisráð að samruni innanlandsflugdeildar Flugleiða og FN hafi ekki teljandi áhrif á markaðinn fyrir farmflutninga innanlands.

### 3.6.

Á sama hátt og í almennum farmflutningum hefur orðið veruleg breyting á skipulagi póstflutninga á síðustu misserum. Póstur og sími hefur dregið úr póstflutningum með flugvélum og áætlunarbifreiðum. Þess í stað hefur fyrirtækið í auknum mæli tekið upp næturakstur með póst. Ástæður þess að tekinn var upp næturakstur eru að sögn fyrirtækisins tvær. Annars vegar telur

fyrirtækið það ódýrara og hins vegar bæti það þjónustuna. Nú mun póstur vera fluttur á hverri nóttu á leiðunum Reykjavík – Akureyri, Reykjavík – Egilsstaðir og Brú – Ísafjörður (í beinni tengingu við akstur á milli Reykjavíkur og Akureyrar). Bifreiðarnar sem flytja póstinn koma við á öllum pósthúsum á þeim leiðum sem þær aka þannig að hann er kominn á pósthúsin við opnun þeirra næsta dag á öllum þeim leiðum sem bifreiðarnar hafa viðkomu á. Þjónustan við viðskiptavini verður af þessum sökum betri og heildarflutningskostnaður lægri en við notkun flugvéla. Það er mat samkeppnisráðs, með vísan til framanritaðs, að markaðurinn fyrir póstflutninga hafi verið að breytast, m.a. vegna aukinnar kröfu um bættu póstþjónustu. Því sé í reynd ekki lengur um staðgöngu að ræða á milli póstflutninga á landi og póstflutninga með flugvélum nema í undantekningartilvikum. Með hliðsjón af því hvað tekjur af póstflutningum vega lítið í heildartekjum innanlandsflugsins telur samkeppnisráð að póstflug varði ekki samrunann sem hér er til umfjöllunar.

### 3.7.

Það er niðurstaða samkeppnisráðs að sá markaður sem samruni innanlandsflugs Flugleiða og FN tekur til sé áætlunarflug með farþega á innanlandsleiðum á Íslandi.

## 4.

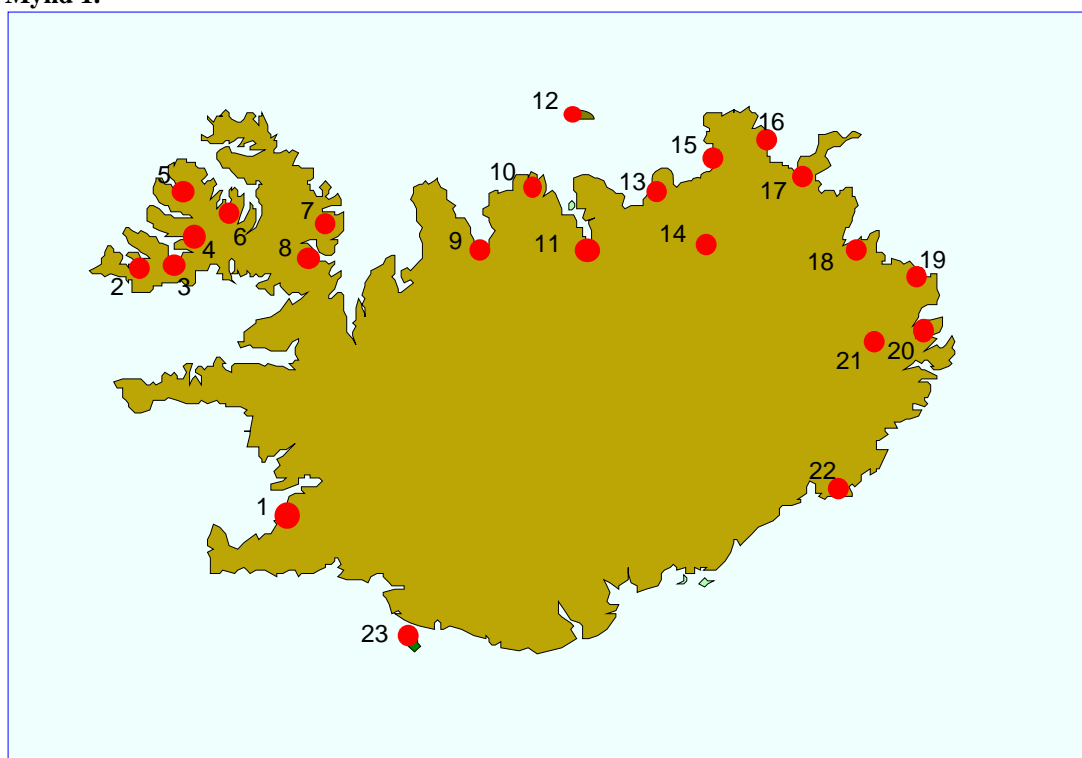
### Núverandi aðstæður í áætlunarflugi

Í auglýsingu samgönguráðuneytisins nr. 523/1989 er mælt fyrir um veitingu leyfa til áætlunarflugs innanlands. Samkvæmt auglýsingunni hafa flugfélög ýmist sérleyfi í áætlunarflugi innanlands eða leyfi til almenns áætlunarflugs án sérleyfa. Leyfin taka til flugs með farþega, vörur og póst. Sérleyfum fylgir einkaréttur til áætlunarflugs á viðkomandi flugleið, en jafnframt skylda til að halda þar uppi föstum áætlunarferðum, eftir því sem flutningsþörf krefur, að dómi ráðuneytisins, sbr. a-lið III. kafla auglýsingarinnar. Leyfum til almenns áætlunarflugs (án sérleyfis) fylgir réttur til að stunda áætlunarflug á viðkomandi flugleið, en jafnframt skylda til að halda þar uppi föstum áætlunarferðum, skv. fyrirfram samþykktri áætlun, sbr. b-lið III. kafla. Í auglýsingunni kemur fram að Flugleiðir hafa sérleyfi á fjölförnustu flugleiðunum. Íslandsflug hefur þó takmarkaða heimild til áætlunarflugs milli Reykjavíkur annars vegar og Vestmannaeyja og Egilsstaða hins vegar samhliða leyfi Flugleiða til áætlunarflugs milli þessara staða, sbr. og auglýsingu nr. 60/1993.

Áður en mat er lagt á samkeppnisleg áhrif samrunans er rétt að taka til athugunar núverandi aðstæður á markaðnum.

Á mynd nr. 1 eru sýndir áætlunarflugvællir á Íslandi og á mynd nr. 2 koma fram núverandi áætlunarleiðir flugfélaganna.

Mynd 1.

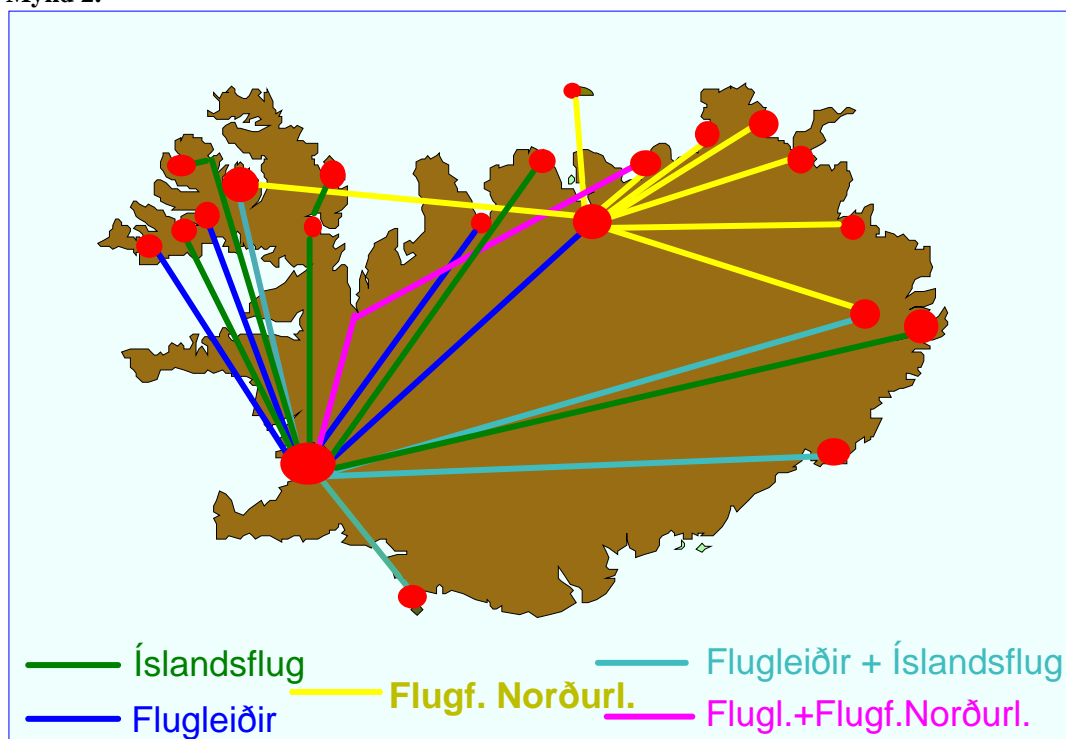


(Heimild: Flugmálastjórn)

- |                 |                   |                    |                   |                   |
|-----------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| 1. Reykjavík    | 2. Patreksfjörður | 3. Bíldudalur      | 4. Þingeyri.      | 5. Flateyri       |
| 6. Ísafjörður   | 7. Gjógur         | 8. Hólmavík        | 9. Sauðárkrókur   | 10. Siglufjörður  |
| 11. Akureyri    | 12. Grímsey       | 13. Húsavík        | 14. Mývatn        | 15. Kópasker      |
| 16. Raufarhöfn  | 17. Þórshöfn      | 18. Vopnafjörður   | 19. Borgarfjörður | 20. Neskaupstaður |
| 21. Egilsstaðir | 22. Höfn          | 23. Vestmannaeyjar |                   |                   |



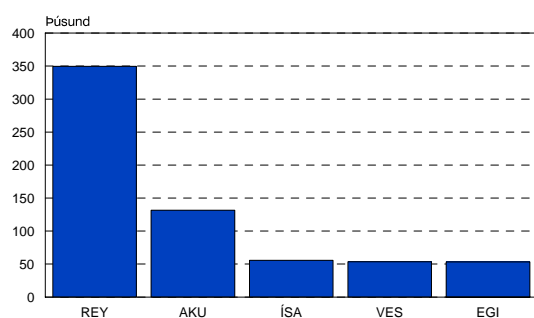
Mynd 2.



Í töflunum hér á eftir kemur fram hve margir áætlunarflugsfarþegar fóru um flugvelli landsins á árinu 1996.

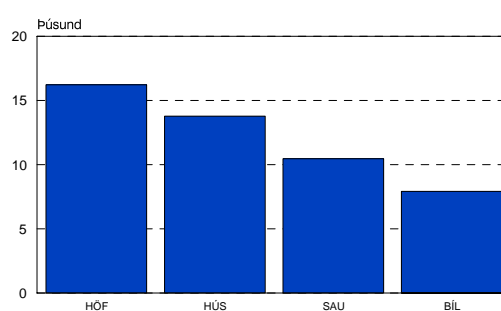
Mynd 3.

50.000 farþegar eða fleiri



Mynd 4.

5.000 til 20.000 farþegar

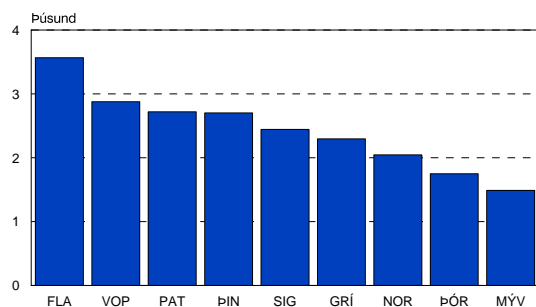


Á árinu 1996 fóru 349.609 áætlunarflugsfarþegar um Reykjavíkflugvöll. Reykjavíkflugvöllur er langstærsti flugvöllur landsins fyrir innanlandsflug og þar hefst flug á fjölförnustu flugleiðunum, þ.e. milli Reykjavíkur og Akureyrar, Egilsstaða, Ísafjarðar og Vestmannaeyja. Árið 1996 voru 23 áætlunarflugvellir á landinu og um þá fóru 715.453 farþegar í áætlunarflugi. Farþegar í leiguflugi á þessum flugvöllum voru 71.325, eða um 10% af farþegum í áætlunarflugi. Flugleiðir hafa haft leyfi á fjölförnustu leiðunum, þ.e Reykjavík-Akureyri,

Reykjavík-Egilsstaðir, Reykjavík-Ísafjörður og Reykjavík-Vestmannaeyjar. Flugleiðir fljúga jafnframt til Hafnar, Húsavíkur og Sauðárkróks en þessir flugvellar eru meðal fjölförnustu flughafna landsins.

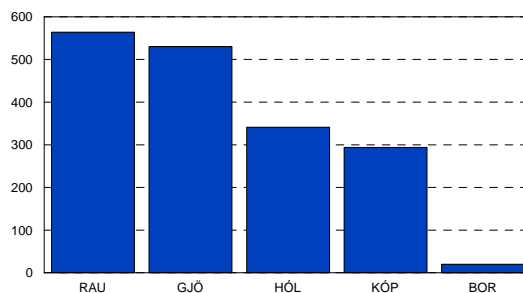
Mynd 5.

1.000 til 5.000 farþegar



Mynd 6.

1.000 farþegar eða færri



Flugleiðir fljúga til tveggja staða þar sem farþegafjöldi er innan við 5.000, þ.e. Patreksfjarðar og Þingeyrar. Árlegur farþegafjöldi þessara staða er 2.500 til 2.700. Flug til annarra staða þar sem farþegar eru innan við 5.000 er í höndum Íslandsflugs og Flugfélags Norðurlands.

## 5.

### Afnám sérleyfa

Grundvallarbreytingar verða á markaðnum fyrir innanlandsflug 1. júlí 1997. Þá falla niður öll sérleyfi og leyfi til almenns áætlunarflugs. Sú ákvörðun íslenskra stjórnvalda að afnema sérleyfi og koma þar með á frjálsri samkeppni í innanlandsflugi er í samræmi við skuldbindingar skv. EES-samningnum. Nánar tiltekið skv. reglugerð ESB-ráðsins nr. 2408/92.<sup>4</sup> Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að hún fjalli um aðgang að flugleiðum innan bandalagsins (EES) í áætlunarflugi og óreglubundnu flugi. Í 1. mgr. 3. gr. segir:

*„Með fyrirvara um reglugerð þessa skulu hlutaðeigandi aðildarríki heimila bandalagsflugfélögum nýtingu flugréttinda á flugleiðum innan bandalagsins.“*

Í máli þessu er rétt að hafa í huga þær heimildir sem reglugerðin veitir íslenskum stjórnvöldum til þess að tryggja að aukin samkeppni raski ekki samgöngum og þar með almannahagsmunum. Í grófum dráttum eru heimildirnar þessar:

<sup>4</sup> 64. liður a í XIII. viðauka við EES-samninginn.

Stjórnvöld geta lagt á flugfélög sem stunda innanlandsflug kvaðir um opinbera þjónustu. Opinber þjónusta er skilgreind svo í 2. gr. reglugerðarinnar:

*„Hvers konar kvöð sem lögð er á flugfélag um að gera allar ráðstafanir sem þarf til að tryggja þjónustu sem fullnægir settum kröfum um samfellda þjónustu, reglubundnar ferðir, sætaframboð og verð á öllum flugleiðum sem aðildarríki hefur veitt því rekstrarleyfi á, en þeim kröfum yrði ekki fullnægt af hálfu flugfélagsins ef það tæki einungis mið af eigin viðskiptahagsmunum.“*

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar er unnt að leggja kvaðir um opinbera þjónustu á flugfélög sem stunda áætlunarflug til flugvalla sem þjóna „jaðar- eða þróunarhéraði“ eða á flugleið með lítilli umferð, ef slík kvöð er talin nauðsynleg fyrir efnahagsþróunina í héraðinu og annar flutningamáti tryggir ekki viðunandi og samfellda þjónustu.

Í 1. mgr. 4. gr. kemur einnig fram að ef ekkert flugfélag hefur hafið eða er um það bil að hefja áætlunarflug á flugleið sem unnt er að leggja kvöð á um opinbera þjónustu geta stjórnvöld takmarkað aðgang að leiðinni við aðeins eitt flugfélag um allt að þriggja ára skeið. Þjóða skal út á EES-svæðinu rétt til að stunda slíkan rekstur. Stjórnvöld geta veitt flugfélaginu sem valið er styrki vegna þess kostnaðar sem leiðir af því að fullnægja kröfu um opinbera þjónustu. Framangreint gildir ekki um flugleiðir þar sem sætaframboð er meira en 30.000 sæti á ári.

Samkvæmt upplýsingum frá samgönguráðuneytinu hefur ekki verið tekin um það ákvörðun að hvaða marki ofangreindar heimildir verði nýttar.

## 6.

### **Samkeppnisleg áhrif samrunans**

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber samkeppnisráði að líta til þess hvort samruninn leiði til markaðsyfirráða, dragi verulega úr samkeppni og sé andstæður markmiði samkeppnislaga, sbr. 18. gr. laganna. Í 1. gr. samkeppnislaga segir:

*„Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að:*

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,
- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.“

Eins og komið hefur fram verða öll sérleyfi í innanlandsflugi felld niður um svipað leyti og sameining FN og innanlandsdeildar Flugleiða tekur að öllu leyti gildi. Þessi breyting þykir hafa grundvallarþýðingu þar sem aðilum sem hingað til hafa ekki getað stundað virka samkeppni í áætlunarflugi á einstökum leiðum verður það nú kleift. Framvegis munu félög hafa fullt frelsi til áætlunarflugs innanlands sem ekki hafa mátt fljúga á tilteknum leiðum vegna þess að annað félag hefur haft til þess sérleyfi.<sup>5</sup> Á þetta ber að leggja ríka áherslu þar sem hinum opinberu aðgangshindrunum verður að þessu leyti rutt úr vegi.

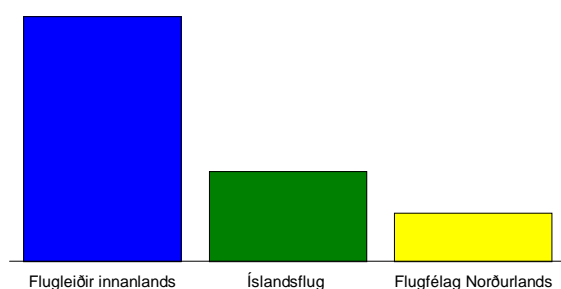
Samkeppnisráð telur að auk framangreinds verði að horfa til eftirfarandi atriða varðandi mat á því hvort samruninn sé skaðlegur samkeppninni.

### 6.1.

Miðað við upplýsingar frá árinu 1996 mun FÍ hafa yfirburðastöðu á markaðnum fyrir áætlunarflug á innanlandsleiðum þegar það hefur rekstur sinn. Eftirfarandi upplýsingar sem byggðar eru á gögnum frá árinu 1996 gefa þetta skýrlega til kynna:

Mynd 7.

Rekstrartekjur alls

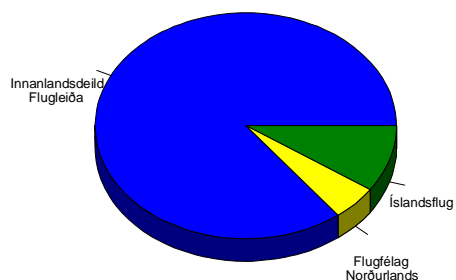


Rekstrartekjur ná yfir allar tekjur fyrirtækjanna bæði af flugi og einnig af annarri starfsemi s.s. flugvélaskoðun, fríhafnarsölu, sölu eigna o.fl.

<sup>5</sup>Hafa ber þó í huga þær heimildir sem íslensk stjórnvöld hafa skv. m.a. 4. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2408/92.

**Mynd 8.**

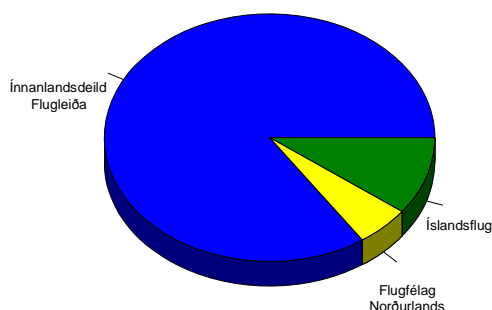
Tekjur af áætlunarflugi



Flugleiðir og Flugfélag Norðurlands eru með 90% af markaðnum í áætlunarflugi miðað við tekjur.

**Mynd 9.**

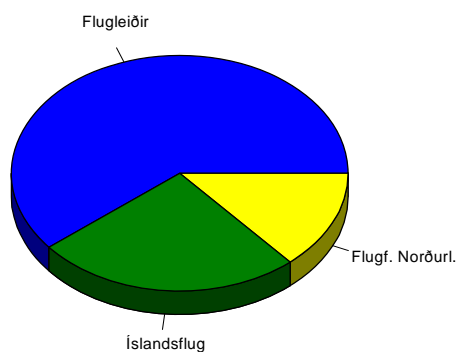
Fjöldi farþega í áætlunarflugi



Markaðshlutdeild Flugleiða og Flugfélags Norðurlands er svipuð miðað við fjölda farþega og þegar miðað er við tekjur af áætlunarflugi, eða rúm 90%.

**Mynd 10.**

Tekjur af frakt og pósti



Markaðshlutdeild Flugleiða og Flugfélags Norðurlands er um 75% miðað við tekjur af frakt og pósti.

Samanlögð markaðshlutdeild innanlandsdeildar Flugleiða og FN er 90% ef miðað er við tekjur af áætlunarflugi og rúm 90% ef miðað er við fjölda farþega í áætlunarflugi. Fyrirtæki með slíka markaðshlutdeild hefur óumdeilanlega markaðsyfirráð.

## 6.2.

Með samrunanum fækkar þeim keppinautum sem verið hafa á markaðnum og því er hætt á að verulega dragi úr virkri samkeppni í áætlunarflug innanlands. Þegar horft er til afnáms sérleyfa verður að líta svo á að samruninn hafi það í för með sér að frekari líkur séu á því að áætlunarflug verði enn meiri fákeppnismarkaður en ella hefði orðið. Leiða má að því rök að í slíkri markaðsgerð muni FÍ verða leiðandi í verðlagningu og önnur flugfélög muni fylgja þeirri verðlagningu í stað þess að stunda verðsamkeppni.

Við mat á samrunanum og því hvort FN hefði hafið virka samkeppni í innanlandsflugi, ef af samrunanum hefði ekki orðið, er gagnlegt að líta til fundargerða FN. Á 92. stjórnarfundi sem haldinn var 15. febrúar 1996 var eftirfarandi bókað undir dagskrárliðnum „*samstarf við Flugleiðir hf.*“:

*„... sagði þennan lið vera málaflökk sem yrði að fara að skila einhverju til FN. ... sagðist hafa heyrt að Flugleiðir vildu hafa aðila í Rek. til að leita til með ýmis verkefni. Hann kom að þeim frjálsum flutningum sem verða 1997 og sagði FN. myndi hasla sér völl á þeim vettvangi. Hann sagði enn fremur að nú væri komið að því að FN og FL ræddu þessi mál opinskátt á samvinnugrundvelli... varaði við því að FN kæmi til viðræðna um samvinnu með þá kröfu eina að taka hlutdeild á leiðinni REK-AEY, en sagði að viðræðurnar yrðu að fara í gang með ákveðnu markmiði.“*

Á 93. stjórnarfundi FN var rætt um breytt rekstrarumhverfi á næsta ári (þ.e. 1997) og samstarf við önnur félög. Greint var frá stöðu viðræðna við Flugleiðir og Íslandsflug. Eftirfarandi var bókað undir liðnum önnur mál:

*„...fékk orðið og sagði að 65% hluthafa FN. hefði rætt það sín á milli að félagið verði sett á opinn markað.“*

Í þessu sambandi er einnig gagnlegt að horfa til samþykktar FN eins og þær voru fyrir 5. febrúar 1997. Í gr. 5.02 segir að stjórnarformaður skuli vera frá Flugleiðum. Í gr. 5.04 kemur fram að innan stjórnarinnar sé samkomulag um að samþykki allra stjórnarmanna þurfi til ákvörðunar mála er varða m.a.: „*flugáætlanir, sem kynnu að leiða til samkeppni í starfi milli Flugleiða hf. og Flugfélags Norðurlands hf.*“ Telja verður að ákvæði af þessum toga, þ.e. ákvæði sem færir fyrirtæki á sama markaði möguleika á því að hafa áhrif á og

neitunarvald um ákvarðanir keppinautar á sviði samkeppnismála, s.s. varðandi verðlagningu, markaði og gerð tilboða, brjóti í bága við 10. gr. samkeppnislaga.

Á minnisblaði frá Flugleiðum, dags. 19. janúar 1996, eru settar fram hugmyndir um stofnun nýs félags um innanlandsflug. Á grundvelli þeirra hugmynda hófust viðræður við önnur flugfélög.<sup>6</sup> Á minnisblaðinu koma fram hugleiðingar um aukna samkeppni á árinu 1997. Þar segir:

*„Stofna Innanlandsflug Íslands hf. Stofnaðilar gætu verið Flugleiðir, Íslandsflug, Flugfélag Norðurlands, fleiri flugrekstraraðilar, e-r hagsmunaaðilar, fjárfestar o.fl.*

*Kostir:*

- 1. Markaðsleg og samkeppnisleg sjónarmið.*
- 2. Breidd í flugvélasamsetningu.*
- 3. Breyta Flugleiðum innanlands hf. úr „millilandaflugi“ í flugrekstur sem hefði meiri sveigjanleika í kostnaði og rekstri... og meiri snerpu og viðbragðsflýti.*
- 4. Rekstrarhagræðing og kostnaðarlækkun við sameiningu.*

*Gallar:*

- 1. Nýir aðilar komi inn á markaðinn og stofni til samkeppni við nýja félagið.*
- 2. Spurning um viðbrögð samkeppnisyfirvalda og möguleika á sameiningu.*
- 3. Gæti orðið neikvæð ímynd meðal almennings.*
- 4. Gæti orðið risi sem yrði enn svifaseinni en Flugleiðir innanlands.*
- 5. Sameiningin gæti misheppnast og þannig skapast áhætta fyrir Flugleiðir.*
- 6. Líklega yrði lakari nýting á nokkrum sameiginlegum kostnaðarliðum Flugleiða.*
- 7. Skattamál?*

---

<sup>6</sup> Sbr. ódags. bréf Flugleiða sem barst Samkeppnisstofnun í mars sl.

*Nokkrar hugmyndir:*

- a) *Flugleiðir hf. myndu leigja Innanlandsflugi Íslands hf. (II hf.) Fokker flugvélar. E.t.v. væri hægt að skipta leigu upp í fasta leigu og víkjandi leigu. Víkjandi leiga yrði t.d. einungis greidd ef hagnaður yrði af starfsemi II hf.*
- b) *...*
- c) *II hf. myndi kaupa lykilþætti úr rekstri Íslandsflugs og annarra flugrekstraraðila þannig að erfitt yrði að stofna ný félög. Flugleiðir myndu hins vegar e.t.v. leigja núverandi aðstöðu.*
- d) *Athuga möguleika á því að gera einhvers konar samning sem kvæði á um að II hf. myndi ekki annast millilandaflug.“*

Sem fyrr segir kemur fram í gr. 5.04 í samþykktum FN að samþykki allra stjórnarmanna þurfi til ákvörðunar samkeppnismála. Í ljósi þessa og ummæla í fundargerðum og með hliðsjón af gögnum frá Flugleiðum virðist ljóst að viðbrögð Flugleiða við þeirri auknu samkeppni sem vænta má í kjölfar afnáms sérleyfa séu m.a. samruni innanlandsdeildar Flugleiða og FN.

### **6.3.**

Aðgangshindranir munu verða nokkrar að markaðnum fyrir áætlunarflug innanlands. Í fyrsta lagi er skortur á aðstöðu eða hún takmörkuð fyrir farþegaafgreiðslu á tilteknum flugvöllum. FÍ mun hafa yfirburðaaðstöðu á Reykjavíkflugvelli og ekki er ljóst um möguleika annarra til þess að koma sér upp sambærilegri aðstöðu vegna óvissu í skipulagsmálum flugvallarins og framtíð hans. Á grundvelli upplýsinga frá Flugmálastjórn lítur samkeppnisráð svo á að skortur á aðstöðu á Akureyrarflugvelli kunni, að öllu óbreyttu, einnig að hamla möguleikum annarra flugfélaga til þess að hefja þar farþegaafgreiðslu. Í öðru lagi felur smæð markaðins ein og sér í sér aðgangshindrun.

### **6.4.**

Í FÍ sameinast á vissan hátt ólík flugfélög. FN hefur stundað talsvert leiguflug og áætlunarflug til fámennari staða og sinnt verkefnum sínum með smærri flugvélum.<sup>7</sup> Innanlandsdeild Flugleiða hefur hins vegar haft á að skipa stærri

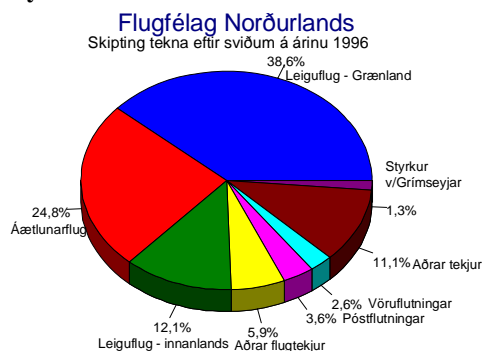
---

<sup>7</sup>Annars vegar 19 sæta Metro og Twin Otter flugvélar og hins vegar 9 sæta Chieftain flugvélar.

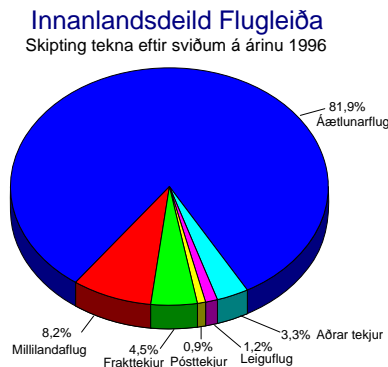


flugvélum<sup>8</sup> og hefur að meginstefnu stundað áætlunarflug á fjölförnustu flugleiðunum. Eftirfarandi myndir gefa þennan mun til kynna:

Mynd 11.



Mynd 12.



Telja verður að sú þekking og reynsla sem kemur saman í FÍ og hinn fjölbreytti flugvélafloti þess muni veita félaginu mikinn styrk sem geri því kleift að svara hvers konar samkeppni og viðhalda eða styrkja markaðsráðandi stöðu sína.

## 6.5.

Flugleiðir eru markaðsráðandi fyrirtæki í áætlunarflugi auk þess sem fyrirtækið og dótturfélög þess hafa styrka stöðu í alhliða ferðaþjónustu hér á landi<sup>9</sup>. Rétt er að líta nánar á stöðu Flugleiðasamstæðunnar á tengdum mörkuðum:

- Flugleiðir hafa um 80% markaðshlutdeild í áætlunarflugi til og frá Íslandi<sup>10</sup>.
- Flugleiðir hafa um 84% markaðshlutdeild í fraktflugi<sup>11</sup>.
- Flugleiðir hafa, m.a. samkvæmt þjónustusamningi, með höndum alla þjónustu við farþega og flug á Keflavíkurflugvelli og annast þannig ýmsa veigamikla þætti í rekstri Flughafnarinnar.
- Kynnisferðir, sem eru að 85% hluta í eigu Flugleiða og dótturfélaga, hafa sérleyfi á leiðinni Reykjavík–Keflavíkurflugvöllur. Kynnisferðir annast einnig skoðunarferðir um Reykjavík og nágrenni en miðstöð starfseminnar er á Hótel Loftleiðum.

<sup>8</sup>Þrjár 50 sæta Fokker F50 flugvélar.

<sup>9</sup>Sbr. ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 1/1997.

<sup>10</sup> Sbr. m.a. fundargerðir stjórnar Flugleiða, 363. og 373. fundur.

- Hótel Loftleiðir ásamt Hótel Esju eru að fullu í eigu Flugleiða og er hlutdeild þeirra á hótelferðum 26%<sup>12</sup>. Hótel í óbeinni eign Flugleiða eru með um 5% hlutdeild. Markaðshlutdeild hótela sem Flugleiðir eiga hlut í á suðvesturhorni landsins er því samtals 31% en stærsti keppinauturinn er með 24% markaðshlutdeild.
- Með yfirtöku Flugleiða á Ferðaskrifstofu Íslands tók félagið yfir rekstur Edduhótela, sem eru víða á landsbyggðinni. Markaðshlutdeild Edduhótela er 37%<sup>13</sup>. Hótel sem Flugleiðir eiga beina og óbeina eign í eru með 12% hlut en sá sem kemur næst er með um 4% markaðshlutdeild. Markaðshlutdeild hótela sem Flugleiðir eiga hlut í er því 49% á landsbyggðinni.
- Flugleiðir hafa sterka stöðu á bílaleigumarkaðnum þar sem markaðshlutdeild bílaleigu fyrirtækisins er 31%<sup>14</sup> en sú næststærsta er með 30% markaðshlutdeild.
- Flugleiðasamstæðan hefur styrka stöðu á ferðaskrifstofumarkaðnum.<sup>15</sup>
- Flugleiðir eiga 95% í Amadeus Íslandi hf. sem annast rekstur Amadeus dreifi- og upplýsingakerfisins sem notað er í ferðþjónustu hér á landi.

Líta verður á markaðsstyrk Flugleiða með hliðsjón af möguleikum félagsins á að tvíanna saman þjónustu á öllum tengdu mörkuðunum sem áður er lýst. Þá ber ekki síst að líta á markaðsstyrk félagsins í ljósi efnahagslegrar stöðu þess en Flugleiðir eru eitt stærsta fyrirtæki landsins. Á árinu 1996 námu heildartekjur Flugleiðasamstæðunnar 20,3 milljörðum króna en það svarar til tæplega 17% af heildartekjum A-hluta ríkissjóðs samkvæmt fjárlögum árið 1996. Eigið fé samstæðunnar í árslok 1996 var 6,6 milljarðar króna. Til samanburðar má nefna að velta Flugleiðasamstæðunnar var 35–40 sinnum meiri en velta næststærsta félagsins í innanlandsflugi og eigið fé 90–100 sinnum meira.

<sup>11</sup> Sbr. m.a. fundargerðir stjórnar Flugleiða, 363. og 373. Fundur.

<sup>12</sup> Miðað er við herbergjafjölda á stærri hótelum á suðvesturhorni landsins sumarið 1997.

<sup>13</sup> Miðað er við framboð á landsbyggðinni af hótél og gistirými (þ.m.t. stærstu bændagistingarnar) sem bjóða upp á 25 herbergi eða fleiri sumarið 1997.

<sup>14</sup> Miðað er við bílaleigur sem starfa á höfuðborgarsvæðinu og tekjur þeirra á árinu 1994.

<sup>15</sup> Fyrirtæki sem hér eru höfð í huga eru Flugleiðir sjálfar, Úrval-Útsýn, Plúsferðir, Ferðaskrifstofa Íslands.

Á grundvelli alls þessa er ljóst að félagið hefur einstaka yfirburðastöðu á íslenska markaðnum.

#### **6.6.**

FÍ er dótturfélag Flugleiða. Almennt má ætla að móðurfélög hafi ríka tilhneigingu til þess að beina viðskiptum til dótturfélaga og dótturfélög viðskiptum til móðurfélaga. Einnig ber að líta til þess að samkvæmt gr. 5.1 í hluthafasamkomulaginu skuldbinda Flugleiðir sig til þess að beina viðskiptum sínum til FÍ þegar um er að ræða verkefni á starfssviði þess, enda sé verð og þjónusta sambærileg.

Með vísan til þessa telur samkeppnisráð að nán tengsl FÍ og Flugleiða muni skapa FÍ ótvírætt forskot á markaðnum fyrir áætlunarflug innanlands og raska þar með mögulegri samkeppni á þeim markaði og draga úr aðgangsmöguleikum nýrra keppinauta.

Samkvæmt gr. 5.1 í hluthafasamkomulaginu skuldbindur FÍ sig til þess að veita Flugleiðum forgang um viðskipti enda sé um samkeppnishæft verð að ræða. Í gr. 5.2 kemur fram að Flugleiðir hafa ákvörðunarvald um það hvort FÍ hefur flug til annarra áfangastaða en tilgreindir eru í gr. 4.2. Með því eru aðilar að lýsa því yfir að félögin tvö, Flugleiðir og FÍ, séu a.m.k. hugsanlegir keppinautar.

Nefnd ákvæði hluthafasamkomulagsins hafa samkeppnishamlandi áhrif. Sú skuldbinding FÍ, sem er markaðsráðandi fyrirtæki, að veita Flugleiðum forgang er til þess fallin að efla eða styrkja markaðsráðandi stöðu Flugleiða. Hið sama gildir um möguleika Flugleiða til þess að hindra það að FÍ hefji flug í samkeppni við Flugleiðir í millilandaflugi.

#### **6.7.**

Flugleiðir hafa virk yferráð í FÍ. Flugleiðir hafa því alla burði til þess að nýta sér markaðsyferráð FÍ til þess að efla ferðaskrifstofu-, hótél- og bílaleiguviðskipti hjá Flugleiðum og dótturfélögum, t.d. í pakkaferðum innanlands og sölu flugfarseðla frá áfangastöðum erlendis til áfangastaða úti á landi. Slík tenging gefur Flugleiðasamstæðunni ótvírætt forskot og skaðar þar með samkeppnina á viðkomandi mörkuðum.

## 7.

### **Áhrif alþjóðlegrar samkeppni**

Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga ber við mat á lögmæti samruna að taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Þegar horft er til yfirburðastöðu FÍ og Flugleiðasamstæðunnar, smæðar hins íslenska markaðar og náins samstarfs FÍ við erlend flugfélög verður að teljast ólíklegt að erlendir keppinautar komi í náinni framtíð inn á markaðinn enda hafa þau ekki sótt hingað til þessa.

## 8.

### **Samruninn og markmið samkeppnislaga**

Af hálfu aðila þessa máls hefur verið á það bent að þar sem innanlandsdeild Flugleiða hafi haft mjög háa markaðshlutdeild og FN tiltölulega smáa hlutdeild í innanlandsflugi styrki samruninn aðeins að litlu leyti stöðu FÍ miðað við fyrri stöðu innanlandsdeildar Flugleiða á markaðnum.

Í 18. gr. samkeppnislaga kemur fram að samruni þurfi að leiða til markaðsyfirráða, draga verulega úr samkeppni og vera andstæður markmiði laganna til þess að unnt sé að grípa til íhlutunar. Í samkeppnisfræðum hefur lengi verið á því byggt að samruni geti verið jafn skaðlegur samkeppni hvort sem hann hefur það í för með sér að markaðsráðandi staða verði til eða hún styrkist við samrunann. Sökum þessa er í samkeppnisrétti almennt miðað við að unnt sé að grípa til aðgerða þegar samruni eða yfirtaka skapar eða eflir markaðsráðandi stöðu. Samkeppnisráð telur augljóst að unnt sé að beita 18. gr. samkeppnislaga jafnt gagnvart samruna sem annars vegar leiðir til markaðsráðandi stöðu og sem hins vegar eflir eða styrkir markaðsráðandi stöðu. Hvort tveggja leiðir óumdeilanlega til markaðsyfirráða í skilningi 18. gr. samkeppnislaga. Þannig er auðsýnt að eflir markaðsráðandi fyrirtæki stöðu sína með yfirtöku á keppinauti er mun líklegra að fyrirtækið haldi þeirri markaðsráðandi stöðu. Samruni sem eflir eða skapar markaðsráðandi stöðu dregur eðlis síns vegna verulega úr virkri samkeppni því það er skilgreiningaratriði að sköpun eða efling markaðsráðandi stöðu hefur slík skaðleg áhrif, sbr. og a-lið 17. gr. samkeppnislaga. Dragi samruni úr virkri samkeppni er það jafnframt ljóst að hann fer gegn markmiði samkeppnislaga því markmið þeirra er að efla virka samkeppni í viðskiptum, sbr. 1. gr. laganna.

Samkeppnisráð bendir á og undirstrikar að Flugleiðir, áður Flugfélag Íslands, hafa um áratuga skeið haft einkaleyfi á öllum helstu flugleiðum innanlands. Tiltölulega lítil markaðshlutdeild FN stafar því m.a. af opinberum samkeppnishömlum og getur ekki falið í sér vísbendingu um hvernig félaginu hefði farnast í nýju samkeppnisumhverfi þegar öll sérleyfi falla úr gildi 1. júlí nk. FN er vel rekið félag sem hefur langa reynslu af flugrekstri. Ekki er því ástæða til að ætla annað, ef samruninn hefði ekki komið til, en að félagið hefði getað náð frekari fótfestu á markaðnum þegar aðgangur að fjölförnustu flugleiðunum verður frjáls og veitt þannig Flugleiðum virka samkeppni. Ummæli í fundargerðum FN benda til hins sama og jafnframt að um það var rætt meðal hluthafa í FN að setja félagið á opinn markað. Sú Staðreynd að FN hafði ekki aðstöðu á Reykjavíkflugvelli breytir ekki þeirri skoðun samkeppnisráðs að FN hefði getað veitt virka samkeppni, þar sem m.a. er hægt á grundvelli samkeppnislaga að veita keppinauti aðgang að grunnvirkjum. Ljóst er því að með samrunanum er gerð að engu sú samkeppni sem hefði getað ríkt milli FN og innanlandsdeildar Flugleiða.

Með samrunanum eru aðilar ekki einungis að sækja sér aukinn styrk með sameiginlegri markaðshlutdeild Flugleiða og FN í fortíðinni heldur eru þeir, með því að sameina flugflota og rekstrarlega þekkingu í hinu nýja félagi, að styrkja sig verulega til að takast á við frjálsa samkeppni í framtíðinni. Því verður að telja að samruni FN og innanlandsdeildar Flugleiða leiði, ef ekki er gripið til íhlutunar, til markaðsyfírráða FÍ í fyrirsjáanlegri framtíð.

Þegar framangreint er haft í huga og litið er til þeirra sjónarmiða sem reifuð hafa verið í undirköflum nr. 6 og 7 og til gagna málsins að öðru leyti er það mat samkeppnisráðs að samruni Flugleiða og FN leiði til markaðsyfírráða FÍ, hamli verulega samkeppni á markaðnum fyrir innanlandsflug og sé því andstæður markmiði samkeppnislaga.

## 9.

### Úrræði samkeppnisráðs

Í samrunamálum þar sem sýnt þykir að viðkomandi samruni hafi skaðleg áhrif á samkeppni hefur samkeppnisráð tvenns konar úrræði til að vinna gegn samkeppnishömlum. Ráðið getur ógilt samrunann eða sett honum skilyrði. Mat á því til hvaða úrræða skuli gripið ræðst af aðstæðum á þeim markaði sem viðkomandi samruni hefur áhrif á. Ef setning skilyrða þykir duga til þess að vernda samkeppni á viðkomandi markaði er gripið til þeirra. Ef fyrirséð er að

setning skilyrða hafi ekki nægileg áhrif til að draga úr skaðsemi samrunans á samkeppni verður að ógilda hann til að tryggja virka samkeppni. Eðlilegt er að fyrirtæki hafi hliðsjón af fyrri úrskurðum samkeppnisyfivalda í samrunamálum þegar viðræður um samruna og yfirtöku eiga sér stað. Hins vegar ber að varast að draga of almennar ályktanir af þeim tegundum íhlutunar sem samkeppnisyfirvöld beita í einstökum samrunamálum. Eins og áður sagði ráðast viðbrögð samkeppnisyfivalda af atvikum og eðli hvers máls fyrir sig.

Í hagkerfi sem er í stöðugri mótun, eins og hinu opna íslenska hagkerfi, kemur ávallt upp þörf fyrir skipulagslegar breytingar á mörkuðum. Þetta gerist með endurskipulagningu í rekstri einstakra fyrirtækja, stofnun nýrra fyrirtækja, sameiningu tveggja eða fleiri fyrirtækja eða með því að fyrirtæki eru leyst upp. Skipulagsbreytingar á mörkuðum geta orðið til þess að auka samkeppnishæfni þeirra sem að breytingunum standa þannig að þær leiði til aukinnar samkeppni á mörkuðunum. Á sama hátt geta skipulagsbreytingar sem auka samkeppnishæfni fyrirtækja dregið úr samkeppninni á viðkomandi mörkuðum. Samruni fyrirtækja getur t.d. leitt til aukinnar samkeppni þegar lítil fyrirtæki eða fyrirtæki með litla markaðshlutdeild renna saman og mynda samkeppnislegt mótvægi við öflugri fyrirtæki á sama markaði. Hins vegar má ætla að samkeppni minnki þegar samruni leiðir til markaðsyfírráða eða þegar hann styrkir markaðsyfírráð sem þegar eru fyrir hendi á tilteknum markaði.

Ljóst er af gögnum þess máls sem hér er til umfjöllunar að fleiri en ein ástæða veldur því að Flugleiðir og FN ákváðu þá skipulagsbreytingu í innanlandsfluginu sem felst í að sameina síðarnefnda félagið og rekstur innanlandsflugs þess fyrrnefnda. Eins og áður segir sést af fundargerðum og fleiri gögnum að þær breytingar sem verða á samkeppnisumhverfi innanlandsflugsins á miðju þessu ári, þegar áætlunarflugið verður gefið frjálst, er veigamikil ástæða fyrir samrunanum. Með öðrum orðum þá er sameiningunni ætlað að styrkja samkeppnislega stöðu innanlandsflugrekstrar þeirra sem að sameiningunni standa í því nýja rekstrarumhverfi sem við blasir. Samruna félaga, sem sameiginlega hafa flutt um 90% af þeim farþegum sem ferðast með áætlunarflugi á Íslandi, er ætlað að takast á við væntanlega samkeppni á markaðnum. Mögulegri skaðsemi slíks samruna fyrir samkeppnina hefur verið lýst hér að framan. Þar hefur sú niðurstaða fengist að nauðsynlegt sé að grípa til íhlutunar vegna samrunans.

Í aðfaraorðum í hluthafasamningi er varðar samrunann er fjallað um það að áætlunarflug á innanlandsleiðum Flugleiða og FN hafi nær undantekningarlaust verið rekið með tapi þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til annars. Samrunanum er ætlað að breyta þessu þannig að reksturinn á innanlandsfluginu verði arðbær. Hann á að gefa svigrúm til hagræðingar sem leiða muni til hlutfallslegrar lækkunar á kostnaði. Meiri fjölbreytni í flugvélakosti á að auka sveigjanleika í rekstri. Unnt verður að nota minni flugvélar á leiðum þar sem óhagkvæmt er að fljúga á stærri vélum o.s.frv.

Þó að ekki liggi fyrir ítarlegir rekstrarlegir útreikningar frá málsaðilum, sem sýna það hagræði sem þeir telja að leiði af samrunanum, má telja líklegt út frá almennum rekstrarlegum sjónarmiðum að samruninn auki nýtingu framleiðsluþáttanna hjá hinu sameinaða fyrirtæki. Þau jákvæðu áhrif draga þó ekki úr þörfinni fyrir íhlutun ef veruleg hættu er á skaða fyrir samkeppnina á markaðnum. Það sem er jákvætt við samrunann frá sjónarmiði samkeppnisyfirvalda eru einkum tvö atriði. Í fyrsta lagi má ætla að aukinn sveigjanleiki í flugrekstri sem samruninn hefur í för með sér geti tryggt neytendum, einkum á fámennari stöðum, betri þjónustu en ella. Í þessu sambandi er gert ráð fyrir að með hinum aukna sveigjanleika hafi FÍ betri tök á að þjóna stærra og fjölbreytilegra leiðaneti en Flugleiðir og FN hafa áður gert hvort í sínu lagi. Miðað er við að niðurgreiðslum eða öðrum opinberum stuðningi verði ekki beitt. Í öðru lagi verður FÍ rekið sem sjálfstætt félag, fjárhagslega aðskilið rekstri móðurfélagsins, Flugleiða. Til þessa hefur innanlandsflug Flugleiða verið rekið sem deild í félaginu þar sem fjárhagur hefur ekki verið aðgreindur. Tapi af rekstri innanlandsflugsins hefur verið mætt með hagnaði af öðrum rekstri félagsins. Kostnaðarskil á milli innanlandsdeildar og annarra deilda hafa, a.m.k. fyrir þá sem standa utan fyrirtækisins, í mörgum tilvikum verið óljós. Með því að sérstakt félag mun nú annast rekstur innanlandsflugs, sem til þessa hefur verið tengt annarri starfsemi Flugleiða, verður reksturinn mun gagnsærri. Það út af fyrir sig gerir samkeppnisforsendurnar á markaðnum skýrari og er í samræmi við góða samkeppnishætti.

Eins og lýst hefur verið í undirkafla 6 hér að framan hefur samruninn í för með sér samkeppnisleg áhrif sem að öllu jöfnu myndu kalla á ógildingu. Samkeppnisráð telur hins vegar að aðstæður á markaðnum fyrir innlandsflug séu með þeim hætti að unnt sé með setningu skilyrða að draga verulega úr þeim samkeppnishömlum sem af samrunanum stafa og auðvelda aðgang nýrra aðila

að markaðnum. Því sé ekki nauðsynlegt að grípa til ógildingar í máli þessu. Í ljósi þessa og með hliðsjón af þeim jákvæðu áhrifum sem stafað geta af samruna FN og innanlandsdeildar Flugleiða mun samkeppnisráð setja samrunanum skilyrði þannig að hann uppfylli ákvæði 18. gr. samkeppnislaga og markmið laganna.

## 10.

### Skilyrði fyrir samrunanum

Nauðsynlegt er að setja samruna FN og innanlandsdeildar Flugleiða margþætt skilyrði í því skyni að vernda virka samkeppni í áætlunarflugi innanlands og gera nýjum aðilum kleift að komast inn á markaðinn. Þannig verður m.a. að tryggja stjórnunarlegt sjálfstæði FÍ og sjá til þess yfirburðastaða Flugleiðasamstæðunnar sé ekki nýtt til þess að raska samkeppni. Segja má að grunneinkenni skilyrðinna sé það að jafnræði skuli ríkja meðal keppinauta á þessum markaði. Hafa ber í huga í þessu sambandi að með afnámi sérleyfa 1. júlí nk. er ætlað að koma á frjálsri samkeppni í innanlandsflugi. Því er sérstaklega brýnt að tryggja á grundvelli samkeppnislaga að aðgerðir fyrirtækja torveldi ekki eða geri þetta markmið að engu. Hér á eftir verður fjallað um hvert skilyrði fyrir sig og þau samkeppnislegu rök sem búa að baki þeim.

### 10.1.

Samkvæmt gr. 8 í hluthafasamkomulaginu skulu þrír stjórnarmenn af fimm í FÍ vera tilnefndir af Flugleiðum. Flugleiðir munu því að öllu óbreyttu hafa virk yfirráð í FÍ. Hér að framan hefur einstökum yfirburðum Flugleiðasamstæðunnar á markaðnum fyrir millilandaflug og á tengdum mörkuðum verið lýst. Seta stjórnenda Flugleiða í stjórn FÍ eða annarra sem hafa hagsmuna að gæta fyrir hönd Flugleiða getur dregið úr samkeppni á flugmarkaðnum og tengdum mörkuðum. Virk yfirráð Flugleiða í FÍ auka þannig verulega hættuna á því að hagsmunir fyrirtækjanna verði samtvinnaðir til skaða fyrir aðra á markaðnum auk þess sem það kann að takmarka hreyfikraftinn á markaðnum.

Einnig ber að líta til þess að gr. 5.2 í hluthafasamningnum og ummæli á minnisblaði Flugleiða frá 19. janúar 1996 gefa það skýrlega til kynna að aðilar þessa máls líta svo á að FÍ og Flugleiðir geti verið mögulegir keppinautar. Eðlislíkur rekstur fyrirtækjanna rennir einnig stoðum undir þá skoðun. Skortur á virkri samkeppni í áætlunarflugi einkennir millilanda- og innanlandsmarkaðinn. Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði



ætlað að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum. Miðað við þessar forsendur er ljóst að skilyrði um stjórnunarlegt sjálfstæði FÍ er til þess fallið að efla virka samkeppni í viðskiptum og því í samræmi við markmið samkeppnislaga. Í þessu sambandi vísast einnig til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 40/1996 um kaup Olíufélagsins á hlut í Olís og úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 2/1997 um sama mál.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir og til að draga úr þeim skaðlegu samkeppnisáhrifum sem virk yfirráð Flugleiða í FÍ geta haft á þeim mörkuðum sem fyrirtækin starfa eða gætu starfað á, við lítt breyttar aðstæður, telur samkeppnisráð nauðsynlegt að setja samrunanum stjórnunarleg skilyrði til þess að tryggja sjálfstæði FÍ.

## 10.2.

Vildarkerfi flugfélaga (*frequent flyer programmes*) og samningar um farseðlaskipti geta haft veruleg áhrif á samkeppni í flugi og því verður að setja þeim skilyrði.

Vildarkerfi flugfélaga fara að mörgu leyti gegn markmiði samkeppnislaga. Segja má t.d. að farþega sem tengdur er vildarkerfi tiltekins flugfélags sé „haldið föngnum“ af því félagi þar sem hann leitar ekki til annarra flugfélaga á meðan á vildarsöfnun stendur. Þannig mynda vildarkerfin aðgangshindrun fyrir önnur flugfélög þar eð möguleikar þeirra til að höfða til farþega sem tengdur er vildarkerfi annars félags eru takmarkaðir. Samkeppnisaðstæður eru ójafnar jafnvel þótt öll flugfélög á markaðnum séu með vildarkerfi. Stærstu félögin með umfangsmestu leiðanetin hafa þá yfirburði í samkeppninni þar sem fjölbreyttara val á „fríum“ ferðum hjá stórum félögum höfðar meira til farþega en takmarkað framboð lítilla félaga. Því er haldið fram af ýmsum sem um þessi mál hafa fjallað á erlendum vettvangi að meginhvati hins síaukna samstarfs flugfélaga á síðari árum sé hagurinn af umfangsmeira vildarkerfi sem með því næst.

Að því er innanlandsflugið hér á landi varðar er ljóst að þau félög sem starfa á þeim markaði hafa hag af því að tengjast sem umfangsmestu vildarkerfi. Félag sem býður upp á vildarkerfi sem tengist millilandaflugi hefur verulegt samkeppnislegt forskot á önnur félög á markaðnum. Ef Flugleiðir heimila FÍ að tengjast og taka þátt í vildarkerfi Flugleiða þykir nauðsynlegt með vísan til framangreinds að setja því tiltekin skilyrði. Óski keppinautar FÍ í

innanlandsflugi eftir því að tengjast og taka þátt í vildarkerfinu, skulu Flugleiðir heimila þeim að taka þátt í kerfinu á sambærilegum kjörum og FÍ.

Tekið skal fram að setning skilyrðis um aðgang að vildarkerfi felur ekki í sér að samkeppnisyfirvöld líti svo á að vildarkerfi Flugleiða sé að öllu leyti samþýðanlegt samkeppnislögum eða bindi hendur samkeppnisyfirvalda í afgreiðslu á öðrum málum sem tengjast vildarkerfinu. Þess í stað er einungis verið að tryggja jafnræði miðað við vildarkerfið í núverandi mynd. Ef síðari úrskurðir samkeppnisyfirvalda á grundvelli annarra ákvæða samkeppnislaga leiða til þess að breyta verður vildarkerfinu kunna slíkar breytingar að hafa áhrif á inntak skilyrðisins.

Samningar um gagnkvæm skipti á farseðlum, s.k. „interline“ samningar skipta miklu máli í flugrekstri. Eru samningar þessir byggðir á stöðluðum samningsskilmálum frá Alþjóðasambandi flugfélaga (IATA)<sup>16</sup>. Á grundvelli samninga af þessum toga geta flugfélög selt þjónustu hvers annars. Þannig er unnt að gefa út einn farseðil sem nær til flugferða með fleiri en einu flugfélagi. Verð og skilmálar hvernar flugferðar fyrir sig ráðast af viðskiptakjörum þess flugfélags sem flýgur viðkomandi flug. Flugfélagið sem gefur út farseðilinn innheimtir af farþeganum gjald fyrir allt flugið og endurgreiðir síðan þeim flugfélögum sem einnig hafa flogið með farþegann, að frádreginni umsýsluþóknun. Hagræði farþega af þessum samningum flugfélaga er mikið. Þeir geta keypt sér farmiða hjá einum aðila sem gildir fyrir flug með mismunandi flugfélögum. Jafnframt auðvelda þessir samningar farþeganum að breyta farmiðanum ef þörf er á. Kostir þessa fyrirkomulags eru einnig miklir fyrir flugfélög. Þau geta boðið farþegum sínum upp á mun fjölbreyttara leiðanet og tíðni. Jafnvel þó flugfélögin geti misst einhverja farþega til annarra flugfélaga vegna „interlining“ geta þau einnig vænst þess að kerfið afli þeim nýrra farþega frá öðrum flugfélögum.

Ef flugfélag getur ekki gert samning um gagnkvæm skipti á farseðlum við annað félag raskar það verulega samkeppnisstöðu þess. Þjónustan sem það getur boðið farþegum sínum upp á takmarkast og getur útilokað að ákveðnir hópar farþega eigi viðskipti við félagið. Samkeppnishömlur sem leiða af neitun á samningsgerð eru sérstaklega skaðlegar þegar félagið sem neitar er markaðsráðandi. Í ljósi stöðu FÍ og Flugleiða og til þess að efla virka samkeppni er nauðsynlegt að setja það skilyrði að FÍ og Flugleiðir geri

samning um gagnkvæm skipti á farseðlum ef ósk kemur um það frá keppinautum FÍ.

Út frá sömu rökum er nauðsynlegt að Flugleiðir, stöðu sinnar vegna, gæti jafnræðis milli FÍ og keppinauta varðandi samninga um framhaldsflug (t.d. s.k. „add-on“ fargjöld) og um skiptingu fargjalda (sk. „pro-rate“).

### 10.3.

Í hluthafasamningi þeirra aðila sem standa að FÍ segir í gr. 5.1 að hluthafar skuldbindi sig til að beina viðskiptum sínum til FN (FÍ), þegar um sé að ræða verkefni á starfssviði félagsins enda sé verð og þjónusta sambærileg og hjá öðrum aðilum. Flugleiðir skuli ennfremur njóta forgangs að verkefnum sem FÍ vísi til annarra flugrekenda. Í gr. 5.2 í samningnum segir að FÍ verði ekki heimilt að hefja flug til nýrra áfangastaða í áætlunarflugi nema ákvörðun um það verði tekin í stjórn félagsins og að minnsta kosti fjórir stjórnarmenn greiði því atkvæði.

Líta verður á framangreind ákvæði í ljósi þeirrar stöðu sem FÍ hefur á markaðnum fyrir innanlandsflug og þeirrar stöðu sem móðurfélagið, Flugleiðir, hefur í áætlunarflugi til og frá landinu og á tengdum mörkuðum. Með því að hafa ákvæði í samningnum sem kveður á um að félögin beini viðskiptum hvort til annars er verið að setja alvarlegar takmarkanir fyrir því að nýir aðilar geti náð fótfestu hvort heldur er á markaðnum fyrir innanlandsflug eða áætlunarflug til eða frá landinu. Seinna ákvæðið kemur í veg fyrir að FÍ geti stundað samkeppni við Flugleiðir og gefur til kynna að hluthafar hafi litið svo á að FÍ og Flugleiðir starfi eða geti starfað á sömu mörkuðum. Nauðsynlegt er því að setja það skilyrði að umrædd ákvæði verði felld úr hluthafasamningnum.

### 10.4.

Fram hefur komið opinberlega að FÍ hafi gert tilraun til að fá þjálfaða starfsmenn frá keppinauti til starfa hjá félaginu. Í því sambandi hafi starfsmönnum verið boðin hlunnindi sem tengjast millilandaflugi Flugleiða, s.s. afsláttar- eða frífarseðlar í millilandaflugi. Þjálfun starfsmanna í flugrekstri, t.d. flugmanna, er tímafrek og kostnaðarsöm. Nái FÍ til sín slíkum starfsmönnum á grundvelli hlunninda sem keppinautar geta ekki boðið upp á getur það dregið úr samkeppnishæfni keppinauta.

---

<sup>16</sup> Multilateral Interline Traffic Agreement, IATA Resolution 780.

Beiti FÍ þeim ráðum sem að framan er lýst verður það að teljast samkeppnishindrun þar sem FÍ er með því að nýta sér markaðsráðandi stöðu Flugleiða í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Af þessum sökum verður að setja skilyrði sem tryggja jafnræði FÍ og keppinauta hvað þessi mál áhrærir. Rétt er að taka fram að ofangreind hlunnindi teljast ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum í skilningi 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi skiptir máli að hlunnindi þessi eru ekki hluti af umsömdum kjörum launþega heldur eru þau einhliða ákveðin af Flugleiðum og áskilur félagið sér rétt til þess að breyta þeim án fyrirvara.

### 10.5.

Í krafti sérleyfa á helstu áætlunarleiðum hafa Flugleiðir eignast eða fengið yfirráð yfir mannvirkjum eða aðstöðu sem jafna má til grunnvirkja, þ.e. aðstöðu sem fyrirtæki sem ætla að stunda áætlunarflug innanlands geta ekki verið án. Vegna aðstæðna á flugvöllum getur hins vegar að óbreyttu verið erfitt að koma upp sambærilegri aðstöðu fyrir fleiri aðila og getur það gert þeim ókleift að stunda áætlunarflug.

Ef markaðsráðandi fyrirtæki á eða býr yfir einhvers konar aðstöðu sem keppinautar hafa ekki yfir að ráða en geta ekki verið án, eigi þeir yfirhöfuð að geta keppt, hafa samkeppnisyfirvöld talið að hinu markaðsráðandi fyrirtæki beri að veita keppinautum aðgang að aðstöðunni.<sup>17</sup> Á Reykjavíkurlflugvelli hafa Flugleiðir búið yfir bestu aðstöðunni til flugvéla- og farþegaafgreiðslu. Samkvæmt upplýsingum frá skipulagsyfirvöldum er alls óvíst um möguleika nýrra flugfélaga til að koma sér upp samskonar aðstöðu. Ljóst má vera að án aðstöðu til afgreiðslu farþega á Reykjavíkurlflugvelli er nýju flugfélagi ókleift að hefja samkeppni í innanlandsflugi á flugleiðum til og frá Reykjavík. Til þess að efla virka samkeppni og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum telur samkeppnisráð nauðsynlegt að setja það skilyrði að FÍ, að fenginni beiðni, annist á grundvelli umsáttinnar þóknunar flugafgreiðslu fyrir nýjan flugrekstraradila eða skapi honum aðstöðu til eigin afgreiðslu.

Skortur á aðstöðu í flugstöðinni á Akureyrarflugvelli getur takmarkað möguleika nýrra aðila á því að hefja áætlunarflug til og frá Akureyri. Á grundvelli leigusamnings við Flugmálastjórn hafa bæði FN og Flugleiðir haft

---

<sup>17</sup> Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkuna Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997.

aðstöðu til farþegaafgreiðslu í umræddri flugstöð. Komi fram ósk um aðstöðu til farþegaafgreiðslu á Akureyrarflugvelli telur samkeppnisráð nauðsynlegt að setja það skilyrði að FÍ afsali sér aðstöðu FN í flugstöðvarbyggingunni til þess að auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum. Um þetta skilyrði hefur verið haft samráð við Flugmálastjórn.

Í krafti stöðu sinnar í millilandaflugi hafa Flugleiðir þann flugflota sem félagið hyggst leggja til rekstrar FÍ. Til þess að tryggja að tekjur af rekstri millilandaflugs Flugleiða verði ekki notaðar til að greiða niður kostnað af rekstri FÍ verður að búa svo um hnútana að leigugjald af flugvélum sem Flugleiðir leigja til FÍ og söluverð flugvéla og annars búnaðar sem Flugleiðir selja FÍ sé í samræmi við markaðsverð eða markaðsvirði.

### **10.6.**

Flugleiðir hafa haft sérleyfi til áætlunarflugs á helstu áætlunarleiðum innanlands. Í skjóli sérleyfisins hefur félagið byggt upp þann markað sem það hefur á hverri leið. Þetta hefur síðan leitt til yfirburðarstöðu Flugleiða á innanlandsmarkaðnum sem gefur félaginu tækni á að svara hvers konar samkeppni. Félagið hefur byggt upp áætlunarnet sitt og þjónustukerfi með hliðsjón af markmiðum fyrirtækisins og þeim skuldbindingum sem það hefur tekið á sig vegna sérleyfisins. Samkeppni í flugi kemur einkum fram í verði og þjónustu. Af þeim sökum þarf að koma málum svo fyrir að ekki verði settar hömlur á þessa tvo meginsamkeppnisþætti. Erlendis þar sem sérleyfi hafa tíðkast eða félög hafa náð algjörru yfirburðastöðu af öðrum sökum á tilteknum áætlunarleiðum hafa hinum ráðandi fyrirtækjum verið settar skorður við að breyta tíðni ferða eða brottfarartímum. Ef markaðsráðandi flugfélag svarar samkeppni með aukinni ferðatíðni eða brottfarartímum sem mæta áætlun keppinauta getur það falið í sér alvarlega samkeppnishindrun. Til þess að gera keppinauti kleift að komast inn á markaðinn telur samkeppnisráð, með hliðsjón af stöðu FÍ og til að girða fyrir samkeppnishömlur, nauðsynlegt að setja tímabundin skilyrði varðandi ferðatíðni og áætlunartíma FÍ.

### **III.**

#### **Ákvörðunarorð:**

„Samkeppnisráð setur samruna Flugfélags Norðurlands hf. og innanlandsdeildar Flugleiða hf. eftirfarandi skilyrði á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sem aðilar málsins, Flugleiðir hf., Flugfélag Norðurlands hf. (síðar Flugfélag Íslands hf.) og hluthafar í Flugfélagi Norðurlands hf., verða að uppfylla:

### 1. Skilyrði varðandi viðskipti milli Flugleiða og Flugfélags Íslands

Öll viðskipti milli Flugleiða og Flugfélags Íslands skulu vera eins og um viðskipti milli óskyldra aðila sé að ræða. Skal t.d. leigugjald eða söluverð flugvéla sem Flugfélag Íslands greiðir Flugleiðum ekki vera undir markaðsverði þannig að um niðurgreiðslur sé að ræða.

### 2. Skilyrði varðandi stjórnun Flugfélags Íslands

- a. Stjórnarmenn og starfsmenn Flugleiða og dótturfélaga þess, annarra en Flugfélags Íslands, eða þeir sem í störfum sínum eru háðir Flugleiðum skulu ekki sitja í stjórn Flugfélags Íslands. Lögmann Flugleiða eða þeir sem sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða lögfræðilegum ráðgjafarstörfum fyrir félagið og endurskoðendur þess, þ.e. þeir sem fást við endurskoðun reikningsskila félagsins og annarra fjárhagsupplýsinga, auk þeirra sem veita félaginu reglubundið ráðgjöf á þessu sviði teljast verulega háðir félaginu. Einnig skulu þeir sem í þrjú ár hafa átt 20% af veltu sinni undir Flugleiðum teljast verulega háðir félaginu og óheimilt að sitja í stjórn Flugfélags Íslands.
- b. Stjórnarmenn eða starfsmenn félaga, annarra en Flugfélags Íslands, sem Flugleiðir eiga meira en 1% beina eign eða 10% óbeina eign í, svo og stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem eiga meira en 1% beina eign eða 10% óbeina eign í Flugleiðum skulu ekki sitja í stjórn Flugfélags Íslands. Sé um stjórnunartengsl að ræða á milli viðkomandi fyrirtækja skulu stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem Flugleiðir eiga meira en 1% óbeina eign í, svo og stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem eiga meira en 1% óbeina eign í Flugleiðum ekki sitja í stjórn Flugfélags Íslands.

### 3. Skilyrði varðandi ákvæði í hluthafasamningi frá 5. febrúar 1997

- a. Grein 5.1 í hluthafasamningi í Flugfélagi Norðurlands (Flugfélagi Íslands) frá 5. febrúar 1997 sem hljóðar svo:

*„Hluthafar skuldbinda sig til að beina viðskiptum sínum til Flugfélags Norðurlands hf., á gildistíma samningsins, þegar um er að ræða verkefni á starfssviði félagsins enda sé verð og þjónusta sambærileg og hjá öðrum aðilum. Samskonar skuldbinding gildir um verkefni er Flugfélag Norðurlands h.f. vísar til annarra flugrekenda, þar skulu Flugleiðir h.f. hafa forgang enda sé um samkeppnishæf verð að ræða.“*

**verði felld úr samningnum.**

- b. Grein 5.2 í hluthafasamningi í Flugfélagi Norðurlands (Flugfélagi Íslands) frá 5. febrúar 1997 sem hljóðar svo:

*„Flugfélag Norðurlands hf. er ekki heimilt að hefja flug til nýrra áfangastaða í áætlunarflugi með farþega, vörur og póst nema ákvörðun um það verði tekin um það í stjórn Flugfélags Norðurlands og að minnsta kosti fjórir stjórnarmenn greiði því atkvæði.“*

**verði felld úr samningnum.**

#### **4. Skilyrði varðandi samstarf við Flugleiðir um vildarkerfi og farseðlaskipti**

- a. Ef Flugleiðir heimila Flugfélagi Íslands að tengjast og taka þátt í vildarkerfi Flugleiða, og komi um það ósk frá keppinauti Flugfélags Íslands að tengjast og taka þátt í því vildarkerfi, skulu Flugleiðir heimila keppinauti Flugfélags Íslands í innanlandsflugi að taka þátt í vildarkerfi félagsins á sambærilegum kjörum og Flugfélag Íslands nýtur eða mun njóta, sé hann ekki tengdur vildarkerfi annars flugfélags sem er sambærilegt vildarkerfi Flugleiða.
- b. Ef keppinautur Flugfélags Íslands í innanlandsflugi óskar eftir að gera samning við Flugleiðir um gagnkvæm skipti á farseðlum (sk. „interline“-samning) og uppfylli keppinauturinn almenn skilyrði um t.d. greiðsluhæfni og gagnkvæmni er Flugleiðum skylt að gera slíkan samning.

- c. Ef keppinautur Flugfélags Íslands í innanlandsflugi óskar þess skulu Flugleiðir gera samning við hann um skiptingu fargjalda (sk. „pro-rate“) á grundvelli kjara og skilmála sem almennt tíðkast og eru hlutlægir og málefnalegir.
- d. Ef keppinautur Flugfélags Íslands í innanlandsflugi óskar þess er Flugleiðum skylt að gera við hann sambærilegan samning um framhaldsflug (t.d. um sk. „add-on“ fargjöld) og Flugfélag Íslands nýtur eða mun njóta hjá Flugleiðum. Öll frávik í kjörum verða að byggjast á hlutlægum og málefnalegum ástæðum.

#### **5. Skilyrði varðandi hlunnindi starfsmanna**

Flugleiðum er ekki heimilt að veita starfsmönnum Flugfélags Íslands hlunnindi sem starfsmenn Flugleiða njóta, eða sem eingöngu er hægt að veita fyrir tilstilli Flugleiða, s.s. afsláttar- og frífarseðla, nema starfsmönnum keppinauta Flugfélags Íslands í innanlandsflugi standi slík hlunnindi til boða, óski keppinautar þess. Kjör og greiðslur keppinauta Flugfélags Íslands skulu vera sambærileg því sem Flugfélag Íslands þarf að greiða fyrir hlunnindin.

#### **6. Skilyrði varðandi samstarf við Flugfélag Íslands um vildarkerfi og farseðlaskipti**

- a. Ef keppinautur Flugfélags Íslands í innanlandsflugi óskar þess er Flugfélagi Íslands skylt að gera samning við hann um gagnkvæm skipti á farseðlum (sk. „interline“-samning) uppfylli keppinauturinn almenn skilyrði um t.d. greiðsluhæfni og gagnkvæmni.
- b. Ef keppinautur Flugfélags Íslands í innanlandsflugi óskar þess skal Flugfélag Íslands gera við hann samning um skiptingu fargjalda (sk. „pro-rate“) á grundvelli kjara og skilmála sem almennt tíðkast og eru hlutlægir og málefnalegir.

#### **7. Skilyrði varðandi aðstöðu á flugvöllum**



- a. Hefji keppinautur Flugfélags Íslands áætlunarflug til eða frá Akureyri skal Flugfélag Íslands afsala sér þeirri aðstöðu í flugstöðvarbyggingunni á Akureyrarflugvelli sem Flugfélag Norðurlands hafði á leigu fyrir 5. febrúar 1997 og varðar rekstur innanlandsflugsins.
- b. Ef aðili sem nú hefur ekki yfir að ráða flugafgreiðslu á Reykjavíkflugvelli hefur áætlunarflug til eða frá flugvelli og honum er ókleift, t.d. vegna skipulagsmála flugvallarins, að koma sér upp eigin aðstöðu þar, skal Flugfélag Íslands, að fenginni beiðni frá viðkomandi, annast flugafgreiðslu fyrir hinn nýja aðila eða skapa honum aðstöðu til eigin afgreiðslu á grundvelli umsáttinnar þóknunar. Kjör Flugfélags Íslands skulu byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum.

#### **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 núverandi 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 núgildandi áætlun.“

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 8/1997](#)]*