



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Kirkjustræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 6. mars 2015

Tilv.: 1502017

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 19. febrúar sl., þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni (heildarlög, EES-reglur), 504. mál.

Samkeppniseftirlitið hefur í gegnum tíðina haft afskipti af fjölda mála er varða farþegaflutninga á landi, einkum í tengslum við áætlunar- og hópferðir en einnig akstur leigubifreiða. Hefur Samkeppniseftirlitið m.a. veitt umsagnir um breytingar á gildandi lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001, síðast þegar lögum var breytt með lögum nr. 162/2011. Einnig veitti Samkeppniseftirlitið umsögn um drög að frumvarpi til laga um almenningssamgöngur sem lögð voru í opið samráðsferli hjá innanríkisráðuneytinu haustið 2012 og frumvarp það sem nú er til meðferðar er að miklu leyti byggt á. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu síðan þá sem að mati Samkeppniseftirlitsins horfa til betri vegar. Sama ár barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun Kynnisferða ehf. yfir útboði sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur á grundvelli einkaleyfis sem Vegagerðin hafði veitt sambandinu samkvæmt ákvæðum laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að lagalegar forsendur væru ekki til þess að stöðva útboðið en ákvað þess í stað að beina álitni til innanríkisráðherra um málið. Í álitinu, sem er nr. 1/2013, er fjallað ítarlega um samkeppnisaðstæður á viðkomandi áætlunarleið og þeim samkeppnishömlum sem felast í lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Beindi Samkeppniseftirlitið því til innanríkisráðherra að beita sér fyrir tilteknum breytingum á lögum þar sem lögð yrði megináhersla á eftirfarandi fjögur atriði:

- Gildissvið einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga verði takmarkað við almenningssamgöngur en tekin verði af öll tvímæli um að fólksflutningar í þágu ferðaþjónustu séu undanþegnir einkarétti.
- Einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga verði eingöngu veittur að undangenginni þarfagreiningu þar sem tekið sé tillit til sannanlegrar nauðsynjar opinberra fjárframlaga á hverri tiltekinni áætlunarleið fyrir sig.



- Samkeppni fái að halda sér á þeim leiðum þar sem hún er nú þegar til staðar, t.d. á leiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar.
- Skýra þarf skyldu opinberra aðila til þess að bjóða út framkvæmd fólksflutninga skv. einkaleyfi og stytta verulega þann tíma sem heimilt er að deila út verkefnum á þeim grunni.

Fylgir umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarpsdrögin ásamt álitni nr. 1/2013 hjálögð bréfi þessu.

Í frumvarpinu sem nú liggur fyrir er tekið á flestum framangreindum atriðum nema því síðasta. Í VIII. kafla frumvarpsins er fjallað um samninga um opinbera þjónustu og kemur þar fram í 38. gr. að heimilt sé að veita rekstaraðila einkarétt eða styrk af hvaða tagi sem er í skiptum fyrir að sinna skyldum opinberrar þjónustu. Ekki er kveðið á um skyldu til útboðs. Samkeppniseftirlitið telur brýnt að fram fari opið útboð í þeim tilvikum þar sem starfsemi er takmörkuð með einkaleyfi. Að sama skapi er mjög mikilvægt að gildistími slíkra samninga sé takmarkaður. Hefur Samkeppniseftirlitið í fyrri umsögnum sínum talið að miða eigi við tvö ár að jafnaði.

Í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að komið verði á fót sérstökum samráðsvettvangi til að tryggja hagkvæmt skipulag almenningsgangna á tilteknum svæðum. Skulu þátttakendur vera sveitarfélög, byggðasamlög og landshlutasamtök sveitarfélaga auk hagsmunaaðila. Ekki er nánar skýrt hverjir geti talist hagsmunaaðilar í þessu samhengi. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að slíkur samráðsvettvangur leiði ekki til þess að, t.d. rekstaraðili sem falið hefur verið framkvæmd opinberrar þjónustu skv. lögnum, geti haft áhrif á skipulag þjónustunnar sér til hagsbóta eða með þeim afleiðingum að hann festi sig í sessi. Þarf að meta þetta ákvæði heildstætt með tilliti til gildistíma slíkra samninga og þess að ekki er skýr útboðsskylda fyrir þjónustunni skv. VIII. kafla frumvarpsins.

Að því er lýtur að málefnum tengdum leigubifreiðum í frumvarpi þessu þá koma fram ýmis nýmæli sem virðast vera til góðs. Ekkert er þó fjallað um verðskrár leigubifreiða í frumvarpinu en Samkeppniseftirlitið hefur um nokkurra ára bil veitt ýmsum leigubílastöðvum undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að gefa út samræmda hámarksökutaxta sem gilda fyrir leigubíla innan hversrar stöðvar. Samkvæmt gildandi lögum um leigubifreiðar má engum veita fleiri en eitt atvinnuleyfi. Bann við því að aðilar fái fleiri en eitt atvinnuleyfi hefur í för með sér að sami aðili getur ekki starfrækt fleiri en eina leigubifreið í einu og þar með ekki rekið leigubílastöð og ráðið til sín bílstjóra. Hver og einn leyfishafi telst því vera sjálfstæður atvinnurekandi og keppinautur í skilningi samkeppnislaga nr. 44/2005. Bannákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga eiga því við um leigubílstjóra og er þeim óheimilt að hafa samráð um þjónustu sína, þ.m.t. gjaldskrá.

Í álitni nr. 7/2007 fjallaði Samkeppniseftirlitið um samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar. Í álitinu kom fram að samkeppni á leigubifreiðamarkaði á stærsta takmörkunarsvæðinu (höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin) væri afar takmörkuð. Bent var á að sú staða kæmi ítrekað upp að leigubifreiðar á höfuðborgarsvæðinu önnuðu ekki eftirspurn, einkum og sér í lagi um helgar. Í ljósi þessa sagði í álitinu að ankannalegt væri að setja það skilyrði að akstur leigubifreiðar sé aðalatvinna þeirra sem stunda aksturinn. Yrði að telja að áskilnaður



laganna um að engum megi veita meira ein eitt atvinnuleyfi, þ.e.a.s. leyfi til að starfrækja fleiri en eina leigubifreið, hamli samkeppni, enda hamli ákvæðið mjög möguleikum á hagræðingu í rekstri. Fylgir álit nr. 2/2007 umsögn þessari hjálagt.

Verður að ætla, að mati Samkeppniseftirlitsins, að verðlagning fyrir þjónustuna sé einn af hinum mikilvægu hornsteinum fyrirtækjareksturs á þessu sviði og því kemur nokkuð á óvart að ekkert skuli fjallað um það málefni í frumvarpsdrögum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið



Lárus Sigurður Lárusson

Hjál.: Umsögn SE um drög að frumvarpi til laga um almenningssamgöngur
Álit SE nr. 2/2007
Álit SE nr. 1/2013



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Innanríkisráðuneytið
b.t. Rúnars Guðjónssonar
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík

Samkeppniseftirlitið			
Númer	1211016	Átt	LSL
Liður	13.1.1	Átt	
Nett.	21.12.2012	Átt	
Atfs.		Átt	

Reykjavík, 20. desember 2012

Tilv.: 1211016

Efni: Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við drögum að frumvarpi tii laga um almenningssamgöngur á landi.

Samkeppniseftirlitið vísar til auglýsingar sem birt var á vef innanríkisráðuneytisins varðandi drög að lagafrumvarpi um almenningssamgöngur á landi. Kemur þar fram að frumvarpsdrögin hafi verið lögð í opið samráðsferli með birtingu á vef ráðuneytisins þar sem öllum gefst kostur að kynna sér efni þeirra og skila athugasemdum sínum og ábendingum til ráðuneytisins. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsdraganna og ákveðið að gera eftirfarandi athugasemdir vegna þeirra. Vill Samkeppniseftirlitið þó byrja á umfjöllun um fyrri afskipti eftirlitsins af því regluverki sem gilt hefur um almenningssamgöngur á landi hingað til.

Taka ber fram að Samkeppniseftirlitið hefur ekki haft tækifæri til að rannsaka ítarlega hugsanleg samkeppnisleg áhrif frumvarpsdraganna verði þau að lögum, t.d. með því að leita sjónarmiða hagsmunaaðila. Með þetta í huga óskar Samkeppniseftirlitið eftir því að fá aðgang að þeim athugasemdum sem umsagnaraðilar munu setja fram við ráðuneytið í því ferli sem nú er í gangi. Vegna þessa áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri á síðari stigum.

Fyrri afskipti Samkeppniseftirlitsins af almenningssamgöngum á landi

Samkeppniseftirlitið telur mjög brýnt að tekið sé fullt tillit til samkeppnislegra sjónarmiða við gerð nýrra lagafrumvarpa og annarra breytinga á lögum. Það leiðir til hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins og eykur hagsæld almennings til lengri tíma litið. Í því samhengi hefur verið bent á að aukin samkeppni leiði til hraðari efnahaglegar uppbyggingar á niðursveiflutímum.¹

¹ Sjá hér m.a. ársrit Samkeppniseftirlitsins 2010, *Samkeppnin flýtir efnahagsbata*.



Samkeppnisyfirvöld hafa í nokkrum málum fjallað um mikilvægi þess að endurskoða löggjöf um ýmis álitæfni tengd almenningssamgöngum og fólksflutningum á landi sem einkum hafa snúið að opinberum aðgangshindrunum að mörkuðum á þessu sviði.

Fyrst má nefna álit samkeppnisráðs nr. 1/1998 *Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*. Þar var fjallað m.a. um mismunun sem fólst t.a.m. í því að handhafar sérleyfa hefðu jafnframt leyfi til hópferðaaaksturs án þess að uppfylla ýmsar kvaðir o.fl. sem hvíldu á þeim sem aðeins væru handhafar hópferðaleyfa. Beindi samkeppnisráð m.a. þeim tilmælum til samgönguráðherra:

- að eyða mismunun í reglum gagnvart hópferðaleyfishöfum miðað við sérleyfishafa á sviði hópferðaaaksturs,
- að könnuð yrði rekstrarleg afkoma sérleyfishafa á einstökum leiðum,
- að ráðherra myndi beita sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum yrðu felld úr gildi þar sem rekstur stæði undir kostnaði,
- að þær leiðir sem sannanlega þyrftu að njóta opinberra fjárframlega yrðu boðnar út.

Tilmælin voru áréttuð í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2005, *Erindi Guðmundar Tyrfingssonar hf. vegna viðauka við samning Fjölbrautaskóla Suðurlands og Kynnisferða hf. um skólaakstur*, og í ákvörðun nr. 32/2001, *Erindi Félags hópferðaleyfishafa vegna ríkisstyrkja til sérleyfishafa*.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001, *Erindi Allrahanda Ísferða ehf, er varðar samkeppni Kynnisferða sf. í dagsferðum fyrir ferðamenn frá Reykjavík samkvæmt áætlun*, var komist að þeirri niðurstöðu að skipta bæri markaði fyrir fólksflutninga eftir eðli flutninga. Þannig var t.a.m. komist að þeirri niðurstöðu að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirfram birtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Hópferðir fælu í sér aðra og minni þjónustu en skipulagðar dagsferðir. Þá var jafnframt ekki talið að ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar væru á sama markaði. Þó svo unnt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum þá væru ekki leiðsögumenn í hinum fyrrnefndu auk þess sem stansað væri á mörgum stöðum til að hleypa út og taka við farþegum.

Af þeim málum sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar varðandi fólksflutninga á landi ber helst að nefna ákvörðun eftirlitsins nr. 51/2007 þar sem fjallað var um samruna Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf. Aðdragandi málsins var sá að Reynimelur keypti Kynnisferðir af FL Group hf., en félagið hafði gagngert verið stofnað vegna þessara kaupa m.a. af hópferðafyrirtækjunum SBA-Norðurleið ehf. og Hagvögnum/Hópbílum hf. Framangreind félög höfðu um margra ára skeið verið umfangsmikil í fólksflutningum hér á landi, t.d. á sviði hópferða og skipulagðra dagsferða. Auk þess voru Kynnisferðir á þessum tíma umsvifamesta fyrirtæki landsins í þáverandi sérleyfisakstri, t.d. á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (flugrúta). Kynnisferðir höfðu áður verið skilgreindar markaðsráðandi á tilteknum samkeppnismörkuðum fyrir dagsferðir. Þessi félög stunduðu líka akstur fyrir sveitarfélög á strætisvagnaleiðum. Samkeppniseftirlitið taldi samrunann hindra virka samkeppni á markaði fyrir alhliða fólksflutninga með hópferðabifreiðum og ógilti því samrunann.



Í málinu var fjallað ítarlega um aðgangshindranir á markaðinn þar sem m.a. vikið var að styrk samrunaaðilanna í málinu vegna umfangsmikilla sérleyfa. Er þar vísað til þess að Kynnisferðir höfðu til langs tíma haft yfir að ráða sérleyfi á flugrútunni svokölluðu. Fjöldi farþega á þeirri sérleið einni var rúmlega 250 þúsund árið 2006 eða tæplega 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega á öllu landinu það ár. Þá var félagið einnig með sérleyfi á öðrum áætlunarleiðum sem voru að meginstefnu áætlunarakstur á milli Reykjavíkur og áfangastaða á Suðurnesjum sem og áætlunarakstur á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum. Með umræddu sérleyfi á flugrútunni var ljóst að ekki var öðrum keppinautum til að dreifa á hinum skilgreinda markaði og var það mat Samkeppniseftirlitsins að það gengdi furðu að á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum væri haldið uppi einokun á svo stórum hluta markaðarins sem umrædd áætlunarleið næmi eða um 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega. Sérstaklega þegar haft var í huga að sterkar vísbendingar voru um að áætlunarleiðin skilaði handhafa sérleyfisins góðri afkomu en Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga við meðferð framangreinds samrunamáls sem bentu til þess að tekjur Kynnisferða af flugrútunni hefðu verið umtalsverðar og gætu vel staðið undir kostnaði án sérstakra ríkisstyrkja og einkaréttar. Í ákvörðuninni var einnig fjallað um sterk viðskiptatengsl á milli samrunaaðila og ýmissa viðskiptavina þeirra. Þar voru m.a. samningar þar sem ýmist var kveðið á um að viðkomandi fyrirtæki sinntu öllum eða nær öllum akstri fyrir viðkomandi viðskiptavin og á meðal slíkra samninga voru samningar við sveitarfélög og aðra opinbera aðila. Bent var á að slíkir samningar takmörkuðu með alvarlegum hætti möguleika nýrra aðila til þess að hasla sér völl á markaðnum sem og þáverandi keppinauta til að auka hlutdeild sína.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging - Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, var með ítarlegum hætti fjallað um aðstæður á fjölmörgum mörkuðum á Íslandi, hindrunum að þeim og lagðar fram tillögur að úrbótum á þeim sviðum. Fjallað var sérstaklega um fólksflutninga og opinberar aðgangshindranir að þeim markaði. Fram kom að umtalsverðar aðgangshindranir væru til staðar sem fælust í veitingu þáverandi sérleyfa, sem veittu Vegagerðinni heimild til að takmarka fjölda aðila í reglubundnum fólksflutningum á einstökum leiðum. Var sérstaklega fjallað í þessu sambandi um sérleyfi á flugrútunni og reifaðar ofangreindar rannsóknir og niðurstöður í samrunamáli Reynismels og Kynnisferða. Í skýrslunni var sérstaklega áréttað það sem áður hefur komið fram að í málum þar sem samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um markaði fyrir fólksflutninga hefur mörkuðum jafnan verið skipt eftir eðli flutninga. Þannig teldust ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar ekki tilheyra sama markaði jafnvel þótt hægt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum.

Niðurstaða samgöngukafla skýrslunnar var sú að leggja skyldi á það áherslu að gripið yrði m.a. til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum og hindrunum til stækkunar á fólksflutningamarkaði:

- Að sérleyfi yrðu afnumin á þeim leiðum sem stæðu undir sér.
- Að ríki og sveitarfélög gættu samkeppnissjónarmiða við útboð og gerð samninga að því er varðaði einstaka þjónustupætti.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*, voru sömu markaðir og í skýrslu nr. 2/2008 endurskoðaðir og þróun þeirra könnuð. Í ljós kom að þær



hindranir sem höfðu verið að mörkuðum fyrir fólksflutninga á landi voru nær þær sömu og árið 2008 þrátt fyrir tilmæli Samkeppniseftirlitsins.

Á vordögum 2011 óskaði hópferðaleyfishafinn Iceland Excursions Allrahanda ehf. (Allrahanda) eftir íhlutun Samkeppniseftirlitsins vegna mismununar sem félagið taldi sig verða fyrir af hálfu Isavia ohf. sem rekur Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Fólst mismununin í því að Isavia neitaði Allrahanda um leyfi til að leggja áætlunarbílum sínum í stæði flugrútunnar við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Málavextir voru þeir að Allrahanda taldi sérleyfi á flugrútunni hafa fallið niður þar sem breytingar á lögum nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi gerðu ekki ráð fyrir einkaleyfi á leiðum milli sveitarfélaga en einkaréttur til flugrútunnar á þeim tíma var byggður á slíku einkaleyfi. Í kjölfar viðræðna við málsaðila var það niðurstaðan að einkaleyfi eins og orðalagi laganna var þá háttað næðu ekki til áætlanaleiða milli sveitarfélaga og af þeim sökum ætti einkaleyfi á flugrútunni ekki við lög að styðjast. Var þessi túlkun laganna m.a. staðfest af fulltrúum Vegagerðarinnar samkvæmt bréfi Isavia, dags. 23. júní 2011. Í kjölfarið hóf Allrahanda áætlunarakstur á leiðinni Reykjavík - Flugstöð Leifs Eiríkssonar í samkeppni við Kynnisferðir sem áður hafði sinnt þessum akstri á grundvelli sérleyfis um árabíl. Hafa báðir þessir keppinautar lýst því yfir að samkeppni á þessum markaði hafi verið mikið framfaraskref, sem hafi t.d. skilað sér í hærra þjónustustigi.

Í nóvember 2011 var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á lögum nr. 73/2001 sem fólu í sér einkum þær breytingar að heimilt yrði að veita einkaleyfi sem tæki til áætlunarleiða eða svæða milli sveitarfélaga. Samkeppniseftirlitið veitti Alþingi umsögn um breytingarnar með bréfi, dags. 17. nóvember 2011, þar sem rakin var sú þróun sem átt hafði sér stað um sumarið. Brýndi Samkeppniseftirlitið mikilvægi þess fyrir þinginu að breytingarnar mættu ekki leiða af sér afturför á þeim vettvangi. Ennfremur var áréttuð sú afstaða eftirlitsins að við töku ákvarðana á þessu sviði bæri að hafa samkeppnisleg sjónarmið að leiðarljósi, einkum við mat á því hvort binda þyrfti fólksflutninga á einstökum leiðum sér- eða einkaleyfi. Sérstaklega var mælt til þess að gætt yrði að því að ekki yrðu veitt sér- eða einkaleyfi á leiðum þar sem tekjur af rekstri stæðu bersýnilega undir kostnaði við hann. Var frumvarpið samþykkt óbreytt þrátt fyrir tilmæli Samkeppniseftirlitsins. Í febrúar 2012 barst Samkeppniseftirlitinu erindi Allrahanda þar sem fram kom að félaginu hefði verið tilkynnt bréflega að öðrum en Sambandi Sveitarfélaga á Suðurnesjum væri óheimilt, án samþykkis sambandsins, að stunda reglubundna fólksflutninga á starfssvæði sambandsins, þ.m.t. á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Samhliða því bárust Samkeppniseftirlitinu jafnframt ábendingar um að í sumum tilvikum hafi ferðapjónustuaðilum verið meinað að sinna þjónustu sinni við erlenda ferðamenn vegna einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga. Þessar ábendingar voru staðfestar í júní sl. þegar út kom greinargerð sérstaks starfshóps sem innanríkisráðuneytið skipaði til þess m.a. að skilgreina hlutverk almenningssamganga og aðgreiningu þeirra frá þjónustu við ferðamenn. Í viðauka greinargerðarinnar er m.a. að finna bréf Reykjavík Excursions Kynnisferða til starfshópsins þar sem fram kemur að Kynnisferðir hafi þurft að sækja um sérstakt leyfi til Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga til þess að mega halda áfram að starfrækja skipulagðar dagsferðir með erlenda ferðamenn á tilteknum leiðum sem taldar voru skarast á við áætlunarleiðir í almenningssamgöngukerfi samtakanna. Í bréfinu segir orðrétt:



„Það verður að teljast óeðlilegt að ferðaþjónustufyrirtæki sem að markaðssetur Ísland og sínar vörur fyrir tugi milljóna króna á ári að þurfa að vera undir það kominn að forsvarsmenn sveitarfélaga geti ákveðið ár frá ári hvort að viðkomandi ferðaþjónustuaðili geti framkvæmt sína ferðaþjónustu óáreittur eða hvort að honum sé ekki leyft að framkvæma hana vegna einkaleyfis. Til að auka á óöryggið þá getur tími sveitarstjórnarmanna við stjórnvölinn verið skammur og því geta loforð í dag orðið markleysa á morgun með nýjum aðilum í sveitarstjórnnum. [...] Einnig hlýtur að teljast eðlilegt að farþegar geti keypt sér einstaka leggi hvort sem er á leiðum utan almenningsgangna sem og á leiðum þar sem að almenningsgangur eru til staðar. Ferðamenn eiga að hafa val um það hvort að þeir nýta hraða, góða og ódýra þjónustu almenningsgangna eða hvort að þeir vilji fá að ferðast hægar, stoppa á ferðamannastöðum og fá leiðsögn og þá væntanlega greiða hærra verð fyrir vikið.“

Nú síðast barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun Kynnisferða vegna m.a fyrirhugaðs útboðs samtaka sveitarfélaga á Suðunesjum á flugrúttunni svokölluðu. Í erindinu er m.a. bent á að Flugrútan sé skráð vörumerki Kynnisferða og fyrirtækið hafi eytt miklum fjármunum í árána rás í markaðssetningu þess. Þá segir beinum orðum í erindinu að samkeppni á þessari leið hafi verið virk og lífleg. Í erindinu er því haldið fram að útgáfa einkaleyfis á flugrúttunni feli í sér alvarlegar samkeppnishömlur og skerðingu atvinnuréttinda og atvinnufrelsis sem njóti verndar 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þá segir að hið veitta einkaleyfi stangist á við reglugerð Evrópuráðsins og -þingsins nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og vegum en reglugerðin hefur lagagildi hér á landi á grundvelli reglugerðar nr. 128/2011. Ennfremur er því haldið fram að útboðið standist ekki kröfur laga um útboð og opinber innkaup, m.a. vegna þess að það feli í sér ólögmetta verðstýringu. Er í erindinu m.a. óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið taka bráðabirgðaákvörðun til þess að koma í veg fyrir alvarlegar samkeppnishömlur á viðkomandi markaði. Erindið sætir nú meðferðar Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið hefur með bréfi, dags. í dag, tilkynnt Sambandi sveitarfélaga á Suðunesjum um málið og veitt sambandinu færi á að koma sjónarmiðum sínum að. Jafnframt var eindregnum tilmælum beint til sambandsins um að fresta útboðinu á meðan að málið væri til meðferðar.

Til hægðarauka má draga saman þau álitamál sem Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á varðandi fólksflutninga á landi í eftirfarandi:

- Einkaréttur til fólksflutninga er veruleg hindrun við samkeppni og á ekki rétt á sér nema á leiðum sem sannanlega þurfa að njóta opinberra fjárframlega.
- Ekki er forsvaranlegt að skerða samkeppni með opinberum fjárframlögum á leiðum sem annaðhvort standa undir sér eða á leiðum þar sem samkeppni ríkir.
- Einkaréttur til fólksflutninga á ekki að skerða samkeppni og atvinnufrelsi á öðrum mörkuðum, s.s. ferðaþjónustu.

Athugasemdir við frumvarpsdrögin

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þetta byggir á viðurkenndum hagfræðilegum sjónarmiðum enda hafa samkeppnislög með sambærileg markmið verið



sett í flestum ríkjum. Með vísan í ofangreint markmið samkeppnislaga og þar með þá almannahagsmuni sem lögunum er ætlað að verja hafa samkeppnisyfirvöld sem fyrir segir ítrekað komið á framfæri tilmælum og ábendingum til stjórnvalda um að draga úr samkeppnishindrunum og grípa til aðgerða til að efla samkeppni á mörkuðum fyrir fólksflutninga á landi. Þegar framangreint er haft í huga veldur það vonbrigðum að í frumvarpsdrögum sem hér eru til umfjöllunar skuli ekki tekið tillit til tilmæla og ábendinga samkeppnisyfirvalda. Í frumvarpsdrögum er einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga festur í sessi án nokkurs tillits til þess hvort þörf sé á slíkum einkarétti eða ekki. Í þessu sambandi verður að minna á að á einni áætlunarleið hið minnsta (sk. flugrútu) ríkir nú þegar samkeppni sem gefið hefur góða raun og hefur þörfum markaðarins verið betur sinnt en í tíð fyrri einkaréttar.

Þessu til viðbótar eru ákvæði frumvarpsdraganna um skyldu til þess að bjóða út áætlunarleiðir óljós. Til að mynda er í frumvarpsdrögum gert ráð fyrir að sveitarstjórnir, landshlutasamtök sveitarfélaga eða byggðasamlög sveitarfélaga er njóta einkaréttar sé heimilt að sinna reglubundnum farþegaflutningum eða fela það rekstraraðila sem sé alfarið í eigu og undir stjórn viðkomandi aðila. Af þessu verður ekki annað ráðið en að það hvíli engin útboðsskylda á sveitarfélögum heldur geti þau sinnt þessum verkefnum sjálf. Verði fólksflutningar aftur á móti boðnir út gera frumvarpsdrögin ráð fyrir því að þeim verði ráðstafað þannig að jafnaði til tíu ára. Ekki eru færð fyrir því sérstök rök í drögum eða greinargerð með þeim hvers vegna miða skuli að jafnaði við svo langt tímabil en til samanburðar skal þess getið að þegar sérleyfi voru veitt eftir útboð var oftast miðað við fjögur ár. Lenging þessa tíma eykur aðgangshindranir með verulegu móti og hefur skaðleg áhrif á þá takmörkuðu samkeppni sem útboð í dag bjóða upp á.

Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið benda á að hugtakið „samkeppnisútboð“ sem notað er í frumvarpsdrögum hefur enga þýðingu í samkeppnisrétti og ekki verður séð að nokkur greinarmunur sé á því og venjulegu útboði. Þá er ekki útskýrt í drögum hvers vegna gripið sé til þessa orðalags. Því er við að bæta að í hugtaki þessu felast ákvæðin öfugmæli enda þjónar það aldrei hag samkeppninnar að koma á einkarétti í starfsemi þar sem samkeppni er til staðar enda þótt til standi að bjóða einréttinn út til einhverra ára.

Enn alvarlegra verður þó að telja þá þróun sem virðist hafa átt sér stað í kjölfar breytinga á lögum nr. 73/2001 sem tóku gildi í upphafi þessa árs og lýsa sér í því að einkaréttur skv. lögum er farinn að standa í vegi fyrir þjónustu við erlenda ferðamenn. Þessu má líkja við að verið sé að kyrkja gullgæsina því á tímum efnahagslæggðar hefur ferðapjónustan verið sá atvinnuvegur sem best hefur dafnað og haldið áfram að skila tekjum þegar hjól atvinnulífsins á mörgum öðrum sviðum virtust ætla að stoppa. Rannsóknir hafa sýnt, eins og Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað áréttað í ritum sínum, að samkeppni á mörkuðum hraðar efnahagslegri uppbyggingu.²

Í þessu samhengi er rétt að benda á að í greinargerð með drögum segir að tilgangur frumvarpsins sé m.a. að innleiða í íslenskan rétt EES-gerðir og er m.a. fjallað sérstaklega

² Sjá hér t.d. ársrit Samkeppniseftirlitsins árið 2010 *Samkeppnin flýtir efnahagsbata* og skýrslu nr. 2/2008 *Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*.



um reglugerð 1370/2007/EB. Af þessu tilefni er vakin athygli á því að reglugerð 1370/2007/EB hefur nú þegar verið innleidd í íslenskan rétt í heild sinni með reglugerð nr. 128/2011. Verði frumvarpsdrög þessi að lögum er í raun verið að gera hið gagnstæða og fella úr gildi meginefni þessara EES-gerðar með þeim afleiðingum að efni hennar skrumskælist. Alvarlegast í þessu sambandi er frumvarpið samræmist ekki gildissviði reglugerðarinnar. Skýrt kemur fram í 1. gr. reglugerðarinnar að þjónusta á sviði farþegaflutninga sem starfrækt er vegna sögulegs gildis eða vegna ferðamennsku sé undanþegin gildissviði hennar. Þetta þýðir að reglur um einkaleyfi eða einkarétt eiga ekki að gilda um ferðaþjónustu enda aðskildir markaðir. Með öðrum orðum á einkaréttur í almenningssamgöngum ekki að standa í vegi fólksflutningum í þágu ferðamennsku. Þetta er nánar skýrt í 13. aðfararorðum reglugerðarinnar en þar segir:

Sumar tegundir þjónustu, sem oft tengjast tilteknum grunnvirkjum, eru aðallega starfræktar vegna sögulegs gildis eða ferðamennsku. Þar sem markmið þessa rekstrar er augljóslega annað en að veita almenna farþegaflutningaþjónustu er ekki þörf á að þeir falli undir gildissvið reglnanna og málsmeðferðarinnar sem gilda um kröfur um opinbera þjónustu.

Þá kemur skýrt fram í sama ákvæði að markmið reglugerðarinnar sé að skilgreina hvernig yfirvöld geti beitt sér á sviði almennra farþegaflutninga til að tryggja þjónustustarfsemi sem er m.a. meiri, öruggari, með auknum gæðum eða ódýrari en sú sem markaðsöflin ein geta veitt. Í þessu felst það grundvallarsjónarmið að aðkoma stjórnvalda á þessu sviði á að vera til uppfyllingar í þeim skilningi að þar sem markaðsöflin og samkeppnin skila ekki grundvallarþjónustu sé yfirvöldum heimilt að grípa inn í, s.s. með veitingu einkaréttar eða einkaleyfis. Í þessu sambandi þarf einnig að líta til 8. aðfararorða reglugerðarinnar en þar segir að markaðir fyrir farþegaflutninga þar sem reglur hafa verið numdar úr gildi og þar sem enginn einkaréttur er til staðar skuli halda eiginleikum sínum og starfsháttum að svo miklu leyti sem þeir samrýmist kröfum sáttmálans. Að baki þessum reglum búa þau sjónarmið sem Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað komið á framfæri við yfirvöld samgöngumála og reifuð eru hér að ofan.

Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á því að aðildarríki EES samningsins kunna að baka sér bótaskyldu vegna tjóns sem verður af völdum þess að ekki hefur verið staðið rétt að innleiðingu EES-gerða.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum er stutt yfirferð yfir fyrirkomulag almenningssamgangna í nágrannaríkjum okkar. Mest er fjallað um það kerfi sem við er haft í Noregi og segir í greinargerðinni að frumvarpsdrögin geri ráð fyrir að tekið verði upp svipað kerfi og þar. Umfjöllun um fyrirkomulag almenningssamgangna í Noregi í greinargerðinni gefur þó ekki rétta mynd af aðstæðum þar, hvað varðar veigamikil atriði. Ber þar fyrst og fremst að nefna að Norðmenn hafa tekið reglugerð 1370/2007/EB óbreytta upp í landsrétt sinn. Þetta þýðir að lög og reglur um almenningssamgöngur í Noregi taka ekki til fólksflutninga í þágu ferðamennsku. Ferðaþjónustan er því berum orðum undanskilin gildissviði reglna um almenningssamgöngur enda um aðskilda og ólíka markaði að ræða sem lúta ekki sömu lögmálum. Að sama skapi hefur samkeppni fengið að halda sér á þeim leiðum og mörkuðum sem samkeppni var komin á fyrir gildistöku reglugerðarinnar.



Þær breytingar sem Samkeppniseftirlitið telur að gera þurfi á frumvarpsdrögum má draga saman á eftirfarandi hátt:

- Gildissvið einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga verði takmarkað við almenningssamgöngur en tekin verði af öll tvímæli um að fólksflutningar í þágu ferðapjónustu séu undanþegnir einkarétti skv. lögum.
- Einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga verði eingöngu veittur að undangenginni þarfagreiningu þar sem tekið sé tillit til sannanlegrar nauðsynjar opinberra fjárframlaga á hverri tiltekinni áætlunarleið fyrir sig.
- Samkeppni fái að halda sér á þeim leiðum þar sem hún er nú þegar til staðar, t.d. á leiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar.
- Skýra þarf skyldu opinberra aðila til þess að bjóða út framkvæmd fólksflutninga skv. einkaleyfi og stytta verulega þann tíma sem heimilt er að deila út verkefnum á þeim grunni.

Samkeppniseftirlitið vill að lokum taka fram að umsögn þess miðast við drögin að frumvarpinu eins og þau liggja fyrir að svo stöddu. Áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna frumvarps á síðari stigum verði það lagt fram, sbr. þann fyrirvara sem settur var fram í upphafi þessarar umfjöllunar.

Páll Gunnar Pálsson

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Lárus Sigurður Lárusson



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 14. júní, 2013

Álit nr. 1/2013

Samkeppnishömlur á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur

Efnisyfirlit

	bls.
I. SAMANTEKT.....	2
II. TILDRÖG ÁLITS OG MÁLSMEÐFERÐ	4
1. Erindi Kynnisferða	4
2. Bréf Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðaþjónustunnar	5
3. Tilmælum Samkeppniseftirlitsins til SSS hafnað	5
4. Undirbúningur álits til stjórnvalda	7
III. NIÐURSTAÐA	9
1. Meginþættir málsins	9
2. Þróun fólksflutninga frá Keflavíkurflugvelli og eldri mál.....	11
3. Samkeppni hefst á árinu 2011	13
4. Skilgreining markaðarins og staða fyrirtækja	14
4.1. Vöru- og þjónustumarkaðurinn.....	14
4.2. Landfræðilegur markaður	14
4.3. Markaðshlutdeild og aðstæður á markaði	15
5. Samkeppni á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur hefur skilað neytendum	16
og ferðaþjónustinni ávinningi	16
6. Breytingin á lögum um fólksflutninga	19
6.1 Lög nr. 73/2001 og EES-reglur.....	19
6.2 Frumvarp til breytinga á lögum nr. 73/2001	22
6.3 Athugasemdir umsagnaraðila við frumvarpið	23
6.4 Viðbrögð innanríkisráðuneytisins við umsögnum.....	25
6.5 Lyktir málsins á Alþingi	26
7. Veiting Vegagerðarinnar á einkaleyfi og útboð SSS	28
8. Röskun á samkeppni.....	29
8.1 Mat Samkeppniseftirlitsins á breytingu á lögum nr. 73/2001,	30
sbr. lög nr. 162/2011.....	30
8.2 Mat Samkeppniseftirlitsins á samningi Vegagerðarinnar og SSS um	35
veitingu á einkaleyfi á almenningssamgöngum milli Suðurnesja	35
höfuðborgarsvæðisins	35
IV. TILMÆLI TIL INNANRÍKISRÁÐHERRA OG VEGAGERÐARINNAR	39
V. ÁLITSORÐ:	40



I. SAMANTEKT

Í álitinu þessu er í ljós leitt að breytingar sem gerðar voru í lok árs 2011 á lögum um fólksflutninga og farmflutninga, raska að óbreyttu samkeppni í fólksflutningum með alvarlegum hætti, almenningi og ferðapjónustu til tjóns. Umræddar breytingar höfðu þann tilgang að skapa samtökum sveitarfélaga aðstæður til þess að skipuleggja almenningssamgöngur innan og milli byggðarlaga á sem skilvirkastan og hagkvæmastan hátt. Með útfærslu hinna nýju laga voru hagsmunir almennings af skilvirkri samkeppni í fólksflutningum hins vegar fyrir borð bornir og ferðapjónustu á Íslandi um leið bakað alvarlegt tjón.

Þessar alvarlegu samkeppnishindranir koma glöggst fram í einkaleyfi sem Vegagerðin hefur veitt Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) til þess að sinna áætlunarakstri á svæðinu, þar á meðal áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (FLE) og Reykjavíkur. Útboð þar sem SSS hefur í hyggju að koma á einokun í áætlunarakstri á þeirri leið ber þess ekki síður vitni. Þessi framkvæmd er grundvölluð á fyrrgreindum lögum um fólksflutninga og farmflutninga, nr. 73/2001, sbr. breytingar á þeim sem gerðar voru með lögum nr. 162/2011.

Í álitinu er rakið að samkeppni hefur ríkt í áætlunarakstri á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur frá árinu 2011. Frá því að sú samkeppni komst á hefur farþegum sem nota flugrútu fjölgað um 66%, sem er langt umfram fjölgun farþega sem fara um Keflavíkflugvöll. Samkeppnin hefur einnig leitt til þess að fargjaldið á leiðinni hefur ekki hækkað þrátt fyrir hækkingu rekstrarkostnaðar, en áður en samkeppni komst á hækkaði fargjaldið reglulega í samræmi við verðlagsbreytingar. Þá eru ferðir tíðari og áfangastaðir í Reykjavík fleiri eftir að samkeppni komst á. Fyrir liggur að þau rök sem færð hafa verið fyrir mikilvægi fyrirhugaðrar einokunar, s.s. að tryggja akstur utan álagstíma, standast ekki skoðun.

Í útboði SSS á áætlunarleiðinni fólst að samkeppni yrði eytt og einokun komið á. Í útboðinu fólst ekki að tilboðsgjafar byðu sem lægst verð til farþega eða tækju að sér aksturinn á sem hagkvæmastan hátt. Þannig var ekki gert ráð fyrir því að tilboðsgjafar byðu tiltekna upphæð fyrir flutningana heldur skyldu þeir bjóða í hlutfallslega þóknun af fargjaldi sem ákveðið hafði verið 1.950 kr. Hagstæðasta tilboð gerði ráð fyrir því að í hlut SSS kæmi ríflega 60% hvers farmiða. Gera má ráð fyrir að heildartekjur sambandsins af þessu nemi a.m.k. ríflega hálfum milljarði, eða u.þ.b. tvöfalt hærri upphæð en Vegagerðin veitir í styrki til samtaka sveitarfélaga á landinu öllu.

Hvatar SSS með útboðinu hafa samkvæmt framansögðu verið fólgnir í því að afla SSS hámarkshlutdeildar af upphæð fargjalds á áætlunarleiðinni, en hagsmunum þeirra sem nýta þurfa þjónustuna er í engu sinnt. Viðbúið er að fargjöld hækki eftir að einokun verður komið á, enda hafa samningsaðilar beina fjárhagslega hagsmuni af því.

Ámælisvert er einnig að við samningsgerð Vegagerðarinnar og SSS um einkaleyfi til almenningssamgangna á svæðinu voru áhrif samningsins á samkeppni ekki metin, ekki síst í ljósi þeirrar umfjöllunar sem átt hafði sér stað við meðferð Alþingis á heimildinni. Þá var ekkert kostnaðarmat framkvæmt á þessari eða öðrum áætlunarleiðum og þar af



leiðandi ekki nákvæmlega metin þörf fyrir opinber fjárframlög til að sinna almenningssamgöngum á svæðinu.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi sem varð að lögum nr. 162/2011 voru margir aðilar, þ. á m. Samkeppniseftirlitið, sem vöruðu við lagabreytingunum og töldu hættu á að þær gætu raskað samkeppni, einkum á umræddri leið milli FLE og Reykjavíkur. Í nefndarálitum umhverfis- og samgöngunefndar kemur fram sú áætlun löggjafans að með lögnum sé ekki verið að hamla samkeppni heldur muni hún fara fram á öðrum vettvangi, þ.e. með útboði. Ljóst er af framangreindu að þessar forsendur laganna standast ekki.

Af þessum sökum beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til innanríkisráðherra að hann taki nú þegar til endurskoðunar fyrrgreindar breytingar á lögum nr. 73/2001. Við þá endurskoðun verður að finna leiðir til þess að sveitarfélög skipuleggi og samræmi almenningssamgöngur innan og á milli byggðarlaga, án þess að hindra samkeppni og um leið skaða hagsmuni almennings og ferðaþjónustunnar. Í því sambandi er mikilvægt að skilgreina almenningssamgöngur gagnvart ferðaþjónustu og koma í veg fyrir að samtök sveitarfélaga geti komið á einokun á áætlunarleiðum milli byggðarlaga sem skila hagnaði. Við þá endurskoðun verður að gæta að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Samkeppniseftirlitið beinir því einnig til innanríkisráðherra og Vegagerðarinnar að leita þegar í stað allra leiða til þess að stöðva áform SSS um að koma á einokun á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur, sem grundvallast umræddum lögum og samningi Vegagerðarinnar og SSS um einkaleyfi á leiðinni. Telji þau sig ekki hafa heimild til slíkrar íhlutunar er mælt til þess að leitað verði atbeina löggjafans þegar í stað.

Þá hefur Samkeppniseftirlitið beint því til SSS að stöðva þegar í stað fyrrgreind áform sín um einokun á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur.



II. TILDRÖG ÁLITS OG MÁLSMEÐFERÐ

Samkeppniseftirlitinu hafa borist erindi og ábendingar vegna útboðs Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (FLE) og Reykjavíkur á grundvelli einkaleyfis. Er í þessum erindum á því byggt að umrætt útboð, og tengd atriði, raski samkeppni og kalli á viðbrögð Samkeppniseftirlitsins. Leiddu erindin til þess að í máli þessu er innanríkisráðuneytinu og Vegagerðinni birt formlegt álit skv. ákvæðum samkeppnislaga.

1. Erindi Kynnisferða

Samkeppniseftirlitinu barst erindi Kynnisferða ehf., dags. 18. desember 2012, vegna fyrirhugaðs útboðs SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Í erindinu var kvartað yfir því að útboðið tálmaði samkeppni á viðkomandi áætlunarleið auk þess sem það samræmdest hvorki ákvæðum reglna og laga um útboð né ákvæðum samnings SSS við Vegagerðina sem einkaleyfi SSS er byggt á. Var þess farið á leit að Samkeppniseftirlitið tæki ákvörðun til bráðabirgða í málinu.

Var krafa Kynnisferða um inngríp af hálfu Samkeppniseftirlitisins einkum á því byggð að útboðið styðjist ekki við fullnægjandi heimild í lögum. Heimildir 6. og 7. gr. laga nr. 73/2001 til útgáfu sér- og einkaleyfa séu undanþágur sem beri að túlka þröngt í samræmi við almennar lögskýringarreglur. Þá sé einvörðungu heimilt að veita einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga þegar þjónusta á akstursleiðum beri sig ekki rekstrarlega enda sé það hlutverk reglubundinna fólksflutninga að sjá almenningi fyrir samgöngum með fólksflutningabifreiðum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 73/2001. Þá stangist einkaleyfi á þessari leið á við reglugerð Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum sem innleidd hafi verið í íslenskan rétt með reglugerð nr. 128/2011, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga nr. 73/2001. Bentu Kynnisferðir á að í reglugerðinni sé gerður sérstakur greinarmunur á akstursleiðum sem standi undir sér í samkeppnisrekstri annars vegar og þeim akstursleiðum sem ekki standi undir sér og stjórnvöld þurfi því að greiða með hins vegar. Ljóst sé að reglugerðin geri ekki ráð fyrir því að mælt sé fyrir um einkaleyfi á þeim leiðum sem standi undir sér í samkeppnisrekstri enda feli slíkt í sér verulega takmörkun á samkeppni, atvinnuréttindum rekstraraðila sem og atvinnufrelsi.

Þá vöktu Kynnisferðir máls á því að þegar lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, var breytt með lögum nr. 162/2011, þannig að heimilað var að veita einkaleyfi á milli sveitarfélaga, þá hafi meirihluti Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis tekið fram í áliti sínu að breytingunum væri ekki ætlað að takmarka eða hamla samkeppni. Auk þess sem bent hafi verið á að hugtakið almenningssamgöngur væri óskýrt og ekki skilgreint í lögum en Flugrúta Kynnisferða fæli fyrst og fremst í sér ferðaþjónustu.

Þá var athygli vakin á því í erindinu að samningur sá sem komast muni á í kjölfar útboðs SSS muni takmarka samkeppni mun meira en venjulegt einkaleyfi á svona áætlunarleið enda þótt veiting einkaleyfis á þessari tilteknu leið teldist samrýmast samkeppnislögum. Í fyrsta lagi væri gildistími útboðsins lengri en samningur Vegagerðarinnar við SSS um



veitingu einkaleyfisins til SSS. Þá heimili 3. mgr. 34. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup einungis að gera rammksamninga til fjögurra ára nema sérstakar ástæður mæli með lengri samningstíma. Í öðru lagi væri að finna í valforsendum SSS í útboðsgögnunum ólögmæta verðstýringu sem raski verulega þeirri samkeppni sem þó muni eiga sér stað á milli bjóðenda í útboðinu. Þannig segi í gr. 0.2.9 útboðs- og samningsskilmálanna að verkkaupi muni taka hagstæðasta tilboði „sem ekki er hærra en 65% af uppgefnu meðalfargjaldi á tilboðsblaði.“ Þar sem meðalfargjaldið á tilboðsblaðinu sé 1.800 kr. virðist mega ráða að verkkaupi muni ekki taka tilboði frá bjóðanda ef það sé hærra en 1.170 kr. á hvern farþega. Af þessu sé ljóst að SSS hafi ákveðið með fortakslausum hætti að öllum tilboðum yfir ákveðnum fjárhæðum verði hafnað. Slíkir skilmálar séu í hróplegu ósamræmi við meginreglur útboðsréttar enda sé megintilgangur útboða sá að óska eftir sjálfstæðum tilboðum frá bjóðendum sem byggð séu á rekstrarlegum forsendum hvers og eins. Í þriðja lagi sé óljóst hvort gjaldtaka sú sem gert sé ráð fyrir í skilmálum útboðsins eigi sér lagastoð enda sé það grunnregla stjórnisýsluréttarins að öll tekjuöflun opinberra aðila verði að byggja á skýrri lagaheimild hvort heldur um sé að ræða innheimtu skatta eða þjónustugjalda.

2. Bréf Samtaka atvinnulífsins og Samtaka ferðapjónustunnar

Þann 27. desember 2012 barst Samkeppniseftirlitinu sameiginlegt bréf Samtaka atvinnulífsins (SA) og Samtaka ferðapjónustunnar (SAF) þar sem athygli eftirlitsins var vakinn á útboði SSS á áætlunarleiðinni Reykjavík – FLE. Í bréfinu kom fram að samtökin teldu í fyrsta lagi að ekki væri um raunverulegt útboð að ræða enda væri ekki leitað eftir tilboði sem fæli í sér lægsta verð fyrir þjónustuna. Aftur á móti væri í útboðsgögnum búið að ákveða fargjöldin og verkkaupar árétti sér ákveðið lágmark af þeim. Í öðru lagi bentu samtökin á að ofangreint fyrirkomulag hefði ekkert hagræði í för með sér en það sé einn megintilgangur útboða. Þá leiði einnig af því að hagur neytenda sé fyrir borð borinn þar sem ekkert aðhald verði með fargjöldum.

Þá telja SA og SAF að einkaleyfi á leiðinni standist ekki lög einkum vegna þess að þegar sé sjálfbær samkeppni á áætlunarleiðinni og því þurfi ekki opinbera styrki eða stýringu til. Vísa samtökin í þessu sambandi í reglugerð EB nr. 1370/2007. Einnig sé einkaleyfið ólögmætt þar sem rekstur á leiðinni standi fyllilega undir sér og því fái styrkveiting ekki staðist skv. EES samningnum og fyrrgreindri reglugerð EB nr. 1370/2007. Þar að auki sé ekki hægt að binda þessa leið einkarétti þar sem hún þjóni fyrst og fremst ferðamönnum og teljist því frekar til ferðapjónustu heldur en almenningsgangna.

Loks er í erindi SA og SAF því beint til Samkeppniseftirlitsins að bregðast við erindinu og öllum tiltækum úrræðum samkeppnislaga beitt til að hindra að einokun og aðrar takmarkanir á atvinnufrelsi verði að veruleika á leiðinni Reykjavík – FLE og skaða munu farþega og ferðamenn.

3. Ekki orðið við tilmælum Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið tók kvörtun Kynnisferða til meðferðar og bærust sjónarmið SSS þann 3. janúar 2013. Þá hafa viðbótarsjónarmið borist Samkeppniseftirlitinu með bréfum



Kynnisferða, dags. 8. og 28. janúar 2013 og bréfi SSS, dags. 18. janúar 2013. Ákveðið var að reka málið á grundvelli kvörtunar Kynnisferða enda var aðild þess félags nærtækust sem eins af keppinautum á markaðnum. Samkeppniseftirlitið aflaði einnig gagna til að leggja mat á markaðshlutdeild miðað við tekjur og fjölda farþega á umræddri áætlunarleið sem og upplýsinga um atriði sem hafa þýðingu við mat á samkeppnislegum áhrifum útboðsins.

Rétt er að taka fram að samhliða því að Kynnisferðir sendu kvörtun til Samkeppniseftirlitsins kærði fyrirtækið útboðið til kærunefndar útboðsmála sem stöðvaði útboðsferlið tímabundið með bráðabirgðaákvörðun á meðan að nefndin úrskurðaði í málinu. Endanlegur úrskurður kærunefndarinnar var birtur 11. mars sl. Var það niðurstaða nefndarinnar að þar sem útboðið lyti að sérleyfissamningi um þjónustu væri nefndin ekki bær til þess að fjalla um málið enda væru slíkir samningar undanskildir ákvæðum laga nr. 84/2007, um opinber innkaup. Var málinu því vísað frá kærunefnd útboðsmála.

Í kjölfar niðurstöðu kærunefndar útboðsmála var áréttuð krafa Kynnisferða um töku ákvörðunar til bráðabirgða í málinu. Var afrit hennar sent SSS með tölvubréfi, dags. 14. mars sl., og sambandinu veitt færi á að koma að nýjum athugasemdum ef einhverjar væru til viðbótar fyrri andmælum í málinu. Svar SSS barst með tölvubréfi, dags. 15. mars sl., þar sem vísað var til fyrri sjónarmiða.

Málinu gagnvart SSS lauk með bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 12. apríl 2013. Í bréfinu er SSS gerð grein fyrir því mati eftirlitsins að „*útboð SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Ljóst er að með útboðinu verður einum aðila veittur einkaréttur á að veita þjónustu á skilgreindri áætlunarleið. Með því er samkeppni á leiðinni, sem komið var á fyrir tveimur árum eytt, og einokun sem varði í áratugi aftur komið á. Er þetta sérstaklega slæmt þar sem sýnt hefur verið fram á að innkoma IEA (Iceland Excursions Allrahanda ehf.) og aukin samkeppni hafi leitt til þess að farþegum hefur fjölgað og verð lækkað að raungildi og þjónusta batnað, neytendum og almenningi til mikilla hagsbóta. Leiða má að því líkur að þessu verði öllu snúið til baka með því að samkeppni leggist af, þ.e. að fargjöld hækki og þjónustan dragist saman til skaða fyrir almenning.*”

Í bréfinu var vísað til 16. gr. samkeppnislaga en þar kemur m.a. fram að Samkeppniseftirlitið geti gripið til bindandi aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila „*að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna*”, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. laganna.

Í bréfi Samkeppniseftirlitsins segir einnig að lög nr. 162/2011 feli það í sér að Vegagerðinni hefur verið veitt heimild til að veita sveitarfélögum og landshlutasamtökum þeirra einkaleyfi á tilteknum leiðum og svæðum. Komi þetta skýrt fram í a-lið 3. mgr. laganna. Einnig var vísað til skýringa með frumvarpinu þar sem fram kæmi m.a. að tilgangur breytingarinnar væri að gera kleift að veita einkaleyfi til reglubundinna flutninga



milli byggðarlaga í stað þess að einkaleyfi væri aðeins veitt til flutninga innan sveitarfélags. Síðan segir í bréfinu:

„Með vísan til framangreinds til liggur fyrir að útboð SSS raskar samkeppni. Skilyrði fyrir beiðingu b. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga eru að því leyti uppfyllt. Hins vegar hefur hliðsett stjórnvald, Vegagerðin, á grundvelli núgildandi 7. gr. laga nr. 73/2001 veitt SSS formlegt einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga á milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins, þ.m.t. akstur til og frá FLE. Felst í þessari heimild að SSS skipuleggur og sér um þessar samgöngur. Telur Samkeppniseftirlitið að Kynnisferðir hafi ekki nægjanlega sýnt fram á að sérлагаheimild þessi komi ekki í veg fyrir beiðingu 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.“

Telur Samkeppniseftirlitið þannig að ekki séu lagaforsendur fyrir því að eftirlitið grípi til aðgerða vegna útboðsins á grundvelli 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga gagnvart SSS. Hins vegar segir í bréfinu að samkvæmt c-lið 8. gr. samkeppnislaga sé það eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda á stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppnauta á markaðinn. Í ljósi þess að athugun í málinu hefði leitt í ljós að umrætt útboð SSS raski samkeppni með alvarlegum hætti á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur með skaða fyrir neytendur beini Samkeppniseftirlitið í samræmi við c-lið 8. gr. samkeppnislaga þeim „*eindregnu tilmælum til SSS að hætta við að láta útboðið koma til framkvæmda og að sambandið hætti afskiptum af akstri flugrútu á áætlunarleiðinni. Þjóðar það best hagsmunum neytenda og styður við atvinnustarfsemi á sviði ferðamála.*“

SSS hefur ekki orðið við þessum tilmælum Samkeppniseftirlitsins.

4. Undirbúningur álits til stjórnvalda

Með bréfi, dags. 5. apríl 2013, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum innanríkisráðuneytisins til fyrrgreinds erindis Kynnisferðar. Var ráðuneytinu tilkynnt að Samkeppniseftirlitið hefði til skoðunar hvort ljúka ætti málinu með áliti til m.a. innanríkisráðherra. Í bréfinu voru raktar í stuttu máli þær lagabreytingar sem gerðar voru á fólksflutningalögum desember 2011 og sjónarmið aðila um þær breytingar. Var og farið yfir minnisblað ráðuneytisins um breytingarnar þar sem ráðuneytið tók fram að einkaleyfi sveitarfélaga væri ætlað að búa í haginn fyrir aukna samkeppni, s.s. með útboðum, og að fargjöld ættu að myndast af framboði og eftirspurn í samkeppni. Í ljósi þessara athugasemda ráðuneytisins á sínum tíma óskaði Samkeppniseftirlitið sérstaklega eftir mati ráðuneytisins á því hvort og þá hvernig innanríkisráðuneytið teldi að einkaleyfi SSS á skilgreindri áætlunarleið og þá umrætt útboð hafi „*búið í haginn fyrir aukna samkeppni*“ og hvort innanríkisráðuneytið teldi að tilboðsgjafar í umræddu útboði hafi átt þess kost með tilboðum sínum að hafa áhrif á fjárhæð fargjalds.

Svar innanríkisráðuneytisins barst með bréfi, dags. 12. apríl 2013. Í bréfinu kom fram að ráðuneytið teldi 1. mgr. 7. gr. laga nr. 73/2001 fullnægjandi lagaheimild til framkvæmda útboðs á þeim verkefnum sem falin eru einkaleyfishafa samkvæmt ákvæðinu. Þá tók



ráðuneytið sérstaklega fram að það teldi sig ekki þess umkomið að tjá sig um sérstaka útboðsskilmála einstakra sveitarfélaga sem kunni eða kunni ekki að fara gegn landslögum hvað varðar áhrif á samkeppni og reglur um opinber innkaup.

Samkeppniseftirlitið kallaði einnig eftir sjónarmiðum Vegagerðarinnar til málsins með bréfi, dags. 5. apríl 2013. Einnig var óskað eftir fundi með fulltrúum Vegagerðarinnar og fór sá fundur fram þann 29. apríl 2013. Á fundinum kom fram að það væri stefna samgöngufirvalda að færa almenningssamgöngur til sveitarfélaganna og það fyrirkomulag hafi aukið nýtingu þessa samgöngumáta. Landinu væri skipt upp í sjö svæði og hefði landshlutasamtökum sveitarfélaga á hverju svæði verið veitt einkaleyfi til þess að sjá um og skipuleggja almenningssamgöngur á hverju svæði fyrir sig. Þannig væri í raun um heildarsamning að ræða þar sem viðkomandi landshlutasamtök sveitarfélaga færu með allar almenningssamgöngur á svæðinu. Þetta þýddi að leiðin milli FLE og Reykjavíkur væri orðin hluti af heildarsamgöngum á Suðurnesjum. Þá kom einnig fram að það væri afstaða samgöngufirvalda að hagnað af rekstri áætlunarleiðarinnar milli FLE og Reykjavíkur ætti að nýta til þess að greiða niður aðrar almenningssamgöngur á svæðinu. Þetta fyrirkomulag kallaði á lægri styrki úr hendi ríkisins og væri því hagkvæmt þjóðfélagslega. Einnig kom fram að samgöngufirvöld hefðu talið brýnt á sínum tíma að tryggja örugga þjónustu við öll millilandaflug og því talið réttmætt að fela einum aðila að annast þá þjónustu í stað þess að margir aðilar myndu fleyta rjómann af annatímanum. Spurningu Samkeppniseftirlitsins þess efnis hvort Vegagerðin hefði framkvæmt skoðun á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur áður en einkaleyfi var veitt var svarað neitandi. Ekki hafi farið fram kostnaðar- eða samkeppnismat áður en einkaleyfi til SSS var veitt. Bent var á að um pólitískan vilja væri að ræða, bæði hvað varðaði fjárstyrk úr ríkissjóði og mikilvægi þess að tryggja öryggi ferða. Hins vegar kom skýrt fram að Vegagerðin hefði ekki fengið fyrirmæli frá innanríkisráðuneytinu um nákvæmt fyrirkomulag einkaleyfissamningsins.

Í kjölfar fundarins barst Samkeppniseftirlitinu bréf Vegagerðarinnar, dags. 3. maí 2013. Í bréfi Vegagerðarinnar kom fram að Vegagerðin taki ábendingar Samkeppniseftirlitsins um aðstæður á markaði á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur mjög alvarlega. Jafnframt sagði að Vegagerðin hafi í hyggju að óska viðræðna við SSS um framhald málsins og að þeim viðræðum loknum verði upplýst um niðurstöður þeirra og viðbrögð við ábendingum eftirlitsins.

Með bréfum, dags. 17. apríl 2013, var hagsmunaaðilum greint frá því að til skoðunar væri að beina álit til ráðherra um málið og var þeim veitt færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Sjónarmið bárust frá Isavia ohf., Sambandi íslenskra sveitarfélaga og sameiginlega frá Samtökum atvinnulífsins og Samtökum ferðaþjónustunnar.



III. NIÐURSTAÐA

Samkeppnislög hafa það markmið að efla efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslubáttá þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga. Í ákvæðinu segir að markmiði þessu skuli náð með því að:

- Vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,
- vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,
- auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum.

Samkvæmt c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það eitt af lögmæltum hlutverkum Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins er stofnuninni heimilt að beina tilmælum til m.a. opinberra aðila í því skyni að efla virka samkeppni. Í 18. gr. samkeppnislaga segir:

„Ef Samkeppniseftirlitið telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálssa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.“

Samkvæmt þessu hefur löggjafinn falið Samkeppniseftirlitinu að meta m.a. hvort ákvæði sérlaga og aðgerðir opinberra aðila fari gegn markmiðum samkeppnislaga. Sé það niðurstaðan gera samkeppnislögin ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið beiti sér gagnvart viðkomandi stjórnvaldi þannig að unnið sé gegn þeim samkeppnishömlum sem um er að tefla og hagur almennings þar með bættur.

Í máli þessu er heimildum 8. og 18. gr. samkeppnislaga beitt gagnvart innanríkisráðherra og Vegagerðinni vegna áhrifa umræddra breytinga á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi og aðgerða Vegagerðarinnar á samkeppni í áætlunarakstri. Varðar málið ekki síst áhrif á samkeppni í akstri milli FLE og Reykjavíkur. Kynnisferðir, Samtök ferðapjónustunnar og fleiri aðilar telja að samkeppni hafi verið raskað í tengslum við framangreindar ráðstafanir.

1. Meginþættir málsins

Fram til ársins 2011 höfðu Kynnisferðir með höndum sérleyfi til áætlunaraksturs milli FLE og Reykjavíkur. Á árinu 2011 komst hins vegar á samkeppni á þessu sviði þegar hópferðaleyfishafinn Iceland Excursions Allrahanda ehf. (IEA) hóf akstur á þessari leið. Eins og nánar verður rökstutt skilaði sú samkeppni umtalsverðum árangri.

Í desember 2011 tóku gildi lög nr. 162/2011 sem breyttu lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Fólust breytingarnar m.a. í því að Vegagerðin fékk heimild til að veita sveitarfélögum og landshlutasamtökum þeirra einkaleyfi til að sinna akstri á áætlunarleiðum milli sveitarfélaga. Áður hafði sú heimild aðeins tekið til þess að



veita einkaleyfi innan lögsagnarumdæmis viðkomandi sveitarfélags. Með þessari lagabreytingu voru sköpuð skilyrði til þess að koma á einokun á akstri milli FLE og Reykjavíkur.

Eins og rökstutt verður í áliti þessu er það mat Samkeppniseftirlitsins að þessi lagabreyting hafi byggst á röngum samkeppnislegum forsendum.

Með samningi, dags. 1. febrúar 2012, veitti Vegagerðin SSS einkaleyfi: „...til reglubundinna fólksflutninga á milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins.“ Í inngangsorðum samningsins segir að áætlun í FLE skuli vera hluti af samningnum. Greiðir Vegagerðin SSS árlega 20.000.000 kr. í styrk vegna fólksflutninga samkvæmt samningnum. Tekið er fram í honum að tekjur af far- og farmgjöldum, auk annarra tekna sem SSS kann að afla með rekstrinum, renni óskertar til SSS. Í áliti þessu er það rökstutt að þessi aðgerð Vegagerðarinnar hafi verið samkeppnishamlandi.

Í desember árið 2012 auglýsti SSS að áætlunarleiðin milli Reykjavíkur og FLE yrði boðin út á grundvelli einkaleyfis sem því hafði verið veitt með samningi við Vegagerðina. Felur útboðið í sér svokallaðan sérleyfissamning um þjónustu í skilningi 22. tölul. 2. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup. Með slíkum samningum er átt við samninga þar sem verktaki fær einkarétt til þess að sinna tiltekinni þjónustu og krefja notendur hennar um greiðslu fyrir. Mun verktaki sinna akstrinum svipað því sem áður var en SSS mun sjá um sölu farmiða á vefnum. Verktaki mun annast sölu farmiða í FLE og um borð í áætlunarbílunum og mun uppgjör milli verktaka og SSS eiga sér stað mánaðarlega. Fargjöld sem verktaki innheimtir eru hluti af þóknun hans og dragast frá samningsbundnum greiðslum. Endastöðvar leiðarinnar eru FLE annars vegar og Umferðamiðstöðin BSÍ í Reykjavík hins vegar. Verktaka er heimilt að stoppa við Ásgarð í Garðabæ og í Strandgötu í Hafnarfirði. Einnig er verktaka heimilt að bjóða upp á viðbótarþjónustu eins og skutl á hótél á höfuðborgarsvæðinu og ákveður hann sjálfur gjald fyrir þá þjónustu. Að öðru leyti eru fargjöld ákveðin í útboðsgögnum en verkkaupi getur óskað eftir breytingum á þeim í fyrsta lagi 1. janúar 2014. Samkvæmt útboðsgögnum stendur til að önnur leiðin milli Reykjavíkur og FLE kosti 1.950 kr. á manninn en báðar leiðir 3.500 kr. Í útboðinu er ekki er gert ráð fyrir afsláttum.

Sem fyrr segir sendu Kynnisferðir Samkeppniseftirlitinu kvörtun vegna útboðsins þar sem félagið telur að með útboðinu sé samkeppni á markaði verulega takmörkuð. Var útboðið samhliða kært til kærunefndar útboðsmála sem stöðvaði útboðsferlið tímabundið með bráðabirgðaákvörðun á meðan að nefndin úrskurðaði í málinu. Endanlegur úrskurður kærunefndarinnar var birtur 11. mars sl. Var það niðurstaða nefndarinnar að þar sem útboðið lyti að sérleyfissamningi um þjónustu væri nefndin ekki bær til þess að fjalla um málið enda væru slíkir samningar undanskildir ákvæðum laga nr. 84/2007, um opinber innkaup. Var málinu því vísað frá kærunefnd útboðsmála.

Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði 16. gr. samkeppnislaga veittu því ekki heimild til þess að grípa til bindandi íhlutunar vegna útboðsins. Það er hins vegar mat Samkeppniseftirlitsins að þetta útboð SSS raski samkeppni, sbr. nánari umfjöllun síðar.



Í álitinu verður fjallað um markaði sem mál þetta varðar og stöðu keppinauta. Einnig verður fjallað nánar um samkeppnisleg áhrif breytinganna á lögum nr. 73/2001, þ.e. þá röskun á samkeppni sem verður við það að einokun verður aftur komið á í áætlunarakstri milli FLE og Reykjavíkur. Þá verður gerð grein fyrir aðdraganda þeirrar lagasetningar og meðferð þess frumvarps fyrir Alþingi sem síðar varð að umræddum lögum. Einnig verður fjallað nánar um sjónarmið innanríkisráðuneytisins og Vegagerðarinnar og svör þessara aðila vegna fyrirspurnar Samkeppniseftirlitsins. Í upphafi telur Samkeppniseftirlitið rétt að fjalla um þróun fólksflutninga til og frá Keflavíkurflugvelli og fyrri afskipti samkeppnisyrivalda.

2. Þróun fólksflutninga frá Keflavíkurflugvelli og eldri mál

Til fjölda ára var akstur á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur bundinn sérleyfi sem Vegagerðin sá um að bjóða út og höfðu Kynnisferðir alla tíð sinnt akstrinum. Í því sambandi er í upphafi rétt að benda á að samkeppnisyrivöld hafa á liðnum árum í nokkrum málum fjallað um mikilvægi þess að endurskoða löggjöf um ýmis álitæfni tengd almenningssamgöngum og fólksflutningum á landi sem einkum hafa snúið að opinberum aðgangshindrunum að mörkuðum á þessu sviði, m.a. áætlunarleiðinni á milli FLE og Reykjavíkur. Rétt er í upphafi að gera nánari grein fyrir þessum málum.

Fyrst má nefna álit samkeppnisráðs nr. 1/1998 *Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*. Þar var fjallað m.a. um mismunun sem fólst t.a.m. í því að handhafar sérleyfa hefðu jafnframt leyfi til hópferðaaksturs án þess að uppfylla ýmsar kvaðir o.fl. sem hvíldu á þeim sem aðeins væru handhafar hópferðaleyfa.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001, *Erindi Allrahanda Ísferða ehf, er varðar samkeppni Kynnisferða sf. í dagsferðum fyrir ferðamenn frá Reykjavík samkvæmt áætlun*, var komist að þeirri niðurstöðu að skipta bæri markaði fyrir fólksflutninga eftir eðli flutninga. Þannig var t.a.m. komist að þeirri niðurstöðu að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirfram birtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Hópferðir fælu í sér aðra og minni þjónustu en skipulagðar dagsferðir. Þá var jafnframt ekki talið að ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar væru á sama markaði. Þó svo unnt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum þá væru ekki leiðsögumenn í hinum fyrrnefndu auk þess sem stansað væri á mörgum stöðum til að hleypa út og taka við farþegum.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 var fjallað um samruna Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf. Aðdragandi málsins var sá að Reynimelur keypti Kynnisferðir af FL Group hf., en félagið hafði gagngert verið stofnað vegna þessara kaupa m.a. af hópferðafyrirtækjunum SBA-Norðurleið ehf. og Hagvögnum/Hópþílum hf. Framangreind félög höfðu um margra ára skeið verið umfangsmikil í fólksflutningum hér á landi, t.d. á sviði hópferða og skipulagðra dagsferða. Auk þess voru Kynnisferðir á þessum tíma umsvifamesta fyrirtæki landsins í sérleyfisakstri, t.d. á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Kynnisferðir höfðu áður verið skilgreindar markaðsráðandi á tilteknum



samkeppnismörkuðum fyrir dagsferðir. Þessi félög stunduðu líka akstur fyrir sveitarfélög á strætisvagnleiðum. Samkeppniseftirlitið taldi samrunann hindra virka samkeppni á markaði fyrir alhliða fólksflutninga með hópferðabifreiðum og ógilti því samrunann.

Í málinu var fjallað ítarlega um aðgangshindranir á markaðinn þar sem m.a. vikið var að styrk samrunaaðilanna í málinu vegna umfangsmikilla sérleyfa. Var vísað til þess að Kynnisferðir höfðu til langs tíma haft yfir að ráða sérleyfi á áætlunarakstri milli FLE og Reykjavíkur. Fjöldi farþega á þeirri sérleið einni var rúmlega 250 þúsund árið 2006 eða tæplega 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega á öllu landinu það ár. Þá var félagið einnig með sérleyfi á öðrum áætlunarleiðum sem voru að meginstefnu áætlunarakstur á milli Reykjavíkur og áfangastaða á Suðurnesjum sem og áætlunarakstur á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum. Með umræddu sérleyfi á flugrútnni var ljóst að ekki var öðrum keppinautum til að dreifa á hinum skilgreinda markaði og var það mat Samkeppniseftirlitsins að það gegndi furðu að á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum væri haldið uppi einokun á svo stórum hluta markaðarins sem umrædd áætlunarleið næmi eða um 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega. Sérstaklega þegar haft var í huga að áætlunarleiðin skilaði handhafa sérleyfisins góðri afkomu en Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga við meðferð samrunamálsins sem bentu til þess að tekjur Kynnisferða af flugrútnni hefðu verið umtalsverðar og gætu vel staðið undir kostnaði án sérstakra ríkisstyrkja og einkaréttar. Í ákvörðuninni var einnig fjallað um sterk viðskiptatengsl á milli samrunaaðila og ýmissa viðskiptavina þeirra. Þar voru m.a. samningar þar sem ýmist var kveðið á um að viðkomandi fyrirtæki sinntu öllum eða nær öllum akstri fyrir viðkomandi viðskiptavin og á meðal slíkra samninga voru samningar við sveitarfélög og aðra opinbera aðila. Bent var á að slíkir samningar takmörkuðu með alvarlegum hætti möguleika nýrra aðila til þess að hasla sér völl á markaðnum sem og þáverandi keppinauta til að auka hlutdeild sína.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging - Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, var með ítarlegum hætti fjallað um aðstæður á fjölmörgum mörkuðum á Íslandi, hindrunum að þeim og lagðar fram tillögur að úrbótum á þeim sviðum. Fjallað var sérstaklega um fólksflutninga og opinberar aðgangshindranir að þeim markaði. Fram kom að umtalsverðar aðgangshindranir væru til staðar sem fælust í veitingu þáverandi sérleyfa, sem veittu Vegagerðinni heimild til að takmarka fjölda aðila í reglubundnum fólksflutningum á einstökum leiðum. Var sérstaklega fjallað í þessu sambandi um sérleyfi á flugrútnni og reifaðar ofangreindar rannsóknir og niðurstöður í samrunamáli Reynismels og Kynnisferða. Í skýrslunni var sérstaklega áréttað, það sem áður hefur komið fram, að í málum þar sem samkeppnisyrvöld hafa fjallað um markaði fyrir fólksflutninga hefur mörkuðum jafnan verið skipt eftir eðli flutninga. Þannig teldust ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar ekki tilheyra sama markaði jafnvel þótt hægt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum.

Niðurstaða samgöngukafla skýrslunnar var sú að leggja skyldi á það áherslu að gripið yrði m.a. til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum og hindrunum til stækkunar á fólksflutningamarkaði:

- Að sérleyfi yrðu afnumin á þeim leiðum sem stæðu undir sér.



- Að ríki og sveitarfélög gættu samkeppnissjónarmiða við útboð og gerð samninga að því er varðaði einstaka þjónustupætti.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrún*, voru sömu markaðir og í skýrslu nr. 2/2008 endurskoðaðir og þróun þeirra könnuð. Í ljós kom að þær hindranir sem höfðu verið að mörkuðum fyrir fólksflutninga á landi voru nær þær sömu og árið 2008 þrátt fyrir tilmæli Samkeppniseftirlitsins.

3. Samkeppni hefst á árinu 2011

Síðan 2008 hefur Vegagerðin smám saman verið að færa almenningsamgöngur í hendur sveitarfélaga með því að veita þeim og landshlutsamtökum þeirra einkaleyfi samkvæmt 7. gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Ein af þeim áætlunarleiðum sem var þannig færð yfir til sveitarfélaganna var leiðin milli FLE og Reykjavíkur og gerði SSS samning við Kynnisferðir um áframhaldandi rekstur á leiðinni. Þágildandi ákvæði 7. gr. laga nr. 73/2001 hljóðaði þannig að Vegagerðin gæti veitt sveitarfélögum eða byggðasamlögum einkaleyfi: „...til að skipuleggja og sjá um almenningsamgöngur með bifreiðum innan sveitarfélags...“.

Þetta mátti skilja sem svo að Vegagerðinni væri eingöngu heimilt að veita sveitarfélögum einkaleyfi til þess að sjá um almenningsamgöngur innan hvers sveitarfélags fyrir sig og að sú heimild næði ekki til samgangna á milli sveitarfélaga. Í ljósi þessa ákvað hópferðaleyfishafinn IEA að hefja eigin áætlunarakstur á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur vorið 2011. Leitaði FLE þá eftir afstöðu Vegagerðarinnar til þess álitamáls hvort vafi léki á lögmæti einkaleyfisins vegna ofangreinds. Staðfesti Vegagerðin bréflega að eins og lög nr. 73/2001 væru orðuð ætti einkaleyfi á leiðinni milli FLE og Reykjavík ekki við skýra lagaheimild að styðjast. Í kjölfarið hóf IEA áætlunarakstur með farþega á umræddri leið.

Í júní 2011 leitaði IEA til Samkeppniseftirlitsins og kvartaði yfir því að fyrirtækið fengi ekki viðunandi aðstöðu í FLE til að selja farmiða í flugrútur sínar auk þess sem því væri meinað að leggja bílum sínum við flugstöðina með svipuðum hætti og Kynnisferðir höfðu heimild til að gera. Taldi IEA að þessi aðstöðumunur í og við FLE gerði fyrirtækinu erfitt fyrir að ná til sín viðskiptavinum. Flugfarþegar ættu erfitt með að átta sig á hvar þeir gætu keypt farmiða og viðskiptavinir IEA þyrftu að ganga mun lengri leið að áætlunarbílum IEA heldur en flugrútum Kynnisferða sem fengju að leggja beint fyrir framan útgöngudyr flugstöðvarinnar. Kvartaði IEA yfir því að þessi aðstöðumunur raskaði samkeppni og hindraði fyrirtækið í að ná fótfestu á markaðnum en það hafði þá nýlega hafið akstur í samkeppni við Kynnisferðir. Samkeppniseftirlitið tók málið til skoðunar og eftir viðræður eftirlitsins og Isavia féllst fyrirtækið á að veita IEA viðunandi aðstöðu fyrir farmiðasölu innan FLE og einnig heimild til að leggja rútum sínum upp við flugstöðina rétt eins og Kynnisferðir. Með öðrum orðum ákvað Isavia að búa svo um hnútana að IEA nyti sömu aðstöðu við flugstöðina og innan hennar og Kynnisferðir og var þá skyndilega aðgangshrindrunum svipt af þessum markaði og samkeppni komst á. Hefur IEA því frá þessum tíma haft sambærilega aðstöðu og Kynnisferðir í og við FLE og þar með góða möguleika til að stunda samkeppni á leiðinni.



Eins og nánar verður fjallað um hér á eftir komst á samkeppni milli IEA og Kynnisferða sem var neytendum og ferðabjónustunni til hagsbóta.

4. Skilgreining markaðarins og staða fyrirtækja

Í því skyni að leggja mat á samkeppnisleg áhrif þeirra ráðstafana sem mál þetta tekur til er rétt að skilgreina viðkomandi markað og horfa til stöðu fyrirtækja á honum. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

4.1. Vöru- og þjónustumarkaðurinn

Til vöru- og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem falboðin er sem talið er að geti verið staðgönguvara eða –þjónusta frá sjónarmiði neytenda vegna eiginleika vörunnar eða þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar.

Alla jafna hafa samkeppnisyfirvöld skilgreint markaði í málum sem varða fólksflutninga með hópferðabifreiðum eftir eðli flutninga, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001 *Erindi Allrahanda Ísferða ehf. er varðar samkeppni Kynnisferða sf. í dagsferðum fyrir ferðamann frá Reykjavík samkvæmt áætlun*, en þar var markaðurinn skilgreindur sem dagsferðir samkvæmt fyrirfram kynntri áætlun með langferðabifreiðum frá Reykjavík að Gullfossi og Geysi. Í síðari ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 21/2003 *Erindi Allrahanda ehf. vegna samkeppnishamlandi ákvæðis í félagasamningi Kynnisferða sf.* og nr. 1/2004 *Erindi Allrahanda ehf. vegna svonefndra fléttuferða Kynnisferða hf. og krafa fyrirtækisins um endurupptöku ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 18/2001* var komist að sambærilegri niðurstöðu að því er varðaði skilgreiningu markaðarins.¹

Ljóst er að í máli þessu eru til skoðunar flutningar með farþega sem eru að koma úr flugi og/eða fara í flug (til og frá Keflavíkurlflugvelli) og þurfa að fara á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Hefur þessum farþegum verið þjónað með áætlun flugrúta milli þessara áfangastaða og tekur áætlun þeirra mið af brottfarar- og komutímum flugvéla. Er það því mat Samkeppniseftirlitsins að vöru- og þjónustumarkaður málsins sé sú þjónusta sem flugrútur veita á skilgreindri áætlunarleið. Einnig telst til þessa markaðar tengd þjónusta sem felur í sér að stundum eru farþegar sóttir eða þeim ekið á hótél eða gistihús á höfuðborgarsvæðinu.

4.2 Landfræðilegur markaður

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

¹ Rétt er að nefna að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 þar sem fjallað var um hugsanlegan samruna Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf. var komist að þeirri niðurstöðu að vöru- og þjónustumarkaðurinn væri heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Helgaðist þessi skilgreining af því að samrunaaðilar í því máli gátu boðið upp á alhliða þjónustu rútbíla, s.s. dagsferðir með ferðamenn, sérleyfisakstur og akstur strætisvagna.



Samkeppniseftirlitið telur að sá landfræðilegi markaður sem um ræðir í málinu sé leiðin á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins.

4.3 Markaðshlutdeild og aðstæður á markaði

Á skilgreindum markaði eru tveir keppinautar, þ.e. Kynnisferðir og IEA. Áður en IEA kom inn á markaðinn í mars 2011 höfðu Kynnisferðir til fjölda ára starfað þar einar í skjóli einkaleyfis. Áður en fjallað er um markaðshlutdeild er rétt að gera nánari grein fyrir þjónustu Kynnisferða og IEA á markaðnum.

Flugrúta Kynnisferða er starfrækt allan sólarhringinn, alla daga ársins, í tengslum við allar komur og brottfarir áætlunar- og leiguflugvéla á Keflavíkurflugvelli. Brottför frá Umferðamiðstöð BSÍ miðast við tvær og hálfu klukkustund fyrir áætlaða brottför flugs en brottför frá FLE við 35-40 mínútur eftir landingu hvernar flugvélar. Áætlun breytist því í samræmi við breytingar á flugi. Umferðamiðstöðin er upphafs- og endastöð en stansað er á leiðinni við Ásgarð í Garðabæ og við Strandgötu í Hafnarfirði eftir beiðni farþega. Þá bjóða Kynnisferðir upp á þjónustu sem nefnd er Flugrútan+ sem felur í sér að farþegar eru sóttir og þeim ekið á hótél eða gistiheimili við komu og brottför. Sumarið 2012 var Flugrútan+ nýtt á 70 gististöðum á höfuðborgarsvæðinu. Tíðni ferða hefur aukist jafnt og þétt síðastliðin ár og á síðasta ári voru yfir 6.000 brottfarir frá Umferðamiðstöðinni BSÍ af hálfu Kynnisferða.

Þjónusta IEA á áætlunarleiðinni er svipuð og sú sem Kynnisferðir bjóða upp á. Brottfarir eru í samræmi við komur og brottfarir flugvéla. Stansað er eftir þörfum farþega bæði í Garðabæ og Hafnarfirði en endastöð IEA í Reykjavík er hins vegar við rútustöð fyrirtækisins við Lækjartorg í Reykjavík. Þá býður IEA einnig upp á að ekið sé með farþega til og frá hótélum og öðrum gististöðum á höfuðborgarsvæðinu.

Í máli þessu telur Samkeppniseftirlitið rétt að líta til markaðshlutdeildar aðila fyrir árin 2011 (mars til desember) og 2012. Í töflum 1 og 2 koma þessar upplýsingar fram og er hlutdeild bæði miðuð við tekjur og fjölda farþega.

Tafla 1. Tekjur og fjöldi farþega á tímabilinu frá mars til desember árið 2011. Tölur eru í þús. kr.

Fyrirtæki	Tekjur	Hlutdeild	Fjöldi farþega	Hlutdeild
Kynnisferðir	[...]²	[85-90]%	[250-300.000]	[80-85]%
IEA	[...]	[10-15]%	[50-100.000]	[15-20]%
Samtals	[...]	100%	[350-400.000]	100%

Tafla 2. Tekjur og fjöldi farþega árið 2012. Tölur eru í þús. kr.

Fyrirtæki	Tekjur	Hlutdeild	Fjöldi farþega	Hlutdeild
Kynnisferðir	[...]	[75-80]%	[350-400.000]	[75-80]%
IEA	[...]	[20-25]%	[100-150.000]	[20-25]%
Samtals	[...]	100%	[...]	100%

² Upplýsingar innan hornklofa [...] eru trúnaðarupplýsingar og verða því ekki birtar í ákvörðun þessari. Tölulegar upplýsingar kunna þó að vera birtar á tilteknu bili.



Ljóst er af töflunum að Kynnisferðir eru ennþá með háa hlutdeild á markaðnum þrátt fyrir innkomu IEA. Eftir sem áður er ljóst að eftir innkomu IEA hefur farþegum fjölgað mikið í heildina og markaðurinn þannig stækkað. Athyglisvert er að farþegum Kynnisferða fjölgaði á milli árána 2012 og 2011 þrátt fyrir innkomu IEA.

5. Samkeppni á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur hefur skilað neytendum og ferðapjónustunni ávinningi

Eins og áður hefur komið fram voru Kynnisferðir fyrir mars 2011 eini aðilinn sem sinnti áætlunarakstri á leiðinni, fyrst á grundvelli sérleyfis en síðustu árin samkvæmt samningi við SSS sem þá hafði, að því er talið var, til skamms tíma, verið með einkaleyfi fyrir leiðinni.

Í máli þessu leiða breytingar á lögum um fólksflutninga og aðgerðir Vegagerðarinnar og SSS til þess að samkeppni hverfur á umræddum markaði. Við mat á skaðsemi þessa ber því að taka til skoðunar þau áhrif sem samkeppni hefur haft á markaðinn á þeim tveimur árum sem liðin eru frá því IEA kom inn á hann. Er hér um að ræða skoðun á fjölgun farþega, verðþróunar á fargjöldum og gæðum þeirrar þjónustu sem er í boði. Hefur Samkeppniseftirlitið aflað upplýsinga bæði frá Kynnisferðum og IEA til að leggja mat á þessi atriði.

Eins og vikið var að hér að framan í umfjöllun um markaðshlutdeild fjölgaði farþegum á áætlunarleiðinni talsvert á milli árána 2011 og 2012. Rétt er að skoða nánar þessa þróun á fjölda farþega í flugrútum Kynnisferða og IEA og þá með árinu 2010 en það er síðasta heila árið sem Kynnisferðir störfuðu einar á markaðnum. Í töflu 3 er þessi þróun sýnd nánar.

Tafla 3. Þróun á fjölda flugrútufarþega árin 2010, 2011 og 2012.

Ár	Kynnisferðir	Aukning milli ára	IEA	Aukning milli ára	Samtals	Aukning milli ára
2010	[250-300.000]				[250-300.000]	
2011	[300-350.000]	[15-20]%	[50-100.000] ³		[350-400.000]	[35-40]%
2012	[350-400.000]	[5-10]%	[100-150.000]	[95-100]%	[450-500.000]	[20-25]%

Þegar taflan er skoðuð er ljóst að mikil aukning hefur orðið á fjölda farþega sem notuðu flugrútuna eftir að samkeppni hófst. Aukningin á milli árána 2010 og 2012 var um 66%. Athygli vekur einnig að talsverð aukning hefur orðið hjá Kynnisferðum þrátt fyrir innkomu IEA. Þessar upplýsingar veita mikilvæga vísbendingu um að innkoma IEA á markaðinn og aukin samkeppni hafi stækkað markaðinn. Í þessu sambandi er þó nauðsynlegt að hafa í huga að flugfarþegum sem fara um FLE hefur fjölgað mikið á sl. tveimur árum. Er því gagnlegt að skoða einnig fjölgun á farþegum sem nýta sér flugrútur í samhengi við fjölda flugfarþega sem fara um FLE umrædd ár og hvernig hlutfall þeirra farþega sem nýta sér áætlun flugrúta af heildarfjölda flugfarþega hefur þróast. Í töflu 4 koma fram upplýsingar

³ Um er að ræða mars til desember 2011.



um heildarfjölda farþega í flugrútum, heildarfjölda farþega sem fóru um FLE og hlutfall þeirra farþega sem nýttu sér flugrútur fyrir árin 2010, 2011 og 2012.

Tafla 4. Hlutfall flugfarþega sem fóru með flugrútum af heildarfjölda farþega sem fóru um FLE árin 2010, 2011 og 2012.

Ár	Heildarfjöldi flugrútafarþega	Heildarfjöldi farþega sem fóru um FLE	Hlutfall farþega sem nýttu sér flugrútu
2010	[250-300.000]	1.791.838	[15-16]%
2011	[350-400.000]	2.112.142	[18-19]%
2012	[450-500.000]	2.373.579	[19-20]%

Af töflu 4 er ljóst að tæplega 20% af flugfarþegum sem fóru um FLE nýttu sér flugrútu árið 2012 samanborið við tæplega 16% flugfarþega árið 2010. Ljóst er því að eftir að samkeppni komst á og framboð jókst hafa hlutfallslega fleiri flugfarþegar nýtt sér flugrúturnar en áður. Er þetta til marks um jákvæð samkeppnisleg áhrif að mati Samkeppniseftirlitsins.

Við mat á samkeppnislegum áhrifum af innkomu IEA telur Samkeppniseftirlitið einnig gagnlegt að taka til skoðunar þróun á fargjöldum í flugrútuna á liðnum árum. Við meðferð þessa máls lögðu Kynnisferðir og IEA fram upplýsingar sem sýna þróun á fargjaldi fyrirtækjanna í flugrútu á liðnum árum. Upplýsingar IEA ná eðli máls samkvæmt aðeins aftur til 2011 en upplýsingar Kynnisferða allt aftur til ársins 2007. Eru þessar upplýsingar settar fram í töflu 5.

Tafla 5. Fargjald (aðra leið) með flugrútu Kynnisferða og IEA undanfarin ár.

Ár	Kynnisferðir	IEA
2007	1.200 kr.	
2008 (1.1-29.3)	1.300 kr.	
2008 (30.3-31.12)	1.500 kr.	
2009	1.700 kr.	
2010	1.950 kr.	
2011	1.950 kr.	2.000 kr. ⁴
2012	1.950 kr.	1.800 kr. ⁵
2013	1.950 kr.	1.800 kr.

Samkvæmt upplýsingum Kynnisferða hafa fargjöld fyrirtækisins yfirleitt tekið breytingum eða sætt endurskoðun í byrjun hvers árs. Undantekning frá því var hins vegar árið 2008 þegar verðbreyting var gerð um mánaðarmótin mars/apríl. Verð Kynnisferða hefur hins vegar ekki tekið breytingum frá ársbyrjun 2010 þegar það var hækkað í 1.950 kr. aðra leiðina. Sama á reyndar einnig við um verð fyrir báðar leiðir sem er 3.500 kr. og fyrir Flugrútu+, þ.e. með akstri til og frá hóteli er verðið 2.500 kr. (önnur leið) og 4.500 kr. (báðar leiðir). Þegar IEA hóf starfsemi í mars 2011 bauð félagið fargjald að upphæð

⁴ Innifalið í gjaldinu var akstur til og frá hótelum og gistiheimilum á höfuðborgarsvæðinu.

⁵ Lækkunin tók gildi í júní 2012.



1.800 kr. Var þá innifalið í gjaldinu akstur til og frá hótélum og gistiheimilum á höfuðborgarsvæðinu. Gjaldið lækkaði í júní 2012 í 1.800 kr.⁶ og hefur það einnig haldist óbreytt frá þeim tíma. Fargjald IEA með akstri til og frá hóteli er 2.200 kr. Bæði Kynnisferðir og IEA bjóða upp á ókeypis ferðir fyrir börn yngri en 12 ára og 50% afslátt fyrir börn á aldrinum 12-18 ára.

Í máli Kynnisferða kom fram að þróun á fargjöldum frá árinu 2007 til 2010 hafi fylgt almennri verðlagsþróun. Þau hafa hins vegar eins og fyrr segir verið óbreytt frá ársbyrjun 2010. Þess má geta að frá þeim tíma hefur almennt verðlag samkvæmt vísitölu neysliverðs hækkað um 15% og verð á olíu (dísel) sem eðli máls samkvæmt er stór kostnaðarliður í rútbílarekstri hefur hækkað um það bil um 25%. Þá má til samanburðar geta þess að verð á þjónustu leigubíla hefur frá ársbyrjun 2010 hækkað að jafnaði um 37% og fargjöld strætisvagna um 65%.⁷ Að mati Samkeppniseftirlitsins verður því vart dregin önnur ályktun en sú að innkoma IEA og tilkoma samkeppni á markaðnum hafi leitt til þess að verð hafi ekki hækkað í samræmi við almennar verðlagsbreytingar og þróun verðs á öðrum samgöngumátum, s.s. þjónustu leigubíla. Með öðrum orðum eru því sterkar vísendingar um að flugfarþegar hafi á sl. tveimur árum notið lægra verðs fyrir þjónustu flugrúttunnar en ella vegna tilkomu samkeppninnar. Verður ennfremur að ætla að sú staðreynd skýri að mestu hlutfallslega aukinn fjöldi flugfarþega sem nýta sér þjónustu flugrúta nú en áður.

Þá er rétt að nefna að í útboði SSS á áætlunarleiðinni er tekið fram að heimild til hækkunar á fargjaldi verði tekin til skoðunar þann 1. janúar 2014. Er þá viðbúið að mati Samkeppniseftirlitsins að tilboðshafi muni líta til almennrar hækkunar verðlags og kostnaðarpáttu og óska eftir því að fá að endurskoða verð sitt að lágmarki með tilliti til kostnaðarhækkana í ljósi þess að hann keppi þá ekki við aðra aðila í akstri á leiðinni. Verði það gert má allt eins búast við verðhækkun um tugi prósentu enda ekki um neitt samkeppnislegt aðhald lengur að ræða. Þessa ályktun má draga af verðþróun t.d. á öðrum sviðum samgangna, sbr. umfjöllun hér að framan um þróun verðs á akstri leigubíla og fargjaldi með strætó. Þessi verðhækkun yrði vissulega háð samþykki SSS en ljóst er að verðhækkun þjónar hagsmunum samtakanna beint þar sem stór hluti af andvirði hvers fargjalds (61,7% samkvæmt útboðinu) mun renna beint til þeirra, sbr. nánar hér á eftir.

Í máli Kynnisferða kom að auki fram að fyrirtækið hafi þurft að mæta samkeppni IEA með því að hækka sölubóknun til endursöluaðila sem fram að þeim tíma hafði verið haldið í lágmarki (10% af fargjaldi) í krafti einokunarstöðu fyrirtækisins. Í kjölfar innkomu IEA á markaðinn hafi komið fram þrýstingur um hækkun á sölubóknun og suma mánuði hafi þóknunin numið allt að [...] % af fargjaldi. Af þessu er ljóst að hlutur Kynnisferða af fargjöldum sem seld eru í gegnum ferðaskrifstofur og aðra endursöluaðila hefur lækkað sem þessu nemur. Að auki hefur öll þjónusta í kringum flugrúttuna stórlega aukist eftir að samkeppni komst á neytendum mjög til hagsbóta sem og aðilum í ferðaþjónustu, s.s. hótélum og gistiheimilum sem taka á móti farþegum eða þar sem farþegar eru sóttir. Sem dæmi má nefna að Kynnisferðir bjóða nú upp á þjónustu við

⁶ Var þá bara innifalið í því fargjaldi akstur milli FLE og Lækjartorgs.

⁷ Upplýsingar samkvæmt vísitölumælingu Hagstofu Íslands, www.hagstofa.is.



farþega allan sólarhringinn, alla daga ársins. Þá er þráðlaust net í öllum bifreiðum og sérstakt flugrútu-smáforrit (app) fyrir notendur snjallsíma.

Þegar framangreint er virt er það mat Samkeppniseftirlitsins að innkoma IEA og aukin samkeppni hefur leitt til þess að markaðurinn hefur stækkað og verð lækkað að raungildi og þjónusta batnað neytendum og almenningi til mikilla hagsbóta.

6. Breytingin á lögum um fólksflutninga

Í lok árs 2011 tóku gildi lög nr. 162/2011 sem breyttu lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Við þinglega meðferð málsins var varað við því að þessi breyting myndi með alvarlegum hætti raska samkeppni á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Þrátt fyrir þetta var frumvarp innanríkisráðherra samþykkt óbreytt á Alþingi. Leiðir af þessari breytingu að komið hefur verið á einokun á samgönguleið þar sem samkeppni hafði ótvírætt haft í för með sér umtalsverðar umbætur.

Nauðsynlegt er að gera nánar grein fyrir þessari breytingu, lagaumhverfi hennar og meðferð málsins á Alþingi.

6.1 Lög nr. 73/2001 og EES-reglur

Þann 1. september 2001 tóku gildi lög nr. 73/2001 um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi. Féllu þá úr gildi lög nr. 47/1994 um vöruflutninga á landi og lög nr. 13/1999 um skipulag á fólksflutningum með hópferðarbifreiðum. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 73/2001 kemur fram að þessi lagasetning sé nauðsynleg bæði vegna gildandi og væntanlegra EES-reglna. Í 7. gr. laganna var að finna eftirfarandi ákvæði um einkaleyfi:

„Vegagerðin getur veitt sveitarfélögum eða byggðasamlögum einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningsamgöngur með bifreiðum innan sveitarfélags. Einkaleyfishafi getur falið öðrum tímabundið að annast reglubundna fólksflutninga samkvæmt einkaleyfi.

Öðrum en einkaleyfishafa er óheimilt nema með samþykki hans að flytja um einkaleyfissvæðið aðra farþega en þá sem teknir eru upp utan þess og þá sem teknir eru upp innan svæðisins til flutnings út fyrir það. Vegagerðinni er heimilt að binda einkaleyfi þeim skilyrðum er þurfa þykir. Vegagerðin getur sagt upp einkaleyfi vegna skipulagsbreytinga á almenningsamgöngum.

Þeir aðilar sem stunda reglubundna flutninga samkvæmt einkaleyfi skulu í einu og öllu uppfylla skilyrði þessara laga, þar á meðal að hafa almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr. og fullnægja gæða- og tækniröfum Vegagerðarinnar.“

Í 3. gr. laganna var hugtakið einkaleyfi skilgreint sem sérleyfi sveitarfélags til reglubundinna fólksflutninga „innan lögsagnarumdæmis þess.“ Eins og nánar verður vikið að breyttu lög nr. 162/2011 3. og 7. gr. laga nr. 73/2001.



Í 7. gr. laga nr. 73/2001 felst að unnt er að veita einkaleyfi til þess að tryggja almenningssamgöngur með bifreiðum. Hér hefur þýðingu að hugtakið „*almennings­samgöngur*“ er ekki skilgreint í lögnum, sbr. dóm Héraðsdóms Austurlands frá 6. maí 2013 í máli nr. E-69/2012 *Samband sveitarfélaga á Austurlandi gegn Sterna Travel ehf.*

Í desember 2009 tók gildi ný reglugerð í ESB um m.a. farþegaflutninga á vegum, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1370/2007. Var hún tekin upp í EES samninginn í júlí 2008 og veitt lagagildi hér á landi með reglugerð innanríkisráðherra nr. 128/2011. Sú reglugerð er sett með stoð í lögum nr. 73/2001.

Markmið reglugerðar nr. 1370/2007 er að setja reglur um hvaða ráðstafanir yfirvöld í EES-ríkjunum geta gripið til í því skyni að tryggja þegnum sínum örugga og hagkvæma þjónustu á sviði almenningssamgangna m.a. á landi. Almennt fellur hvers konar flutningastarfsemi undir samkeppnisreglur og við það er miðað að virk samkeppni skili fullnægjandi gæðum og þjónustu á þessu sviði. Markaðsbrestur getur hins vegar átt sér stað og umtalsverðir samfélagshagsmunir felast í því að tryggja mikilvægar almenningssamgöngur. Í 5. tl. aðfaraorða reglugerðarinnar segir:

„Margs konar þjónustu í farþegaflutningum á landi og skipgengum vatnaleiðum, sem er nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar er eins og stendur ekki hægt að reka á viðskiptagrundvelli. Lögbær yfirvöld í aðildarríkjunum verða að geta gripið til aðgerða til að tryggja að hægt sé að veita slíka þjónustu. Aðferðirnar sem þau geta notað til að tryggja að almenn farþegaflutningaþjónusta sé veitt eru m.a. eftirfarandi: að veita rekstraraðilum almannaþjónustu einkarétt, veita rekstraraðilum almannaþjónustu fébætur og skilgreina almennar reglur um starfrækslu almenningssamgangna sem gilda um alla rekstraraðila.“

Í 7. tl. aðfaraorðanna kemur fram að rannsóknir sem gerðar hafi verið og reynsla aðildarríkja þar sem samkeppni í almenningssamgöngum hafi verið til staðar í nokkur ár sýni að með viðeigandi verndarráðstöfunum, leiði tilkoma eftirlitsskyldrar samkeppni milli rekstraraðila „*til meira aðlaðandi og nýstárlegri þjónustu með minni tilkostnaði og er ekki líkleg til að hindra framkvæmd tiltekinna verkefna sem lögð eru á rekstraraðila í opinberri þjónustu.*“ Í 8. tl. aðfaraorðanna segir síðan:

„Markaðir fyrir farþegaflutninga þar sem reglur hafa verið afnumdar og þar sem enginn einkaréttur er til staðar skulu halda eiginleikum sínum og starfsháttum að svo miklu leyti sem þeir samrýmast kröfum sáttmálans.“

Samkvæmt þessu er við það miðað að ríki samkeppni á tilteknum flutningamarkaði og almenningur fær fullnægjandi þjónustu sé heimildum reglugerðarinnar um t.d. veitingu einkaréttar ekki beitt.

Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar segir:



„Markmið þessarar reglugerðar er að skilgreina hvernig, í samræmi við reglur í lögum Bandalagsins, lögbær yfirvöld geta beitt sér á sviði almennra farþegaflutninga til að tryggja þjónustustarfsemi sem varðar almannahagsmuni sem er m.a. meiri, öruggari, með auknum gæðum eða ódýrari en sú sem markaðsöflin ein geta veitt. Í þessu skyni er í þessari reglugerð mælt fyrir um með hvaða skilyrðum lögbær yfirvöld, þegar þau leggja á eða semja um skyldur um opinbera þjónustu, bæta rekstraraðilum opinberrar þjónustu upp kostnað sem til fellur og/eða veita einkarétt í skiptum fyrir að rækja skyldur um opinbera þjónustu.“

Reglugerðin fjallar þannig um skilyrði þess að yfirvöld geti beitt sér á sviði almennra farþegaflutninga í því skyni að tryggja þjónustu sem stendur frammar þeirri sem markaðsöflin ein geta veitt. Með öðrum orðum þurfa viðeigandi yfirvöld að tryggja að þjónustan verði meiri, öruggari, með auknum gæðum eða ódýrari en ef markaðurinn sæi um þjónustuna. Að baki þessu liggur sú meginregla að samkeppnin skili að öllu jöfnu bæði neytendum og samfélaginu í heild mestum ábata og aðeins í undantekningartilvikum sé réttlætjanlegt að takmarka hana.

Reglugerðin gerir ráð fyrir því að samgönguyfirvöld skilgreini svonefndar skyldur um opinbera þjónustu. Með því er átt við kröfu sem skilgreind er eða ákvörðuð af viðkomandi stjórnvaldi í því skyni að tryggja almenna farþegaflutningaþjónustu í þágu almannahagsmuna „sem rekstraraðili, sem hefði sína eigin viðskiptahagsmuni í huga, myndi ekki uppfylla eða myndi ekki uppfylla að sama marki eða samkvæmt sömu skilyrðum án þóknunar“., sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Til þess að tryggja að slík opinber þjónusta sé veitt gerir reglugerðin ráð fyrir því að stjórnvöld geti veitt fyrirtæki einkarétt til að annast tiltekna flutninga og/eða veitt viðkomandi fyrirtæki „bætur vegna opinberrar þjónustu“. Með hugtakinu „bætur“ (bótagreiðslur) er í raun átt við hvers konar umbun, einkum fjárhagslega, sem stjórnvaldið veitir af opinberum fjármunum á því tímabili sem skyldur um opinbera þjónustu eru ræktar.

Í 1. og 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar segir:

„Ákveði lögbært yfirvald að veita rekstraraðila, sem það velur sjálft, einkarétt og/eða bætur af hvaða tagi sem er, í skiptum fyrir að rækja skyldur um opinbera þjónustu, skal það gera svo innan ramma samnings um opinbera þjónustu.“

Þrátt fyrir 1. mgr. skulu skyldur um opinbera þjónustu, sem miða að því að fastsetja hámarksgjald fyrir alla farþega eða tiltekinn flokk farþega, einnig falla undir almennar reglur. Í samræmi við meginreglurnar sem settar eru fram í 4. og 6. gr. og í viðaukanum, skal lögbært yfirvald jafna út hjá rekstraraðila opinberrar þjónustu hrein fjárhagsleg áhrif, neikvæð eða jákvæð, á kostnað sem til fellur og tekjur sem skapast við að fara eftir gjaldskrákröfum sem fastsettar eru í almennum reglum þannig að forðast megi ofgreiddar bætur. Þetta skal vera svo þrátt fyrir rétt lögbærs yfirvalds til



að samþætta skyldur um opinbera þjónustu sem fastsetja hámarksgjöld í samningum um opinbera þjónustu."

Samkvæmt þessu er ljóst að ákveði stjórnvald að veita aðila einkarétt til að sinna tilteknum samgöngum verður það að vera gert með svonefndum samningi um opinbera þjónustu.⁸ Í 4. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um að slíkir samningar verði að innihalda tiltekin efnisatriði. Í 1. mgr. kemur fram að í samningi skuli „fastsetja fyrir fram, með hlutlægum og gagnsæjum hætti,

- i. eftir hvaða færíbreytum skal reikna bótagreiðslur, ef einhverjar eru, og*
- ii. eðli og umfang einkaréttar sem veittur er*

þannig að komið sé í veg fyrir ofgreiddar bætur. Ef um er að ræða samninga um opinbera þjónustu sem gerðir eru í samræmi við 2., 4., 5. og 6. mgr. 5. gr., skal ákvarða þessar færíbreytur þannig að engin bótagreiðsla geti verið hærrí en upphæðin sem nauðsynleg er til að standa straum af hreinum fjárhagsáhrifum á kostnað sem fellur til og tekjur sem skapast við að rækja skyldur um opinbera þjónustu, að teknu tilliti til skyldra tekna sem rekstraraðili opinberrar þjónustu heldur eftir og eðlilegs hagnaðar."

Samkvæmt þessu verður að tryggja að ekki sé um að ræða „ofgreiddar bætur“. Með því er átt við ekki skuli veita viðkomandi fyrirtæki neina umbun ef ekki er í raun þörf á henni til að tryggja viðkomandi almenningssamgöngur. Í 34. tl. aðfararorða reglugerðarinnar er sagt að bæturnar megi ekki raska samkeppni:

„... svo komist sé hjá óréttlátri röskun á samkeppni, megi þær [bæturnar] ekki vera hærrí en nauðsynlegt er til að standa straum af hreinum kostnaði sem til fellur við að rækja skyldur um opinbera þjónustu, að teknu tilliti til tekna sem það hefur í för með sér og eðlilegs hagnaðar."

Af öllu framansögðu verður dregin sú ályktun að reglugerð nr. 1370/2007 heimili stjórnvöldum að grípa til tiltekinna ráðstafanna ef fyrirtæki á samkeppnismarkaði veita ekki fullnægjandi þjónustu á sviði almennasamgangna. Af þessu leiðir að ekki skuli grípa til einkaréttar eða annara ráðstafana ef samkeppni á markaði tryggir viðkomandi samgöngur.

6.2 Frumvarp til breytinga á lögum nr. 73/2001

Í nóvember 2011 mælti innanríkisráðherra fyrir umræddu frumvarpi til breytinga á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Í frumvarpinu voru lagðar til breytingar á 3., 6. og 7. gr. laganna. Í almennum athugasemdum við frumvarpið segir:

„Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á orðalagi tiltekinna ákvæða í lögum um fólksflutninga og farmflutninga, nr. 73/2001, sem varða einkaleyfi

⁸ Þetta hugtak er skilgreint í 2. gr. reglugerðarinnar og tæki bæði til eiginlegs samnings og stjórnvaldsákvörðunar.



til reglubundinna fólksflutninga. Þörf fyrir lagfæringar á nokkrum ákvæðum hefur komið í ljós við endurskoðun á tilhögun sérleyfisaksturs. Vegagerðin hefur unnið að samningsgerð við landshlutasamtök sveitarfélaga um endurskipulagningu almenningsamgangna með það að markmiði að skipulagning á sérleyfisakstri færist til landshlutasamtaka sveitarfélaga en Vegagerðin úthluti styrkjum til þeirra. Nokkur ákvæði núgildandi laga eru ekki í samræmi við þessa tilhögun. Um misræmi er að ræða í framsetningu á ákvæðum er varða sérleyfi og einkaleyfi sem lagfæra verður til að taka af tvímæli um heimild til þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru. Er lagt til að við því sé brugðist skjótt til að unnt verði að ljúka samningsgerð sem allra fyrst með tilheyrandi úrbótum á almenningsamgöngum milli sveitarfélaga."

Sú breyting sem lögð var til á 3. gr. laga nr. 73/2001 var skýrð svo í frumvarpinu:

„Í c-lið 3. gr. laganna er hugtakið einkaleyfi skilgreint þannig að um sé að ræða sérleyfi sveitarfélags til reglubundinna fólksflutninga innan lögsagnarumdæmis þess. Þessi afmörkun þykir ekki heppileg þegar skipuleggja á almenningsamgöngur utan þéttbýlis. Þar er nauðsynlegt að sérleyfisleiðir geti legið á milli lögsagnarumdæma sveitarfélaga þannig að unnt sé að tengja saman atvinnu- og búsetusvæði óháð sveitarfélagamörkum. Til þess að almenningsamgöngur geti þjónað byggðarlagi verða þær að tengja það við önnur byggðarlög. Til þess að unnt sé að veita sveitarfélögum einkaleyfi á sérleyfisleiðum milli sveitarfélaga er lögð til breyting á skilgreiningu í þá veru að einkaleyfi geti hvort sem er náð til tiltekinna svæða eða leiða.“

Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins segir m.a.:

„Í a-lið er lögð til breyting á 1. mgr. 7. gr. er varðar einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga. Breytingin felur í sér að heimilt sé að veita einkaleyfi hvort sem er til reglubundinna fólksflutninga á tilteknu svæði eða tilteknum leiðum. Um þessa breytingu má vísa til skýringa við 1. gr. en tilgangur breytingarinnar er að gera kleift að veita einkaleyfi til reglubundinna flutninga milli byggðarlaga í stað þess að einkaleyfi megi aðeins veita til flutninga innan sveitarfélags. Með breytingunni eru tekin af öll tvímæli að þessu leyti og gerir það mögulegt að ljúka samningum við landshlutasamtök sveitarfélaga um almenningsamgöngur á milli sveitarfélaga.“

6.3 Athugasemdir umsagnaraðila við frumvarpið

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendi umrætt frumvarp til umsagnar ýmissa aðila. Í þeim kom fram gagnrýni sem laut m.a. að því að ef það yrði að lögum væri hætta á röskun á samkeppni og þá sérstaklega á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Þessi gagnrýni kom fram í umsögnum frá eftirfarandi aðilum:

- Samtökum ferðaþjónustunnar/Samtökum atvinnulífsins, dags. 15. nóvember 2011.
- Isavia ohf., dags. 16. nóvember 2011.



- IEA, dags. 15. nóvember 2011.
- Samkeppniseftirlitinu, dags. 17. nóvember 2011.

Sameiginlegar athugasemdir bárust frá Samtökum ferðaþjónustunnar (SAF) og Samtökum atvinnulífsins (SA). Í athugasemdunum segir m.a. að breytingin á lögnum sé til þess fallin að styðja við einokun sveitarfélaga eða samtaka sveitarfélaga á fólksflutningum. Leiðir þar sem fólksflutningar séu stundaðir á samkeppnisgrundvelli væru í mikilli hættu þar sem margar leiðir væru reknar án aðkomu opinberra aðila. Í þessu sambandi er leiðin milli FLE og Reykjavíkur nefnd sem dæmi. Í samandreginni ályktun samtakanna segir að þau mótmæli fyrirhuguðum breytingum á lögum um fólksflutninga þar sem þær séu samkeppnishamlandi og sveitarfélögum eða landshlutasamtökum þeirra verði veitt vald til að ákveða hvaða þjónustu ferðaþjónustufyrirtæki geti veitt á hverju svæði.

Í umsögn Isavia, sem er opinbert hlutafélag um rekstur Keflavíkurflugvallar og FLE, kemur m.a. fram að félagið hefði nýlega, m.a. vegna tilmæla Samkeppniseftirlitsins, hafið vinnu við að skipuleggja fyrirkomulag og aðstöðu í komusal FLE fyrir fyrirtæki á sviði fólksflutninga sem hug hefðu á því að bjóða fólksflutninga til og frá flugstöðinni. Segir að tilgangurinn sé að frjáls samkeppnismarkaður þrífist þar sem verðmyndun fargjalds fari eftir framboði og eftirspurn og verði til hagsbóta fyrir flugvallarnotendur, bæði Íslendinga sem og erlenda ferðamenn. Þá telur Isavia það augljós áhrif af frumvarpinu að komið yrði í veg fyrir alla samkeppni á sviði farþegaflutninga til og frá flugstöðinni. Kemur fram í umsögninni að Isavia telji frumvarpið ekki þjóna hagsmunum flugvallarnotenda til lengri tíma. Þá kemur eftirfarandi fram í umsögninni:

„Félagið telur það fyrirkomulag, sem stefnt er að með frumvarpinu, ekki samræmast þeim markmiðum sem félaginu ber skylda til að sinna, að veita flugvallarnotendum tryggar og greiðar samgöngur til og frá flugstöðinni. Þá sé það umhugsunarefni að með fyrirkomulaginu sé þeirri hættu boðið heim að sveitarfélögum sem veitt er einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningssamgöngur með bifreiðum á tilteknu svæði og á tilteknum leiðum, geti nýtt einkaleyfi til aksturs til og frá flugstöðinni til að greiða niður almenningssamgöngur í þeim sveitarfélögum sem Vegagerðin kann að úthluta einkaleyfinu til. Yrði þannig í reynd flugvallarnotendum, einkum erlendum farþegum, gert að niðurgreiða að hluta almenningssamgöngur sveitarfélags, í formi hærri fargjalds en ella yrði í boði ef samkeppni ríkti. Telur félagið augljóst að hagsmunir félagsins og flugvallarnotenda geti ekki farið saman við hagsmuni sveitarfélaga í þessum efnunum. Einkaleyfishafi, sem fengi einkaleyfi úthlutað frá sveitarfélagi, þyrfti ekki að mæta samkeppni í rekstri sínum á gildistíma einkaleyfisins og væri í reynd einráður um að ákveða fargjald til og frá flugstöðinni, í stað þess að eðlilegt samkeppnisástand ríkti á þessum markaði, þar sem fargjald myndi ráðast af framboði og eftirspurn.“

Í umsögn IEA kemur fram að ef frumvarpið yrði óbreytt að lögum myndi það hafa talsverð áhrif á rekstur félagsins enda ekki annað séð en það yrði þá undir SSS komið hvort félagið gæti sinnt fólksflutningum á milli FLE og Reykjavíkur. Segir að það skjóti



skökku við ef sérleyfi, í formi einkaleyfis, yrði tekið upp aftur á umræddri leið, í ljósi þess að sérleyfi hefðu verið afnumin á leiðinni í kjölfar athugasemda samkeppnisyfirvalda. Hvað varði umrædda leið verði ekki annað séð en frumvarpið stríði gegn athugasemdum samkeppnisyfirvalda og einnig samgönguyfirvalda. Er í þessu sambandi vísað til skýrslu samgönguyfirvalda um almenningsamgöngur frá maí 2010 þar sem lagt var til að einkaleyfi skyldu ekki veitt á umræddri leið í ljósi athugasemda Samkeppniseftirlitsins.⁹

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarpið kemur m.a. fram það mat að skylda ætti þá aðila, sem myndu annast skipulag sér- og einkaleyfa og útgáfu þeirra, að hafa samkeppnisleg sjónarmið að leiðarljósi við töku ákvarðana á þessu sviði. Það ætti ekki síst við um mat á því hvort binda þyrfti fólksflutninga á einstökum leiðum sér- eða einkaleyfi og hvernig staðið væri að veitingu slíkra leyfa og skilyrða sem þau væru bundin. Sérstaklega var mælt til þess að gætt yrði að því að ekki yrðu veitt sér- eða einkaleyfi á leiðum þar sem tekjur af rekstri stæðu bersýnilega undir kostnaði.

Ekki voru allar umsagnir við frumvarpið neikvæðar. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 17. nóvember 2011 kemur fram það mat að það sé mikið framfaraskref að koma á þeirri breytingu á skipulagi almenningsamgangna sem um ræði. Sambandið studdi því breytingarnar en gerði ýmsar athugasemdir við þá umgjörð sem lögð var til í frumvarpinu. Í umsögn SSS frá 21. nóvember 2011 kemur einnig fram að sambandið styddi breytingarnar. Segir í umsögn SSS að með breytingunum sé verið að „*stíga stórt skref fram á við í skipulagningu almenningsamgangna með því að færa skipulagsvaldið til landshlutasamtaka sveitarfélaganna. Með því geta þau skipulagt sem eina heild allar almenningsamgöngur innan síns landshluta og náð með því fram hagkvæmustu kostunum á hverjum tíma til hagsbóta fyrir umhverfið og íbúana.*”

6.4 Viðbrögð innanríkisráðuneytisins við umsögnum

Innanríkisráðuneytið tók saman efni umsagna við frumvarpið í minnisblað til Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 22. nóvember 2011. Í minnisblaðinu koma einnig fram athugasemdir ráðuneytisins við umsagnirnar. Í minnisblaðinu er gagnrýni á frumvarpið svarað með eftirfarandi sjónarmiðum:

Frumvarpið tryggir rekstrargrundvöll almenningsamgangna

Í upphafi minnisblaðs segir að með lagabreytingunum sé unnið að auknum þjóðhagslegum hagsmunum í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Til að þeir hagsmunir náist þurfi að vera hægt að skipuleggja samgöngur með vissu um þann rekstrargrundvöll sem sé fyrir hendi og þá möguleika sem séu til vaxtar. Þá segir að þrátt fyrir að einhverjar leiðir beri sig vegna þess að skynsamlega verði staðið að skipulagningu sé „*fráleitt að þær eigi að taka út fyrir og heimila hverjum sem er að afla tekna á þeim eftir hentugleikum.*” Þær séu og verði hluti af heildarkerfi almenningsamgangna sem sveitarfélögin komi til með að skapa og byggja upp í þágu íbúa á svæðinu og í heildina tekið beri sig ekki.

Útboð tryggir samkeppni

⁹ *Almenningsamgöngur. Fundir með svæðasamtökum sveitarfélaga. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Maí 2010. Bls. 22.*



Í minnisblaðinu er því einnig haldið fram að breytingarnar séu ekki til þess fallnar að styðja við einokun sveitarfélaga og samtaka þeirra á fólksflutningum. Segir að með „*einkaleyfi sveitarfélaga er verið að búa í haginn fyrir aukna samkeppni en þá í útboðum þar sem lágmarksþjónusta kerfisins í heild er tryggð.*“ Að því er varði áætlunarleiðina milli FLE og Reykjavíkur sé ekki með neinum hætti verið að hefta samkeppni. Er í þessu sambandi vísað til laga um opinber innkaup nr. 84/2007 sem eigi við um sveitarfélög jafnt sem aðra opinbera aðila. Þá segir að samkeppnin verði áfram en að hún fari fram við útboð þar sem fyrirtæki bjóði bestu mögulegu þjónustu með sem minnstri meðgjöf. Í útboðunum verði skilgreindar þær þarfir sem markaðurinn vilji að þjónað verði af til þess bærum aðilum, þ.e. kjörnum fulltrúum og fólki á þeirra vegum. Einnig segir um þetta að skyldur hafi verið lagðar á sérleyfishafa og síðar einkaleyfishafa, um að fara í ferðir að lágmarki fyrir öll áætlunarflug óháð fjölda farþega. Líkur séu á að aðilar í samkeppni myndu sniðganga þau flug sem ekki bæru sig og keppa á þeim tímum sem mestar líkur væru á hagnaði. Með því væri þjónustan verulega skert frá sem hún hefði verið.

Áætlunarleiðin milli FLE og Reykjavíkur greiði ekki niður akstur á öðrum leiðum

Í minnisblaði innanríkisráðuneytisins er því sjónarmiði Isavia hafnað, að flugfarþegar greiði niður kostnað við almenningssamgöngur fyrir aðra á einkaleyfissvæðinu. Segir um þetta að „*samlegð innan kerfisins sýnir að því fleiri farþegar því lægri kostnaður og því meiri möguleikar á að lækka fargjöld. Það eru því líkur á því að fargjaldið lækki fyrir alla farþega en að einhverjir tilteknir hópar farþegar greiði niður gjöld annarra hópa. Spurningin snýst því fyrst og fremst um aðskilnað í bókhaldi og útreikning á fargjaldi byggðan á viðeigandi kostnaði. Þetta eru þættir sem tekið er á við útboðsgerð.*“

Akstur milli FLE og Reykjavíkur sambærilegur við akstur strætisvagna

Í minnisblaðinu er lögð á það áhersla að sveitarfélögin geti rekið akstur innan sveitarfélaga og á milli þeirra sem hluta af heildstæðu kerfi. Í þessu samhengi er nefnt t.a.m. að sumar stofnleiðir Strætó bs. beri sig en aðrar ekki. Í umsögn SSS er einnig lögð á þetta áhersla og m.a. nefnt að víða hátti þannig til að eina sérleyfisleið eða legg innan tiltekins landshluta sé mögulega unnt að reka með hagnaði og þar kynni því að vera möguleiki á samkeppni. Í þessu sambandi eru nefndar leiðir milli Reykjavíkur og Selfoss, Reykjavíkur og Akraness og umrædd leið milli Reykjavíkur og FLE. Segir að ef taka ætti út einstaka leggi og opna þá fyrir „óheftri samkeppni“ á þeim forsendum að þeir standi undir sér, sé búið að útiloka þann möguleika sveitarfélaga á hverju svæði til að skipuleggja almenningssamgöngur sem eina heild og ná fram hagkvæmustu lausnum sem séu í boði fyrir allt svæðið. Í þessu samhengi er nefnt hvers vegna ekki séu boðnar út strætisvagnaleiðir á höfuðborgarsvæðinu sem hugsanlega standi undir sér eins og leið 1 (Hafnarfjörður-Hlemmur) og leið 3 (Breiðholt-Miðbær).

6.5 Lyktir málsins á Alþingi

Meirihluti umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis gaf út nefndarálit vegna frumvarpsins þann 12. desember 2011 þar sem lagt var til að frumvarpið yrði samþykkt óbreytt. Í nefndarálitinu er fjallað um áhrif fyrirhugaðrar lagabreytingar á samkeppni:

„Að mati nokkurra umsagnaraðila eru breytingar í frumvarpinu til þess fallnar að takmarka frelsi í atvinnurekstri og hindra samkeppni, sér í lagi á



akstursleiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Einnig er það skoðun nokkurra umsagnaraðila að lagabreytingin stuðli að einokun sveitarfélaga eða samtaka sveitarfélaga á fólksflutningum. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi áréttta að það er hagur þjóðfélagsins í heild sinni að innviðir og fjármagn sem veitt er til þjónustu við íbúana sé nýtt á sem hagkvæmastan hátt. Það er álit meiri hlutans að með ákvæðum frumvarpans sé ekki verið að hamla samkeppni með óeðlilegum hætti heldur muni samkeppnin fara fram á öðrum vettvangi, þ.e. með útboði. Í gildi er reglugerð um fólksflutninga á landi, nr. 582/2002, en þar kemur fram að við gerð útboða skuli miða við lög um framkvæmd útboða hjá ríkinu og skuli útboðsskilmálar taka efnislega mið af sömu skilyrðum og þjónustusamningar. Lög um opinber innkaup, nr. 84/2007, taka til ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinberra aðila, sbr. 3. gr. laganna Meiri hlutinn vekur athygli á að ekkert stendur í vegi fyrir því að sveitarfélög á viðkomandi svæði skipuleggi almenningssamgöngukerfi og hafi rekstur þess á eigin vegum. Hins vegar er unnt að bjóða út allan rekstur almenningssamgangna, þar með talið akstursleiðir til annarra byggðarlaga, og mundu þá allir þeir aðilar sem áhugasamir eru sitja við sama borð í útboði. Það er sá háttur sem lengi hefur verið hafður á þar sem Vegagerðin hefur boðið út akstur á afmörkuðum leiðum og svæðum með nokkurra ára millibili. Við útboð almenningssamgangna verður sveitarfélögunum heimilt að ganga til samninga sem ekki byggjast einvörðungu á grundvelli upphæðar samnings heldur einnig að teknu tilliti til félags- og umhverfisþátta og gæðastigs þeirrar þjónustu sem boðin er samkvæmt samningi. Meiri hlutinn telur þetta afar mikilvægt. Meiri hlutinn vill einnig benda á að í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007, voru settar samræmdar reglur á Evrópska efnahagssvæðinu um útboð og styrki í almenningssamgöngum að því er varðar farþegaflutninga á landi."

Í annarri umræðu um frumvarpið tók framsögumaður meirihluta Umhverfis- og samgöngunefndar það fram að „fyrir það fólk sem hefur haft áhyggjur af samkeppnissjónarmiðum þá verður þeim að sjálfsögðu að fullu mætt í útboði."

Umhverfis- og samgöngunefnd fjallaði að nýju um málið eftir 2. umræðu og samþykkti meirihlutinn nýtt nefndarálit. Í því kemur fram að innanríkisráðherra skuli skipa starfshóp um skilgreiningu á hlutverki almenningssamgangna og aðgreiningu þeirra frá þjónustu við ferðamenn, sem í sitji m.a. fulltrúar sveitarfélaga og ferðaþjónustu. Segir að starfshópurinn skuli ljúka störfum fyrir 1. febrúar 2012. Var frumvarpið síðan samþykkt á Alþingi 17. desember 2011.

Af þessu verður að draga þá ályktun að meirihluti umhverfis- og samgöngunefndar hafi fallist á það sjónarmið innanríkisráðuneytisins að beiting útboða myndi tryggja samkeppni. Virðist einnig hafa verið lagt til grundvallar að ákvæði laga um opinber innkaup myndu gilda um slík útboð.



7. Veiting Vegagerðarinnar á einkaleyfi og útboð SSS

Með samningi, dags. 1. febrúar 2012, veitti Vegagerðin SSS einkaleyfi: „...til reglubundinna fólksflutninga á milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins.“ Í inngangsorðum samningsins segir að áætlunarakstur í FLE skuli vera hluti af samningnum.

Samningurinn var gerður í samræmi við 7. gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga, sbr. 3. gr. laga nr. 162/2011 sem veitir Vegagerðinni heimild til að veita sveitarfélögum einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningsgöngur með bifreiðum á tilteknu svæði og á tilteknum leiðum. Í 3. gr. samningsins eru tilgreindir þeir staðir og leiðir sem samningurinn tekur til. Um er að ræða m.a. ferðir innan og á milli umræddra sveitarfélaga á Suðurnesjum sem tilheyra SSS, þ.e. Reykjanesbæjar, Grindavíkur, Sandgerðis, Garðs og Voga. Einnig er fjallað um ferðir milli sveitarfélaganna og Reykjavíkur. Þá segir um FLE að farnar skuli ferðir, að lágmarki, í tengslum við allar komur og brottfarir í áætlunarflugi, þ.e. frá Reykjavík fyrir allar brottfarir og til Reykjavíkur eftir allar komur. Samkvæmt samningnum greiðir Vegagerðin SSS 20 milljónir kr. árlega í styrk vegna reglubundinna fólksflutninga á öllum þeim leiðum sem taldar eru upp í 3. gr. Gildistími samningsins er frá 1. janúar 2012 til 31. desember 2018. Samningurinn var síðar framlengdur til 31. desember 2019 með sérstöku samkomulagi Vegagerðarinnar og SSS frá 21. nóvember 2012.

Í desember árið 2012 auglýsti SSS að áætlunarleiðin milli Reykjavíkur og FLE yrði boðin út á grundvelli umrædds einkaleyfis. Eins og fyrr sagði felur útboðið í sér sérleyfissamning um þjónustu í skilningi 22. tölul. 2. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup. Með slíkum samningum er átt við samninga þar sem verktaki fær einkarétt til þess að sinna tiltekinni þjónustu og krefja notendur hennar um greiðslu fyrir. Í útboðinu var ekki gert ráð fyrir því að tilboðsgjafar byðu tiltekna upphæð fyrir flutningana heldur skyldu þeir samkvæmt lið 0.2.9 bjóða í hlutfallslega þóknun af fargjaldi sem ekki mátti vera hærra en 65% af uppgefnu meðalfargjaldi „m.v. 12 mánuði“ skv. tilboðsblaði sem fylgdi útboðinu. Þetta meðalfargjald er samkvæmt tilboðsblaðinu 1.800 kr. sem þýðir að SSS ætlaði sér ekki að taka tilboði frá væntanlegum verktaka sem væri hærra en 1.170 kr., þ.e. sú upphæð af hverju fargjaldi sem átti að renna til verktakans. Samkvæmt lið 0.3.14 í útboðinu þar sem fjallað er um verðlagsgrundvöll átti fargjald fyrir aðra leiðina að vera 1.950 kr. Það þýðir að lágmarki að 780 kr. (1.950-1.170) eða 40% af hverju fargjaldi skyldu samkvæmt útboðsgögnum renna til SSS. Tekið skal fram að þjónustan er ekki virðisaukaskattskyld.

Samkvæmt útboðsgögnum er gert ráð fyrir að aðilar muni sameiginlega standa að markaðsstarfi og er gert ráð fyrir að 2,5% af fargjaldi komi til með að standa undir kostnaði við það. Verktaki mun leggja til hópferðabifreiðar og annast allan rekstur þeirra og tryggja lágmarksfjölda þeirra og stærð m.t.t. eftirspurnar allan samningstímamann. Allir starfsmenn sem koma að áætlunarakstrinum (þ.e. bílstjórar og þeir sem annast farmiðasölu í FLE) eru frá verktaka. SSS mun hins vegar leggja til farmiðasölukerfi og búnað til sölu farmiða í áætlunarbílum. SSS mun einnig sjá um sölu farmiða á vefnum. Þá mun sambandið leggja til lokað og aðgangsstýrt svæði fyrir hópferðabifreiðar verktaka við komusvæði FLE ásamt aðstöðu fyrir bílstjóra og farmiðasölu



Tilboð voru opnuð þann 18. mars 2013 og var SBK ehf., sem er dótturfélag Kynnisferða, með hagstæðasta tilboðið og samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur staðið til af hálfu SSS að semja við fyrirtækið. Tilboð SBK fól það í sér að fyrirtækið var tilbúið að sinna akstri á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur fyrir hlutfall sem var 38,3% af 1.950 kr., þ.e. SBK myndi fá 747 kr. (38,3%) í sinn hlut en SSS 1.203 kr. (61,7%).

Við meðferð málsins eða þann 5. apríl 2013 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til Vegagerðarinnar þar sem vísað var til kvörtunar Kynnisferða frá 18. desember 2012 vegna útboðs SSS á áætlunarakstri milli FLE og Reykjavíkur. Í bréfinu var m.a. greint frá því mati Kynnisferða að framkvæmd útboðsins stangaðist á við ákvæði og markmið umræddra laga nr. 73/2001 og einkaleyfi það sem Vegagerðin hefði veitt SSS. Þá var einnig m.a. vísað til þess að Kynnisferðir teldu að í útboðinu fælist ólöglegt verðstýring sem raskaði verulega þeirri samkeppni sem þó myndi eiga sér stað á milli þjóðenda í útboðinu og þjónaði ekki hagsmunum neytenda. Kom jafnframt fram í bréfinu að Samkeppniseftirlitið hefði til skoðunar hvort beina ætti álit til Vegagerðarinnar vegna málsins.

Í framhaldi eða þann 29. apríl 2013 átti Samkeppniseftirlitið fund með Vegagerðinni þar sem eftirlitið óskaði eftir upplýsingum og skýringum á því hvernig staðið hefði verið að undirbúningi og gerð samnings við SSS um einkaleyfi á almenningsamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins. Þá greindi Samkeppniseftirlitið frá því að það hefði miklar áhyggjur af skaðlegum áhrifum útboðs SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur enda blómleg samkeppni verið á áætlunarleiðinni sl. tvö ár. Þá gagnrýndi eftirlitið hvernig staðið hefði verið að framkvæmd útboðsins. Samkeppniseftirlitið leitaði því skýringa um það hjá Vegagerðinni hvort t.a.m. hefði farið fram mat eða greining á kostnaði vegna áætlunarleiðarinnar eða hvort samkeppnisleg áhrif hefðu verið metin áður en umræddur samningur var gerður við SSS.

Í ljós kom að engin slík greining hefði farið fram af hálfu Vegagerðarinnar eða að stofnunin hefði farið fram á að SSS framkvæmdi hana. Í bréfi sem Samkeppniseftirlitinu barst frá Vegagerðinni þann 3. maí 2013 kemur hins vegar fram að stofnunin tæki ábendingar Samkeppniseftirlitsins alvarlega og hygðist þegar í stað óska eftir viðræðum við SSS um framhald málsins. Að þeim viðræðum loknum hyggist Vegagerðin upplýsa Samkeppniseftirlitið um niðurstöður þeirra og viðbrögð við ábendingum eftirlitsins.

8. Röskun á samkeppni

Hér að framan hefur verið fjallað um samkeppni á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur á sl. tveimur árum og gerð ítarleg grein fyrir þeim ávinningi sem hún hefur haft fyrir neytendur, þá aðallega flugfarþega og einnig ferðaþjónustuna í heild. Hér hefur einnig verið gerð grein fyrir breytingum á lögum nr. 73/2001, aðgerðum Vegagerðarinnar og útboði SSS á áætlunarleiðinni í kjölfarið. Er ljóst að þetta mun hafa það í för með sér að samkeppni verður eytt á leiðinni og einokun komið aftur á. Við þetta mun valkostum fækka og fargjöld hækka eins og sýnt hefur verið fram á.



Ljóst er þó að útboðið er gert í samræmi við samning Vegagerðarinnar við SSS sem felur í sér að SSS hefur verið veitt einkaleyfi til að sinna almenningsamgöngum á Suðurnesjum og milli þess svæðis og Reykjavíkur. Samningur Vegagerðarinnar og SSS og síðar útboðið er gert í samræmi við lög nr. 73/2001, sbr. lög nr. 162/2011. Þrátt fyrir skaðleg samkeppnisleg áhrif útboðsins telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur til að grípa til íhlutunar á grundvelli b-liðar 16. gr. samkeppnislaga og ógilda útboðið og/eða samning Vegagerðarinnar við SSS enda lög nr. 73/2001 sérlög á þessu sviði og Vegagerðin hliðsett stjórnvald við Samkeppniseftirlitið. Í máli þessu er hins vegar heimildum 8. og 18. gr. samkeppnislaga beitt gagnvart innanríkisráðherra og Vegagerðinni vegna áhrifa umræddra breytinga á lögum nr. 73/2001 og aðgerða Vegagerðarinnar á samkeppni á áætlunarleiðin milli FLE og Reykjavíkur.

Samkeppniseftirlitið telur að undirbúningi umræddra laga nr. 162/2011 hafi verið ábótavant af hálfu ráðuneytisins. Viðbrögð ráðuneytisins við athugasemdum við frumvarpið og upplýsingagjöf þess til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis var að mati Samkeppniseftirlitsins ámælisverð. Þá gagnrýnir Samkeppniseftirlitið Vegagerðina fyrir undirbúning á samningi stofnunarinnar og SSS um einkaleyfi á almenningsamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins. Telur eftirlitið m.a. að Vegagerðin hafi ekki uppfyllt ákvæði reglugerðar EB nr. 1370/2007, sbr. reglugerð innanríkisráðuneytisins nr. 128/2011 þegar samningurinn var gerður.

Í eftirfarandi undirköflum verður nánar greint frá þessu mati Samkeppniseftirlitsins.

8.1 Mat Samkeppniseftirlitsins á breytingu á lögum nr. 73/2001, sbr. lög nr. 162/2011

Með bréfi, dags. 5. apríl 2013, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum innanríkisráðuneytisins við upphaflegt erindi Kynnisferða. Var ráðuneytinu tilkynnt að Samkeppniseftirlitið hefði til skoðunar hvort ljúka ætti málinu með ákvörðun gagnvart SSS og/eða álitni til m.a. innanríkisráðherra. Í bréfinu var vísað til þeirra breytinga sem gerðar voru á lögum um fólksflutninga í desember 2011 og sjónarmiðum aðila um þær breytingar. Var og farið yfir minnisblað ráðuneytisins um breytingarnar þar sem ráðuneytið setti fram það mat að einkaleyfum til sveitarfélaga væri ætlað að búa í haginn fyrir aukna samkeppni, s.s. með útboðum, og að fargjöld ættu að myndast af framboði og eftirspurn í samkeppni. Í bréfinu óskaði Samkeppniseftirlitið eftir mati á því hvort og þá hvernig innanríkisráðuneytið teldi að einkaleyfi SSS á skilgreindri áætlunarleið og þá umrætt útboð hefði „búið í haginn fyrir aukna samkeppni“ og hvort ráðuneytið teldi að tilboðsgjafar í umræddu útboði hefðu átt þess kost með tilboðum sínum að hafa áhrif á fjárhæð fargjalds.

Svar innanríkisráðuneytisins barst með bréfi, dags. 12. apríl 2013. Í bréfinu kom fram að ráðuneytið teldi að 1. mgr. 7. gr. laga nr. 73/2001 væri fullnægjandi lagaheimild til að framkvæma útboð á þeim verkefnum sem falin væru einkaleyfishafa samkvæmt ákvæðinu. Í svarinu kemur m.a. fram það mat ráðuneytisins að ekkert í frumvarpi sem varð að lögum nr. 162/2011 hindri það að unnt sé að taka út einstaka leiðir, sem beri sig á frjálsum markaði, og láta þjónustu á þeim leiðum vera undirorpna frjálsri samkeppni. Þó beri í þessu sambandi að hafa í huga það hlutverk sem einkaleyfishafi hafi samkvæmt



lögnum, þ.e. að sjá almenningi fyrir samgöngum með fólksflutningabifreiðum og það markmið laganna að reyna að búa svo um hnútana fyrir einkaleyfishafa að hægt sé að tryggja þá lágmarkspjónustu sem þörf sé á, t.d. við flugfarþega í fámennum flugum hvenær sem er sólarhringsins.

Í bréfi innanríkisráðuneytisins segir varðandi skilmála í útboðum einstakra sveitarfélaga að það telji ekki rétt að leggja mat á framkvæmd þeirra heimilda sem lög nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi veiti út frá reglum sem gildi á sviði útboða og samkeppni hér á landi. Hið sama gildi um framkvæmd útboðs SSS á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur, þ.e. hvort og þá hvernig ráðuneytið telji að einkaleyfi SSS á skilgreindri áætlunarleið útboðið hafi „búið í haginn fyrir aukna samkeppni“. Þá taki ráðuneytið ekki afstöðu til þess hvort tilboðsgjafar í útboðinu hafi átt þess kost með tilboðum sínum að hafa áhrif á fjárhæð fargjalds. Loks segir í bréfi ráðuneytisins: „*Tilgangur laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi er skýr og þær heimildir sem löggin veita standast fullilega skoðun. Hvort framkvæmd tiltekinna útboða standist skoðun út frá sjónarhóli útboðs- og samkeppnisréttar verður að telja háð mati annarra stjórnvalda.*“

Eins og áður hefur komið fram lagði ráðuneytið í minnisblaðinu frá 22. nóvember 2011 áherslu á að ekki væri hætt á samkeppnislegri röskun vegna frumvarpsins. Þannig segir t.a.m. í minnisblaðinu:

„Ekki er með neinum hætti verið að hefta samkeppni. Í gildi eru lög um opinber innkaup, nr. 84/2007, sem eiga við um sveitarfélög jafnt sem aðra opinbera aðila. Samkeppnin verður því áfram en fer fram við útboð þar sem fyrirtæki bjóða í að veita bestu mögulega þjónustu með sem minnstri meðgjöf. Í útboðunum verða skilgreindar þær þarfir sem markaðurinn vill að þjónað verði af til þess bærum aðilum, þ.e. kjörnum fulltrúum og fólki á þeirra vegum.“

Þessi sjónarmið eru ítrekuð í minnisblaðinu auk þess sem fram kemur það mat ráðuneytisins að líkur séu á að fargjöld muni lækka. Eins og áður hefur verið sýnt fram á höfðu þessi sjónarmið mikla þýðingu við afgreiðslu Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis á frumvarpinu sem lagði til að það yrði samþykkt sem og varð raunin með lögum frá Alþingi nr. 162/2011.

Með hliðsjón af þessu er vandséð ástæða þess að ráðuneytið telur sig nú ekki geta lagt mat á hvort fullyrðingar þess til Alþingis um t.d. jákvæð samkeppnisleg áhrif frumvarpsins hafi gengið eftir. Ráðuneytið vísar í því sambandi til þess að þessi atriði séu háð mati annarra stjórnvalda. Vegna þessa er rétt að áréttta að við meðferð frumvarpsins var leitað umsagnar Samkeppniseftirlitsins sem varaði við hættunni á þeirri samkeppnisröskun sem frumvarpið gæti haft í för með sér. Ekki var hins vegar orðið við tilmælum Samkeppniseftirlitsins eða annarra aðila sem veittu umsagnir við frumvarpið. Samkeppniseftirlitið bendir á að rannsókn þessa máls leiðir í ljós að framkvæmd laga nr. 162/2011 hefur haft skaðleg áhrif á samkeppni og stríðir gegn markmiði samkeppnislaga. Birtist þetta með skýrum hætti í umræddu útboði SSS vegna áætlunarleiðarinnar milli FLE og Reykjavíkur. Hér að framan hefur verið greint frá þeim sjónarmiðum sem fram



komu í umræddu minnisblaði ráðuneytisins um m.a. að lagabreytingarnar myndu ekki raska samkeppni o.fl. Rétt er að víkja nánar að þessum atriðum.

Ekki ber að eyða samkeppni á áætlunarleiðum sem skila hagnaði

Ein megin rök fyrir lagabreytingunum voru að þær myndu tryggja rekstrargrundvöll almenningsamgangna sem hluta af heildarkerfi í þágu íbúa á tilteknum svæðum. Í ljósi þessa var m.a. lagt til að unnt væri að veita einkaleyfi sem næði til stærra svæðis en lögsagnarumdæmis eins sveitarfélags. Virðist hér byggt á því sjónarmiði að til þess að tryggja umræddan rekstrargrundvöll sé eðlilegt að tekjur af áætlunarleið sem skilar hagnaði séu notaðar til að greiða niður leiðir sem ekki bera sig.

Vegna þessara sjónarmiða vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar um reglugerð EB nr. 1370/2007 sem innanríkisráðuneytið innleiddi í janúar 2011. Sú reglugerð fjallar um þær aðgerðir sem aðildarríki geta gripið til í því skyni að tryggja öruggar og hagkvæmar almenningsamgöngur. Sú meginregla sem ráða má af reglugerðinni er að aðeins skuli grípa til þeirra ráðstafana sem hún heimilar þegar fyrirtæki á samkeppnismarkaði veita almenningsfullnægjandi þjónustu. Af þessu leiðir að ekki skuli grípa til einkaréttar eða annarra ráðstafana ef samkeppni á markaði tryggir viðkomandi samgöngur.

Hér má einnig nefna að í kjölfar setningar laga nr. 162/2011 skipaði innanríkisráðherra starfshóp um skilgreiningu á hlutverki almenningsamgangna og aðgreiningu þeirra frá þjónustu við ferðamenn. Var starfshópurinn skipaður að tillögu meirihluta Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis þar sem fram hafði komið hjá nokkrum umsagnaraðilum að breytingarnar væru til þess fallnar að takmarka frelsi í atvinnurekstri og hindra samkeppni, sérstaklega á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Í starfshópnum voru átta aðilar sem voru fulltrúar ferðaþjónustuaðila og sveitarfélaga. Samkvæmt skipunarbréfi ráðherra var það hlutverk starfshópsins að vera til ráðgjafar um að skilgreina hlutverk almenningsamgangna og aðgreiningu þeirra frá þjónustu við ferðamenn. Nánar tiltekið segir í verkefnaáætlun hópsins að „starfshópurinn kalli eftir og taki saman í greinargerð sjónarmið um samspil ferðaþjónustu og almenningsamgangna og leitist við að koma með ráðleggingar eða tillögur sem nýtast við heildarendurskoðun laga um samgöngur á landi.“

Eitt af því sem starfshópurinn gerði var að óska eftir túlkun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á þremur inngangsgreinum reglugerðar nr. 1370/2007, þ. á m. 8. tl. aðfararorða reglugerðarinnar þar sem segir að „Markaðir fyrir farþegaflutninga þar sem reglur hafa verið afnumdar og þar sem enginn einkaréttur er til staðar skulu halda eiginleikum sínum og starfsháttum að svo miklu leyti sem þeir samrýmast kröfum sáttmálans.“ Óskað var eftir mati ESA á þýðingu þessa liðar varðandi leiðina á milli FLE og Reykjavíkur. Nánar tiltekið segir eftirfarandi í fyrirspurn sem innanríkisráðuneytið sendi f.h. starfshópsins til ESA:

„Umræður hafa verið um leiðina milli flugvallarins í Keflavík og Reykjavíkur, einu leiðina sem er rekin með hagnaði. Þetta er eins og opinberi geirinn sér það leið þar sem almenningsamgöngur eiga við. Ferðaþjónustan sér þetta þannig að þar sem flestir farþegarnir eru ferðamenn sé þessi leið þjónusta við ferðamenn og



ætti að vera utan almennings-samgöngukerfisins og ætti að vera rekin af einkafyrirtækjum á þeirra ábyrgð um að veita nægilega þjónustu á öllum tímum bæði þegar farþegar eru margir og fáir. Hvor sjónarhóllinn er réttur?"

Svar ESA var á þá leið að „liður átta staðfestir hið undirliggjandi markmið reglugerðarinnar að ef þjónusta skilar hagnaði ætti ekki að vera nauðsyn á inngripri ríkisins.“ Í svari ESA er einnig tekið fram að lesa eigi inngangsgreinar reglugerðarinnar með varkárni, þar sem þær séu ekki lagalega bindandi og frekar ætlað að gefa innsýn og bakgrunn í efni gerðanna.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verður að skilja ákvæði reglugerðar nr. 1370/2007 svo að á því sé byggt að hið opinbera hrófla ekki við áætlunarleiðum sem sýnt þykir að geti staðið undir sér. Þá er ljóst sé litið er til 1. gr. reglnanna, þar sem fjallað er nánar um markmið þeirra, að ekki er þörf á því að opinberir aðilar tryggja þjónustu á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur eins og t.a.m. á öðrum áætlunarleiðum á Suðurnesjum sem SSS og Vegagerðin hafa gert samning um, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Þannig hefur í þessu máli verið sýnt fram á að „markaðsöflin“ eru fullfær um að sinna akstri milli FLE og Reykjavíkur.

Hér að framan hefur verið vísað til þess sem fram kom í minnisblaði innanríkisráðuneytisins, að það væri fráleitt „að taka út fyrir“ þær leiðir sem skili hagnaði og „heimila hverjum sem er að afla tekna á þeim eftir hentugleikum“. Þegar framangreint er virt fæst ekki annað séð en þetta sjónarmið innanríkisráðuneytisins sé í mótsögn við reglugerð EB nr. 1370/2007, sbr. reglugerð ráðuneytisins nr. 126/2011 sem fól í sér innleiðingu reglugerðar EB nr. 1370/2007.

Samkeppni ekki tryggð með útboði

Í minnisblaði innanríkisráðuneytisins er því hafnað að fyrirhuguð einkaleyfi takmarki samkeppni. Samkeppnin muni fara fram í gegnum útboð. Er í því sambandi einnig vísað til ákvæða laga nr. 84/2007 um útboð auk þess sem líklegt væri að aðilar í samkeppni myndu sniðganga flug utan álagstíma. Byggt var á sama sjónarmiði við meðferð Alþingis á málinu. Virðist þannig ljóst að meirihluti umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis hafi fallist á það sjónarmið innanríkisráðuneytisins að beiting útboða myndi tryggja samkeppni og var lagt til grundvallar að ákvæði laga um opinber innkaup myndu gilda um slík útboð.

Ljóst er að með útboði SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur verður einum aðila veitt einkaleyfi til að sinna flutningum á flugfarþegum á skilgreindri áætlunarleið. Með öðrum orðum verður þeirri samkeppni sem komið var á fyrir tveimur árum á markaðnum eytt. Þegar hefur verið sýnt fram á að við breytingarnar muni verð hækka og þjónusta skerðast, sbr. umfjöllun um samkeppnisleg áhrif hér að framan.

Í þessu sambandi vill Samkeppniseftirlitið benda á að tilgangur útboða fyrir tilboðshafa er jafnan sá að ná fram sem hagstæðustu verði fyrir tiltekna þjónustu. Með reglulegum útboðum er því unnt að ná fram verði og gæðum þjónustu eins og ef um virka samkeppni væri að ræða til hagsbóta fyrir neytendur. Í því útboði sem hér um ræðir eru



Útboðsskilmálar hins vegar þannig að verð til neytenda er ákveðið fyrirfram af SSS og gert ráð fyrir að tilboðsgjafar þjóði tiltekið hlutfall af því verði. Með öðrum orðum munu kaupendur þjónustunnar, flugfarþegar eða endanlegir neytendur, aldrei njóta hugsanlegs ávinnings af útboðinu. Nú er orðið ljóst að lög nr. 84/2007 eiga ekki við um nefnt útboð samkvæmt úrskurði kærunefndar útboðsmála í máli nr. 36/2012 frá 11. mars 2103 *Kynnisferðir ehf. gegn Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum*. Þá telur Samkeppniseftirlitið að áhyggjur ráðuneytisins um að „aðilar í samkeppni myndu sniðganga flug sem ekki bæru sig“ séu óþarfar. Í þau tvö ár sem samkeppni hefur ríkt á markaðnum hafa bæði Kynnisferðir og IE boðið þjónustu allan sólarhringinn allt árið eða í samræmi við brottfarir og komur áætlunar- og leiguflugfélaga. Þá væri hægt að eyða slíkri óvissu einfaldlega með því að Isavia setti það sem skilyrði fyrir aðstöðu í flugstöðinni að aðilar veittu tiltekna lágmarksþjónustu utan álagstíma.

Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið að framkvæmd útboðs SSS á áætlunarakstri á milli FLE og Reykjavíkur sýni að forsendur löggjafans með umræddri lagabreytingu hafi ekki staðist.

Áætlunarleiðin milli FLE og Reykjavíkur greiðir niður akstur á öðrum leiðum

Innanríkisráðuneytið hafnar því í minnisblaði sínu að flugfarþegar sem nýti sér áætlunarakstur milli FLE og Reykjavíkur greiði niður kostnað við almenningssamgöngur fyrir aðra farþega áætlunarbifreiða á einkaleyfissvæðinu. Samkeppniseftirlitið bendir á að þetta hefur ekki gengið eftir að því er varðar útboð SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Eins og áður er nefnt muni fargjöld hækka við útboðið. Niðurstaða útboðsins er sú að tiltekinn hluti fargjaldsins, þ.e. 1.203 kr. rennur beint til SSS sem væntanlega verður nýttur til að standa undir kostnaði við aðrar áætlunarleiðir á Suðurnesjum. Það þýðir með öðrum orðum að farþegar sem ferðast með flugrútu á umræddri leið munu greiða niður fargjöld farþega á öðrum leiðum sem ekki eru arðbærar. Ályktanir ráðuneytisins standast því ekki. Þá verður að gera athugasemd við þá fullyrðingu í minnisblaði ráðuneytisins að „*Samlegð innan kerfisins sýnir að því fleiri farþegar því lægri kostnaður og því meiri möguleikar á að lækka fargjöld.*“ Í fyrsta lagi er það rökvilla að halda því fram að kostnaður (væntanlega kostnaður handhafa einkaleyfis) lækki eftir því sem farþegum fjölgi. Það má hins vegar liggja á milli hluta í þessu samhengi. Ljóst er hins vegar að meintri lækkun kostnaðar er ekki ætlað af hálfu SSS að leiða til lækkunar fargjalda heldur verður ekki annað séð en að ávinningi af kostnaðarlækkun sé ætlað að renna til SSS og/eða einkaleyfishafans með því að sambandið hafa ákveðið fasta ófrávíkjanlega upphæð fargjalda. SSS hefur þannig með ákvörðun sinni um fargjald í útboði á flugrúttunni hækkað fargjaldið frá þeim fargjöldum sem giltu þegar útboðið fór fram. Er þetta ekki í samræmi við forsendur löggjafans fyrir umræddri lagasetningu.

Akstur á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur er ekki sambærilegur við akstur strætisvagna

Í minnisblaði ráðuneytisins er því haldið fram að akstur á áætlunarleiðinni á milli FLE og Reykjavíkur sé sambærilegur við akstur strætisvagna m.a. vegna þess að sumar leiðir Strætó bs. beri sig en aðrar ekki.



Ekki fæst séð að þessi sjónarmið réttlæti að setja samkeppni skorður á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Hér að framan hefur verið sýnt fram á að það er í samræmi við markmið reglugerðar nr. 126/2007 að „markaðsöflin“ sjái um akstur á leiðum sem standa undir sér. Þá er sá samanburður sem SSS vísar til, þ.e. akstur á milli Reykjavíkur og Akraness/Selfoss sem og strætisvagnaakstur innan höfuðborgarsvæðisins ekki sambærilegur við akstur flugrútu milli FLE og Reykjavíkur jafnvel þó akstur á umræddum leiðum stæði undir sér. Akstri á þessum leiðum er í fyrsta lagi ætlað að þjóna íbúum innan þeirra sveitarfélaga sem ekið er innan eða á milli. Þá er ljóst að t.a.m. fjölfarnar strætisvagnaleiðir innan höfuðborgarsvæðisins eru tengdar öðrum leiðum þar sem farþegar eru færri. Flugrútan er hins vegar ekki tengd neinum öðrum áætlunar- eða strætisvagnaakstri. Hvað sem þessu öllu líður telur Samkeppniseftirlitið þó að vel mætti skoða hvort samkeppni fái þrifist í öðrum áætlunar- og/eða strætóakstri en rekstri flugrútu.

8.2 Mat Samkeppniseftirlitsins á samningi Vegagerðarinnar og SSS um veitingu á einkaleyfi á almenningssamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins

Athafnir stjórnvalda mega ekki ganga gegn þeim markmiðum sem stefnt er að með lögum.¹⁰ Samkeppniseftirlitið telur að skaðleg samkeppnisleg áhrif umrædds útboðs SSS tengist ekki einungis umræddum lagabreytingum heldur að skýringarnar sé einnig að finna í samningi sem Vegagerðin gerði við SSS um veitingu einkaleyfis á almenningssamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins en útboðið var gert á grundvelli samningsins.

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan leitaði Samkeppniseftirlitið skýringa á því hjá Vegagerðinni hvort farið hefði fram mat eða greining á kostnaði vegna áætlunarleiðarinnar milli FLE og Reykjavíkur eða hvort samkeppnisleg áhrif hefðu verið metin áður en umræddur samningur var gerður við SSS. Í ljós kom að engin slík greining hefði farið fram af hálfu Vegagerðarinnar eða að stofnunin hefði farið fram á að SSS framkvæmdi hana áður en samningurinn var gerður.

Samkeppniseftirlitið gagnrýnir að Vegagerðin skuli ekki hafa látið gera ítarlegt kostnaðarmat og greiningu á þeim akstri sem samningur við SSS kveður á um og þá sérstaklega á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur. Í þessu sambandi vísar eftirlitið til umfjöllunar hér að framan um ákvæði 4. gr. reglugerðar EB nr. 1370/2007 en samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að ofgreiða bætur vegna leiða sem standa undir sér. Með öðrum orðum má ekki veita viðkomandi fyrirtæki neina umbun ef ekki er í raun þörf á henni til að tryggja viðkomandi almenningssamgöngur. Þá mega bæturnar ekki raska samkeppni eða vera hærrí en nauðsynlegt er til að standa straum af hreinum kostnaði sem til fellur við að rækja skyldur um opinbera þjónustu, að teknu tilliti til tekna sem það hefur í för með sér og eðlilegs hagnaðar, sbr. 34 tl. aðfararorða reglugerðarinnar.

¹⁰ Trausti Fannar Valsson, Ólögbundin verkefni sveitarfélaga, Stjórnsmál og Stjórnsýsla, 2. tbl. 3. árg. 2007, bls. 99. „Almennt gildir að þegar löggjafinn hefur látið vilja sinn í ljós, beint eða óbeint, jafnvel þannig að sá vilji verði aðeins leiddur af lögum með túlkun þeirra, þá mega athafnir stjórnvalda ekki ganga gegn þeim markmiðum sem löggin stefna að. Athafnir stjórnvalda skulu því til þess fallnar að koma umræddum vilja og markmiðum löggjafans í framkvæmd.“



Af framansögðu er ljóst að umrætt ákvæði leggur skyldur á Vegagerðina að framkvæma nákvæmt kostnaðarmat á þeim leiðum sem stofnunin veitir styrki til en Vegagerðin hefur með höndum framkvæmd reglugerðar nr. 1370/2007 hér á landi enda sækir hún stoð sína í lög nr. 73/2001. Hefur Vegagerðin upplýst Samkeppniseftirlitið um að slíkt mat hafi aldrei farið fram þegar samningur við SSS var gerður. Eins og áður hefur komið fram veitir Vegagerðin 20 milljónir kr. árlega í styrk til SSS til að sinna almenningssamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt samningnum er áætlunarleiðin milli FLE og Reykjavíkur ein af þeim leiðum sem nýtur styrksins. Hér að framan hefur ítarlega verið fjallað um útboð SSS á umræddri áætlunarleið en samkvæmt niðurstöðu útboðsins eiga 61,7% af fargjaldinu eða 1.203 kr. (af 1.950 kr.) að renna til SSS. Eins og fram kemur í töflu 4 hér að framan var heildarfjöldi flugrútuferða árið 2012 um 470 þúsund. Ef gert er ráð fyrir að fjöldi þeirra á ári nú sé um 500 þúsund er ársvelta á leiðinni tæpur einn milljarður króna. Samkvæmt því má gera ráð fyrir að SSS muni árlega hafa a.m.k. um 600 milljónir kr. í tekjur á ári af flugrúttunni milli FLE og Reykjavíkur. Kostnaður mun hins vegar að mestu leyti falla til hjá rekstraraðila flugrúttunnar, þ.e. kostnaður vegna alls reksturs við áætlunarbifreiðar og vegna starfsfólks (launakostnaður o.fl.). SSS mun hins vegar leggja til aðstöðu í og við FLE, fargjaldakerfi og annast farmiðasölu sem fram fer á netinu. Með hliðsjón af þessu er ekki unnt að draga aðra ályktun en að SSS muni fá í sinn hlut mun hærri upphæð en þörf er á til að standa straum af þeim kostnaði sem sambandið mun hafa af flugrúttunni og/eða öðrum áætlunarakstri sem ætla má að standi ekki undir sér. Í þessu samhengi má nefna að við meðferð málsins aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Kynnisferðum um greiðslur frá SSS vegna áætlunaraksturs en fyrirtækið hefur sinnt nær öllum áætlunarakstri á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum og milli svæðisins og Reykjavíkur. Samkvæmt upplýsingum frá fyrirtækinu greiddu SSS um 20,6 milljónir kr. vegna sérleyfisaksturs á árinu 2012. Kynnisferðir greiddu hins vegar SSS tæplega 6,9 milljónir kr. fyrir að fá að aka á milli FLE og Reykjavíkur.

Í ljósi þessa er örðugt að skilja hvers vegna Vegagerðin taldi þörf á að veita SSS styrk að upphæð 20 milljón kr. (m.a. til að sinna akstri flugrúttunnar) þegar ljóst mátti vera að sú leið myndi skila sveitarfélögunum miklum tekjum sem gera má ráð fyrir að hefðu auðveldlega dugað til að greiða með öðrum áætlunarakstri sem ekki stæði undir sér.

Reyndar telur Samkeppniseftirlitið með hliðsjón af framansögðu að líkur séu fyrir því að sú upphæð sem SSS muni hafa í tekjur vegna áætlunarleiðarinnar milli FLE og Reykjavíkur muni duga til að greiða með öllum þeim áætlunarleiðum utan höfuðborgarsvæðisins, hvar sem er á landinu, sem nú eru styrktar með opinberu fé af Vegagerðinni. Þessu til stuðnings má enn fremur benda á að við meðferð málsins var aflað sambærilegra samninga frá Vegagerðinni við önnur landshlutasamtök sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins þar sem viðkomandi samtökum hefur verið veitt einkaleyfi til að sinna áætlunarakstri á ákveðnum svæðum og leiðum. Fyrir utan SSS er um að ræða sex landshlutasamtök sem Vegagerðin hefur gert samninga við. Þessi samtök eru Samband sveitarfélaga í Eyjarfirði og Þingeyjarsýslum (Eyþing), samningur dags. 29. desember 2011; Fjórðungssamband Vestfjarða (FV), samningur dags. 30. júlí 2012; Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS), samningur dags. 26. júlí 2011; Samband sveitarfélaga á Austurlandi (SSA), dags. 22. desember 2011; Samtök sveitarfélaga á



Norðurlandi (SSNV), dags. 29. desember 2011 og Samtök Sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV), dags. 29. desember 2011. Samkvæmt samningum við þessi samtök skuldbinda þau sig til að skipuleggja og tryggja almenningssamgöngur í samræmi við þarfir með því að halda uppi reglubundnum fólksflutningum innan starfssvæða sinna, milli sveitarfélaga á landsbyggðinni og við höfuðborgarsvæðið. Heildarstyrkur sem Vegagerðin veitir árlega til þessara samtaka samkvæmt samningunum er 286 milljónir kr., eða allt að helmingi lægri fjárhæð en gera má ráð fyrir að SSS fái í sinn hlut vegna aksturs, þ.e. áður nefndar u.þ.b. 600 milljónir kr. Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið ekki óvarlegt að ætla að sá 20 milljóna kr. styrkur sem SSS fær frá Vegagerðinni ætti vel að duga til að niðurgreiða hugsanlegt tap vegna áætlunaraksturs innan og á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum sem og aksturs á milli þeirra og höfuðborgarsvæðisins. Til samanburðar má nefna að árlegur styrkur Vegagerðarinnar til FV er 24 milljónir kr. og til SSA 45 milljónir kr. en ekki þarf að fjölyrða um að vegalengdir innan þessara svæða (þ.e. á Vestfjörðum og Austurlandi) sem og fjarlægð sveitarfélaga þar frá höfuðborgarsvæðinu er mun meiri en í tilviki sveitarfélaga á Suðurnesjum. Af framansögðu má því draga þá ályktun að tekjur SSS af flugrútnni geti því sem næst óskiptar runnið til annarra verkefna sveitarfélaganna en almenningssamgangna. Þetta þýðir með öðrum orðum að sterk rök eru fyrir því að flugfarþegum sem þurfa að fara á milli FLE og Reykjavíkur með áætlunarbifreiðum sé ætlað að niðurgreiða almennan rekstur sveitarfélaga á Suðurnesjum.

Af opinberri umræðu og fréttum sem birst hafa í fjölmiðlum undanfarið vegna útboðs SSS má reyndar vera ljóst að það var ekki tilgangur með framkvæmd laga nr. 162/2011 að sveitarfélög á Suðurnesjum myndu hagnast óeðlilega á útboðum sem þessum eða að fjármagn sem fengist með því ætti að fara í annað en uppbyggingu á almenningssamgöngum. Í þessu sambandi má vísa til fréttar sem birtist nýlega í Morgunblaðinu þar sem eftirfarandi er haft eftir innanríkisráðherra:

„Núna er verið að banna okkur að vera samfélag á Suðurnesjum með því að leggja stein í götu þess að við samþættum almenningssamgöngur og flutninga frá Leifstöð, sem hljóta að teljast hluti af almenningssamgöngum á Suðurnesjum. Ef eitthvað er gagnrýnivert er það ef sveitarfélögin nýta ekki fjármagnið til uppbyggingar á almenningssamgöngum á Suðurnesjum. Að því ætti þá að beina gagnrýninni.“¹¹

Vegna þessa vill Samkeppniseftirlitið áréttta að athugun í máli þessu veitir sterkar vísbendingar um að tekjur SSS af flugrútnni verði mun meiri en sem nemur þörf fyrir uppbyggingu á almenningssamgöngum á Suðurnesjum, a.m.k. ef miðað er við fjárveitingar Vegagerðarinnar til annarra landshlutasamtaka sveitarfélaga. Þá er það rangt að í útboðinu, þ.e. farþegaflutningum milli FLE og Reykjavíkur, felist „samþætting“ við almenningssamgöngur á Suðurnesjum. Samkvæmt útboðinu er flugrútnni aðeins ætlað að aka milli FLE og Reykjavíkur með viðkomu í Garðabæ og Hafnarfirði. Þá skal áætlun rútnnar miðast við komur og brottfarir í áætlunar- og leiguflugi. Með öðrum orðum er flugrútnni fyrst og fremst ætlað að sinna þörfum flugfarþega eins og hún hefur

¹¹ Sjá „Gagnrýnir Samkeppniseftirlitið – SE skoðar nánar útboð á flugrútnni“ Morgunblaðið, 3. maí 2013.



gert undanfarin ár og áratugi. Flugrútan mun því ekki með neinum hætti tengjast almenningssamgöngum á Suðurnesjum eða þjóna íbúum í sveitarfélögum þar.

Ámælisvert er einnig að við samningsgerð Vegagerðarinnar og SSS um einkaleyfi til almenningssamgangna á svæðinu, voru áhrif samningsins á samkeppni ekki metin. Í þessu sambandi vill Samkeppniseftirlitið benda á að í áliti eftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda* var þeim tilmælum beint til forsætisráðherra að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Tillögur Samkeppniseftirlitsins í álitinu gera ráð fyrir einfaldri aðferð við samkeppnismat. Þannig er gert ráð fyrir að fjórum grundvallarspurningum verði svarað og svörin skeri úr um það hvort ítarlegra samkeppnismat þurfi að fara fram. Ef þess er þörf þá eru sex stöðluð atriði sem þarf að skoða nánar.

Með hliðsjón af öllu framangreindu og í samræmi við 8. gr. samkeppnislaga, telur Samkeppniseftirlitið þörf á að beina áliti til Vegagerðarinnar þar sem sýnt hefur verið fram á að framkvæmd laga nr. 73/2001, sbr. lög nr. 162/2011 raskar samkeppni.



IV. TILMÆLI TIL INNANRÍKISRÁÐHERRA OG VEGAGERÐARINNAR

Í álitinu þessu er í ljós leitt að breytingar sem gerðar voru í lok árs 2011 á lögum um fólksflutninga og farmflutninga, sem og framkvæmd þeirra, raskar að óbreyttu samkeppni í fólksflutningum með alvarlegum hætti, almenningi og ferðaþjónustu til tjóns. Umræddar breytingar höfðu þann tilgang að skapa samtökum sveitarfélaga aðstæður til þess skipuleggja almenningssamgöngur innan og milli byggðarlaga á sem skilvirkastan og hagkvæmastan hátt. Hins vegar skapaði útfærsla hinna nýju laga um leið hættu á því að hagsmunir almennings af skilvirkri samkeppni í fólksflutningum yrðu fyrir borð bornir og ferðaþjónustu á Íslandi um leið bakað alvarlegt tjón.

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að mikilvægt er að taka til endurskoðunar núgildandi lög og reglur um veitingu á einkaleyfum til almenningssamgangna. Samkeppniseftirlitið telur sýnt fram á að við breytingu Alþingis á lögum nr. 73/2001, sbr. lög nr. 162/2011, hafi meirihluti umhverfis- og samgöngunefndar fallist á þá fullyrðingu innanríkisráðuneytisins að beiting útboða myndi tryggja samkeppni. Virðist einnig hafa verið lagt til grundvallar að ákvæði laga um opinber innkaup myndu gilda um slík útboð. Hér af framan hefur hins vegar verið sýnt fram á að umrætt útboð raskar samkeppni með alvarlegum hætti á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur til skaða fyrir neytendur og ferðaþjónustuna. Þá eiga lög nr. 84/2007 ekki við um nefnt útboð, sbr. úrskurð kæruneftndar útboðsmála í máli nr. 36/2012.

Þessu til viðbótar skorti verulega upp á að fullnægjandi athugun færi fram af hálfu Vegagerðinnar áður en samningur var gerður við SSS um einkaleyfi á almenningssamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins. Ekkert kostnaðarmat fór fram áður en leyfið var veitt af hálfu Vegagerðinnar og ekki gerð nein tilraun til að leggja mat á samkeppnisleg áhrif samningsins. Loks hefur verið sýnt fram á að útboð SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur raskar samkeppni og hefur skaðleg áhrif fyrir neytendur og ferðaþjónustuna.

Í ljósi alls framangreinds og með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til innanríkisráðherra, sem ber ábyrgð á þessum málaflokki, að hann beiti sér fyrir því að komið verði í veg fyrir þær samkeppnishindranir sem leiða af lögum nr. 73/2001, sbr. og lög nr. 162/2011 og þeirri framkvæmd á lögnum sem fjallað hefur verið um hér að framan.

Í tilmælunum er því einnig beint til Vegagerðinnar að stofnun taki þegar í stað til endurskoðunar samning við SSS um einkaleyfi á almenningssamgöngum milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins og að hún beiti sér fyrir því að framkvæmd útboðs SSS á áætlunarleiðinni milli FLE og Reykjavíkur verði stöðvuð. Mikilvægt er að samningurinn uppfylli reglur um mat á kostnaði og raunverulegri þörf fyrir niðurgreiðslu. Ennfremur skal Vegagerðin einungis veita einkaleyfi á þeim leiðum þar sem þess er þörf og að tryggt verði að veiting einkaleyfa raski ekki samkeppni í áætlunarleiðum sem standa undir sér, þá sérstaklega á leiðinni milli FLE og Reykjavíkur þar sem samkeppni hefur ríkt.

Eru tilmælin sett fram í eftirfarandi álitsorðum.



V. ÁLITSORÐ:

Breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 162/2011 og framkvæmd þeirra raskar að óbreyttu samkeppni í fólksflutningum með alvarlegum hætti, almenningi og ferðaþjónustu til tjóns. Útboð Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum á áætlunarakstri milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur raskar samkeppni með alvarlegum hætti til skaða fyrir neytendur og ferðaþjónustuna.

1. gr.

Samkeppniseftirlitið beinir því til innanríkisráðherra að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi, sbr. og lög nr. 162/2011. Við breytingarnar skal hafa hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum og tryggja að framkvæmd nýrra laga raski ekki samkeppni á sviði fólksflutninga hér á landi. Mikilvægt er að við breytingarnar verði m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi atriðum:

1. Gildissvið einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga verði takmarkað við almenningssamgöngur en tekin verði af öll tvímæli um að fólksflutningar í þágu ferðaþjónustu verði undanþegnir einkarétti samkvæmt lögnum.
2. Einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga í skilningi almenningssamgangna verði eingöngu veittur að undangengnu kostnaðar- og samkeppnismati þar sem tekið verði tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á hverri tiltekinni áætlunarleið fyrir sig.
3. Tryggt verði að samkeppni fái að halda sér á þeim áætlunarleiðum þar sem hún er nú þegar til staðar, t.d. á leiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur.
4. Skýra þarf skyldu opinberra aðila til þess að bjóða út framkvæmd fólksflutninga samkvæmt einkaleyfi og stytta verulega þann tíma sem heimilt verður að deila út verkefnum á þeim grunni.

2. gr.

Samkeppniseftirlitið beinir því til Vegagerðarinnar að ógilda strax samning við Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum frá 1. febrúar 2012 um almenningssamgöngur milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins og leita að öðru leyti allra leiða til þess að stöðva áform sambandsins um að koma á einokun á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur.

3. gr.

Verði nýir samningar gerðir við sambönd sveitarfélaga er því beint til Vegagerðarinnar að meta áhrif samninganna á samkeppni. Jafnframt verði



framkvæmt kostnaðarmat á einstökum áætlunarleiðum og nákvæmlega metin þörf fyrir opinber fjárframlög til að sinna almenningsgangum á þeim leiðum.

4. gr.

Samkeppniseftirlitið beinir því einnig til innanríkisráðherra og Vegagerðarinnar að leita þegar í stað allra leiða til þess að stöðva áform Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum um að koma á einokun á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur. Telji ráðuneytið sig ekki hafa heimild til slíkrar íhlutunar er mælt til þess að leitað verði atbeina löggjafans þegar í stað.

5. gr.

Þá ítrekar Samkeppniseftirlitið tilmæli til Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum að stöðva þegar í stað fyrrgreind áform sín um einokun á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson