

Fjárlaganefnd Alþingis
Skrifstofa nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. september 2020

Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvörp er varða ríkisaðstoð til handa Ícelandair

1. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að fjárlaganefnd hefur nú til meðferðar frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2020¹ og frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997². Umsagnarbeiðnir vegna umræddra frumvarpa voru sendar út þann 26. ágúst sl. og var Samkeppniseftirlitið ekki þar á meðal.
2. Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að koma eftirfarandi umsögn á framfæri með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, en þar er kveðið á um það hlutverk eftirlitsins að „benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari“. Af samkeppnislögum leiðir að Samkeppniseftirlitinu ber að vera málsvari almannahagsmuna við mótun laga og reglna sem varða samkeppnismál og framkvæmd samkeppnislaga.

1. Ríkisaðstoðin, ESA og hlutverk stjórnvalda að vernda samkeppni

3. Í framangreindum frumvörpum felst ráðagerð um að að veita Ícelandair Group hf. sjálfskuldarábyrgð frá ríkissjóði á lánum vegna tekjufalls fyrirtækisins í tengslum við heimsfaraldur kórónuveirunnar. Í frumvarpinu er vísað til þess að rekstrargrundvöllur flugfélagsins hafi brostið og að félagið hafi orðið fyrir nær algjöru tekjufalli á fyrri hluta þessa árs. Staða flugfélaga um alla heim hafi einnig farið hriðversnandi í kjölfar útbreiðslu faraldursins.
4. Ríkisaðstoð, líkt og hér er til meðferðar, felur í eðli sínu í sér hvers kyns aðstoð sem veitt er af ríkisfjármunum til þess að ívilna einu fyrirtæki, eða framleiðslu ákveðinna vara, og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni. Þess vegna er ríkisaðstoð að meginreglu til óheimil. Það er síðan á forræði Eftirlitsstofnunar EFTA („ESA“) að veita samþykki fyrir viðkomandi aðstoð.
5. Áform um ríkisaðstoð til handa Ícelandair byggja á b-lið 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sem gerir stjórnvöldum kleift að bæta fyrir tjón sem ákveðin fyrirtæki og atvinnugreinar verða fyrir vegna óvenjulegra atvika, líkt og Covid-19 faraldurinn. Séu slíkar aðstæður fyrir hendi, skal ESA veita samþykki fyrir viðkomandi aðstoð, skilyrðalaust. Af þessu leiðir að um neyðaraðgerð er að ræða sem veitir ESA ekki möguleika til þess að setja ríkisaðstoðinni

¹ Þingskjal 2032 – 969. mál. 150. löggjafarþing 2019-2020.

² Þingskjal 2033 – 970. mál.



skilyrði sem draga úr skaðlegum afleiðingum viðkomandi ríkisaðstoðar. ESA hefur því takmarkaðri heimildir til þess að mæla fyrir um skilyrði fyrir ríkisaðstoðinni heldur en í flestum öðrum tilvikum þegar ríkisaðstoð er til að dreifa, enda byggir hún alla jafna á öðrum lagagrundvelli.

6. Fyrir liggur að ESA hefur samþykkt ríkisaðstoðina, með ákveðnum fyrirvörum. Ekki er því ágreiningur um að ríkisaðstoðin, eins og hún hefur verið kynnt, er í samræmi við gildandi reglur um ríkisaðstoð á Evrópska efnahagssvæðinu.
7. Framkomið samþykki ESA leysir íslensk stjórnvöld hins vegar ekki undan þeirri ábyrgð að draga úr skaðlegum áhrifum viðkomandi ríkisaðstoðar og tryggja virka samkeppni í flugi til og frá landinu, flugtengdri þjónustu og á öðrum þeim sviðum ferðaþjónustu þar sem Ícelandair starfar.
8. Þetta er sérstaklega mikilvægt af a.m.k. tveimur samtengdum ástæðum:
 - a) Virk samkeppni í flugi til og frá landinu og tengdri þjónustu er ein forsenda lífsgæða í nútímasamfélagi, sem og efnahagslegrar velsældar og samkeppnishæfni landsins. Virk samkeppni skapar fyrirtækjum og stjórnendum þess aðhald, knýr fyrirtæki til nýsköpunar og gerir þeim kleift að bjóða lægra verð og betri þjónustu. Samkeppni á þessu sviði gerir Íslendingum og íslenskum fyrirtækjum því betur kleift að tengjast umheiminum. Jafnframt liggur fyrir að samkeppni í flugi til og frá landinu er mikilvæg ástæða þess að ferðaþjónusta hefur náð að vaxa og dafna hér á landi.
 - b) Það að Ícelandair búi við virkt samkeppnislegt aðhald til framtíðar er jafnframt ein meginforsenda þess að áformuð ríkisaðstoð nái tilgangi sínum. Ástæðan er sú að virk samkeppni knýr stjórnendur fyrirtækja til aðhalds, hagræðingar og skynsamlegs rekstrar, um leið og hún eykur líkur á því að aðstoðin skili sér að lokum til viðskiptavina í formi góðrar þjónustu og verðs. Sé ekki hugað að því að Ícelandair búi við samkeppnislegt aðhald, eykst því hættan á því að ríkisaðstoðin skili ekki tilætluðum árangri.
9. Oft er því haldið á lofti að Ícelandair búi við nægt samkeppnislegt aðhald frá erlendum flugfélögum sem keppa um viðskiptavina á leið þeirra til og frá Íslandi eða yfir Atlantshafið. Í úrlausnum sínum hefur Samkeppniseftirlitið hins vegar fært veigamikil rök fyrir mikilvægi þess að gera greinarmun á samkeppni annars vegar „til“ landsins af hálfu flugfélaga sem byggja leiðakerfi sitt á heimastöðvum erlendis og hins vegar samkeppni „frá“ landinu, þar sem leiðakerfið hefur Keflavíkurlugvöll sem grunnpunkt.³ Gríðarlegir hagsmunir eru því fyrir íslenskt efnahagslíf og almenning að samkeppni ríki í síðarnefnda flokknum.
10. Þessu til stuðnings má benda á að starfsemi Iceland Express og síðar WOW air eflði verulega samkeppni í flugsamgöngum til og frá landinu sem leiddi m.a. til verulegra verðlækkana, fjölgunar áfangastaða og aukinnar eftirspurnar. Þessi samkeppni keppnauta sem sinntu áætlunarflugi til og frá Íslandi og notuðu Keflavíkurlugvöll sem heimaflugvöll leiddu því til mikils ávinnings fyrir Íslenskan almenning og fyrirtæki og skapaði forsendur fyrir vexti í íslenskri ferðaþjónustu.
11. Við fall WOW air beindi Samkeppniseftirlitið því til stjórnvalda og þeirra aðila sem færu með eignir þrotabúsins að huga að samkeppnislegum áhrifum ákvarðana sinna og leita leiða til að

³ Sjá hér t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2015 (til Samgöngustofu) og nr. 2/2015 (til innanríkisráðherra) sem varða samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma til flugfélaga á Keflavíkurlugvelli.



búa í haginn fyrir samkeppni í flugsamgöngum frá Íslandi. Í þessu samhengi er það mat Samkeppniseftirlitsins að áform PLAY um að hefja flugrekstur hér á landi séu þýðingarmikil í samkeppnislegu tilliti.⁴

12. Þá er rétt að áréttta að samkeppnishagsmunir á þessu sviði einskorðast ekki við viðkomandi flugfélög heldur einnig flugtengda og afleidda starfsemi. Nefna má sem dæmi að verð og þjónusta í flugafgreiðslu á flugvöllum hefur áhrif á vilja flugfélaga til að fljúga á viðkomandi velli. Samkeppni í flugþjónustu á Keflavíkurflugvelli er þannig mikilvæg forsenda þess að erlend flugfélög fljúgi hingað til lands. Þá verður einnig að huga að tengdum greinum eins og ferðþjónustu í þessu sambandi.
13. Í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins hefur Icelandair verið talið í markaðsráðandi stöðu á mikilvægum mörkuðum. Hafa athuganir eftirlitsins sýnt fram á að miklar aðgangshindranir eru á ýmsum sviðum flugsamgangna og hefur þurft að m.a. að beita íhlutunum gagnvart Icelandair og tengdum fyrirtækjum⁵ eða beina álitum til stjórnvalda m.a vegna sterkrar stöðu félagsins⁶.
14. Ljóst er að Keflavíkurflugvöllur hefur mikla sérstöðu í áætlunarflugi til og frá Íslandi. Flugvöllurinn er eina raunhæfa gáttin í fólksflutningum til og frá landinu en víðast hvar í heiminum byggja ríki fólksflutninga milli landa á fjölbreyttu neti bíla-, lesta-, skipa- og flugsamgangna. Þessi sérstaða kallar á að stjórnvöld leggi sig fram um að tryggja heilbrigða samkeppni í flugi til og frá landinu.

2. Fyrirtæki tengd flugrekstri hafa öll orðið fyrir tjóni

15. Eins og áður er rakið eru áform um ríkisaðstoð til handa Icelandair byggð á b-lið 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sem gerir stjórnvöldum kleift að bæta fyrir tjón sem ákveðin fyrirtæki, í þessu tilviki Icelandair, verða fyrir vegna óvenjulegra atvika. Áformin nú byggja á tjóni sem Covid-19 faraldurinn hefur valdið félaginu.
16. Hinn samkeppnislegi vandi sem stjórnvöld standa frammi fyrir, við ákvörðun um þessa tilteknu ríkisaðstoð, endurspeglast í því að nær öll fyrirtæki í flugrekstri, flugþjónustu og afleiddum greinum á þessu sviði hér á landi hafa orðið fyrir tjóni af sömu orsökum. Það er því eðlilegt að keppinautar Icelandair, á þeim mörkuðum sem félagið og dótturfélög þess starfa, lýsi yfir verulegum áhyggjum af áhrifum ríkisaðstoðarinnar á samkeppni á viðkomandi mörkuðum.
17. Fyrir liggur að Icelandair starfar á ýmsum mörkuðum sem varða flugtengdan rekstur og ferðþjónustu. Icelandair Group er samstæða í fjölbreyttum samkeppnisrekstri og sinnir m.a. flugafgreiðslu bæði fyrir eigin flugvélar og flugvélar keppinauta í áætlunarflugi. Lengi var flugafgreiðsla Icelandair rekin í sérstöku félagi innan samstæðu Icelandair og hét þá IGS ehf.

⁴ Sjá tilkynningu Samkeppniseftirlitsins vegna stöðvunar á rekstri flugfélagsins WOW air, sbr. eftirfarandi slóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/tilkynning-samkeppniseftirlitsins-vegna-stodvunar-a-rekstri-flugfelagsins-wow-air>

⁵ Sjá t.d. þessar úrlausnir:

- Álit nr. 1 og 2/2015, Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli.
- Ákvörðun nr. 5/2013, Samruni WOW Air ehf. og Iceland Express ehf.
- Ákvörðun nr. 11/2007, Kvörtun vegna verðlagningar Icelandair ehf. á fargjöldum til Kaupmannahafnar og London, sbr. dóm Hæstaréttar 9. febrúar 2012 í máli nr. 205/2011.
- Ákvörðun nr. 9/2006, Misnotkun Flugþjónustunnar á Keflavíkurflugvelli ehf. (IGS, dótturfélag Icelandair) á markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. dóm Hæstaéttar 2. október 2008 í máli nr. 640/2007.

⁶ Sjá t.d. álit nr. 1 og 2/2015, Samkeppnishömlur vegna fyrirkomulags við úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli.



en er nú rekin sem deild innan Icelandair. Einnig rekur Icelandair ferðaskrifstofur, annars vegar Vita sem býður aðallega Íslendingum upp á ferðir erlendis og Iceland Travel sem býður útlendingum upp á ferðir og afþreyingu hér á landi. Þá eru bæði Air Iceland Connect sem sinnir áætlunarflugi innanlands og Icelandair Cargo sem annast fraktflug til og frá Íslandi hluti af Icelandair Group.⁷

18. Á þessum mörkuðum starfa jafnframt ýmsir minni keppinautar. Nefna má eftirfarandi starfsemi, en ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða:

- Flugafgreiðsla: Helsti keppinautur Icelandair í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli er Airport Associates en meginstarfsemi þess félags var lengi að sinna flugafgreiðslu fyrir WOW air og áður Iceland Express. Fjallað var um markað fyrir flugafgreiðslu í nýlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2015, *Samruni REA ehf. og Suðurflugs ehf.* Þar kom fram að hlutdeild Icelandair í flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli árið 2019 hefði verið 65-70% og hlutur Airport Associates 30-35%. Kom fram að hlutdeild Icelandair væri líklega vanáætluð þar sem félagið veitti eigin flugrekstri þjónustu á kostnaðargrunni innan samstæðu. Þá kom fram að Icelandair væri eina flugfélagið sem þjónustaði farþegaflug á Reykjavíkurflugvelli. Samkeppniseftirlitið hefur í eldri úrlausnum fjallað um mikilvægi þess að Icelandair búi við samkeppnislegt aðhald í flugafgreiðslu. Að mati eftirlitsins hefði það afar skaðleg áhrif ef ríkisaðstoðin hefði þau áhrif að samkeppni myndi leggjast af eða minnka verulega í flugafgreiðslu, enda mikilvægt að ný félög sjái sér hag í flugi til Íslands og að þau þurfi ekki að treysta á flugafgreiðslu stærsta aðilans í flugi til og frá landinu .
- Innanlandsflug. Air Iceland Connect nýtur mikilla yfirburða í innanlandsflugi. Á stærstu flugleiðum innanlands, þ.e. á milli Reykjavíkur og Akureyrar, Reykjavíkur og Egilsstaða og Reykjavíkur og Ísafjarðar hefur Air Iceland Connect því sem næst notið einokunarstöðu allt frá árinu 2000 þegar Íslandsflug hætti samkeppnisflugi á leiðunum. Aðrir keppinautar í áætlunarflugi innanlands sinna að mestu leyti öðrum leiðum sem eru mun minni að umfangi. Ljóst er að ríkisaðstoð sem styddi við rekstur Air Iceland Connect myndi hafa skaðleg áhrif á fyrirtæki á borð við Flugfélagið Erni eða aðra sem hygðust hasla sér völl í innanlandsflugi.
- Fraktflug til og frá Íslandi: Icelandair Cargo hefur verið talið hafa mikla yfirburði í fraktflugi til og frá Íslandi en félagið sinnir fluginu með tveimur fraktflugvélum auk þess að bjóða upp á frakt í farþegaflugvélum. Eini keppinauturinn á þessu sviði er Bluebird Nordic sem býður upp á flug með einni fraktflugvél sem sinnir áætlun á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu. Fjallað var um fraktmarkaðinn m.a. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2014, *Kaup Haru Holding ehf. á öllu hlutafé í Bláfugli ehf.* Var í ákvörðuninni taldar líkur á því að hlutdeild Icelandair Cargo væri um 90-95% og Bláfugls um 5-10%. Flutningaframboð hefur í meginatriðum ekki breyst frá þessum tíma eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst og má því ætla að hlutdeildin sé svipuð. Í öllu falli er ljóst að Icelandair Cargo nýtur mikilli yfirburða í fraktflugi til og frá Íslandi nú sem áður. Hefur þar einnig mikil áhrif sá fjöldi áfangastaða sem félagið getur boðið viðskiptavinum sínum upp á með því að nýta fraktflugvélar til vöruflutninga, s.s. með ferskan fisk.
- Rekstur ferðaskrifstofa – alferðir til útlanda: Ferðaskrifstofan VITA sem býður Íslendingum alferðir til útlanda er innan Icelandair samstæðunnar. Eru Icelandair og VITA sambætt þannig m.a. að hægt er að nota vildarpunkta sem safnast í flugi með Icelandair

⁷ Sjá nánar á heimasíðu félagsins: <https://www.icelandairgroup.is/companies/>.



til að greiða ferðir. Sem dæmi má nota 15.000 vildarpunkta sem 10.000 kr. greiðslu hjá Icelandair. Eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst er VITA eina ferðaskrifstofan á Íslandi sem er samstarfsaðili Icelandair að þessu leyti.⁸ Á meðal helstu keppinauta VITA eru Heimsferðir, Úrval Útsýn, Plúsferðir og Bændaferðir.

- Rekstur ferðaskrifstofa – ferðir og afbreyting fyrir erlenda ferðamenn: Iceland Travel sinnir starfsemi á þessu sviði sem er viðtæk og ljóst að margir minni keppinautar starfa þar einnig. Samkvæmt upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið aflaði frá Ferðamálastofu snemma á þessu ári í tengslum við ákvörðun nr. 6/2020, *Samruni Nordic Visitor hf. og Terra Nova Sól ehf.* er ljóst að þar eru um 20-25 keppinautar starfandi með umtalsverða starfsemi fyrir erlenda ferðamenn sem koma til Íslands. Iceland Travel er þó langstærsta fyrirtækið.
- Hótelrekstur: Icelandair Group seldi nýlega 75% eignarhlut í Icelandair Hotels en fyrirtækið átti þau að öllu leyti. Fyrir liggur að Icelandair Group mun halda 25% hlut fyrirtækisins í hótelnunum næst þrjú árin en fyrirtækið og kaupandinn hafa skrifað undir kaup- og söluréttarsamninga vegna þess. Ekki liggur fyrir hvort Icelandair muni nýta sér réttin að þrem árum liðnum. Til viðbótar á Icelandair Group 50% hlut í Lindarvatni ehf., en félagið vinnur að byggingu hótels á Landsímareitnum við Austurvöll.⁹ Ljóst er að hagsmunir Icelandair Group í hótelrekstri á Íslandi eru umtalsverðir þrátt fyrir sölu á 75% hlut í Icelandair Hotels.

19. Á sama tíma og áframhaldandi starfsemi Icelandair er mikils virði fyrir þau fyrirtæki sem treysta á greiðar flugsamgöngur, er ljóst af framangreindu að ríkisábyrgð til handa Icelandair getur haft bein og óbein áhrif á fjölda fyrirtækja á fjölbreyttum sviðum flugs, flugtengdrar starfsemi og ferðaþjónustu.

3. Afmörkun ríkisábyrgðarinnar

20. Af framangreindu leiðir að mikilvægt er að áformuð ríkisábyrgð sé afmörkuð eins og kostur er. Varðar það bæði hagsmuni keppinauta á viðkomandi mörkuðum en einnig hagsmuni viðskiptavina og efnahagslífs af virkri samkeppni.
21. Það er skilningur Samkeppniseftirlitsins að umrædd ríkisábyrgð sem ríkissjóður hyggst veita verði tengd með beinum hætti við það tjón sem er til komið vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins á flugrekstur félagsins. Á næstu misserum verði það tjón reiknað og ef útreikningar stjórnvalda sýna að veitt ríkisaðstoð sé hærri en sem nemur tjóninu verði mismuninum skilað til baka til ríkisins.
22. Í skilmálum lánsfjármögnunar er fjallað um takmörkun á nýtingu láns, en þar segir orðrétt:

*„Aðeins verður heimilt að nýta lánalínurnar til að standa skil á **almennum rekstrarkostnaði félagsins**. Til almenns rekstrarkostnaðar teljast m.a. laun og launatengd gjöld, rekstraraðföng, leiga, önnur rekstrartengd gjöld, sammingsbundnar afborganir og vaxtagreiðslur, olíuvarnir vegna vöru- og þjónustuviðskipta, endurgreiðslur til viðskiptavina og reglubundið viðhald.*

⁸ Sjá nánar: <https://vita.is/icelandair-saga-club-vildarpunktar>.

⁹ Sjá nánar: <https://www.vb.is/frettir/eignast-ekki-hotel-landssimareit/155763/>



Félagið getur því ekki nýtt lánalínuna til fjárfestinga eða til að endurfjármagna núverandi skuldbindingar eða flýta greiðslu þeirra.”¹⁰

23. Ólíkt yfirlýstu markmiði ríkisaðstoðarinnar er hins vegar ekki að finna vísun í skilmálum lánsfjármögnunarinnar til þess að nýting á umræddri ríkisaðstoð sé bundin við flugrekstur félagsins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því óljóst að hvaða leyti Icelandair Group muni geta nýtt ríkisaðstoðina til framangreindrar starfsemi sem ekki með beinum hætti felur í sér reglubundið áætlunarflug. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að á öllum framangreindum sviðum er Icelandair í samkeppni við mun minni keppinauta og ljóst er að ríkisaðstoð af því tagi sem um ræðir hefur skaðleg áhrif á samkeppni og rekstur þessara keppinauta sem ekki njóta sambærilegrar fyrirgreiðslu.
24. Með hliðsjón af framangreindu, sbr. og umfjöllun í kafla 2 hér að framan, telur Samkeppniseftirlitið það mikilvægt að stjórnvöld tryggi að áformuð ríkisaðstoð til handa Icelandair afmarkist við flugrekstur félagsins, n.t.t. áætlunarflug til og frá landinu.
25. Á bls. 9 í frumvarpinu er fjallað um þau atriði sem leitt geti til þess að árangur Icelandair verði neikvæðari en áætlun félagsins gerir ráð fyrir og þar með að þörf verði á því að dregið verði á lánalínur. Er þar tilgreint í 2. tl. að eitt af þessum atriðum geti verið að „*aukin samkeppni muni leiða til lægri verða á flugsætum en gert er ráð fyrir*“.
26. Að mati Samkeppniseftirlitsins má skilja þetta sem svo að mæti Icelandair aukinni verðsamkeppni frá keppinautum sínum í áætlunarflugi, og þurfi þar af leiðandi að lækka verð til neytenda með mögulegu tapi, geti það leitt til þess að lánalínur verði virkjaðar.
27. Ekki þarf að fjölýrða um þá skekktu samkeppnisstöðu sem af þessu myndi hljótast fyrir keppinauta. Má í þessu sambandi nefna að PLAY hefur lýst því yfir að félagið muni hefja áætlunarflug á milli Íslands og áfangastaða í Evrópu þegar forsendur skapast. Mikilvægt er að tryggja að ríkisaðstoð til handa Icelandair vinni ekki gegn nýrri samkeppni af þessu tagi. Með því yrðu neytendur, fyrirtæki og íslenskt atvinnulíf svipt ábata af virkri samkeppni, sbr. nánar umfjöllun í málsgreinum 10 og 11 hér að framan.

4. Aðgerðir sem grípa þarf til í tengslum við ríkisaðstoðina

28. Með hliðsjón af öllu framangreindu er ljóst að hin áformaða ríkisaðstoð mun, að öllu öðru óbreyttu, styrkja stöðu Icelandair í samkeppni við starfandi fyrirtæki, eða fyrirtæki sem hyggja á innkomu á þá markaði sem félagið starfar á. Því er mikilvægt að samhliða ákvörðunum um ríkisaðstoð til handa Icelandair taki stjórnvöld upplýsta ákvörðun um það hvernig þau hyggjast standa vörð um virka samkeppni í flugi til og frá landinu, flugtengdri þjónustu og afleiddum sviðum ferðaþjónustu þar sem fyrirsjáanlegt er að ríkisaðstoðin muni hafa skaðleg áhrif á samkeppni.
29. Þannig er mikilvægt að ríkisaðstoðin, komi til hennar, sé hluti af heildstæðri aðgerðaráætlun sem miði að því að vernda samkeppni á þeim mörkuðum sem verða fyrir neikvæðum áhrifum vegna hennar. Án slíkra heildstæðra aðgerða er hætt á því að endurreisn á þessu sviði tefjist, verði örðugri og að stoðin sjálf nái að lokum ekki tilgangi sínum.

¹⁰ Leturbreyting Samkeppniseftirlitsins. Aðgengilegir hér: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/08/27/Helstu-skilmalar-mogulegrar-rikisabyrgdar-a-lansfjarmognun-Icelandair-Group/>.



30. Nefna má í þessu sambandi að í glærुकynningu á ríkisaðstoðinni fyrir fjárlaganefnd, dags. 28. ágúst, voru forsendur fyrir mögulegri aðkomu ríkisins reifaðar í fjórum töluliðum; 1) að hún sé nauðsynleg til að tryggja traustar og órofnar flugsamgöngur, 2) að hún tryggi að til staðar sé flugrekstraraðili sem taki öflugan þátt í efnahagslegri viðspyrnu, 3) að rekstrar- og samkeppnishæfni til lengri tíma sé tryggð og 4) að ráðstöfun almannaþjárfjár og áhætta ríkisins verði takmörkuð við það sem þjóni opinberum hagsmunum umfram hag hluthafa eða lánardrottna. Að mati Samkeppniseftirlitsins liggur fyrir að samkeppnilegt aðhald gagnvart Ícelandair til skemmri og lengri tíma fellur vel að þessari sýn, því samkeppni er forsenda þess að fyrirtækið geti tekið öflugan þátt í efnahagslegri viðspyrnu þegar þar að kemur, rekstrar- og samkeppnishæfni sé tryggð til lengri tíma og að ráðstöfun almannaþjárfjár og áhætta ríkisins verði takmörkuð við almannahagsmuni umfram hag hluthafa og lánardrottna.
31. Með allt framangreint í huga telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að a.m.k. eftirfarandi atriði verði tekin til nánari athugunar:
- a) Tryggt verði að stuðninginn verði aðeins hægt að nýta til flugrekstrar, sbr. nánar kafla 3. hér að framan.
 - b) Áhrif ríkisaðstoðarinnar á keppinauta Ícelandair verði metin og tekin afstaða til þess hvort ástæða sé til stuðningsaðgerða gagnvart þeim til þess að ná fram þeim heildarmarkmiðum sem liggja til grundvallar áformaðri ríkisaðstoð.
 - c) Greina þarf til hvaða aðgerða stjórnvöld geta gripið til þess að draga úr aðgangshindrunum inn á viðkomandi markaði. Þannig getur komið til álita að ríkisaðstoð sé skilyrt, t.d. að því er varðar eftirfarandi þætti:
 - Að skapað sé rými fyrir nýjan keppinaut í áætlunarflugi með framsali afgreiðslutíma.
 - Að viðskiptum sé beint til keppinauta sem starfa í flugtengdri starfsemi, s.s. í flugafgreiðslu.
 - Að starfsemi sem ekki á að njóta ríkisstuðnings sé klofin frá félaginu eða aðskilin fjárhagslega.
 - Að uppkauptur keppinautur sé óheimil á meðan stuðningsins nýtur við.
 - d) Huga þarf sérstaklega að þeirri umgjörð sem stjórnvöld hafa skapað atvinnurekstri á Keflavíkurlflugvelli, sem m.a. endurspeglast í starfsemi Isavia hf. Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum, bæði í álitum og ákvörðunum, fjallað um aðstæður á Keflavíkurlflugvelli, og beint margvíslegum tilmælum til þar tilbærra yfirvalda og stjórnvalda og bent á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðveldari aðgang nýrra keppinauta að markaði, sbr. t.d. áður nefnd álit og nýlega ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2020, *Skipulag og gjaldtaka Isavia ohf. á fjar- og nærstæðum fyrir fólksflutninga við Keflavíkurlflugvöll*. Þá hefur OECD nýlega tekið umgjörð Keflavíkurlflugvallar til skoðunar í tengslum við samkeppnismat á lögum og reglum í ferðaþjónustu. Unnt er að nýta sér ábendingar OECD og vinnu Samkeppniseftirlitsins til þess að styrkja samkeppni í flugtengdum rekstri.
32. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að liðsinna nefndinni frekar við vinnslu málsins, eftir því sem hún kys. Jafnframt skal áréttað að vegna þröngs tímaramma hefur Samkeppniseftirlitið ekki haft tæk á að leita umsagna eða upplýsinga við mótun umsagnarinnar, eins og æskilegt



hefði verið. Af þeim sökum er umsögnin ekki tæmandi og áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma að frekari sjónarmiðum á síðari stigum.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson