



Félag atvinnurekenda
b.t. Ólafur Stephensen
Kringlunni 7
103 Reykjavík

SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsögötu 7 101 Reykjavík
sími: 545 8200 postur@srn.is srn.is

Reykjavík 30. júní 2017
Tilv.: SRN17040137/3.21.2

Efni: Svar við bréfi Félags atvinnurekenda frá 29. apríl síðastliðnum

Vísað er til bréfs Félags atvinnurekenda (FA) frá 29. apríl síðastliðnum þar sem óskað er eftir upplýsingum um hvernig ráðuneytið hafi brugðist við tilmælum Samkeppniseftirlitsins varðandi úthlutun á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli sem fram koma í álitni stofnunarinnar nr. 2/2015.

Nánar tiltekið óskar félagið eftir upplýsingum um hvort ráðherra hafi beitt sér fyrir aðgerðum til að draga úr samkeppnishindrunum við úthlutun afgreiðslutíma og ef svo sé, til hvaða aðgerða hafi verið gripið; og á hinn bóginn, ef ráðuneytið hafi ekkert aðhafst, hvers vegna?

Ráðuneytið hefur kynnt sér álit Samkeppniseftirlitsins og m.a. fundað með fulltrúum þess og Eftirlitsstofnunar EFTA til að ræða með hvaða hætti ráðuneytið gæti beitt sér í samræmi við álit Samkeppniseftirlitsins.

Tilmæli þau sem Samkeppniseftirlitið beindi til ráðuneytisins voru að ráðherra beitti sér fyrir tafarlausum aðgerðum sem miðuðu að því að draga úr þeim samkeppnishindrunum, sem skilgreindar voru í álitinu, og að aðgerðir tækju mið af hagsmunum almennings af virkri samkeppni í áætlunarflugi og að þeim hagsmunum yrði veittur forgangur.

Jafnframt kom fram að liður í aðgerðum væri m.a. að sjá til þess að skilgreining Keflavíkurflugvallar sem flugvallar með skammtaðan afgreiðslutíma yrði tekin til endurskoðunar í samræmi við álitsorð í álitni Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2015. Verði ekki breyting á skilgreiningu flugvallarins var því beint til innanríkisráðherra að hann beitti sér fyrir setningu staðbundinna leiðbeinandi reglna um samkeppnissjónarmið sem samræmingarstjóri hafi til hliðsjónar við úthlutun afgreiðslutíma.

Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að hnekkja því mati Samgöngustofu að Keflavíkurflugvöllur skuli tilnefndur sem flugvöllur í flokki 3 skv. reglugerð (ESB) nr. 95/93, þ.e. flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma. Engar upplýsingar eru um annað en að ákvörðun Samgöngustofu hafi verið í samræmi við lög og byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Ákvörðunin var hvorki kærð til ráðuneytisins né hafa borist kvartanir vegna þeirrar ákvörðunar að viðhalda tilnefningu Keflavíkurflugvallar sem flugvallar í flokki 3.

Setning sérstakra staðbundinna leiðbeinandi reglna á Keflavíkurflugvelli.

Í álitinu beinir Samkeppniseftirlitið því til ráðherra að hann beiti sér fyrir setningu staðbundinna

leiðbeinandi reglna fyrir Keflavíkurflugvöll. Í álitinu er vísað til margvíslegra reglna sem settar hafa verið í öðrum aðildarríkjum EES-svæðisins sem fyrirmynd fyrir setningu slíkra reglna af hálfu stjórnvalda. Reglugerðin sjálf gerir ráð fyrir ákveðnu ferli þegar kemur að setningu staðbundinna leiðbeinandi reglna. Þannig getur hvaða fulltrúi sem er í samræmingarnefnd flugvallar lagt fram tillögu að leiðbeinandi reglum, þær skulu afgreiddar úr nefndinni og samþykktar af þar til bæru stjórnvaldi sem í tilviki Íslands er Samgöngustofa. Ákvörðun Samgöngustofu er jafnframt kæránleg til ráðuneytisins.

Framangreind umfjöllun Samkeppniseftirlitins byggist á ákveðnum misskilningi. Þær reglur sem vísað er til í fjölmörgum ríkjum eru ekki þess eðlis að þær teljist staðbundnar leiðbeinandi reglur í skilningi reglugerðar (EB) nr. 93/95, heldur er um að ræða lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvarðanir rekstraraðila flugvallar sem byggja annað hvort á sjálfstæðum grunni eða ákvæðum í öðrum gerðum Evrópusambandsins, svo sem reglugerð (ESB) nr. 1008/2008, sbr. 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar.

Í raun eru fá dæmi um setningu staðbundinna leiðbeinandi reglna á grundvelli reglugerðar ESB nr. 95/93. Helgast það m.a. af því að inntak þeirra er takmarkað í ljósi þess hversu skýr og tæmandi reglugerð EB nr. 95/93 er varðandi úthlutun afgreiðslutíma. Á vettvangi ESB hefur m.a. verið skoðaðir þá möguleikar að fella út ákvæði reglugerðarinnar um staðbundnar leiðbeinandi reglur þar sem ákvæðið væri óþarft. Slíkt hefur þó ekki verið lagt til þar eð leiðbeinandi reglur geta nýst til að skýra með hvaða hætti skuli bregðast við skorti á afkastagetu á ákveðnum flugvöllum en í þeim má setja fram með skýrum og gagnsæum hætti hvernig brugðist er við tilteknum hamlandi þætti á viðkomandi flugvelli. Efni slíkra reglna getur þó ekki falið í sér sveigjanleika í því hvernig afgreiðslutímum skuli úthlutað, enda myndi slíkt vera andstætt ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 95/93.

Heimildir ráðherra til setningu stjórnvaldsfyrirmæla geta því ekki falið í sér að ráðherra sé heimilt að setja samræmingarstjóra fyrir mæli þegar kemur að úthlutun afgreiðslutíma. Ráðuneytið kom þessum sjónarmiðum á framfæri ítrekað undir meðferð málsins og er miður að ekki hafi verið tekið tillit til þeirra sjónarmiða. Allar líkur eru á því að slíkar aðgerðir ráðherra myndu leiða til sammingsbrotamáls af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA.

Í áliti Samkeppniseftirlitsins er talið að efni slíkra leiðbeinandi reglna geti að minnsta kosti falið í sér eftirfarandi atriði:

- *Að samræmingarstjóri taki tillit til samkeppnissjónarmiða við úthlutun á afgreiðslutímum. Kveðið sé nánar á um rétt nýrra og minni aðila til úthlutunar að teknu tilliti til annarra skyldubundinna viðmiða, s.s. hefðarréttar.*
- *Að samræmingarstjóri framkvæmi mat á samkeppnislegum áhrifum úthlutunar við mat á fyrrgreindum seinni viðmiðum. Kveðið sé nánar á um það í hverju slíkt samkeppnismat sé fólgið.*
- *Upplýsingum sé miðlað til samræmingarstjóra sem gera honum kleift að meta samkeppnisaðstæður á flugvöllum. Kveðið sé á um hvers konar upplýsingar eigi að liggja fyrir að lágmarki og skyldu aðila að láta þær af hendi.*

Í nýlegum dómi Evrópudómstólsins í máli framkvæmdastjórnarinnar gegn Portúgal, í máli nr. c-205/14, kemur fram að aðildarríkjum beri að tilnefna samræmingarstjóra sem sé hlutlaus. Í því felst m.a. að tryggja að aðilum sem óski eftir afgreiðslutímum sé ekki mismunað, ávinningur af auknu frjálsræði skili sér með jöfnum hætti, upplýsingar séu gagnsæjar, það séu ekki samkeppnishindranir, umsýsla afgreiðslutíma sé markviss og að nýir aðilar hafi aðgang að mörkuðum Evrópusambandsins. Þannig er ljóst að það er órjúfanlegur þáttur í starfi samræmingarstjóra að stuðla að samkeppni. Jafnframt kemur fram í dómi Evrópudómstólsins að sjálfstæði og sjálfræði samræmingarstjóra feli í sér að hann þurfi að njóta slíkrar stöðu að hann sé ekki beittur þrýstingi við störf sín.

Rétt er að taka fram að framangreindur dómur féll eftir að Samkeppniseftirlitið gaf út álitið. Það er þó ljóst að með hliðsjón af málflutningi framkvæmdastjórnarinnar í framangreindu máli og niðurstöðu Evrópudómstólsins að reglugerð (EB) nr. 95/93 felur í sér að samræmingarstjóri skuli taka tillit til

samkeppnissjónarmiða við úthlutun afgreiðslutíma. Það að kveða á um rétt nýrra og minni aðila kann þó að brjóta gegn ákvæðum reglugerðarinnar um sjálfstæði og hlutleysi samræmingarstjórans. Ákvæði um með hvaða hætti samræmingarstjóri skuli framkvæma úthlutun kann að sama skapi að vera andstætt ákvæðum reglugerðarinnar. Reglugerð (EB) nr. 95/93 kveður skýrt á um í 7. gr. að flugrekendur sem fljúga til eða hyggjast fljúga til samræmds flugvallar skulu afhenda allar þær upplýsingar sem samræmingarstjóri óskar. Af því leiðir að slík upplýsingamiðlun er þegar tryggð.

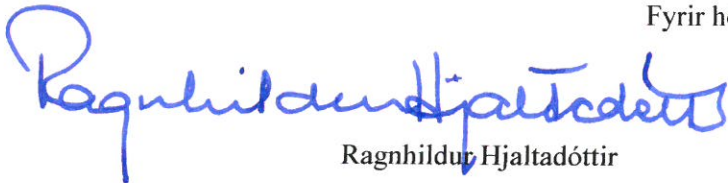
Jafnframt er ljóst að inntak sérstakra staðbundinna leiðbeiningarreglna beinist að takmarkandi þáttum á flugvelli. Samkeppnisstaða á markaði stuðlar ekki að breytingum á afkastagetu flugvallar innan dags eða ársins. Sérstakar aðstæður á Keflavíkurflugvelli, s.s. vegna legu landsins og fjarlægðar frá öðrum ríkjum á innri markaðnum kunna þó að leiða til þess að þörf sé á setningu sérstakra leiðbeiningarreglna fyrir Keflavíkurflugvöll með það að markmiði að auka afkastagetu vallarins eða bregðast við sérstökum aðstæðum. Ráðuneytið mun senda formanni samræmingarnefndar Keflavíkurflugvallar bréf þar sem nefndin verður hvött til að taka til skoðunar hvort ástæða sé til að nefndin samþykki sérstakar leiðbeiningarreglur fyrir flugvöllinn.


Sá mikli uppgangur og vöxtur sem hefur einkennt flugrekstur undanfarin ár hefur stuðst við aukna samkeppni og fjölgun aðila á markaði með ávinningi fyrir neytendur og samfélagið allt. Vöxturinn hefur leitt til aukinnar ásóknar í nýtingu réttinda sem geta talist takmörkuð, hvort sem um er að ræða afgreiðslutíma á flugvöllum eða réttindi á grundvelli loftferðasamninga Íslands við önnur ríki. Líkt og rakið hefur verið í þessu bréfi telur ráðuneytið sér ekki heimilt að bregðast við álit Samkeppniseftirlitsins með beinum hætti, þ.e. að setja sérstakar leiðbeinandi reglur fyrir Keflavíkurflugvöll eða önnur stjórnvaldsfyrirmæli sem ætlað er að hafa áhrif á störf samræmingarstjóra. Ráðuneytið hvetur þó samræmingarnefnd Keflavíkurflugvallar til að taka málið til skoðunar og meta kosti þess og galla að setja sérstakar leiðbeinandi reglur vegna úthlutunar afgreiðslutíma. Ráðuneytið hefur verið upplýst um aðgerðir Isavia ohf. til að stuðla að aukinni dreifingu flugrekenda innan dagsins, m.a. með lækkun gjalda utan háannatíma sem stuðlar að betri nýtingu flugstöðvarinnar og fjölgun flugrekenda sem stunda reglubundið flug hingað til lands.

Að lokum vill ráðuneytið koma því á framfæri að til standi að setja reglugerð um úthlutun réttinda skv. loftferðasamningum og annara sambærilegra réttinda á grundvelli 3. mgr. 146. gr. b loftferðalaga. Í þeirri reglugerð verður gengið út frá því að þegar úthlutað verður takmörkuðum réttindum á grundvelli samninga við önnur ríki skuli gætt að hagmunum neytenda og því að stuðla að aukinni samkeppni. Ráðuneytið vonast eftir

Jafnframt er ráðuneytið, nú sem áður, tilbúið til viðræðna við Félag atvinnurekenda sem og aðra sem láta sér samgöngur varða.

Fyrir hönd ráðherra


Ragnhildur Hjaltadóttir


Sigurbergur Björnsson