

Föstudagur, 29.maí 2020

Ákvörðun nr. 26/2020

Undanþága vegna áhrifa COVID-19 til fyrirtækja sem sinna áætlunarferðum til og frá Keflavíkurflugvelli

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 24. apríl 2020 barst Samkeppniseftirlitinu erindi þar sem óskað var eftir tímabundinni undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga fyrir samstarfi tiltekinna fyrirtækja sem starfrækja áætlunarferðir á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og höfuðborgarsvæðisins á grundvelli samnings við Isavia ohf. Um er að ræða fyrirtækin Hópferðabifreiðar Kynnisferða ehf. (hér eftir „Kynnisferðir“) og Airport Direct ehf. og Reykjavík Sightseeing ehf. (hér eftir saman „Airport Direct“).¹ Í erindinu var einnig óskað eftir undanþágu vegna fyrirtækja á öðru sviði ferðaþjónustu, en tekin verður afstaða til þeirrar beiðnar í sérstöku máli.

Í erindinu kemur fram að undanþágubeiðnin sé sett fram vegna áhrifa COVID-19 á rekstur fyrirtækjanna. Ljóst sé að ástandið hafi áhrif á öll fyrirtæki en áhrifin séu mest á ferðaþjónustuna þar sem tekjurnar hafa nánast þurrkast út en kostnaður stendur eftir. Fyrirtækin leiti nú allra leiða til þess að hagræða og sé undanþágubeiðnin sett fram með það að markmiði.

Fyrirtækin séu skuldbundin samkvæmt samningum við Isavia til þess að viðhalda áætlunarferðum á milli flugstöðvarinnar og höfuðborgarsvæðisins vegna alls farþegaflugs á flugvellinum. Ákveðinn lágmarksfjöldi farþega þurfi til að áætlunarferðir standi undir sér og lág sætanýting leiði til mikils taprekstrar. Fyrirtækin óski því eftir tímabundinni undanþágu til þess að fá að samnýta bílaflota sinn. Tilhögun samstarfsins yrði með þeim hætti að fyrirtækin haldi áfram úti sínum eigin sölusíðum og sölustöðum og selji í samkeppni allar ferðir. Ekkert samráð verði um verð á sætum í einstaka ferðir. Óhjákvæmilega þurfi þó fyrirtækin að skiptast á upplýsingum um rekstrarkostnað þeirra bifreiða sem verði nýttar og ná samkomulagi um kostnaðarskiptingu. Þá yrði markaðshlutdeild fyrirtækjanna einnig höfð í huga við flotastýringar.

Fyrirtækin óska eftir því að undanþágan nái til ársloka 2020 og taki mið af afléttingu ferðatakmarkana í Evrópu, Norður-Ameríku og Asíu. Óvíst sé hvernig sú aflétting muni ganga og því kunní að verða óskað eftir því að undanþágan verði framlengd til allt að sex mánaða eða út júní 2021.

¹ Fyrirtækið Hóp bílar ehf. er samningsaðili Isavia en Airport Direct er undirverktaki.

Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt ferðapjónustufyrirtækjum og samtökum þeirra undanþágu vegna áhrifa COVID-19 á greinina. Með ákvörðun nr. 9/2020 veitti eftirlitið Samtökum í ferðapjónustu (SAF) undanþágu sem gerir þeim betur kleift að grípa til aðgerða sem ætlað er að verja eða auka eftirspurn eftir íslenskri ferðapjónustu og með ákvörðun nr. 12/2020 veitti eftirlitið undanþágu vegna samstarfs ferðaskrifstofa með starfsleyfi frá Ferðamálastofu, sem miðar að því að tryggja að viðskiptavinir þeirra komist til síns heima og takmarka tjón sem hljóttast mun af því fordæmalausa ástandi sem nú ríkir.

Í erindinu kemur fram að samráð hafi verið haft við Ferðamálastofu og SAF um útfærslu erindisins á grundvelli áðurgreindrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2020.

Við meðferð málsins leitaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða Ferðamálastofu og Isavia. Verður sjónarmiða þessara aðila getið í ákvörðuninni eftir því sem á við.

II.

Niðurstaða

Ágreiningslaust er í málinu að umbeðnar aðgerðir falli undir 10. gr. samkeppnislaga og þarfnist því undanþágu í samræmi við 15. gr. sömu laga.

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við hvers konar samkeppnishamlandi samráði fyrirtækja. Um skýringu á þessum bannreglum samkeppnislaga vísast til m.a. ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015, *Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga*.

Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna, enda sé sýnt fram á að aðgerðir sem falla undir undanþáguna;

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflni tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Undanþágubeiðendur, þ.e. Kynnisferðir og Airport Direct, eru stórir aðilar á markaði fyrir hópferðabifreiðar og einu aðilarnir sem sinna sambærilegum áætlunarferðum á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og höfuðborgarsvæðisins. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum fjallað um markaðinn fyrir hópþingreiðaakstur og áætlunarferðir til og frá flugstöðinni, sbr. t.d. nýlega ákvörðun eftirlitsins nr. 44/2019, *Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.* Í málinu kom fram að hlutdeild samrunaaðila (Airport Direct og tengd félög) yrði á bilinu [25-30]% og að stærsti keppinautur þeirra væru Kynnisferðir með [25-30]% hlutdeild. Er því ljóst að aðilar að samstarfinu eru þeir stærstu sem starfa á

hópþifreiðamarkaðnum.² Markaðnum fyrir akstur til og frá flugstöðinni er lýst með ítarlegri hætti í tilvitnaðri ákvörðun, vísast hér til þeirrar umfjöllunar.

Á grundvelli samningsskuldbindinga við Isavia, í kjölfar útboðs félagsins vorið 2017, ber Kynnisferðum og Airport Direct skylda til að hafa áætlunarferðir til og frá flugstöðinni starfræktar allan sólarhringinn, alla daga ársins, í tengslum við allar komur og brottfarir áætlunar- og leiguflugvéla á Keflavíkflugvelli. Önnur hópferðabifreiðafyrirtæki hafa sinnt akstri eftir pöntun til og frá flugstöðinni frá svokölluðum fjarstæðum en framangreind skylda til aksturs hvílir hins vegar ekki þeim fyrirtækjum. Við aðstæður sem þessar, þar sem farþegaflug til og frá landinu hefur nánast lagst af, hafa þessi fyrirtæki því kost á að draga saman starfsemi sína og eftir atvikum taka ákvörðun um að aka ekki umrædda leið, standi hún ekki undir kostnaði. Samningar Kynnisferða og Airport Direct við Isavia setja þeim hins vegar viðbótarskyldur á herðar að þessu leyti.

Í umsögn Isavia segir að félagið hafi þegar gripið til aðgerða til þess að koma til móts við rekstraraðila á flugvellingum, s.s. með niðurfellingu gjalda, greiðslufresti og dregið úr ýmsum þjónustukvöðum með hliðsjón af því ástandi sem skapast hafi. Í sumum tilvikum kalli slíkar aðgerðir á samstarf markaðsaðila eins og t.d. hjá rekstraraðilum hópferðabifreiða. Slíkt samstarf sé háð samþykki Samkeppniseftirlitsins en Isavia telji mikilvægt að slíkt samstarf geti átt sér stað á meðan á þessu tímabundna ástandi stendur.

Í umsögn Ferðamálastofu kemur fram að fyrirtækin hafi orðið fyrir algjöru tekjufalli, eigi í miklum rekstrarerfiðleikum og lausafjárvanda. Stjórnvöld hafi við þær kringumstæður talið ástæðu til að grípa inn í með margháttaðri aðstoð þar sem þeim sé veittur beinn fjárstuðningur og lánaþyrngreiðsla. Þegar fyrstu ferðamenn fari að koma til landsins sé mikilvægt að viðunandi þjónusta sé í boði en ef keyra eigi upp alla afkastagetu fyrirtækjanna eins og ekkert hefði í skorist sé viðbúið að fjárhagslegt tap af því verði mikið. Því séu forsendur til þess að veita undanþáguna en sníða þurfi öllum undanþágum og heimildum í þessu skyni þröngan stakk hvað varðar tíma, því mikilvægt sé einnig að starfsemi innan ferðaþjónustunnar komist í eðlilegt horf sem fyrst.

Flutningur flugfarþega til og frá Keflavíkflugvelli er að mati Samkeppniseftirlitsins afar mikilvægur þáttur í samgöngum til og frá landinu og hefur þar af leiðandi þýðingu í enduruppbyggingu ferðaþjónustu hér á landi þegar núverandi ástand af völdum COVID-19 er yfirstaðið. Fyrir liggur að upp eru komnar fordæmalausar aðstæður þar sem komur og brottfarir flugvéla til og frá flugstöðinni hafa nánast stöðvast og ekki er fyrir séð hvenær flugsamgöngur fara aftur í eðlilegt horf, þótt áform séu uppi um að opna landið þegar líður á júnímánuð.

Samstarf það sem óskað er undanþágu fyrir í málinu snýr eingöngu að flutningum fyrirtækjanna með farþega til og frá Keflavíkflugvelli sem þurfa að fara á milli flugstöðvarinnar og höfuðborgarsvæðisins. Ekki er óskað eftir undanþágu fyrir samstarfi á öðrum þeim mörkuðum sem fyrirtækin eru keppinautar á. Í samstarfinu felst hins vegar stýring á framboði og ákveðin markaðsstýring sem alla jafna væri ekki unnt að heimila.

² Aðilar að samstarfinu eru aðilar SAF en sérstök fyrirmæli gilda gagnvart samtökunum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. [24/2015](#).

Eins og þetta tiltekna mál horfir við telur Samkeppniseftirlitið þó að eftirfarandi atriði hafi sérstaka þýðingu:

- Líta ber til þess að umræddur markaður mótast af því að Isavia, sem er fyrirtæki í eigu ríkisins sem fengið hefur það verkefni að reka flugaðstöðu á Íslandi, hefur skipulagt reglubundna fólksflutninga til og frá Keflavíkurflugvelli með því að standa að útboði á aðstöðu fyrir áætlunarferðir og gert samninga við viðkomandi fyrirtæki á grundvelli þess. Samkeppniseftirlitið hefur áður gert athugasemdir við það hvernig Isavia stóð að þeim útboðum sem liggja til grundvallar núgildandi samningum. Þessar athugasemdir eru raktar í áðurgreindri ákvörðun eftirlitsins nr. 44/2019. Þar eru ítrekuð fyrri tilmæli til Isavia um að gætt verði að því að útboð og leiga á aðstöðu fyrir hópferðabifreiðar við flugstöðina skaði ekki samkeppni og þjóni hagsmunum neytenda. Að mati Samkeppniseftirlitsins má ætla að sú aðferð að krefjast hlutfalls af öllum miðasölutekjum frá rekstaraðilum á nærstæðum hafi leitt til umtalsverðrar hækkunar á verði vegna þjónustunnar og þar með tjóns fyrir neytendur. Isavia brást við þessum tilmælum með bréfi, dags. 3. febrúar 2020, þar sem fram kom að félagið væri reiðubúið til samstarfs við Samkeppniseftirlitið um gerð útboðsskilmála vegna aðstöðu við flugstöðina. Vilji Isavia til að endurskoða núverandi fyrirkomulag skiptir að mati Samkeppniseftirlitsins máli við mat á fyrirliggjandi undanþágubeiðni.
- Meðal annars í ljósi þeirra skuldbindinga sem hvíla samkvæmt framangreindu á undanþágubeiðendum til reglubundinna ferða milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins, er unnt að fallast á þau hagkvæmnisrök sem felast í umbeðnu tímabundnu samstarfi. Með samnýtingu bílaflota er unnt að minnka rekstrarkostnað og stuðla þannig að hagræði sem skilar sér til neytenda.

Að öllu framangreindu virtu veitir Samkeppniseftirlitið undanþágu fyrir samstarfi Kynniferða og Airport Direct vegna áætlaniferða á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og höfuðborgarsvæðisins. Samstarfið er bundið þeim skilyrðum að öll samskipti á milli fyrirtækjanna sé afmarkað við markmið samstarfsins og taki t.a.m. ekki til samræmingar á verði. Ferðamálastofu skal gefinn kostur á að vera þátttakandi í öllum samskiptum sem lúta að samstarfinu en tilgangur þess er að tryggja að Ferðamálastofa geti öðlist yfirsýn yfir þær aðgerðir sem keppinautar á markaðnum grípa til að þessu leyti.

Við útfærslu og framkvæmd samstarfsins skal þess gætt að ekki komi til samræmingar á verði samstarfsaðila með nokkrum hætti. Þá er það jafnframt forsenda samstarfsins að samstarfsaðilar sinni sjálfir eigin markaðsmálum og selji áfram ferðir á áætlunarleiðinni með sjálfstæðum hætti, þ.e. eftir eigin söluleiðum. Samstarfið skal því einungis felast í því að samnýta ferðir hópferðabifreiða fyrirtækjanna á áætlunarleiðinni á undanþágutímabilinu. Þá er samstarfsaðilum einungis heimilt að miðla á milli sín þeim upplýsingum sem teljast nauðsynlegar vegna framkvæmdar samstarfsins.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að samstarf fyrirtækjanna sé tímabundið og taki einungis til þess tíma sem nauðsynlegur er þangað til að regluleg flugumferð hefst að nýju um Keflavíkurflugvöll. Líkt og kynnt hefur verið eru áform uppi um að opna landið þegar líður á júnímánuð sem gæti skapað forsendur fyrir aukinni flugumferð. Á þeim grunni skal, í samstarfi við Ferðamálastofu og Isavia, eigi síðar en 31. ágúst 2020, endurmeta þörf á samstarfinu í ljósi aðstæðna, til dæmis með tilliti til fjölda flugferða til og frá landinu.

Í umsögn Ferðamálastofu kemur fram að telja verði að þrír til sex mánuðir frá því að starfsemi hefist að nýju eigi að gefa viðkomandi fyrirtækjum kost á að meta stöðu sína og taka rekstrarákvarðanir í ljósi þeirrar reynslu sem þá kann að liggja fyrir. Undanþágan er því tímabundin til 31. desember 2020. Kalli aðstæður á það geta samstarfsaðilar sótt um framlengingu undanþágunnar áður en sá tími er liðinn. Samkeppniseftirlitið metur þá hvort framlenging sé nauðsynleg.

Áskilið er að haldin sé skrá yfir samskipti sem falla undir undanþáguna í samræmi við form sem Samkeppniseftirlitið leggur til og að Ferðamálastofa búi yfir þeim gögnum og geti miðlað þeim til Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið hefur haft samráð við Ferðamálastofu við útfærslu á undanþágum vegna áhrifa COVID-19. Það er í kjölfarið hlutverk viðkomandi fyrirtækja í samráði við Ferðamálastofu að útfæra skilvirkt verklag til að framkvæma það samstarf sem undanþága þessi heimilar.

Mun Samkeppniseftirlitið óska eftir upplýsingum frá samstarfsaðilum og Ferðamálastofu um umfang og áhrif aðgerða, þegar þær hafa verið úrfærðar frekar.

III. Ákvörðunarorð:

„Í samræmi 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið hér með Hóþferðabifreiðum Kynnisferða ehf., Airport Direct ehf. og Reykjavík Sightseeing ehf. undanþágu fyrir samstarfi sem miðar að tímabundinni samnýtingu á bifreiðaflota á áætlunarleiðinni á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og höfuðborgarsvæðisins. Er undanþágunni ætlað að gera fyrirtækjunum kræft að bregðast við því fordæmalaus ástandi sem stafar af heimsfaraldri af völdum COVID-19 og efnahagsörðugleikum tengdum honum.

Undanþágan er veitt með eftirfarandi skilyrðum sem falla að þeirri lýsingu sem samstarfsaðilar hafa gefið á aðgerðunum:

- 1. Samstarf og samskipti á milli fyrirtækjanna skal afmarkað við markmið samstarfsins, líkt og því er lýst í ákvörðun þessari. Þannig tekur undanþágan ekki til samræmingar á verði. Gæta skal að því að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar, um önnur atriði en undanþágan nær til, berist ekki á milli fyrirtækjanna.**
- 2. Gefa skal Ferðamálastofu kost á að vera þátttakandi í öllum samskiptum sem lúta að samstarfinu. Halda skal skrá yfir samskipti sem falla undir undanþáguna, í samræmi við form sem Samkeppniseftirlitið leggur til. Sú skrá skal aðgengileg Ferðamálastofu.**
- 3. Eigi síðar en 31. ágúst 2020 skal taka til skoðunar hvort breytingar hafi orðið á forsendum samstarfsins, til dæmis með tilliti til fjölda flugferða til og frá landinu. Þannig verði þörf á samstarfinu metin í ljósi aðstæðna, í samstarfi við Ferðamálastofu og Isavia. Reynist forsendur breyttar skal setja fram áætlun um lok samstarfsins. Reynist forsendur hins vegar**

óbreyttar skal ákveða hvort nauðsyn sé til frekara endurmats á gildistíma samstarfsins.

- 4. Við lok samstarfsins verði teknar saman upplýsingar um umfang og áhrif aðgerðanna og þær kynntar Samkeppniseftirlitinu.**

Undanþágan gildir til 31. desember 2020.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson