

Eintak án trúnaðarupplýsinga.

Ákvörðun nr. 10/2022  
25. apríl 2022

## Kaup Ferðaskrifstofu Íslands ehf. á rekstri Heimsferða ehf.

### Efnisyfirlit

1.	Samantekt og málsmeðferð.....	1
2.	Samruninn.....	5
3.	Nánar um rannsókn málsins .....	6
4.	Markaðir málsins.....	9
5.	Samkeppnisleg áhrif samrunans.....	10
5.1.	Helstu sjónarmið um áhrif samrunans .....	10
5.2.	Markaðshlutdeild og samþjöppun .....	11
5.3.	Samrunaaðilar eru nánir keppinautar en VITA er nánasti keppinautur þeirra.....	12
5.4.	Sterk staða Ícelandair samstæðunnar og breytingar innan hennar .....	13
5.5.	Samkeppnislegt aðhald frá áætlunarflugfélögum og hótelum og möguleg samkeppni .....	14
5.6.	Aðgangshindranir hafa minnkað .....	16
5.7.	Möguleg hagræðing og jákvæð áhrif .....	17
6.	Samrunanum sett skilyrði á grundvelli sáttar við samrunaaðila .....	18
6.1.	Sjónarmið hagsmunaaðila við skilyrði .....	18
6.2.	Um þörf á íhlutun og markmið skilyrðanna .....	19
6.3.	Sjálfstæði FÍ gagnvart Ícelandair Group hf.....	19
6.4.	Aðgengi annarra ferðaskrifstofa að sjálfstæðri framleiðslu FÍ .....	20
6.5.	Endurskoðun skilyrða .....	23
6.6.	Gildistaka og fleira.....	24
	Ákvörðunarorð.....	24
	Viðauki – Skilmálar um heildsölu Ferðaskrifstofu Íslands ehf. á flugsætum í loftfari á vegum félagsins.....	30

### 1. Samantekt og málsmeðferð

- Með ákvörðun þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á kaupum Ferðaskrifstofu Íslands ehf. (hér eftir „FÍ“) á rekstri Heimsferða ehf. (hér eftir „Heimsferðir“), en í kaupunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Lýkur rannsókninni með sátt sem samrunaaðilar hafa gert við Samkeppniseftirlitið þann 22. apríl 2022.
- Þrjár stærstu innlendu ferðaskrifstofurnar höfðu á árunum 2018 og 2019 á bilinu 75-80% markaðshlutdeild á markaði fyrir sölu pakkaferða frá Íslandi. Með kaupum FÍ á Heimsferðum



fækkar þessum þremur ferðaskrifstofum í tvær. Þar að auki hafa verið rík eigna- og viðskiptatengsl milli þriðja stóra keppinautarins (VITA/Icelandair) og FÍ, sem nú kaupir rekstur Heimsferða. Því fólu áform samrunaaðila að óbreyttu í sér mikla samþjöppun, auk þess sem hætta var á verulegri samhæfingu milli stærstu keppinauta.

3. Af þessum sökum er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn sé að óbreyttu til þess fallinn að hindra samkeppni með alvarlegum hætti og geti því ekki gengið eftir án íhlutunar. Þetta mat Samkeppniseftirlitsins sækir stuðning í gögn málsins sem og í þær alvarlegu athugasemdir sem settar voru fram af hálfu smærri keppinauta við meðferð málsins.
4. Það hefur talsverða þýðingu við úrlausn máls þessa að mikil óvissa hefur ríkt um þróun markaða í ferðaþjónustu á meðan á rannsókn hefur staðið en sú óvissa er enn að nokkru leyti til staðar. Á meðan rannsókn eftirlitsins stóð yfir lá ferðaþjónusta í heiminum niðri á tímabili. Hér á landi lágu pakkaferðir til útlanda niðri á fyrstu stigum rannsóknarinnar, en starfsemin hökti síðan af stað með lokunum inn á milli, eftir því sem heimsfaraldri af völdum COVID-19 vatt fram.
5. Þessar aðstæður höfðu veruleg áhrif á rekstrarstöðu ferðaskrifstofa, en þó ber að geta þess að á engu stigi hafa samrunaaðilar byggt málflutning sinn á vörninni um fyrirtæki á fallanda fæti (e. failing firm defense).
6. Hins vegar hafa samrunaaðilar byggt á því að verulegar breytingar hafi orðið og séu að verða á þeim mörkuðum sem þeir starfa á. Þannig hafa samrunaaðilar haldið því fram að hefðbundnar skilgreiningar samkeppnisyrivalda á mörkuðum málsins eigi ekki lengur við, þ.e. að ekki sé lengur hægt að líta á sölu innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum hópferðum/pakkaferðum sem sérstakan markað. Breytingar á markaðnum hafi orðið til þess að pakkaferðir samrunaaðila séu á sama markaði og sjálfbókanir, þ.e. ferðir sem neytendur setja saman sjálfir með því að bóka flug og gistingu í sitt hvoru lagi. Þessar breytingar valdi því að FÍ og Heimsferðir geti ekki lengur, hvor um sig, veitt Icelandair nægilegt samkeppnislegt aðhald. Í því ljósi sé samruninn nauðsynlegur til þess að viðhalda samkeppni.
7. Þá hafa samrunaaðilar einnig byggt á því að með samrunanum skapist hagræði sem geri sameinuðu fyrirtæki kleift að halda úti sjálfstæðri framleiðslu á flugsætum, í samkeppni við aðra aðila.
8. Rannsókn málsins á fyrri stigum studdi ekki þennan máltilbúnað samrunaaðila. Þannig sótti krafa samrunaaðila um breytingu á skilgreiningu markaðar ekki stuðning í sjónarmið margra annarra keppinauta á markaði eða gögn málsins að öðru leyti, sem einkum lýsti starfsemi á mörkuðum fyrir COVID-19. Meðal annars lét Samkeppniseftirlitið MMR framkvæma könnun á meðal viðskiptavina samrunaaðila árið 2019 sem gaf til kynna að stórt hlutfall þeirra liti á sölu pakkaferða frá Íslandi sem sérstaka vöru. Þá sýndu samrunaaðilar ekki með fullnægjandi hætti fram á að röksemdir þeirra um hagræðingu vegna samrunans uppfylltu viðurkennd skilyrði í samkeppnisrétti.
9. Í ljósi þessa frummats Samkeppniseftirlitsins, sem birt var samrunaaðilum í andmælaskjali, freistuðu þeir þess að fá samrunann samþykktan á grundvelli skilyrða sem þeir gerðu tillögu að. Eftir markaðspróf á tillögunum var það niðurstaða eftirlitsins að ekki væri hægt að heimila samrunann á grundvelli þeirra skilyrða sem samrunaaðilar höfðu lagt til.
10. Samrunaaðilar ákváðu því að draga samrunatilkynningu sína til baka og tilkynna um samrunann að nýju, þar sem þess yrði freistað að fá samrunann samþykktan á grundvelli breyttra skilyrða. Jafnframt gæfist tækifæri til þess að rannsaka nánar áhrif samrunans, í ljósi óvissu um þróun markaðarins á tímum Covid-19.



11. Samkeppniseftirlitið tók samrunann því til frekari rannsóknar á grundvelli nýrrar samrunatilkynningar. Við þessa síðari rannsókn höfðu orðið talsverðar breytingar á markaðsaðstæðum. COVID-19 var að losa tök sín á atvinnulífinu og frekari reynsla komin á breytingar sem hafa orðið á flugi til á frá landinu. Þannig er komin meiri reynsla af breytingum sem Ícelandair hefur nýlega gert á starfsemi sinni, annars vegar með því að fella vinsæla áfangastaði í pakkaferðum í ríkara mæli inn í hefðbundið áætlunarflug og hins vegar með því færa að öðru leyti starfsemi ferðaskrifstofu sinnar, VITA, inn í þjónustuframboð Ícelandair. Þá er einnig komin meiri reynsla á starfsemi PLAY, sem hóf að fljúga á meðan rannsókn málsins stóð yfir.
12. Í ljósi þessara breytinga aflaði Samkeppniseftirlitið frekari gagna um veltu, sætaframboð, áætlanir o.fl. til tiltekinna áfangastaða allt fram á árið 2022. Einnig lét Samkeppniseftirlitið framkvæma nýja könnun á meðal viðskiptavina samrunaaðila, sambærilega þeirri sem áður hafði verið gerð, en nú miðað við ferðir og ferðaval á meðan COVID-19 var að ganga yfir, meðal viðskiptavina samrunaaðila árið 2021.
13. Helstu niðurstöður þessarar rannsóknar eru eftirfarandi:
  - Þjónustumarkaður málsins er sala innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi. Þótt breytingar séu að verða á starfsemi á markaðnum eða tengdri starfsemi hafa pakkaferðir áfram skýr sérkenni og fela í sér þjónustu og öryggi sem sker sig frá ferðum sem ferðalangar skipuleggja sjálfir (eigin bókanir/ sjálfbókanir). Kannanir sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma sýna einnig að samrunaaðilar eru nánir keppinautar hvors annars en VITA og ferðaskrifstofustarfsemi á vegum Ícelandair eru nánustu keppinautar samrunaaðila. Ekki er því hægt að fallast á þau sjónarmið samrunaaðila að pakkaferðir og eigin bókanir teljist til sama markaðar. (Sjá kafla 5.2, 5.3 og 5.5.)
  - Eigin bókanir ferðalanga virðast hins vegar veita samrunaaðilum visst samkeppnislegt aðhald. Kannanirnar benda til þess að um fjórðungur viðskiptavina samrunaaðila hefðu bókað flug og gistingu í sitt í hvoru lagi ef þeim hefði ekki staðið til boða að versla við þá ferðaskrifstofu sem þeir keyptu pakkaferð af. Gögn málsins sýna einnig að vægi í sölu einstakra flugsæta í flugi á vegum samrunaaðila sé að aukast, en í því geta falist vísbendingar um að neytendur séu í ríkara mæli tilbúnir að bóka flug og gistingu í sitt hvoru lagi frekar en að kaupa pakkaferð (sjá mgr. 90).
  - Sterk staða Ícelandairsamstæðunnar á markaði málsins og tengdum mörkuðum og nýlegar breytingar hjá samstæðunni hafa aukið það samkeppnislegt aðhald sem ferðaskrifstofur búa við, þar á meðal samrunaaðilar. Ícelandair hefur nýlega sótt inn á áfangastaði í áætlunarflugi þar sem ferðaskrifstofur voru áður sterkar, auk þess sem skipulagsbreytingar hafa miðað að því að samræma í ríkari mæli ferðaskrifstofustarfsemi og áætlunarflug Ícelandair (sjá kafla 5.4).
  - Á árinu 2021 hóf PLAY að fljúga til áfangastaða sem samrunaaðilar höfðu áður sótt á. Hefur þetta aukið framboð á flugsætum til þessara áfangastaða og aukið samkeppnislegt aðhald að því leyti. Frekari reynsla á eftir að koma á áhrif þessa á markaði fyrir pakkaferðir, s.s. hvort PLAY muni sækja inn á þann markað sem lið í þjónustuframboði sínu (sjá nánar kafla 5.5).
  - Undir rekstri málsins hafa aðgangshindranir inn á markaðinn minnkað að því leyti að nýlegar lagabreytingar hafa dregið úr kostnaði vegna tryggingarskyldu pakkaferða. Þá hefur framboð á flugsætum aukist, en skortur á flugsætum skapar hindranir fyrir ekki síst



minni ferðaskrifstofur. Þá bendir gagnaöflun eftirlitsins til þess að nýir aðilar geti náð til sín veltu á markaðnum.

- Þrátt fyrir framangreint er ljóst að öllu öðru óbreyttu leiðir samruninn til verulegrar samþjöppunar á markaði fyrir pakkaferðir frá Íslandi (sbr. nánar kafla 5.2) auk þess sem ekki er hægt að ganga út frá því vísu að mögulegt hagræði skili sér til neytenda (sbr. nánar kafla 5.7). Að mati Samkeppniseftirlitsins er sérstök ástæða til þess að hafa áhyggjur af stöðu smærri keppinauta eftir samrunann, þ.e. einkum stöðu ferðaskrifstofa sem ekki hafa bolmagn til þess að leigja eða reka flugvél á sínum vegum og eru undir samrunaaðilum og innlendum flugfélögum komin um flugsæti.
- Við samrunann eykst einnig hætta á samhæfðri hegðun stærri keppinauta á markaðnum. Eigandi Ferðaskrifstofu Íslands er í hópi stærri hluthafa í Icelandair og FÍ hefur á liðnum árum keypt flug af Icelandair og VITA.

14. Á grunni framangreindra niðurstaðna hafa samrunaaðilar lagt fram tillögur að skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið hefur metið og markaðsprófað. Liggja þessar tillögur til grundvallar þeirri sátt sem samrunaaðilar hafa nú gert við Samkeppniseftirlitið. Með sáttinni skuldbindur sameinað fyrirtæki sig til þess að grípa til eftirfarandi aðgerða sem eru til þess fallnar að koma í veg fyrir samkeppnishindranir sem samruninn myndi að öðrum kosti valda:

- (i) Sameinað fyrirtæki skuldbindur sig til að tryggja sjálfstæði þess gagnvart Icelandair samstæðunni, með því að girða fyrir viðskipti milli fyrirtækjanna nema í nánar skilgreindum tilvikum. Sömuleiðis verði eignatengsl á milli sameinaðs fyrirtækis og Icelandair rofin innan tiltekins tímafrests og girt fyrir beitingu atkvæðisréttar þangað til.
- (ii) Sameinað fyrirtæki skuldbindur sig til að gefa öðrum ferðaskrifstofum færi á að nýta sætaframboð í flugi á vegum sameinaðs fyrirtækis með heildsölu á flugsætum. Í sáttinni eru þessir aðilar nefndir „endurseljendur“. Með því er keppinautum, og þar með neytendum, gefinn kostur á að njóta mögulegrar hagkvæmni sem af samrunanum getur hlotist að mati samrunaaðila. Ferðaskrifstofustarfsemi á vegum Icelandair nýtur ekki þessara réttinda.

15. Í ljósi þeirrar óvissu sem verið hefur um þróun markaðarins á rannsóknartímabilinu, og er að hluta til enn, er í sáttinni kveðið á um endurskoðun hennar. Í því felst að aðilar eru ásáttir um að Samkeppniseftirlitið geti gert breytingar á kjörum og skilmálum heildsölu til hagsbóta fyrir endurseljendur sæta ef í ljós kemur að sáttin og skilmálar sem henni fylgja séu ekki að ná markmiðum sínum. Á hinn bóginn er eftirlitið einnig reiðubúið að falla frá skilyrðum um heildsölu ef í ljós kemur að þeirra sé ekki þörf, vegna breytinga á markaðnum.

16. Með samrunanum er bundinn endir á yferráð Arion banka hf. yfir Heimsferðum, en þau yferráð voru til þess fallin að hindra samkeppni, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2019. Eftir sem áður mun Arion banki fara með stóran eignarhlut í sameinuðu fyrirtæki. Af þeim sökum er að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægt að bankinn gæti áfram að þeim sömu atriðum og fjallað er um í skilyrðum sáttarinnar fram að þeim tímapunkti þegar bankinn hefur selt allan eignarhlut sinn í sameinuðu fyrirtæki.

17. Í samrunaákvörðun þessari er talsvert fjallað um stöðu Icelandairsamstæðunnar á mörkuðum málsins og tengdum mörkuðum. Rétt er að taka fram samrunamál þetta er ekki réttur vettvangur til að rannsaka vísbendingar, ábendingar eða kvartanir um mögulegar samkeppnishindranir sem leiða kunna af stöðu eða háttsemi Icelandair, eða grípa til aðgerða



vegna slíkra hindrana. Full ástæða er hins vegar til þess að fylgjast í framhaldinu með áhrifum Icelandairsamstæðunnar á ferðapjónustumarkaði.

## 2. Samruninn

18. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Í kaupum FÍ á rekstri Heimsferða felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.
19. Um er að ræða láréttan samruna í skilningi c-liðar 1. mgr., sbr. 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga þar sem FÍ kaupir rekstur Heimsferða af Arion banka hf. (hér eftir „Arion banki“) og mun reka Heimsferðir sem sjálfstæða einingu innan FÍ. Kaupin felast ekki í einkahlutafélaginu sjálfu heldur verður því nafnbreytt af hálfu Arion banka í kjölfar samrunans þar sem vörumerkið er andlag kaupanna. Greiðsla fer fram með hlutafé í FÍ.
20. Í samrunaskrá kemur fram að samrunaaðilar telji áhrif samrunans jákvæð. Með samrunanum muni losna um eignarhald Arion banka hf. á Heimsferðum sem Samkeppniseftirlitið hafi talið raska samkeppni sbr. ákvörðun nr. 31/2019. Samruninn muni ekki leiða til þess að Heimsferðir hverfi af markaði heldur verði ferðaskrifstofan áfram rekin sem sérstök eining innan FÍ. Samruninn muni leiða til stærðarhagkvæmni hjá sameinuðu fyrirtæki sem bæti samningsstöðu gagnvart erlendum birgjum, geri sameinuðu fyrirtæki kleift að framleiða eigin flugsæti frá Íslandi allt árið um kring og geti framleitt ferðir á hagstæðari kjörum til neytenda með samnýtingu framleiðsluþátta. Sameinað fyrirtæki muni geta veitt Icelandair samstæðunni, sem m.a. rekur ferðaskrifstofuna VITA, samkeppnislegt aðhald.
21. FÍ er ferðaskrifstofa og starfar samkvæmt leyfi Ferðamálastofu á grundvelli laga nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Endanlegt eignarhald FÍ er að fullu í höndum Pálma Haraldssonar. FÍ á tvö dótturfélög en enginn rekstur fer fram í þeim. Rekstur FÍ fer fram undir vörumerkjunum Úrval Útsýn, Plúsferðir og Sumarferðir. Samkvæmt samþykktum FÍ er tilgangur félagsins rekstur ferðaskrifstofu, ferðatengdur rekstur, smásala og heildsala, rekstur fasteigna og lánastarfsemi. Starfsemin í heild sinni lýtur að skipulagningu og sölu ferða frá Íslandi til áfangastaða erlendis, ýmist með sölu á pakkaferðum eða stökum flugsætum. FÍ selur ferðir til einstaklinga, hópa og fyrirtækja auk þess að skipuleggja viðskiptaferðir fyrir einstaklinga sem ferðast á vegum fyrirtækja.
22. Eigandi FÍ, Pálmi Haraldsson, er jafnframt áttundi stærsti hluthafinn í Icelandair Group hf. sem endanlegur eigandi að 1,49% hlutfjár félagsins í gegnum félögin Sólvöll ehf. og Nupur Holding S.A.<sup>1</sup> Á grundvelli greinar 5 í sátt vegna málsins er honum skylt að selja eignarhlutinn innan [ ] og er óheimilt að hafa afskipti af félaginu hvað eignarhlutinn varðar þangað til.
23. Heimsferðir er ferðaskrifstofa sem starfar á grundvelli ferðaskrifstofuleyfis frá Ferðamálastofu. Starfsemin lýtur að skipulagningu millilandaferða frá Íslandi til áfangastaða erlendis, einkum sólar- og borgarferðir. Heimsferðir hafa verið í eigu Arion banka síðan í júní 2019, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2019. Eini hluthafi Heimsferða er Sólbjarg ehf., sem er að fullu í endanlegri eigu Arion banka. Samkvæmt samþykktum Heimsferða er tilgangur félagsins rekstur ferðaskrifstofu og skyldur rekstur, móttaka erlendra ferðamanna og skyldur rekstur, lánastarfsemi og rekstur fasteigna. Starfsemi Heimsferða lýtur að skipulagningu og sölu ferða

<sup>1</sup> Upplýsingar frá Creditinfo, síðast sótt 25. apríl 2022.



frá Íslandi til áfangastaða erlendis, ýmist með sölu á pakkaferðum eða stökum flugsætum. Heimsferðir selja ferðir til einstaklinga, hópa og fyrirtækja.

24. Arion banki er viðskiptabanki og með starfsleyfi sem slíkur skv. lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Arion banki tók yfir allt hlutafé Heimsferða 20. júní 2019. Samruninn er liður í sölufurli bankans á Heimsferðum, sbr. sátt bankans við Samkeppniseftirlitið. Samruninn varðar ekki þá markaði sem bankinn starfar á. Hins vegar ber að hafa í huga að samruni þessa máls felur ekki í sér að bankinn hætti aðkomu að rekstri ferðaskrifstofa þar sem greiðsla kaupverðs til bankans fer fram með [ ]% hlut í FÍ. Eftir samrunann verður bankinn næst stærsti hluthafinn í hinu sameinaða fyrirtæki.
25. Eignarhald banka í fyrirtækjum í atvinnurekstri getur haft skaðleg áhrif á samkeppni, m.a. vegna óæskilegra hagsmunatengsla. Með sátt við Arion banka í tengslum við yfirtöku bankans á rekstri Heimsferða á árinu 2019 voru sett skilyrði um sölu bankans á eignarhlut í Heimsferðum og tengdum fyrirtækjum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2019, *Yfirtaka Arion banka hf. á TravelCo hf., Heimsferðum ehf. og Terra Nova Sól ehf.* Þrátt fyrir að Arion banki muni ekki lengur hafa yferráð yfir Heimsferðum mun bankinn eiga umtalsverðan eignarhlut í fyrirtækinu. Af þeim sökum er að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægt að bankinn gæti áfram að þeim sömu atriðum og fjallað er um í skilyrðum sáttarinnar fram að þeim tímapunkti þegar bankinn hefur selt allan eignarhlut sinn í sameinuðu fyrirtæki, sbr. og einnig 22. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Mun Samkeppniseftirlitið kalla eftir staðfestingu frá bankanum á því að svo verði.

### 3. Nánar um rannsókn málsins

26. Eins og rakið er í kafla 1 leiddu ákvarðanir samrunaaðila við rekstur málsins til þess að samruninn var tilkynntur í tvígang. Vegna eðlis ferðabjónustumarkaða hafa breytingar sem tengjast Covid-19 og breytingum í flugi frá Íslandi haft veruleg áhrif á framvindu rannsóknarinnar.
27. Rannsókn málsins hófst þegar Samkeppniseftirlitinu barst tölvupóstur um að náðst hefði samkomulag um sölu á rekstri Heimsferða til FÍ þann 24. nóvember 2020. Í kjölfarið átti eftirlitið svokallaða forviðræðufundi með samrunaaðilum og barst síðan samrunatilkynning þann 21. janúar 2021. Byrjuðu frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann að líða næsta virka dag. Samhliða tilkynningunni óskuðu aðilar eftir undanþágu frá banni við því að samruni komi til framkvæmda meðan á rannsókn Samkeppniseftirlitsins stendur, sbr. 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið hafnaði þeirri beiðni þar sem skilyrði ákvæðisins þóttu ekki uppfyllt en benti samrunaaðilum á að undantekning á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga gæti komið til álita vegna afmarkaðs samstarfs samrunaaðila. Væri það hins vegar fyrirtækjanna sem hyggja á samstarf að meta hvort slíkt samstarf væri samrýmanlegt samkeppnislögum.
28. Í aðdraganda tilkynningar samrunans og á meðan á málsmeðferð hefur staðið lýstu allmargir aðilar á ferðabjónustumarkaði alvarlegum áhyggjum af áhrifum samrunans. Hefur sjónarmiða aðila á markaði verið aflað og mat lagt á þau við vinnslu málsins. Auk þess átti Samkeppniseftirlitið forviðræðufundi með samrunaaðilum í aðdraganda tilkynningar um samrunann þar sem umræður um samrunann fóru fram og þeim voru veittar leiðbeiningar.
29. Málið hefur sætt ítarlegri rannsókn af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Eins og jafnan í samrunamálum hefur rannsóknin einkum tekið mið af málalíbúnaði samrunaaðila. Þannig var t.d. nauðsynlegt í málinu að taka skilgreiningar á mörkuðum til ítarlegrar rannsóknar, en samrunaaðilar héldu því fram að Samkeppniseftirlitið gæti ekki haft hliðsjón af skilgreiningum



á mörkuðum sem lagðar hefðu verið til grundvallar í eldri málum sem varða starfsemi ferðaskrifstofa.

30. Með hliðsjón af kröfum samrunaaðila um að horfið yrði frá þeim skilgreiningum á mörkuðum sem samkeppnisyfirvöld og a.m.k. Heimsferðir og Arion banki hefðu byggt á í aðdraganda samrunans, taldi Samkeppniseftirlitið óhjákvæmilegt að taka skilgreiningu markaða í málinu til ítarlegrar rannsóknar. Í því skyni framkvæmdi MMR tvær kannanir meðal viðskiptavina samrunaaðila fyrir Samkeppniseftirlitið. Annars vegar var um að ræða könnun á meðal viðskiptavina samrunaaðila á árinu 2019 sem framkvæmd var í maí og júní 2021. Hins vegar var um að ræða könnun meðal viðskiptavina samrunaaðila árið 2021 sem framkvæmd var í nóvember 2021. Kannanirnar byggðu á sömu spurningum og því var mögulegt að bera saman niðurstöður þeirra til að skoða þróun yfir tíma.
31. Í því skyni að meta stöðu samrunaaðila á markaðnum aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá keppinautum samrunaaðila um veltu ferðaskrifstofa vegna sölu á pakkaferðum og sölu á stökum flugsætum í smásölu til einstaklinga frá Íslandi á árunum 2018, 2019 og 2020. Á síðari stigum málsins hefur Samkeppniseftirlitið aflað ítarlegri upplýsinga um veltu, sætaframboð, áætlanir o.fl. til tiltekinna áfangastaða allt fram á árið 2022 í því skyni að meta hvaða áhrif mögulegar breytingar á markaðsaðstæðum hafi haft á stöðu samrunaaðila.
32. Undir rekstri málsins byggðu samrunaaðilar á því að heimila bæri samrunann m.a. með vísan til aðstæðna í ferðabjónustu í kjölfar Covid-19. Sérstaklega var byggt á því að af samrunanum leiði umtalsverð hagræðing, einkum við sambættingu flugs, sem ekki yrði náð með öðrum hætti. Voru þessir þættir teknir til ítarlegrar athugunar við rannsókn málsins.
33. Með andmælaskjali, dags. 10. júní 2021, lýsti Samkeppniseftirlitið því frummati sínu að samruni FÍ og Heimsferða raskaði samkeppni og því væri tilefni til að grípa til íhlutunar á grundvelli 17. gr. c samkeppnislaga. Að frummati Samkeppniseftirlitsins fælust skaðlegu áhrif samrunans annars vegar í láréttum áhrifum hans á samkeppni. Þannig leiddi samruninn til þess að mikilvægum keppinautum á markaðnum fækkaði úr þremur í tvo, markaðsráðandi staða myndaðist eða styrktist á markaði fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum, samrunaaðilar væru mikilvægir keppinautar hvors annars og að samruninn myndi auðvelda samrunaaðilum og helsta keppinaut þeirra að ná saman um samstilltar aðgerðir. Hins vegar fælust skaðleg áhrif samrunans í lóðréttum áhrifum vegna sterkrar stöðu samrunaaðila á tengdum sviðum, þ.e. sölu á pakkaferðum og framleiðslu á flugsætum til ferðaskrifstofa.
34. Undir meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt tugi funda með samrunaaðilum og öðrum hagsmunaaðilum og aflað ítarlegra gagna. Allt fram undir lok málsmeðferðar vegna fyrri tilkynningarinnar réðst eftirlitið í frekari gagnaöflun til að varpa nánara ljósi á kröfur og sjónarmið samrunaaðila sem komu fram á síðari stigum rannsóknarinnar. Þá var samrunaaðilum í nokkrum áföngum gerð grein fyrir frummati eftirlitsins, s.s. á stöðufundi þann 3. maí 2021, með andmælaskjali þann 10. júní 2021, á fundi og með bréfi 16. júlí 2021, á fundi 23. júlí 2021, með bréfi 18. ágúst 2021 og á fundi 24. ágúst 2021. Í öllum tilvikum var frummat sett fram í því skyni að gefa samrunaaðilum kost á að koma sjónarmiðum á framfæri og bregðast við að öðru leyti. Sjónarmið frá samrunaaðilum varðandi efni ofangreindra bréfa og funda bárust 12. maí, 22. júní, 20. júlí, 28. júlí, 21. ágúst og 25. ágúst 2021.
35. Samrunaaðilar lögðu fram drög að skilyrðum til að bregðast við framangreindu frummati Samkeppniseftirlitsins sem lýst var í andmælaskjali. Var samrunaaðilum ítrekað gefið færi á að móta tillögurnar, m.a. með hliðsjón af leiðbeiningum ESB/EES-réttar. Voru skilyrðin tekin til



ítarlegar rannsóknar á grundvelli frummats eftirlitsins á mörkuðum, aðstæðum á þeim og líklegum samkeppnislegum áhrifum.

36. Sáttaviðræður samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins báru ekki árangur og gripu samrunaaðilar til þess ráðs að afturkalla samrunatilkynninguna þann 26. ágúst 2021. Á sama tíma upplýstu samrunaaðilar um að samruninn yrði tilkynntur að nýju á breyttum forsendum. Á fundi 31. ágúst 2021 voru form og efni nýrrar tilkynningar rædd og var það sameiginlegur skilningur eftirlitsins og samrunaaðila að ný rannsókn yrði byggð á þeim gögnum og sjónarmiðum sem Samkeppniseftirlitið hafði aflað vegna rannsóknar á fyrri tilkynningunni.
37. Í samræmi við umræður á framangreindum fundi samrunaaðila og Samkeppniseftirlitsins barst ný tilkynning um samrunann 10. september 2021. Taldist tilkynningin fullnægjandi frá 21. september þegar samrunagjald var greitt, sbr. bréf SE dags. þann 28. september. Í tilkynningunni vísuðu samrunaaðilar til fyrri meðferðar málsins og til allra gagna sem fyrri tilkynningunni fylgdu, auk gagna og sjónarmiða samrunaaðila sem lögð voru fram undir rekstri þess máls. Tilvísun til fyrri tilkynningar og rannsóknar málsins var forsenda þess að síðari tilkynningin taldist fullnægjandi.
38. Þótt tilkynningunni fylgdu uppfærðar tillögur að skilyrðum lögðu samrunaaðilar samt sem áður áherslu á að Samkeppniseftirlitið myndi rannsaka nánar breytingar á markaðnum, sem samrunaaðilar töldu að væru að eiga sér stað í tengslum við m.a. Covid-19.
39. Rannsókn málsins á grunni seinni tilkynningarinnar hefur einkum snúið að því að meta hvernig breytingar á markaðsaðstæðum hafi áhrif á stöðu samrunaaðila og hvort og þá hvernig hægt yrði að setja samrunanum skilyrði til að mæta neikvæðum áhrifum hans á samkeppni. Fólst hún m.a. í framkvæmd könnunar meðal viðskiptavina samrunaaðila árið 2021, öflun gagna frá markaðsaðilum um veltu og sætaframboð til tiltekinna áfangastaða árið 2021 og áætlana fyrir árið 2022 og samtölum, fundum og skriflegum samskiptum við keppinauta, aðra hagaðila og samrunaaðila.
40. Á fundi 8. desember 2021 kynnti Samkeppniseftirlitið helstu atriði úr viðbótar gagnaöflun fyrir samrunaaðilum. Á meðal þeirra gagna voru umsagnir hagsmunaaðila og niðurstöður neytendakönnunar og veitti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum færi á að koma að athugasemdum. Athugasemdir bárust frá samrunaaðilum 16. desember. Þann 24. janúar 2022 átti eftirlitið fund með samrunaaðilum þar sem niðurstöður frekari gagnaöflunar um þróun markaðarins voru kynntar samrunaaðilum, ásamt frummati eftirlitsins í kjölfar rannsóknarinnar og var samrunaaðilum gefið færi á að koma að athugasemdum. Uppfærðar tillögur að skilyrðum bárust frá samrunaaðilum 28. janúar.
41. Í kjölfar frekari viðræðna voru tillögurnar sendar í markaðspróf á meðal hagsmunaaðila með tölvubréfum, dags. 21. febrúar 2022. Bárust svör frá tíu aðilum en auk þess átti Samkeppniseftirlitið fundi með hluta af þeim aðilum sem skiluðu umsögn vegna tillagnanna. Af svörunum voru fjórir aðilar sem gerðu athugasemdir við skilyrðin en sex aðilar töldu ekki tilefni til þess að gera athugasemdir.
42. Í bréfi til samrunaaðila, dags. 25. febrúar 2022, var gerð ítarleg grein fyrir gagnaöflun eftirlitsins og niðurstöðum markaðsprófs á sáttartillögum samrunaaðila frá 9. febrúar 2022 og samrunaaðilum boðið til fundar til að koma að sjónarmiðum og ræða mögulegar breytingar á sáttartillögum. Vegna kröfu samrunaaðila um að halda fundinn í eigin persónu og vegna Covid-veikinda seinkaði þeim fundi til 16. mars sl.





43. Uppfærðar tillögur bárust frá samrunaaðilum 17. mars. Með bréfi 23. mars 2022 var gerð ítarleg grein fyrir frummati Samkeppniseftirlitsins og að það teldi gagnaöflun í málinu lokið, að öðru leyti en því sem varðaði yfirstandandi sáttarviðræður og útfærslu mögulegra skilyrða.
44. Í kjölfarið átti Samkeppniseftirlitið ítarlegum viðræðum við samrunaaðila um skilyrðin og útfærslu þeirra. Átti eftirlitið m.a. fundi með samrunaaðilum 16., 24. og 28. mars og 5. apríl 2022 þar sem skilyrðin og útfærsla þeirra var rædd og þau uppfærð m.t.t. þeirra athugasemda sem höfðu komið fram. Leiddu þessar viðræður til sáttar, dags. 22. apríl 2022, sem ítarlega er gerð grein fyrir í kafla 6.

#### 4. Markaðir málsins

45. Við rannsókn á samruna verður að byrja á að skilgreina þann markað eða þá markaði sem hann hefur áhrif á. Annars vegar er um að ræða vöru- eða þjónustumarkað og hins vegar landfræðilegan markað.
46. Í málinu sem leiddi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2019, *Yfirtaka Arion banka hf. á TravelCo hf., Heimsferðum ehf. og Terra Nova Sól ehf.*, töldu samrunaaðilar að Heimsferðir störfuðu á markaði fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum hópferðum/pakkaferðum til og frá Íslandi með leigu- eða áætlunarflugi.
47. Í samrunaskrá vegna þessa samruna er byggt á því að sú skilgreining eigi ekki lengur við og að breytingar á markaðnum hafi gert það að verkum að þær pakkaferðir sem samrunaaðilar selji séu á sama markaði og eigin bókanir (sjálfbókanir), þ.e. ferðir sem neytendur setja saman sjálfir með því að bóka flug og gistingu í sitt hvoru lagi.
48. Á upphafsstigum málsins á árinu 2021 leitaði Samkeppniseftirlitið umsagna frá markaðsaðilum, ýmist ferðaskrifstofum eða flugfélögum. Í umsögnum sjö ferðaskrifstofa var talið að skilgreina ætti markaðinn sem sölu innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum. Í umsögn VITA voru almennt ekki gerðar athugasemdir við þá skilgreiningu á mörkuðum sem fram kemur í samrunatilkynningunni en á fundi Samkeppniseftirlitsins með forsvarsmanni ferðaskrifstofunnar bentu sjónarmið hans til þess að VITA liti á markaðinn með svipuðum hætti og umræddar sjö ferðaskrifstofur. Á fundum með PLAY og Icelandair kom fram að félögin liti á önnur flugfélög sem sína helstu samkeppnisaðila og ferðaskrifstofur séu í þeirra huga fyrst og fremst viðskiptavinir, en ekki keppinautar.
49. Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins sem birt var samrunaaðilum í júní 2021 kom fram það frummat Samkeppniseftirlitsins að gögn málsins sýndu að sala innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum pakkaferðum frá Íslandi með leigu- eða áætlunarflugi væru einn markaða málsins. Þær breytingar sem þá höfðu orðið á þeim mörkuðum sem ferðaskrifstofur starfi á hafi ekki gefið til kynna að pakkaferðir og ferðir sem einstaklingar bóka sjálfir teljist til sama markaðar.
50. Í kjölfarið andmæltu samrunaaðilar frummati Samkeppniseftirlitsins og drógu til baka fyrri samrunatilkynningu í ágúst 2021. Í kjölfar móttöku seinni samrunatilkynningar í september 2021 hefur Samkeppniseftirlitið farið í ítarlega viðbótarrannsókn og frekari gagnaöflun til að meta frekar staðgöngu milli pakkaferða sem ferðaskrifstofur bjóða upp á og ferða sem fólk setur saman sjálf. Meðal annars voru framkvæmdar tvær kannanir í tengslum við rannsókn þessa máls.
51. Það er niðurstaða rannsóknarinnar að ekki sé hægt að fallast á þann málalíbúnað samrunaaðila að pakkaferðir og eigin bókanir (sjálfbókanir) teljist til sama markaðar. Þótt breytingar séu að verða á markaðnum eða tengdri starfsemi hafa pakkaferðir áfram skýr sérkenni og fela í sér



þjónustu og öryggi sem sker sig frá ferðum sem ferðalangar skipuleggja alfarið sjálfir. Að mati Samkeppniseftirlitsins styðja hvorki sjónarmið aðila á markaði né erlend fordæmi málatilbúnað samrunaaðila að þessu leyti. Hins vegar gefa breytingar á markaðnum það til kynna að mörkin á milli þessara tveggja markaða séu að verða óskýrari. Þá hefur það þýðingu við mat á máli þessu að vægi áætlunarflugs til vinsælla áfangastaða hefur aukist á undanförunum misserum. Fjallað er nánar um þessa þróun í köflunum hér á eftir.

52. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins er að þjónustumarkaður þessa máls sé sala innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir til þess að starfsemi erlendra ferðasala og bókunarsíða tilheyri ekki sama markaði og sala innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum. Erlendar ferðaskrifstofur markaðssetja ekki pakkaferðir frá Íslandi, viðskiptavinir á markaðnum líta almennt ekki á erlendar ferðaskrifstofur sem staðgönguþjónustu við innlendar ferðaskrifstofur og í fordæmum frá Samkeppniseftirlitinu og erlendum samkeppnisyfirvöldum hafa markaðir fyrir sölu á pakkaferðum verið skilgreindir sem landsmarkaðir.
53. Hvað landfræðilegan markað málsins varðar töldu samrunaaðilar hann ekki lengur vera bundinn við Ísland líkt og í ákvörðun nr. 31/2019. Erlendir aðilar keppi við samrunaaðila án þess að hafa hér starfsstöð eða ferðaskrifstofuleyfi og netviðskipti hafi aukist sem geri það að verkum að staðsetning ferðþjónustuveitenda skipti ekki lengur máli.
54. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins er að landfræðilegur markaður þessa máls er Ísland.

## **5. Samkeppnisleg áhrif samrunans**

55. Í þessum kafla er fjallað um það hvort samruninn hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreindu mörkuðum málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga.

### **5.1. Helstu sjónarmið um áhrif samrunans**

56. Eins og fram hefur komið telja samrunaaðilar áhrif samrunans vera jákvæð. Með samrunanum muni losna um eignarhald Arion banka hf. á Heimsferðum sem Samkeppniseftirlitið hafi talið raska samkeppni sbr. ákvörðun nr. 31/2019. Samruninn muni ekki leiða til þess að Heimsferðir hverfi af markaði heldur verði ferðaskrifstofan áfram rekin sem sérstök eining innan FÍ. Samruninn muni leiða til stærðarhagkvæmni hjá sameinuðu fyrirtæki sem bæti samningsstöðu gagnvart erlendum birgjum, geri sameinuðu fyrirtæki kleift að framleiða eigin flugsæti frá Íslandi allt árið um kring og geti framleitt ferðir á hagstæðari kjörum til neytenda með samnýtingu framleiðsluþátta. Sameinað fyrirtæki muni geta veitt Icelandair samstæðunni, sem m.a. rekur ferðaskrifstofuna VITA, samkeppnislegt aðhald.
57. Í upphafi málsins óskaði Samkeppniseftirlitið umsagna frá 18 keppinautum samrunaaðila. Níu keppinautar tjáðu sig um samkeppnisleg áhrif samrunans. Í umsögnum fimm keppinauta birtust áhyggjur af því að samþjöppun vegna samrunans yrði töluverð, báðir samrunaaðilar hafi haft mikla markaðshlutdeild hvor um sig og erfitt yrði fyrir minni aðila að keppa við sameinað fyrirtæki. Einn keppinautur var jákvæður í garð samrunans í umsögn hans komu m.a. fram sjónarmið um að sameinað fyrirtæki myndi ekki geta hagað sér án tillits til keppinauta, þótt samþjöppun myndi aukast. Í þremur umsögnum var afstaða keppinautanna til samrunans hvorki jákvæð né neikvæð.



58. Í ágúst 2021 átti Samkeppniseftirlitið fundi með níu markaðsaðilum, sjö ferðaskrifstofum og tveimur flugfélögum, þar sem leitað var frekari sjónarmiða um samkeppnisleg áhrif samrunans. Á síðari stigum rannsóknarinnar aflaði eftirlitið ítrekað sjónarmiða frá samrunaaðilum og hagsmunaaðilum. Höfð var hliðsjón af þeim sjónarmiðum við úrlausn málsins.

## 5.2. Markaðshlutdeild og samþjöppun

59. Markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Við mat á markaðshlutdeild er að jafnaði stuðst við upplýsingar hlutaðeigandi fyrirtækja um tekjur þeirra vegna sölu á vöru og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila almanaksári eða eftir atvikum fleiri undangengnum árum, sbr. t.d. ársreikninga eða árshlutauppgjör eða nánari sundurliðun á tekjum eftir því sem við á í hverju máli.
60. Til að leggja mat á stærð þeirra markaða sem Samkeppniseftirlitið telur að samruninn hafi áhrif á var send upplýsingabeiðni til fyrirtækja sem selja pakkaferðir þann 10. mars 2021. Beðið var um veltu fyrirtækisins vegna sölu á pakkaferðum árin 2018, 2019 og 2020, sundurliðað eftir því hvort um hafi verið að ræða hópferðir, ferðir seldar til einstaklinga eða viðskiptaferðir (seldar fyrirtækjum í gegnum fyrirtækjapjónustu). Þar sem aðstæður á markaðnum voru óvenjulegar árið 2020 vegna heimsfaraldurs covid-19 gefa upplýsingar fyrir það ár ekki rétta mynd af markaðnum og verður því áhersla lögð á árin 2018 og 2019 í þessari umfjöllun.
61. Rök eru fyrir því að skipta markaðnum fyrir sölu pakkaferða upp eftir því hvort pakkaferðirnar séu bókaðar sem hópferðir eða seldar til einstaklinga. Hér verður markaðurinn fyrir sölu pakkaferða fyrst og fremst skoðaður án slíkrar aðgreiningar þar sem athugun Samkeppniseftirlitsins hefur leitt í ljós að aðgreiningin hafði ekki efnisleg áhrif á niðurstöðu málsins. Ekki verður fjallað frekar um viðskiptaferðir þar sem hlutdeild samrunaaðila gefur ekki tilefni til að samruninn hafi áhrif á þeim markaði.
62. Heildarvelta á markaðnum fyrir pakkaferðir var [10-15] ma.kr. árin 2018 og 2019. Þrjú fyrirtæki, báðir samrunaaðilar auk VITA/Icelandair, voru áberandi stærst og stóðu samanlagt undir rúmlega 75% af markaðnum bæði árin. Bændaferðir komu þar nokkuð á eftir með [5-10]% hlutdeild og aðrir keppinautar voru með innan við 5% hlutdeild. M.v. framangreint voru FÍ og Heimsferðir annað og þriðja stærsta fyrirtækið á markaðnum fyrir samruna en eftir samrunann verður hið sameinaða fyrirtæki stærst með [45-50]% hlutdeild.
63. Ef markaði fyrir pakkaferðir er skipt niður eftir því hvort um sé að ræða pakkaferðir seldar til einstaklinga eða til hópa breytist samanlögð hlutdeild samrunaaðila lítið, en hvor samrunaaðila fyrir sig er sterkari á öðrum markaðnum, FÍ í sölu pakkaferða til einstaklinga og Heimsferðir í sölu til hópa.
64. Velta á markaði fyrir sölu pakkaferða til einstaklinga nam [9-10] ma.kr. árin 2018 og 2019. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðila var [45-50]%. Á þessum mögulega markaði var FÍ með hærri hlutdeild af samrunaaðilum, [25-30]% og Heimsferðir [15-20]%. Hlutdeild Icelandair samstæðunnar var [30-35]% árið 2018 og [35-40]% árið 2019.
65. Velta á markaði fyrir sölu pakkaferða til hópa nam [2-3] ma.kr. árin 2018 og 2019. Sameiginleg hlutdeild samrunaaðila var [35-40]% árið 2018 og [40-45]% árið 2019. Á þessum mögulega markaði voru Heimsferðir með hærri hlutdeild af samrunaaðilum, [30-35]% en FÍ með [5-10]%. Hlutdeild Icelandair samstæðunnar var [20-25]% árið 2018 og [15-20]% árið 2019.
66. Auk markaðshlutdeildar samrunafyrirtækja og keppinauta þeirra líta samkeppnisyfirvöld til samþjöppunar á markaðnum í heild sinni við mat á áhrifum samruna. HHI stuðullinn, sem er



talinn vera ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hversu mikil samþjöppun á markaði sé, er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem eru á þeim markaði sem við á. Við mat á áhrifum samruna á samþjöppun á markaði er litið til gildis HHI stuðulsins bæði fyrir og eftir samruna sem og þeirrar breytingar sem á stuðlinum verður við samrunann.

67. Samþjöppun á markaðnum, mæld með HHI stuðli, var 2.163 stig árið 2019. M.v. hlutdeild markaðsaðila sama ár eykst samþjöppun vegna samrunans um 1.017 stig og verður 3.180 stig eftir samrunann.
68. Eins og fjallað er um í þessari ákvörðun eru vísbendingar um að markaðsaðstæður hafi tekið breytingum á sl. misserum. Því er hætta á því að ef markaðshlutdeildarupplýsingar frá árunum 2018 og 2019 séu lagðar til grundvallar við mat á markaðsstyrk samrunaaðila í kjölfar samrunans, gefi þær ekki alfarið rétta mynd af markaðsstyrk samrunaaðila.
69. Þó benda kannanir Samkeppniseftirlitsins til þess að samrunaaðilar séu nánir keppinautar en VITA sé hins vegar nánasti keppinautur beggja samrunaaðila. Sterk staða Ícelandair samstæðunnar, skipulagsbreytingar innan hennar og sókn Ícelandair inn á áfangastaði í áætlunarflugi þar sem ferðaskrifstofur voru áður sterkar, hefur hér einnig áhrif. Fjallað er nánar um þetta í köflum 5.3 og 5.4 hér á eftir.
70. Þá hefur samkeppnislegt aðhald frá áætlunarflugfélögum aukist undir rekstri málsins auk þess sem eldri fordæmi eru fyrir því að áætlunarflugfélög hafi hafið ferðaskrifstofustarfsemi þegar tækifæri hafa verið til staðar til innkomu á markaðinn á vettvangi WOW Air. Framvinda í þjónustuframboði t.d. PLAY að þessu leyti á eftir að koma í ljós. Fjallað er nánar um framangreint í kafla 5.5 hér á eftir.
71. Undir rekstri þessa máls hafa einnig orðið breytingar á lagaumgjörð markaðarins sem dregið hafa úr aðgangshindrunum að honum. Fjallað er nánar um þetta í kafla 5.6 hér á eftir.
72. Eins og rakið er í kafla 5.7 er það mat Samkeppniseftirlitsins að með því að heimila samrunann á grundvelli skilyrða þá stuðli það að áframhaldandi sjálfstæðri framleiðslu hins sameinaða félags á flugsætum sem auki val neytenda og veiti áætlunarflugfélögum samkeppnislegt aðhald, um leið og skilyrði eru sett til að vinna gegn hindrunum sem samruninn myndi ella leiða af sér, m.a. gagnvart smærri keppinautum. Leiðir framangreint til þess að framboð verður að öllum líkindum meira en það hefði ella orðið í sölu pakkaferða.
73. Með hliðsjón af framangreindu verður veruleg samþjöppun með samruna þessum þegar horft er til hlutdeildar samrunaaðila á árunum 2018 og 2019. Hins vegar hafa, eins og rakið er í ákvörðun þessari, orðið breytingar á markaðsaðstæðum frá 2019 sem eru til þess fallnar að draga úr markaðsstyrk samrunaaðila og um leið vægi framangreindra mælikvarða við mat á áhrifum þessa samruna.

### **5.3. Samrunaaðilar eru nánir keppinautar en VITA er nánasti keppinautur þeirra**

74. Til að leggja m.a. mat á það samkeppnislega aðhald sem samrunaaðilar búa við af hendi hvors annars, annarra ferðaskrifstofa sem og annarra valmöguleika viðskiptavina þeirra, s.s. eigin bókana, voru framkvæmdar tvær kannanir í tengslum við rannsókn þessa máls.
75. Hlutfall viðskiptavina Heimsferða sem hefðu leitað til VITA, ef ekki hefði verið í boði að bóka ferð með Heimsferðum, var [45-50]% árið 2019 og [30-35]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem hefðu leitað til Fí var [25-30]% árið 2019 og [15-20]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem hefðu bókað flug



og gistingu sitt í hvoru lagi var [15-20]% árið 2019 og [25-30]% árið 2021. Hér ber að hafa í huga að í fyrri könnun á meðal viðskiptavina Heimsferða svöruðu aðeins 68 svarendur í samanburði við 374 í seinni könnuninni. Leiðir það til þess að vikmörk niðurstaðnanna í fyrri könnuninni eru há.

76. Hlutfall viðskiptavina FÍ sem hefðu leitað til VITA ef ekki hefði verið í boði að bóka ferð með FÍ var [40-45]% árið 2019 og [35-40]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem hefðu leitað til Heimsferða var [15-20]% árið 2019 og [15-20]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem hefðu bókað flug og gistingu sitt í hvoru lagi var [20-25]% árið 2019 og [20-25]% árið 2021.
77. Þegar viðskiptavinir voru spurðir hvort, og þá hjá hvaða aðilum, þeir hefðu gert samanburð á verði og gæðum áður en ferðin var keypt, sést einnig að VITA er náinn keppinautur beggja samrunaaðila. Svarendur voru beðnir að velja alla þá aðila sem þeir hefðu gert samanburð hjá og gátu því valið marga svarmöguleika, ýmist aðrar innlendar ferðaskrifstofur eða aðra kosti, s.s. að bóka flug og gistingu í sitt hvoru lagi. Því er samanlagt hlutfall svarenda fyrir alla svarmöguleika hærra en 100%.
78. Hlutfall viðskiptavina Heimsferða sem gerðu samanburð hjá VITA áður en ferðin var keypt var [35-40]% árið 2021 og [25-30]% árið 2019. Hlutfall þeirra sem gerðu samanburð við Úrval Útsýn, Sumarferðir og Plúsferðir var [35-40]%, [20-25]% og [25-30]% árið 2019 og [25-30]%, [15-20]% og [15-20]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem skoðuðu þann möguleika að bóka flug og hótél á eigin vegum var [20-25]% árið 2019 og [15-20]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem gerði engan samanburð áður en ferð var bókuð var [35-40]% árið 2019 og [55-60]% árið 2021.
79. Hlutfall viðskiptavina FÍ sem gerðu samanburð hjá VITA áður en ferðin var keypt var [40-45]% árið 2019 og [40-45]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem gerðu samanburð við Heimsferðir var [40-45]% árið 2019 og [40-45]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem skoðuðu þann möguleika að bóka flug og hótél á eigin vegum var [15-20]% árið 2019 og [25-30]% árið 2021. Hlutfall þeirra sem gerði engan samanburð var [35-40]% árið 2019 og [40-45]% árið 2021.
80. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að VITA sé nánasti keppinautur beggja samrunaaðila, hvort sem litið er niðurstöðu kannana sem náði til viðskipta við félögin árið 2019 eða 2021. Þá eru samrunaaðilar nánir keppinautar og eigin bókanir virðast veita samrunaaðilum visst samkeppnislegt aðhald.

#### **5.4. Sterk staða Icelandair samstæðunnar og breytingar innan hennar**

81. Samrunaaðilar hafa haldið því fram að staða Icelandair samstæðunnar, bæði á mörkuðum fyrir áætlunarflug og ferðaskrifstofustarfsemi, sem og fjárhagslegur styrkur samstæðunnar, sé almennt þess eðlis að aðrir aðilar á markaðnum geti ekki hagað sér án tillits til hennar.
82. Icelandair Group hf. er móðurfélag m.a. Icelandair, sem er áætlunarflugfélag, og VITA, sem er ferðaskrifstofa. Félagið er skráð í kauphöll og býr yfir mun sterkari fjárhagslegri stöðu en samrunaaðilar eða aðrar ferðaskrifstofur, hvort sem litið er til umsvifa, veltu, eigna eða eigin fjár. Í samrunaskrá fjölluðu samrunaaðilar um að lóðrétt samþætting samstæðunnar væri til þess fallin að styrkja stöðu VITA og hamlaði samkeppni á markaðnum fyrir pakkaferðir. Aðrir aðilar á markaðnum, þ.m.t. samrunaaðilar, gætu ekki hegðað sér án tillits til Icelandair samstæðunnar.
83. Samrunaaðilar hafa jafnframt haldið því fram að áhrif lóðréttrar samþættingar megi m.a. sjá út frá hlutdeild FÍ í viðskiptum við Icelandair. Í gegnum tíðina hafi FÍ verið stór kaupandi að flugsætum í áætlunarflugi og sumarið 2008 hafi þau viðskipti velt um 3 milljörðum kr. Sama ár hafi Icelandair stofnað VITA og í beinu samhengi við vöxt VITA hafi hlutdeild Ferðaskrifstofu



Íslands í viðskiptum við Ícelandair hrapað og sé í dag í kringum [ ]. Þannig hafi Ícelandair alla möguleika á að gera út af við aðra aðila á markaðnum með því að beina viðskiptum frá sjálfstæðum keppinautum yfir til VITA.

84. Ícelandair hefur sótt inn á áfangastaði í áætlunarflugi sem ferðaskrifstofur voru áður sterkar á, auk þess sem gerðar hafa verið skipulagsbreytingar á samstæðunni sem fela í sér meiri samræmingu í þjónustuframboði VITA og flugfélagsins sjálfs. Við rannsókn málsins kom fram að Ícelandair hefði í hyggju að færa ferðaskrifstofustarfsemi inn í þjónustuframboð Ícelandair, þannig að hægt yrði að bóka pakkaferðir á a.m.k. tiltekna áfangastaði á heimasíðu Ícelandair, og að fleiri sólaráfangastaðir myndu bætast við leiðakerfi Ícelandair á komandi misserum. Stærstur hluti starfsemi VITA yrði fluttur úr skrifstofum ferðaskrifstofunnar yfir til Ícelandair.<sup>2</sup> Af nýlegum breytingum á vefsíðu Ícelandair má sjá merki þess að félagið hafi hrint þessum fyrirætlunum í framkvæmd en hægt er að bóka ýmsar pakkaferðir (flug og hótél/íbúð) á vefsíðu félagsins.
85. FÍ hefur á liðnum árum keypt flug af Ícelandair og VITA, ásamt því sem eignatengsl hafa verið á milli fyrirtækjanna. Að mati Samkeppniseftirlitsins skapar þetta hættu á samhæfðri hegðun á markaðnum í ljósi sterkrar stöðu FÍ og Ícelandair samstæðunnar á markaðnum. Unnið er gegn þessu með setningu skilyrða í máli þessu, sjá nánar kafla 6.3 í þessari ákvörðun og greinar 5 og 6 í sáttinni.
86. Með hliðsjón af framangreindu er það ljóst að staða Ícelandairsamstæðunnar á mörkuðum málsins og tengdum mörkuðum hefur eðli máls samkvæmt þýðingu við mat á samruna þessum en nýlegar breytingar innan hennar hafa aukið það samkeppnislega aðhald sem ferðaskrifstofur búa við af hendi samstæðunnar. Þá er rétt að halda því til haga að á meðan á rannsókn málsins stóð naut Ícelandair stuðnings frá stjórnvöldum sem til þess var fallinn að raska samkeppni.<sup>3</sup>
87. Rétt er í þessu sambandi að taka fram að samrunamál þetta er ekki vettvangur til þess að rannsaka vísbendingar, ábendingar eða kvartanir um mögulegar samkeppnishindranir sem leiða kunna af stöðu eða háttsemi Ícelandair, eða til að grípa til aðgerða vegna slíkra hindrana. Full ástæða er hins vegar til þess að fylgjast í framhaldinu með áhrifum Ícelandairsamstæðunnar á ferðaþjónustumarkaði.

## 5.5. Samkeppnislegt aðhald frá áætlunarflugfélögum og hótélum og möguleg samkeppni

88. Undir rekstri málsins hafa samrunaaðilar byggt á því að áætlunarflugfélög veiti starfsemi þeirra samkeppnislegt aðhald og því leiði samruninn ekki til þess að samrunaaðilar geti beitt markaðsstyrk sínum til að hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði fyrir pakkaferðir. Neytendur séu tilbúnari en áður til þess að bóka flug og gistingu á eigin vegum í stað þess að kaupa pakkaferð af ferðaskrifstofu,
89. Eins og áður greinir lét Samkeppniseftirlitið framkvæma tvær kannanir á meðal viðskiptavina samrunaaðila, sem lið í rannsókn á afmörkun markaðar og þróun í vali og hegðun viðskiptavina. Niðurstöður þeirra sýna ekki með afgerandi hætti fram á þá þróun sem samrunaaðilar halda fram. Hlutfall viðskiptavina samrunaaðila sem hefðu bókað flug og gistingu í sitt í hvoru lagi, ef ekki hefði verið mögulegt að bóka pakkaferð með FÍ, jókst um 3,6% á milli kannanna, eða úr [20-25]% árið 2019 í [20-25]% árið 2021. Hlutfall viðskiptavina sem gerði samanburð á verði og

<sup>2</sup> <https://turisti.is/2021/12/aukid-samstarf-vita-og-icelandair/>

<sup>3</sup> Sjá m.a. umsögn Samkeppniseftirlitsins til fjárlaganefndar Alþingis, dags. 1. september 2020, vegna frumvarpa er varða ríkisaðstoð til handa Ícelandair, slóð: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2020/Umsogn-9-2020.pdf>



gæðum pakkaferðarinnar sem viðkomandi fór í og þess að bóka flug og hótél á eigin vegum jókst um 2,47% á milli kannanna, eða úr [15-20]% árið 2019 í [20-25]% árið 2021.

90. Á hinn bóginn getur aukið vægi í sölu stakra flugsæta í starfsemi samrunaaðila bent til þess að neytendur séu í ríkara mæli tilbúnir til að bóka flug og gistingu í sitt hvoru lagi frekar en að kaupa pakkaferð. Árin 2018 keypti meginþorri viðskiptavina FÍ pakkaferð, en [90-95]% af seldum flugsætum voru seld sem hluti af pakkaferð árið 2018 og [80-85]% árið 2019. Árið 2021 (janúar til nóvember) var hlutfall sæta sem seld voru sem pakkaferð komið niður í [50-55]%, þ.e. tæpur helmingur viðskiptavina fyrirtækisins kaus að setja saman sína eigin ferð. Árið 2018 voru [55-60]% flugsæta sem Heimsferðir seldu seld sem hluti af pakkaferð, [55-60]% árið 2019 en hlutfallið árið 2021 (janúar til nóvember) var [45-50]%.  
91. Þá ber þess að geta að flugfélagið PLAY hóf á árinu 2021 að fljúga til sólarlanda/áfangastaða, s.s. Alicante, Las Palmas, Málaga, Mallorca og Tenerife. Hefur þetta aukið framboð á flugsætum til þessara áfangastaða og er til þess fallið að auka samkeppnislegt aðhald að því leyti.  
92. Til marks um þetta má skoða sætaframboð til Tenerife. Árið 2019 var sætaframboð Icelandair samstæðunnar til Tenerife [50-60 þúsund] sæti, [65-70]% með Icelandair og [30-35]% með VITA. Árið 2021 voru framboðin sæti til Tenerife [40-50 þúsund] og nánast alfarið seld í gegnum Icelandair, [90-95]% en [5-10]% í gegnum VITA. Sætaframboð PLAY til Tenerife voru [10-20 þúsund] sæti árið 2021.  
93. Framboð samrunaaðila til Tenerife dróst saman á milli ára. Árið 2019 var sætaframboð Heimsferða [10-20 þúsund] sæti og FÍ [5-10 þúsund], samtals [20-30 þúsund] sæti. Árið 2021 var framboð Heimsferða [0-5 þúsund] og framboð FÍ [0-5 þúsund], samtals [5-10 þúsund] sæti.  
94. Í tölum frá spænskum flugmálayfirvöldum sem fjallað var um í frétt á vefmiðlinum Túrasta þann 12. apríl sl. kemur fram að í janúar og febrúar 2022 hafi 22 þúsund farþegar flogið milli Íslands og Tenerife. Af þeim hafi 52% farþeganna flogið með Icelandair og VITA og 27% með PLAY. Afgangurinn, um 20%, hafi ferðast á vegum samrunaaðila með leiguflugfélaginu Neos.<sup>4</sup>  
95. Að mati Samkeppniseftirlitsins er málefnalegt að líta til þess samkeppnislega aðhalds sem áætlunarflugfélög veita fyrirtækjum sem starfa á markaði fyrir pakkaferðir. Flugfélög, sem búa yfir einna mikilvægasta aðfanginu í framleiðslu pakkaferða, flugsætum, geta með nokkuð auðveldu móti lagt aukna áherslu á sölu pakkaferða. Fordæmi eru um slíkt á íslenska markaðnum. Icelandair starfrækir eins og áður segir sína eigin ferðaskrifstofu, VITA. Ferðaskrifstofan Gaman ferðir hóf starfsemi árið 2012, ári eftir að WOW air hóf starfsemi, og var frá upphafi í nánú samstarfi við WOW air. Flugfélagið keypti síðan helmingshlut í ferðaskrifstofunni árið 2015 og átti hann þar til félagið varð gjaldþrota árið 2019.<sup>5</sup> Framangreint gefur vísbendingu um að flugfélagið PLAY, eða nýjar ferðaskrifstofur í samstarfi við flugfélagið, geti komið inn á markaðinn á þennan hátt. Temprar þetta möguleika samrunaaðila til þess að beita markaðsstyrk sínum til þess að hækka verð eða draga úr gæðum á markaði fyrir pakkaferðir.  
96. Samkeppniseftirlitið hefur mögulegt samkeppnislegt aðhald frá áætlunarflugi til hliðsjónar við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Samhliða hefur eftirlitið hugað að samkeppnisstöðu annarra ferðaskrifstofa. Setning skilyrða í máli þessu leiðir einnig til þess að dregið er úr mögulegri hættu á samhæfðri hegðun milli FÍ og Icelandair samstæðunnar með skilyrðum um sjálfstæði FÍ gagnvart Icelandair Group, sjá nánar kafla 6.3 í þessari ákvörðun og

<sup>4</sup> <https://turisti.is/2022/04/segir-ferdaskrifstofuna-med-otakmarkada-rekstrartryggingu-fra-icelandair/>

<sup>5</sup> Sjá t.d. frétt mbl.is frá 11. apríl 2019 [https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2019/04/11/gaman\\_ferdir\\_haettar\\_starfsemi/](https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2019/04/11/gaman_ferdir_haettar_starfsemi/)



greinar 5 og 6 í sáttinni. Auk þess er í sáttinni kveðið á um heildsölu sameinaðs fyrirtækis á flugsætum til annarra ferðaskrifstofa sem ekki eru á vegum Ícelandair, sbr. greinar 3 og 4 í sáttinni.

## 5.6. Aðgangshindranir hafa minnkað

97. Við mat á samruna verður að taka til skoðunar hvort aðgangshindranir séu að þeim markaði sem samrunaaðilar starfa á. Til þess að möguleg innkoma nýrra aðila á markaðinn geti verið þess eðlis að vega upp skaðleg áhrif samruna þurfa að vera verulegar líkur á að nýr og öflugur keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í því sambandi skiptir máli að sýnt sé fram á að innkoma nýs keppinautur sé arðvænleg fyrir hann miðað við það verð sem gildi á markaðnum áður en til samruna kom.
98. Undir rekstri þessa máls hafa orðið breytingar á lagaumgjörð markaðarins sem dregið hafa úr aðgangshindrunum að honum.
99. Sala pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar er tryggingar- og leyfisskyld samkvæmt 24. og 25. gr. laga nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem byggir á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/2302.<sup>6</sup> Þeir aðilar sem bjóða upp á þessa þjónustu eru jafnframt leyfisskyldir samkvæmt lögum nr. 96/2018 um Ferðamálastofu.
100. Lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun var breytt með lögum nr. 91/2021. Markmið breytinganna var að einfalda fyrirkomulag tryggingakerfisins, til að draga úr kostnaði ferðaskrifstofa vegna tryggingarskyldu pakkaferða og efla vernd neytenda. Þá þurfa ferðaskrifstofur ekki lengur að binda háar fjárhæðir í tryggingafé eins og kerfið gerði áður ráð fyrir, enda hefur það reynst ferðaskrifstofum erfitt að leggja fram veð til tryggingar bankaábyrgðum.
101. Að auki hefur mikill óþarfa kostnaður legið í því að tryggingafjárhæðir miðist við veltuhæstu mánuði ársins. Í kjölfar þessara breytinga munu ferðaskrifstofur greiða árlegt iðgjald í Ferðatryggingasjóð. Upphæð iðgjaldsins er ákveðið árlega. Með þessum greiðslum munu ferðaskrifstofur safna í sjóðinn þar til hann hefur náð stærð sem nemur 50% af grunntryggingarfjárhæðum. Með greiðslu í Ferðatryggingasjóð er tryggt að ferðaskrifstofur teljist uppfylla tryggingarskyldu sína eins og lög og þjóðréttarskuldbindingar bjóða. Til viðbótar við iðgjaldagreiðslur munu ferðaskrifstofur leggja fram tryggingu líkt og verið hefur. Vegna tilkomu tryggingasjóðsins geta áður nefndar tryggingarfjárhæðir orðið umtalsvert lægri heldur en verið hefur.
102. Felur þetta í sér breytingu á fyrirkomulagi trygginga vegna pakkaferða og ætti að auðvelda starfsemi ferðaskrifstofa til framtíðar.
103. Í því skyni að leggja mat á umfang aðgangshindrana að markaðnum skoðaði Samkeppniseftirlitið hvernig nýjum aðila á markaði, Aventura, hefði gengið árið 2021 og bar það saman við veltu samrunaaðila. Á fyrstu 11 mánuðum ársins 2021 var velta samrunaaðila vegna sölu á pakkaferðum til einstaklinga [ ], þar af FÍ [ ] og Heimsferðir [ ]. Á sama tímabili var velta Aventura vegna sölu á pakkaferðum til einstaklinga [ ]. Velta Aventura var því [35-40]% af heildarveltu samrunaaðila ([65-40]% af veltu FÍ eða [70-75]% af veltu Heimsferða). Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir þessi innkoma á markaðinn til þess að aðgangshindranir að markaðnum séu ekki jafn miklar og metið var í andmælaskjali

<sup>6</sup> Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements.





stofnunarinnar við fyrri rannsókn málsins. Reynsla á hins vegar eftir að koma á það með hvaða hætti markaðurinn þróast eftir þessar breytingar.

104. Mikilvægt aðfang í rekstri ferðaskrifstofa er flug frá Íslandi. Aðgangshindrun gæti verið fólgin í því að minni ferðaskrifstofur sem ekki njóta stærðarhagkvæmni eigi erfitt að starfrækja sjálfstæða framleiðslu á flugsætum með leigu heilla flugvéla. Sólaráfangastaðir hafa verið mikilvægur hluti af framboði ferðaskrifstofa á pakkaferðum. Framboð áætlunarflugfélaga á flugsætum á slíka staði hefur aukist á undanförunum árum, t.a.m. bætti Ícelandair Tenerife inn í áætlunarleiðakerfi sitt árið 2021 og á árinu 2022 bættist Alicante við. Flugfélagið PLAY, sem hóf starfsemi árið 2021, flýgur einnig til sólarlandaáfangastaða, s.s. Alicante, Las Palmas, Málaga, Mallorca og Tenerife. Framboð á flugi sem ferðaskrifstofur geta keypt í heildsölu er því nokkuð, en afmarkast við tiltekna áfangastaði.
105. Með greinum 3 og 4 í skilyrðum þessa máls (sjá nánar kafla 6.4 í þessari ákvörðun) er leitast við að draga úr aðgangshindrunum inn á markaðinn með því að veita öðrum ferðaskrifstofum aðgang að eigin framleiðslu FÍ á flugsætum í kjölfar samrunans.

## 5.7. Möguleg hagræðing og jákvæð áhrif

106. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga skal „við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni“. Til þess að hagræðing geti skilað sér til neytenda verður að vera fyrir hendi samkeppnislegt aðhald á markaðnum.<sup>7</sup> Samkvæmt þessu hvílir sönnunarbyrðin um að samruni sé að þessu leyti neytendum til hagsbóta á samrunaaðilum, sbr. einnig viðauka I við reglur nr. 684/2008.<sup>8</sup>
107. Í samrunaskrá kemur fram að markmið samrunans sé að tryggja framtíð ferðaskrifstofanna beggja og áframhaldandi rekstur. Samruninn muni styrkja samningsstöðu aðila hvað varðar framleiðslu á flugsætum, þar sem sameinað félag geti haldið úti sjálfstæðu leiguflugi og þurfi ekki að treysta á flugframboð áætlunarflugfélaga. Einnig muni samningsstaða sameinaðs félags vera sterkari gagnvart hótélum. Með því náist vonandi fram hagræðing sem geri sameinuðu félagi kleift að bjóða viðskiptavinum sínum enn hagstæðari kjör en á undanförunum árum. Samruninn leiði einnig til hagræðingar í rekstrarkostnaði, s.s. vegna sameiningar á bókunar- og bókahaldskerfum, mögulega yfirstjórnar, fjármögnun og samningagerð við birgja. Erfitt sé að gera nákvæma grein fyrir þeirri hagræðingu, en samrunaaðilar geri ráð fyrir að reikna megi með um [ ] sparnaði á ári. Rekstrarkostnaður hvors aðila hefur verið um [ ].
108. Samrunaaðilar telja að engin íslensk ferðaskrifstofa hafi í dag burði til þess að halda úti sérstöku leiguflugi ein og sér, utan VITA sem nýtur góðs af því að vera hluti af leiðarkerfi Ícelandair. Eigin framleiðsla hins sameinaða félags væri nauðsynleg til að geta keppt við áætlunarflugfélög á borð við Ícelandair og PLAY, en erfitt hafi reynst að fá að kaupa sæti í heildsölu af þeim á vinsælum dagsetningum.
109. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að mögulegt hagræði skili sér til neytenda. Hins vegar hafa samrunaaðilar fært rök fyrir því að samruninn sé

<sup>7</sup> Sjá hér leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar ESB um mat á láréttum samruna (2004/C 31/03): „The incentive on the part of the merged entity to pass efficiency gains on to consumers is often related to the existence of competitive pressure from the remaining firms in the market and from potential entry.“

<sup>8</sup> Sjá einnig t.d. Van Bael & Bellis, Competition Law of the European Community, fimmta útgáfa 2010, bls. 703: „... it is incumbent on the notifying parties to provide all relevant information necessary to demonstrate that the claimed efficiencies will benefit consumers, are merger-specific and are verifiable. This will generally be a very difficult burden to meet.“



mikilvægur til þess að gera þeim kleift að halda úti sjálfstæðri framleiðslu flugsæta. Án tillits til réttmætis einstakra röksemda samrunaaðila fyrir hagræðingu tengdri samrunanum, er með setningu skilyrða í máli þessu stuðlað að því að samrunaaðilar haldi úti sjálfstæðri framleiðslu á flugsætum, t.a.m. með takmörkunum á samstarfi sameinaðs félags við Ícelandair samstæðuna sbr. grein 6 í sáttinni (sjá nánar kafla 6.3 í þessari ákvörðun). Með greinum 3 og 4 (sjá nánar kafla 6.4) í sáttinni er skapaður grundvöllur fyrir því að aðrar innlendar ferðaskrifstofur fái aðgang að sætum í vélum samrunaaðila og muni þar með njóta þess hagræðis sem samrunaaðilar telja að verði af samrunanum ásamt því að veita samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald í sölu pakkaferða til þeirra áfangastaða sem samrunaaðilar munu fljúga til.

110. Meðal annars með hliðsjón af framangreindu var það endanlegt mat Samkeppniseftirlitsins að unnt væri að heimila samrunann á grundvelli skilyrða sem samrunaaðilar lögðu til. Í skilyrðunum felst að stuðlað er að áframhaldandi sjálfstæðri framleiðslu hins sameinaða félags á flugsætum sem sé til þess fallið að auka val neytenda og veita áætlunarflugfélögum samkeppnislegt aðhald. Jafnframt stuðla skilyrði um aðgang endurseljenda að sætum í flugsætaframleiðslu samrunaaðila að því að hagræðing sem af samrunanum kann að leiða skili sér til neytenda. Með þessum hætti eru skilyrðin til þess fallin að koma í veg fyrir þá samkeppnisröskun sem aukin samþjöppun af völdum samrunans hefði ella leitt af sér. Er þetta rakið nánar hér á eftir.

## **6. Samrunanum sett skilyrði á grundvelli sáttar við samrunaaðila**

111. Samkeppniseftirlitið hefur heimild til að setja samruna skilyrði ef hann er að öðrum kosti til þess fallinn að hindra samkeppni. Eins og rakið er í kafla 3 hér að framan óskuðu samrunaaðilar eftir viðræðum um sátt, í framhaldi af útgáfu andmælaskjals Samkeppniseftirlitsins í fyrra máli vegna rannsóknar samrunans, þar sem frummati eftirlitsins á áhrifum samrunans var lýst. Viðræður í fyrra máli skiluðu ekki árangri og ákváðu samrunaaðilar að afturkalla samrunatilkynninguna og tilkynna um samrunann að nýju.
112. Í tengslum við hina nýju tilkynningu höfðu samrunaaðilar kynnt fyrir Samkeppniseftirlitinu þá ætlun sína að í nýrri tilkynningu vegna samrunans myndi áherslan verða á að meta hvort unnt væri að setja samrunanum skilyrði til þess að koma í veg fyrir skaðleg áhrif hans á samkeppni samkvæmt fyrra frummati eftirlitsins. Samhliða færðu samrunaaðilar fram sjónarmið og röksemdir um að breytingar væru að verða á markaðnum sem kynnu að hafa áhrif á mat Samkeppniseftirlitsins á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Féllst Samkeppniseftirlitið á að rannsaka hvort svo væri og aflaði ítarlegra gagna og sjónarmiða þar að lútandi, eins og rakið er hér að framan.
113. Í kjölfar þeirrar rannsóknar var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að unnt sé að heimila samrunann á grundvelli skilyrða sem sameinað fyrirtæki skuldbindur sig til þess að fylgja. Á þeim grunni lögðu samrunaaðilar fram nýjar tillögur að skilyrðum, sem gengu að ákveðnu leyti lengra og voru frábrugðnar þeim tillögum sem komið höfðu fyrr fram í málinu.
114. Í þessum kafla er gerð grein fyrir umræddum skilyrðum og markmiðum þeirra. Um aðdraganda og forsendur skilyrðanna vísast að öðru leyti til umfjöllunar hér að framan.

### **6.1. Sjónarmið hagsmunaaðila við skilyrði**

115. Líkt og áður segir bárust tíu umsagnir um tillögur samrunaaðila að skilyrðum, af þeim sem svöruðu voru fjórir umsagnaraðilar neikvæðir gagnvart skilyrðunum og sex gerðu ekki sérstakar athugasemdir.



116. Í umsögnum tveggja aðila er byggt á því að rétt sé að ógilda samrunann og að skilyrðin muni ekki ná markmiði sínu. Í umsögnum tveggja annarra umsagnaraðila er byggt á því að skilyrðin muni ekki ná markmiði sínu og hætta sé á því að sameinað fyrirtæki muni geta með tiltölulega einföldum hætti komið í veg fyrir heildsölu á flugsætum á eðlilegum kjörum.
117. Bentu umsagnaraðilar m.a. á að heildsöluskilyrðin sem eru lögð til myndu ekki nýtast minni ferðaskrifstofum í þáverandi formi þar sem gerð væri krafa um kaup á flugsætum í heilum flugseríum og að jafn mörg sæti í öllum vélum innan viðkomandi flugseríu. Minni ferðaskrifstofur væru með allt annað viðskiptamódel og þurfi að kaupa fleiri sæti í færri flugum. Umsagnaraðilar gerðu athugasemd við það að óskýrt væri á hvaða tímapunkti sameinað fyrirtæki þyrfti að setja inn á markaðstorg þau flug sem boðið væri upp á. Það gæfi sameinuðu fyrirtæki mikið forskot við alla skipulagningu og markaðssetningu vegna ferða. Umsagnaraðilar töldu jafnframt að þeir skilmálar sem lagðir voru til grundvallar í fylgiskjali með skilyrðunum væru ósanngjarnir og óeðlilegir og ekki í samræmi við það sem gengur og gerist á markaði. Þannig væri t.a.m. meira og minna öll áhætta vegna greiðslna í höndum kaupenda flugsæta, staðfestingargjald væri mjög hátt og frestur til að sækja um og bóka sæti afar skammur.
118. Í framhaldi af athugasemdum hagsmunaaðila sem komu fram í markaðsprófinu voru skilyrðin uppfærð að ýmsu leyti til hagsbóta fyrir væntanlega notendur heildsölu samrunaaðila á flugsætum, t.a.m. með setningu skilyrðis um mögulega endurskoðun skilyrðanna og skilmála ef í ljós kemur að skilyrðin séu ekki til þess fallin að ná markmiði sínu.

## 6.2. Um þörf á íhlutun og markmið skilyrðanna

119. Í I. kafla sáttarinnar er fjallað um þörf á íhlutun vegna samrunans, markmið skilyrðanna og meginefni þeirra. Hér að framan hefur efnismati Samkeppniseftirlitsins á samrunanum verið lýst. Að mati Samkeppniseftirlitsins felast skaðleg áhrif vegna samrunans einkum í því að Heimsferðir hverfa sem sjálfstæður keppinautur af markaði fyrir pakkaferðir frá Íslandi. Þetta skapar að mati eftirlitsins hættu á því að hvati fyrir samhæfða hegðun á milli tveggja stærstu fyrirtækjanna á markaðnum, þ.e. sameinaðs fyrirtækis og Icelandair og ferðaskrifstofureksturs á þess vegum, aukist í kjölfar samrunans. Til þess að bregðast við þessu er í greinum 5 og 6 í sáttinni kveðið á um aðgerðir sem er ætlað að auka sjálfstæði sameinaðs fyrirtækis gagnvart Icelandair.
120. Megintilgangur samrunans er að mati samrunaaðila að auka hagræði í rekstri og tryggja möguleika sameinaðs fyrirtækis til þess að bjóða upp á eigin framleiðslu á flugsætum. Á markaðnum eru ýmsar smærri ferðaskrifstofur sem eru keppinautar samrunaaðila og hafa stærðar sinnar vegna afar takmarkaða getu til þess að leigja flugvél til lengri tíma og sinna framleiðslu á eigin flugsætum. Til þess að bregðast við þeirri röskun á samkeppni sem þetta kann að fela í sér er í grein 3 í sáttinni kveðið á um heildsöluþvöð sameinaðs fyrirtækis gagnvart öðrum ferðaskrifstofum. Með þessu er ætlunin að gefa öðrum ferðaskrifstofum, ef þær þurfa á því að halda, kost á því að njóta þeirrar hagkvæmni sem samrunaaðilar telja að samruninn leiði af sér í framleiðslu flugsæta.

## 6.3. Sjálfstæði FÍ gagnvart Icelandair Group hf.

121. VITA, stærsti og helsti keppinautur samrunaaðila, er í í eigu Icelandair Group hf. sem hefur yfirburðastöðu á íslenskum flugmarkaði. Að undanfögnu hefur ferðaskrifstofurekstur Icelandair verið nánar samþættur flugrekstri, eins og vikið er að hér að framan. Sögulega hefur FÍ átt í töluverðu samstarfi og viðskiptum við Icelandair og dótturfélög þess. Í kjölfar samrunans mun keppinautum á markaðnum fækka og verða tvö fyrirtæki með yfirburðahlutdeild og styrk á



markaði málsins, þ.e. Icelandair og ferðaskrifstofurekstur á vegum þess annars vegar og sameinað fyrirtæki hins vegar. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að með samrunanum muni því líkurnar á samhæfingu á milli þessara stærstu keppinauta aukast umtalsvert.

122. Til að bregðast við þessu er í III. kafla sáttarinnar kveðið á um skilyrði sem ætlað er að auka sjálfstæði sameinaðs fyrirtækis gagnvart Icelandair samstæðunni og minnka þar með hættuna á samhæfðri hegðun eða eftir atvikum samráði á milli keppinautanna.
123. Í grein 5 er fjallað um eignarhald Sólvallar ehf., sem er í eigu aðaleiganda sameinaðs fyrirtækis, á hlutfé í Icelandair Group hf. Í ákvæðinu er kveðið á um söluskyldu Sólvallar og eigandans á hlutfé sínu í Icelandair, og þar með VITA. Skal sala á hlutunum fara fram innan [ ]<sup>9</sup> frá undirritun sáttarinnar. Auk þess er í ákvæðinu kveðið á um hegðun eigandans og meðferð eignarhlutarins í Icelandair, á tímabilinu þar til hluturinn er seldur. Þannig skal Sólvöllur á þessu tímabili ekki beita atkvæðisrétti sínum í Icelandair á aðal- og hluthafafundum og eigandinn eða tengdir aðilar skulu ekki sækjast eftir kjöri í stjórn Icelandair. Til þess að tryggja framkvæmd ákvæðisins er kveðið á um að senda skuli tilkynningu þessa efnis til Icelandair.
124. Í grein 6 eru samstarfi og viðskiptum sameinaðs fyrirtækis við Icelandair Group hf. sett takmörk. Skuldbindur sameinað fyrirtæki sig til þess að eiga ekki í samstarfi við Icelandair eða dótturfélög um framleiðslu og sölu á pakkaferðum. Í ákvæðinu er þó kveðið á um tiltekna undantekningar frá þessu banni. Þannig er sameinuðu fyrirtæki heimilt:
- (i) Að kaupa stök flugsæti af Icelandair þegar það er sannanlega nauðsynlegt til þess að fyrirtækið geti staðið við gerðar skuldbindingar við kaupanda pakkaferðar, s.s. ef um bilun á flugvél er að ræða eða aðrar ófyrirsjáanlegar aðstæður eru fyrir hendi.
  - (ii) Að kaupa stök flugsæti vegna viðskiptaferða eða ferða til áfangastaða, sem er ekki þjónað af flugum sameinaðs fyrirtækis, þegar um svokallað sjálfstæða eða blandaða bókun á pakkaferð er að ræða (e. *dynamic packaging*). Samrunaaðilar sinna viðskiptaferðum og skipulagningu þeirra en sú þjónusta fellur utan markaðar málsins.
  - (iii) Í tilfallandi tilvikum að leigja heila flugvél frá Icelandair eða dótturfélögum þess óháð áfangastað. Sem dæmi um slíka leigu má nefna leigu á flugvél til að sinna flugi á tilfallandi íþrótta- eða menningarviðburð.
125. Það er þó áskilið að viðskipti vegna liða (i) og (iii) séu takmörkuð og nái ekki til sem nemur meira en [ ]<sup>10</sup> af heildarframboði sameinaðs fyrirtækis á pakkaferðum á hverju ferðatímabili. Með ferðatímabili í þessu samhengi er átt við viðkomandi árshlutaflugáætlun.

#### 6.4. Aðgengi annarra ferðaskrifstofa að sjálfstæðri framleiðslu FÍ

126. Í grein 3 sáttarinnar er kveðið á um heildsölukvöð sameinaðs fyrirtækis á flugsætum til annarra ferðaskrifstofa. Með ákvæðinu, er líkt og áður segir, ætlunin að gefa þessum aðilum færi á, ef þeir svo kjósa og þörf er á því, að nýta sér sjálfstæða framleiðslu sameinaðs fyrirtækis á flugsætum á sanngjörnum kjörum. Skilyrði þess að geta nýtt sér ákvæðið er að aðili hafi gilt ferðaskrifstofuleyfi og starfi á markaði fyrir sölu pakkaferða frá Íslandi. Ákvæðið nær þó ekki til ferðaskrifstofustarfsemi á vegum samstæðu Icelandair. Í sáttinni eru þessir aðilar nefndir „endurseljendur“.

<sup>9</sup> Trúnaður.

<sup>10</sup> Trúnaður.



127. Að lágmarki skal sameinað fyrirtæki bjóða endurseljendum, í heildsölu, 20% af eigin framleiðslu sinni á flugsætum sem seld eru til einstaklinga. Í grunninn skal jafnt framboð af flugsætum vera til staðar í hverri ferð. Ef um 180 sæta flugvél er að ræða þarf sameinað fyrirtæki þá að lágmarki að bjóða endurseljendum að kaupa 36 sæti. Það er þó mikilvægt, líkt og kemur fram í grein 3.1, að sameinað fyrirtæki komi til móts við endurseljendur sem þurfa að kaupa fleiri sæti, s.s. í einstaka ferðum, sé þess nokkur kostur.
128. Í 2. mgr. greinar 3.1 er hugtökin „flugsería“ og „stakt flug“ skilgreind. Flugsería er flugleið með að lágmarki þremur flugferðum frá Íslandi og til baka, að báðum leggjum meðtöldum, til tiltekins áfangastaðar og á ákveðnu tímabili. Flugseriur geta verið mislangar, t.d. getur verið um tug fluga á hverju tímabili að ræða í tilviki vinsælla sólaráfangastaða líkt og Tenerife, en í tilviki lengri ferða, s.s. til landa Karabíska hafsins, getur verið um tiltölulega fá flug að ræða. Bæði í tilviki stakra ferða og flugseríu er átt við flugsæti báðar leiðir, þ.e. frá Íslandi og aftur til baka.
129. Í 3. mgr. greinar 3.1 er að finna meginreglu vegna heildsöluskilyrðanna sem felst í því að sameinað fyrirtæki skal gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim aðilum sem kaupa flugsæti af félaginu í heildsölu (e. *fair and non-discriminatory terms*). Það að bjóða endurseljendum verri kjör en eigin smásölu getur því falið í sér brot gegn skilyrðum sáttarinnar. Í greinum 3.2 til 3.10 í framhaldinu er síðan kveðið nánar á um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til heildsölu sameinaðs fyrirtækis á flugsætum.

#### *Framkvæmd heildsölnnar*

130. Í greinum 3.2 til 3.4 er fjallað um framkvæmd heildsölnnar og skilmála vegna hennar, sem miða að því að gera endurseljendum kleift að keppa við hið sameinaða fyrirtæki um viðskipti. Þannig er kveðið á um að endurseljendur hafi sérstakan tengilið sem uppfylli tiltekin skilyrði, að sætin séu boðin fram á læstu vefsvæði og að sala af hálfu sameinaðs fyrirtækis hefjist ekki fyrr en flugsætin hafa verið gerð aðgengileg endurseljendum og þeim gefist kostur á að bregðast við.
131. Nánar tiltekið skal sameinað fyrirtæki tilkynna endurseljendum um framleiðslu flugsæta á læstu vefsvæði („markaðstorgi“) sem heildsölutengiliður skv. grein 4 hefur umsjón með. Tilkynning skal að lágmarki innihalda upplýsingar um áfangastað, áætlaðar dagsetningar flugferða og áætlaðan fjölda sæta sem endurseljendum stendur til boða. Í kjölfar tilkynningar skal heildsölutengiliður útfæra í samráði við endurseljendur sem kaupir sætin fjölda sæta, tilhögun viðskiptanna o.fl. með það að markmiði að gera endurseljendur kleift að bjóða upp á samkeppnishæfa vöru og þjónustu. Er þetta atriði sérstaklega mikilvægt í framkvæmd til þess að tryggja jafnræði og hlutlægni í viðskiptunum og raunhæfan möguleika til þess að endurseljandi geti veitt sameinuðu fyrirtæki virka samkeppni.
132. Tilkynna skal um framleiðslu flugsæta innan fimm virkra daga frá því að sameinað fyrirtæki tekur ákvörðun um framleiðsluna. Til þess að tryggja jafnræði og koma í veg fyrir óeðlilegt forskot sameinaðs fyrirtækis við skipulagningu og markaðssetningu ferða er í grein 3.3 kveðið á um lágmarkstíma frá tilkynningu til endurseljendur og þar til markaðssetning, kynning og sala sameinaðs fyrirtækis á viðkomandi ferðum má hefjast. Í lokamálslið ákvæðisins er kveðið á um undantekningu vegna tilfallandi framleiðslu á stöku flugi innan tveggja mánaða til brottfarar. Sem dæmi má hér nefna tilfallandi pakkaferð á stórmót í íþróttum.
133. Í grein 3.4 koma fram þær upplýsingar og skilmálar sem sameinuðu fyrirtæki ber að birta á heimasíðu sinni til hagsbóta fyrir endurseljendur. Skilmálarnir, sem fylgja ákvörðuninni sem viðauki, kveða á um lágmarkskröfur sem gerðar eru til sameinaðs fyrirtækis og er því óheimilt að víkja frá þeim til óhagræðis fyrir endurseljendur. Sameinuðu fyrirtæki er ávallt heimilt að



þjóða endurseljendum betri kjör og raunar er gert ráð fyrir því, sbr. endurskoðunarákvæði 3. mgr. greinar 7, að sameinað fyrirtæki leitist við að veita endurseljendum sömu eða betri kjör en þjóðast á almennum markaði á hverjum tíma.

#### Verðlagning

134. Í greinum 3.5 til 3.7 er fjallað um ákvörðun verðlagningar sæta sem sameinað félag selur í heildsölu. Líkt og áður segir er það grunnkrafta skilyrðanna að endurseljendum þjóðist flugsæti á grunni jafnræðis- og hlutlægni, sbr. 3. mgr. greinar 3.1.
135. Í grein 3.5 er kveðið á um þann grunn sem verðlagning flugsæta til endurseljanda skal miðast við. Samanstendur heildsöluverðið af innkaupsverði sameinaðs fyrirtækis á flugsætum frá viðkomandi flugrekanda, gengi gjaldmiðla, eldsneytisverði, sköttum og opinberum gjöldum og álagningu skv. grein 3.6. Hvað varðar innkaupsverðið þá er við mat á því miðað við sögulegt nýtingarhlutfall samrunaaðila í flugum á árabílinu 2015 til 2019, eða fyrir faraldur Covid 19. Ef nýtingarhlutfall sameinaðs fyrirtækis verður hærra en þarna er kveðið á um getur Samkeppniseftirlitið farið fram á það þessi liður verði endurskoðaður ásamt öðrum atriðum, sbr. 3. mgr. greinar 7. Undirstrika ber einnig að hér er um lágmarkskröfur að ræða og ekkert því til fyrirstöðu að sameinað fyrirtæki þjóði endurseljendum betri kjör.
136. Í grein 3.6 kemur fram það hámarks álagningarhlutfall sem sameinuðu fyrirtæki er heimilt að miða við. Er gert ráð fyrir hóflegri álagningu sameinaðs fyrirtækis í þessum viðskiptum, m.a. vegna þess að ekki er gert ráð fyrir hlutdeild endurseljenda í sameiginlegum kostnaði í grein 3.5. Álagningin er tvöenskona og miðast annars vegar við það hvort keypt sé í heilli flugseríu eða stöku flugi utan háannatíma og hins vegar hvort keypt sé í stöku flugi á háannatíma eins og hann er skilgreindur í grein 3.6.3. Ástæða þessarar mismunandi álagningar er sú að innan greinarinnar á háannatíma er álagning umtalsvert hærri en gengur og gerist og skýrist það af mikilli eftirspurn, m.a. í kringum jól og áramót.
137. Þrátt fyrir að álagning geti verið hærri á háannatíma eru sameinuðu fyrirtæki settar skorður í heildsölu sinni sem taka mið af ákvæði greinar 3.7 um verðþrýsting (e. *margin squeeze*). Rétt er þó að áréttu að ákvæðið um bann við verðþrýstingi á við um öll viðskipti sameinaðs fyrirtækis við endurseljendur.
138. Um verðþrýsting er að ræða þegar verð til endurseljenda í heildsölu er jafnt og eða hærra en það verð sem sameinað fyrirtæki býður upp á í smásölu. Til þess að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika við framkvæmd sáttarinnar er matið á verðþrýstingi útfært nánar í greininni. Þegar verðþrýstingur er metinn í tilviki staks flugs (báðar leiðir) er tekið meðaltal af öllum seldum sætum sameinaðs fyrirtækis í viðkomandi flugi utan þeirra sæta sem seld eru á grundvelli greinar 3.9. Ef það verð sem sameinað fyrirtæki hefur boðið endurseljendum er jafnt og eða hærra en smásöluverð þess er um verðþrýsting að ræða, enda ljóst að endurseljandi getur ekki keppt við verð sameinaðs fyrirtækis í því tilviki. Það sama á við um mat á verðþrýstingi innan flugseríu að því breyttu að tekið er mið af meðaltals smásöluverði sameinaðs fyrirtækis innan viðkomandi flugseríu í heild sinni, eða a.m.k. fram að þeim tíma sem viðkomandi atvik á sér stað.
139. Til þess að fylgjast með því að verðlagning sameinaðs fyrirtækis sé í samræmi við framangreint er í 2. mgr. greinar 8 kveðið á um sérstaka skýrslugjöf af hálfu endurskoðanda fyrirtækisins til Samkeppniseftirlitsins. Til þess að þetta eftirlit geti gengið upp og sameinað fyrirtæki þannig uppfyllt sáttina er afar mikilvægt að haldið sé með trúverðugum hætti utan um kostnaðar- og smásöluverð flugsæta óháð því hvort þau séu seld sem hluti af pakkaferð eða sem stök sæti. Sé



Þessu ekki sinnt felur það í sér líklegt brot gegn sáttinni og lágmarkskröfum hennar. Samkeppniseftirlitið getur jafnframt, að eigin frumkvæði eða í kjölfar ábendinga eða kvartana af hálfu endurseljenda, tekið framkvæmd sáttarinnar að þessu leyti til sjálfstæðrar rannsóknar.

*Skilmálar o.fl.*

140. Í greinum 3.8 til 3.10 er vísað til skilmála, takmörkunar á gildissviði heilðsöluskyldunnar og möguleika endurseljenda til að selja keypt flugsæti í heilðsölu sem stök sæti í eigin smásölu. Ástæða takmörkunar liðar ii í grein 3.9, þ.e. að ákvæðin gildi ekki um sölu innan sex vikna tímabilsins, er sú að á þeim tímamarki hafa bæði sameinað fyrirtæki og endurseljendur staðfest bókun sína og þurfa aðilar að hafa ráðrúm til þess að afsetja óseld sæti á verði sem kann að vera á lægra verði en kostnaðarverði til þess að stýra tekjum og koma í veg fyrir mögulegt tap.

*Heilðsölutengiliður*

141. Í grein 4 er fjallað um svokallaðan heilðsölutengilið sem sameinað fyrirtæki skal skipa og ber ábyrgð á framkvæmd og framgangi skilyrðis greinar 3. Mikilvægt er að heilðsölutengiliður hafi skýrt umboð til að annast framkvæmd starfsins og njóti sjálfstæðis frá yfirstjórn sameinaðs fyrirtækis. Ástæða þess er sú að heilðsölutengiliðurinn mun búa yfir mikilvægum viðskiptalegum upplýsingum um starfsemi endurseljenda sem nýta sér heilðsöluna og eru keppinautar sameinaðs fyrirtækis. Af þeim sökum er í ákvæðinu kveðið á um sérstakan trúnað heilðsölutengiliðar varðandi viðkvæmar viðskiptaupplýsingar og aðgerðir til þess að tryggja hann. Í greinum 4.1 til 4.5 ef kveðið á um þær lágmarkskröfur sem gera verður í starfslýsingu heilðsölutengiliðarins.
142. Sameinuðu fyrirtæki ber að útbúa trúverðuga verkferla og úrræði sem gera heilðsölutengiliðnum kleift að sinna starfi sínu og gæta trúnaðar gagnvart endurseljendum. Þarf fyrirtækið að sýna Samkeppniseftirlitinu fram á þetta enda afar mikilvægt að ekkert sé aðhafst innan sameinaðs fyrirtækis sem getur heft eða komið í veg fyrir að tengiliðurinn sinni starfi sínu af alúð. Til að tryggja trúnað þarf m.a. að tryggja að ekki sé opinn aðgangur í tölvukerfum fyrirtækisins að viðkvæmum upplýsingum um endurseljendur fyrir aðra starfsmenn heldur en tengiliðinn.

## **6.5. Endurskoðun skilyrða**

143. Í 1. mgr. greinar 7 er kveðið á um almenna endurskoðun sáttarinnar og fer hún eftir gildandi lagareglum. Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins er hins vegar kveðið á um sérstakar reglur um endurskoðun ákvæða sáttarinnar og skilmálanna (viðauki) sem snúa að heilðsölu á flugsætum til endurseljenda.
144. Samkvæmt 2. mgr. skal ákvæði sáttarinnar um heilðsölu á flugsætum koma til endurskoðunar þegar liðnir eru 12 mánuðir frá gildistöku þeirra, sbr. grein 9, hafi rökstutt erindi borist frá FÍ vegna frekari breytinga á markaðsaðstæðum. Ástæða þessa skilyrðis er sú að á meðan meðferð málsins stóð urðu ýmsar breytingar á markaði málsins og tengdum mörkuðum líkt og lýst hefur verið. Þróunin hefur verið tiltölulega hröð að undanfögnu og taldi Samkeppniseftirlitið því eðlilegt að tekið yrði til skoðunar að ári liðnu hvort tilefni sé til þess að viðhalda eða breyta skilyrðum ákvörðunarinnar um heilðsölu. Mat á þessu atriði mun eðli máls samkvæmt velta á þróun markaðsaðstæðna og því hvernig framkvæmd sáttarinnar hefur miðað fram.
145. Vegna vafa um virkni og framkvæmd skilyrðisins um heilðsölu flugsæta sem komu fram í markaðsprófi Samkeppniseftirlitsins, sbr. umfjöllun hér að framan, voru samrunaaðilar og Samkeppniseftirlitið sammála um að nauðsynlegt væri að kveða sérstaklega á um endurskoðun



á skilyrðum sáttarinnar og skilmálum um heildsölu flugsæta til endurseljenda. Er þannig í 3. mgr. greinar 7 gert ráð fyrir því að hægt sé að taka upp sáttina að þessu leyti ef í ljós kemur að endurseljendur njóta ekki þess hagræðis sem leiðir af samrunanum eða nýting heildsölunnar sé vel innan við það 20% framboð sem samrunaaðilar hafa að lágmarki boðið fram. Í þessu samhengi er miðað við að ef minna en 5% af heildarframboði samrunaaðila er selt til endurseljenda geti Samkeppniseftirlitið tekið upp á ákvæði sáttarinnar og skilmálanna að þessu leyti með það að markmiði að jafna og bæta kjör endurseljenda. Er það sameiginlegur skilningur aðila að slíkar breytingar þurfi t.d. ekki að uppfylla ákvæði stjórnisýslulaga um endurupptöku ákvarðana.

## 6.6. Gildistaka og fleira

146. Í grein 8 er fjallað um viðurlög, kynningu og skýrslugjöf vegna sáttarinnar. Fjallað hefur verið um þessi atriði að nokkru leyti hér að framan og frekari skýringa er ekki þörf.
147. Í grein 9 er sérstakt ákvæði um gildistöku ákvæða sáttarinnar um heildsölu á flugsætum til endurseljenda. Það er eðli ferðaskrifstofu- og flugstarfsemi að skipulagning framboðs, þjónustunnar og markaðssetning fer fram allt að ári áður en brottför viðkomandi ferðar er. Af þeim sökum er í grein 9 kveðið á um það að skilyrðin taka óhindrað til vetraráætlunar ársins 2022 og áfram. Þó er sérstaklega tekið fram að endurseljendum skulu fram að þeim tíma standa til boða laus sæti í ferðum sameinaðs fyrirtækis á kjörum í samræmi við grein 3.

## Ákvörðunarorð

**„Kaup Ferðaskrifstofu Íslands ehf. á rekstri Heimsferða ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga.**

**Meðferð málsins lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins við samrunaaðila, dags. 22. apríl 2022. Með þeim skilyrðum sem felast í sáttinni er komið í veg fyrir röskun á samkeppni sem af samrunanum myndi annars leiða. Telur Samkeppniseftirlitið því ekki forsendur til frekari íhlutunar en þeirrar sem í sáttinni felst.**

**Ákvæði sáttarinnar eru svohljóðandi:**

### I. kafli.

#### Almenn ákvæði

##### 1. gr.

#### Þörf á íhlutun

Að óbreyttu raskar samruni þessa máls virkri samkeppni á markaði fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi. Því er nauðsynlegt að grípa til íhlutunar sem að lögum getur falið í sér ógildingu hans eða setningu skilyrða. Samkeppniseftirlitið og FÍ eru sammála um að unnt sé í þessu máli að vinna gegn skaðlegum áhrifum samrunans með setningu skuldbindandi skilyrða.

##### 2. gr.

#### Markmið og meginefni skilyrða

Markmið sáttarinnar, og þeirra skilyrða sem í henni felast, er að efla og vernda virka samkeppni á markaðnum fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi. Er skilyrðunum





einkum ætlað að tryggja að FÍ beiti ekki sterkri stöðu sinni á þeim markaði, og eftir atvikum tengdum mörkuðum. Til að ná þessu markmiði hafa þau fyrirmæli sem fram koma í sátt þessari eftirfarandi megintilgang:

- 2.1 Að bregðast við þeirri röskun á samkeppni sem felst í því að Heimsferðir hverfa sem sjálfstæður keppinautur af markaði fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi.
- 2.2 Að vernda og efla samkeppni á markaði fyrir sölu pakkaferða til einstaklinga og í því sambandi gefa öðrum ferðaskrifstofum færi á að njóta þeirrar hagkvæmni sem samrunaaðilar telja að samruninn leiði af sér í framleiðslu flugsæta.
- 2.3 Að tryggja sjálfstæði sameinaðs félags sem keppinautar.

## II. kafli.

### Aukið aðgengi að sjálfstæðri framleiðslu FÍ

#### 3. gr.

#### Framboð, verðlagning o.fl.

#### Framboð flugsæta í heildsölu

- 3.1 FÍ skuldbindur sig til að bjóða aðilum, sem hafa gilt ferðaskrifstofuleyfi og starfa á markaði fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi („**endurseljendur**“), að lágmarki 20% af flugsætum í heildsölu vegna allra pakkaferða (flug og gisting) sem FÍ framleiðir með sjálfstæðum hætti og farin er í loftfari á vegum félagsins og seldar eru beint til einstaklinga („**framboðið**“). Framboðið skal vera til staðar hvort sem um ræðir stakt flug til tiltekins áfangastaðar eða flugseríu. Í grunninn skal jafnt framboð vera til staðar í öllum flugferðum og skal FÍ leitast við að koma til móts við óskir endurseljenda og bjóða þeim hærra hlutfall flugsæta í viðkomandi ferðum, sé þess óskað og kostur er á. Söluskylda FÍ nær ekki til ferðaskrifstofustarfsemi á vegum samstæðu Icelandair Group hf.

Með flugseríu er í ákvæði þessu átt við flugleið með að lágmarki þremur flugferðum frá Íslandi og til baka, að báðum leggjum meðtöldum, til tiltekins áfangastaðar á ákveðnu tímabili („**flugsería**“). Með stöku flugi er í ákvæði þessu átt við eina flugferð frá Íslandi til tiltekins áfangastaðar og til baka („**stakt flug**“).

FÍ skal gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim aðilum sem kaupa flugsæti af félaginu í heildsölu (e. *fair and non-discriminatory terms*) á grundvelli þessa ákvæðis. Til að tryggja gagnsæi um framkvæmd þessa skuldbindur FÍ sig til eftirfarandi:

#### Markaðstorg

- 3.2 Að tilkynna endurseljendum um sjálfstæða framleiðslu flugsæta skv. grein 3.1, innan fimm virkra daga frá því að FÍ tekur ákvörðun um framleiðsluna. Tilkynning skal færð inn á skilgreint og læst vefsvæði („**markaðstorg**“) sem heildsölutengiliður FÍ skv. grein 4 og endurseljendur hafa einir aðgang að. Tilkynning skal að lágmarki innihalda upplýsingar um áfangastað, áætlaðar dagsetningar flugferða og áætlaðan fjölda sæta sem endurseljendum stendur til boða. Í kjölfar tilkynningar skal heildsölutengiliður útfæra í samráði við endurseljenda endanlegan fjölda sæta í hverri flugferð og nánari atriði



viðskiptanna þar sem leitast skal við að koma til móts við endurseljanda svo hann geti boðið samkeppnishæfa vöru og þjónustu.

- 3.3 Að hefja ekki markaðssetningu viðkomandi ferða fyrr en sjö dögum eftir að (i) framangreind tilkynning hefur verið kynnt endurseljendum á markaðstorgi eða þegar (ii) 80% af framboðnum flugsætum hafa verið pöntuð af endurseljanda, hvort heldur sem kemur fyrr. Með þeim hætti er tryggt að endurseljendur hafi nægt ráðrúm til að skipuleggja og selja ferðir sínar og standi jafnfætis FÍ í markaðssetningu áfangastaðar. Ef FÍ tekur ákvörðun um framleiðslu á stöku flugi þegar minna en tveir mánuðir eru til brottfarar er FÍ heimilt að hefja markaðssetningu næsta dag eftir birtingu tilkynningar.
- 3.4 Að birta reglur um markaðstorg og aðgang að því á heimasíðu sinni, til hagsbóta fyrir endurseljendur. Þar koma einnig fram skilmálar um greiðslukjör, afpantanir o.þ.h. sem FÍ er óheimilt að breyta eða víkja frá til óhagræðis fyrir endurseljendur, nema að fengnu samþykki Samkeppniseftirlitsins („skilmálarnir“). Skilmálarnir teljast hluti af sátt þessari og varðar brot gegn þeim sektum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

### Verðlagning

- 3.5 Heildsöluverð flugsæta („heildsöluverð“) samanstendur af:
- 3.5.1 innkaupsverði flugsæta frá því flugfélagi sem framkvæmir flugið hverju sinni fyrir FÍ, miðað við [ ]<sup>11</sup> sætisnýtingu hvernar vélar,
  - 3.5.2 breytingum á gengi,
  - 3.5.3 breytingum á eldsneytisverði,
  - 3.5.4 sköttum og opinberum gjöldum og
  - 3.5.5 álagningu skv. grein 3.6.
- 3.6 Við ákvörðun heildsöluverðs skal þess gætt að endurseljendum, sem kaupa flugsæti af félaginu sé kleift að keppa við verðlagningu þess í smásölu pakkaferða til viðkomandi áfangastaðar. Um verðlagninguna fer að lágmarki í samræmi við eftirfarandi:
- 3.6.1 Heildsöluverð flugsæta í flugseríu, sem farin er á hvaða tíma árs sem er, eða stökum flugferðum sem farnar eru utan háannatíma, sætir fastri álagningu sem tekur mið af aðstæðum á markaði hverju sinni en nemur þó að hámarki [ ]<sup>12</sup>.
  - 3.6.2 Heildsöluverð flugsæta í stökum flugferðum á háannatíma lýtur þeim skorðum sem settar eru í grein 3.7.
  - 3.6.3 Háannatími er skilgreindur með eftirfarandi hætti: (i) 8. febrúar til loka febrúar, (ii) tíu dagar fyrir páskadag hverju sinni til annars dags páska, (iii) 1. júlí til 9. ágúst, (iv) 2. september til 31. október og (v) 16. desember til 31. desember.
- 3.7 FÍ er óheimilt að beita endurseljendur verðþrýstingi (e. *Margin Squeeze*) í sölu flugsæta, sem FÍ framleiðir sjálf. Við mat á mögulegum verðþrýstingi skal taka mið af heildsöluverði til endurseljanda og smásöluverði FÍ vegna sömu ferðar eða ferða í flugseríu. Við matið skal almennt miða við heildsöluverð flugsæta eins og það er tilgreint í greinum 3.5-3.6 annars vegar og meðal smásöluverð FÍ í viðkomandi ferð eða ferðum í flugseríu hins vegar. Við mat á verðþrýstingi skal þó ekki taka mið af þeim tilvikum sem talin eru upp í grein 3.9.

---

<sup>11</sup> Trúnaður.

<sup>12</sup> Trúnaður.



## Skilmálar

- 3.8 Að öðru leyti en greinir í sátt þessari gilda skilmálar FÍ um markaðstorg vegna viðskipta við endurseljendur.
- 3.9 Hvorki skilyrði greina 3 og 4 í sátt þessari né skilmálarnir gilda um (i) flugsæti í tilfallandi ferðum á vegum félagsins, sem ekki teljast pakkaferðir sem seldar eru einstaklingum skv. grein 3.1 eða (ii) sölu FÍ á flugsætum sem endurseljandi afpantar eða FÍ hefur ekki tekist að selja a.m.k. 6 vikum fyrir brottför hverju sinni.
- 3.10 Kjósi endurseljandi að skila ekki óseldum sætum vegna pakkaferðar er honum heimilt að selja sætin sem stök sæti (flugmiða).

### 4. gr.

#### Heildsölutengiliður FÍ

Sérstaklega tilnefndum starfsmanni FÍ skal falið að annast samskipti við endurseljendur vegna heildsöluviðskipta flugsæta, sbr. grein 3 sáttar þessarar („heildsölutengiliður“). Heildsölutengiliður nýtur sjálfstæðis í starfi gagnvart yfirstjórn FÍ og kemur ekki að ákvörðunum um smásölu og verðlagningum á ferðum FÍ.

Heildsölutengilið er óheimilt að veita öðrum starfsmönnum FÍ, þ.m.t. stjórnarmönnum og eigendum félagsins viðkvæmar upplýsingar um endurseljendur sem eiga í samkeppni við FÍ. Til slíkra upplýsinga teljast viðskiptahugmyndir endurseljanda, álagning þeirra, tilboðsgerð, söluhraða flugsæta, samsetningu pakkaferða og nýtingu á flugsætum („viðkvæmar upplýsingar“). Tryggja skal fullan trúnað um þær þar til að (i) fullnaðargreiðsla frá endurseljanda hefur borist eða (ii) staðfesting hans um að ekki verði af viðskiptum berst („staðfestingar“).

Staðfestingar skulu berast heildsölutengilið FÍ eigi síðar en sex vikum fyrir brottför, enda verður FÍ að hafa svigrúm til að gera nauðsynlegar ráðstafanir í tíma vegna birgðastýringar.

Eftir að staðfesting endurseljanda hefur borist verða upplýsingar um fjölda keyptra flugsæta og smásöluverð, lengd samnings og áfangastaði færðar inn í bókunarkerfi FÍ og þar með aðgengilegar bæði starfsmönnum og stjórnarmönnum FÍ.

Trúnaður gildir ekki um upplýsingar sem teljast opinberar hverju sinni.

Heildsölutengiliðnum skulu afhentar nauðsynlegar upplýsingar til þess að geta upplýst endurseljendur á markaðstorgi FÍ.

FÍ skal útbúa starfslýsingu fyrir heildsölutengilið þar sem a.m.k. er mælt fyrir um eftirfarandi:

- 4.1 Trúverðuga verkferla og úrræði sem gera heildsölutengilið skylt og kleift að starfa í samræmi við markmið þessarar sáttar.
- 4.2 Trúverðuga verkferla og úrræði sem tryggja að viðkvæmar upplýsingar frá endurseljendum samkvæmt framangreindri skilgreiningu, berist ekki til annarra starfsmanna FÍ á meðan þær hafa ekki verið skráðar í bókunarkerfi FÍ.
- 4.3 Að heildsölutengilið sé gert ljóst að brot á fyrirmælum sáttarinnar geti varðað FÍ viðurlögum og eftir atvikum brottrekstri hans.



- 4.4 Yfirlýsingu, sem heildsölutengiliður skal undirrita, þar sem hann skuldbindur sig til þess að gæta að trúnaði og starfa í samræmi við fyrirmæli sáttarinnar.
- 4.5 Að heildsölutengiliður skuli ekki vera framkvæmdastjóri eða starfsmaður sem kemur að ákvörðun verðlagningar og annarra skilmála í smásölu FÍ.

### III. kafli Sjálfstæði FÍ o.fl.

#### 5. gr.

##### **Eignarhald Sólvallar ehf. á hlutafé í Icelandair Group hf.**

Sólvöllur ehf., sem er eigandi að hlutafé í Icelandair Group hf., skuldbindur sig til þess að selja allan hlut sinn innan [ ]<sup>13</sup> frá undirritun sáttar þessarar. Þar til hluturinn er seldur er Sólvelli ehf. óheimilt að beita atkvæðisrétti á aðal- og hluthafafundum Icelandair Group hf. hvað eignarhlutinn varðar eða veita þriðja aðila umboð til að beita atkvæðisréttinum. Forsvarsmanni Sólvallar ehf., Pálma Haraldssyni og aðilum honum tengdum, er óheimilt að setjast í stjórn Icelandair Group hf., hafa nokkur afskipti af rekstri Icelandair Group hf. eða afla upplýsinga um reksturinn í krafti hlutafjáreignar sinnar. Skal Sólvöllur ehf. tilkynna Icelandair Group hf. skriflega um framangreint og senda afrit þeirrar yfirlýsingar til Samkeppniseftirlitsins.

Með aðilum honum tengdum er átt við eiginkonu hans og niðja, maka þeirra og aðila sem eru skyldir þessum aðilum eða mægðir, þ.e. í beinan legg eða til hliðar.

#### 6. gr.

##### **Takmörkun á samstarfi við Icelandair Group hf.**

Helsta markmið samrunans er að tryggja sjálfstæða framleiðslu flugsæta á vegum FÍ. Til að stuðla að samkeppnislegu sjálfstæði skuldbindur FÍ sig til að eiga ekki í samstarfi við Icelandair Group hf. um framleiðslu og sölu á pakkaferðum. Í einstökum undantekningartilvikum er FÍ heimilt að eiga viðskipti við Icelandair Group hf. Slík undantekningartilvik eru (i) þegar FÍ er nauðsynlegt að kaupa stök flugsæti til að standa við þegar gerðar skuldbindingar gagnvart kaupanda á pakkaferð; (ii) FÍ kaupir stök flugsæti til annarra áfangastaða Icelandair vegna viðskiptaferða eða almennrar sætissölu til farþega sem velur flugsætið í sjálfstæðri eða blandaðri bókun (e. *dynamic packaging*) og (iii) tilfallandi leigu á heilli flugvél frá Icelandair Group hf. eða dótturfélögum þess, óháð áfangastað. Viðskipti vegna liða (i) og (iii) mega ekki vera umfangsmeiri en sem nemur [ ]<sup>14</sup> af heildarframboði FÍ á hverju ferðatímabili.

#### 7. gr.

##### **Endurskoðun**

FÍ er heimilt að óska eftir endurupptöku eða endurskoðun sáttarinnar í samræmi við ákvæði VI. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. og einnig 3. mgr. 17. gr. f samkeppnislaga.

Ákvæði sáttarinnar um heildsölu á flugsætum skulu koma til endurskoðunar þegar liðnir eru 12 mánuðir frá gildistöku þeirra, sbr. grein 9, hafi rökstutt erindi borist frá FÍ vegna frekari breytinga á markaðsaðstæðum.

Samkeppniseftirlitið getur haft frumkvæði að breytingum á skilmálum til hagsbóta fyrir endurseljendur sé sýnt fram á að erfiðleikar við framkvæmd skilyrðanna hafi átt sér stað og þau ekki náð tilgangi sínum um að tryggja samkeppnishæfni endurseljenda á markaði málsins. Í því

<sup>13</sup> Trúnaður.

<sup>14</sup> Trúnaður.



sambandi getur Samkeppniseftirlitið t.a.m. endurskoðað nýtingarhlutfall greinar 3.5.1 eða skilmálana skv. grein 3.4, ef í ljós kemur að endurseljendur njóta ekki hagræðis sem leiðir af samrunanum eða nýting heildsölnunnar er undir 5% af framboði FÍ. Í slíkum tilvikum skuldbindur FÍ sig til þess að vinna í góðri trú með Samkeppniseftirlitinu að lausn með breytingu á sátt þessari, til að tryggja virka samkeppni á markaði fyrir sölu pakkaferða frá Íslandi.

#### **8. gr.**

##### **Yfirlýsing og skýrslugjöf**

FÍ skal tryggja að stjórn og starfsmenn félagsins þekki markmið og efni þessarar sáttar og skuldbindi sig til þess að starfa eftir henni. Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari og skilmálunum varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga. Sátt þessi tekur til FÍ og þeirra fyrirtækja sem FÍ kann að hafa yferráð yfir.

FÍ skal fela endurskoðanda félagsins að skila Samkeppniseftirlitinu árlega yfirliti yfir viðskipti við endurseljendur sem kaupa flugsæti af félaginu. Í yfirlitinu skal að lágmarki koma fram sundurliðun á þeim endurseljendum sem um ræðir og nauðsynlegar upplýsingar um hver viðskipti fyrir sig, s.s. fjöldi flugsæta sem keypt voru, heildsöluverð og -álagning. Tilgangurinn er að gagnsæi ríki um framkvæmd FÍ á skuldbindingum sínum samkvæmt ákvæðum sáttarinnar og skilmálanna og til að auðvelda Samkeppniseftirlitinu að meta hvort breytinga í skilningi greinar 7 sé þörf. FÍ skal tilkynna Samkeppniseftirlitinu skriflega með hvaða hætti staðið verði að framangreindu en miðað skal við að fyrsta yfirlitið verði afhent samhliða lokum á næstu endurskoðun félagsins.

#### **9. gr.**

##### **Gildistaka**

Skuldbindingar FÍ samkvæmt grein 3 og 4 sáttar þessarar taka gildi 1. júní 2022 og taka til vetraráætlunar 2022 og áfram. Fram að þeim tíma skal endurseljendum þó standa til boða laus sæti á kjörum í samræmi við grein 3.“

#### **Samkeppniseftirlitið**

**Páll Gunnar Pálsson**



## Viðauki – Skilmálar um heildsölu Ferðaskrifstofu Íslands ehf. á flugsætum í loftfari á vegum félagsins

### 1 TENGSL SKILMÁLA OG SÁTTAR

Með sátt við Samkeppniseftirlitið („sáttin“), sem birtist í niðurlagi ákvörðunar í máli nr. 10/2022 („ákvörðunin“) skuldbatt Ferðaskrifstofa Íslands ehf. („FÍ“) til að bjóða tiltekið hlutfall af flugsætum í heildsölu eins og kveðið er á um í greinum 3-4 í sáttinni.

Skilmálar þessir eru nánari útfærsla á skuldbindingum FÍ samkvæmt sáttinni og teljast órjúfanlegur hluti hennar. Leggja skal sömu merkingu í orð og hugtök sáttar og skilmálanna. Brot gegn skilmálum þessum varðar viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005.

Skilmálarnir hafa verið yfirfarnir af Samkeppniseftirlitinu og er FÍ ekki heimilt að breyta eða víkja frá þeim til óhagræðis fyrir endurseljendur, nema að fengnu samþykki Samkeppniseftirlitsins.

### 2 AÐGANGUR AÐ MARKAÐSTORGI

FÍ er skuldbundið til að selja þeim ferðaskrifstofum, sem hafa gilt ferðaskrifstofuleyfi frá Ferðamálastofu („endurseljendur“) flugsæti í heildsölu skv. grein 3 í sáttinni. Til að koma í veg fyrir að viðkvæmar upplýsingar um viðskipti endurseljenda berist til stjórnenda FÍ fer sérstakur starfsmaður félagsins („heildsölutengiliður“) með öll samskipti við endurseljendur á læstu vefsvæði („markaðstorg“).

Endurseljendur geta óskað eftir aðgangi að markaðstorgi FÍ (vefslóð) í netfangið [heildsolutengilidur@fi.is](mailto:heildsolutengilidur@fi.is). Eigi síðar en fimm virkum dögum eftir að FÍ hefur tekið ákvörðun um að bjóða upp á sjálfstæða framleiðslu skv. grein 3.2 í sáttinni skal FÍ að lágmarki birta upplýsingar um eftirfarandi atriði:

- a) áfangastað;
- b) áætlaðar dagsetningar flugferða og
- c) áætlaðan sætisfjölda sem stendur endurseljendum til boða

### 3 ALMENNIR VIÐSKIPTASKILMÁLAR

Heildsöluverð FÍ sætir álagningu, sbr. greinar 3.5-3.7 í sáttinni. Óski endurseljandi einungis eftir að kaupa sæti í stökum flugferðum á háannatíma, er FÍ heimilt að miða við annað álagningarhlutfall, sbr. grein 3.6.2 í sáttinni. Sé eftirspurn eftir flugsætum meiri en framboð hverju sinni, skal sá endurseljandi fá sætin, sem fyrstur greiddi staðfestingargjald skv. lið 5 hér að neðan.

### 4 VERÐ OG VERÐBREYTINGAR

Samkvæmt grein 3.5 í sáttinni samanstendur heildsöluverð FÍ af (i) innkaupsverði flugsæta frá því flugfélagi sem framkvæmir flugið hverju sinni fyrir FÍ, miðað við tiltekna sætisnýtingu hvernar vélar; breytingum á (ii) gengi annars vegar og (iii) eldsneytisverði hins vegar auk (iv) skatta og opinberra gjalda. Heildsöluverð í þessum tilvikum sætir álagningu samkvæmt grein 3.6 í sáttinni.

### 5 GREIÐSLUSKILMÁLAR



Við pöntun er Fí heimilt að fara fram á greiðslu staðfestingargjalds fyrir fjórðungi af heildarverði viðskipta hverju sinni („**staðfestingargjald**“). Fí er heimilt að fara fram á greiðslu allra eftirstöðvanna sex vikum fyrir hverja brottför.

## **6 BREYTINGAR OG VIÐBÓTARÞJÓNUSTA**

Óski endurseljandi eftir breytingum eða viðbótarþjónustu þegar minna en sex vikur eru til hverrar brottfarar, er gjald vegna þess ákvarðað í samræmi við gjaldskrá Fí um breytingargjöld á hverjum tíma og skal hún vera aðgengileg á markaðstorginu. Til slíkra breytinga teljast m.a. breytingar á fjölda farþega í bókun, farangursheimild, nafni farþega eftir að nafnalisti er afhentur, dagsetningum eða áfangastað. Heimild til breytinga er háð skilmálum flugfélaga hverju sinni.

## **7 SKYLDUR ENDURSELJENDA**

Endurseljandi hefur þrjár vikur frá því að tilkynning berst inn á markaðstorg til að bóka sæti og greiða staðfestingargjald skv. lið 5 hér að ofan. Bókun og greiðsla staðfestingargjalds skal fara fram samhliða. Eigi síðar en sex vikum fyrir hverja brottför þarf endurseljandi að staðfesta endanlega bókun sína við heildsölutengilið Fí með fullnaðargreiðslu, sbr. grein 4 í sáttinni.

Endurseljandi getur afpantað sætin þar til sex vikur eru til brottfarar með tilkynningu til heildsölutengiliðar Fí. Litið er á slíka tilkynningu sem heildarafpöntun bókunar, hvort sem bókunin hefur tekið til staks flugs eða flugseríu. Fí er þá heimilt að selja flugsætin, án tillits til skuldbindinga samkvæmt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins og skilmálum þessum. Séu sætiskaup afpöntuð er staðfestingargjald skv. lið 5 að framan óafturkræft.

Í stað þess að afpanta sæti er endurseljanda heimilt að selja sætin sem stök sæti á eigin ábyrgð. Endurseljandi skal afhenda Fí nafnalista yfir seld sæti að lágmarki 3 virkum dögum fyrir hverja brottför og verður tilskilið form aðgengilegt á markaðstorginu.

## **8 AFLÝSING OG BREYTINGAR Á FERÐAÁÆTLUN**

Fí áskilur sér rétt til að fella niður eða breyta ferðatímum vegna ófyrirsjáanlegra atburða og/eða aðstæðna þess eðlis að Fí getur engin áhrif haft á, eða afleiðingar tengdum þeim. Í slíkum tilvikum skal endurseljendum tilkynnt tafarlaust þar um.

Fí er heimilt að aflýsa ferð, ef í ljós kemur að þátttaka er ekki næg. Í einstökum flugum innan flugseríu miðast lágmarkspátttaka við að a.m.k. 65% nýting sé í viðkomandi flugvél, bæði á út- og heimflugi. Sé nýting tiltekinnar flugseríu að jafnaði undir 65% er Fí heimilt að fella niður öll flug í flugseríunni, jafnvel þótt að lágmarkspátttaka hafi náðst í einstaka flugi.

## **9 FYRIRVARAR**

Fí áskilur sér rétt til að breyta heildsöluverði ef forsendur þess breytast verulega, s.s. vegna gengisbreytinga eða breytinga á eldsneytisverði. Þegar þær verða ljósar skal heildsölutengiliður Fí tafarlaust upplýsa endurseljendur þar um með tilkynningu á markaðstorginu.