

## Endurskoðun skilyrða vegna samruna Ferðaskrifstofu Íslands ehf. og Heimsferða ehf.

### I. Samantekt

- Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til skilyrða sem sett voru við samruna Ferðaskrifstofu Íslands ehf. („FÍ“) og Heimsferða ehf., sbr. ákvörðun nr. nr. 10/2022, *Kaup Ferðaskrifstofu Íslands ehf. á rekstri Heimsferða ehf.* Ákvörðunin grundvallaðist á sátt sem samrunaaðilar gerðu við Samkeppniseftirlitið þann 22. apríl 2022.
- Í ljósi óvissu um þróun markaðarins á rannsóknartímabilinu, var í sáttinni kveðið á um endurskoðun hennar. Í því fólst að aðilar voru ásáttir um að Samkeppniseftirlitið gæti gert breytingar á kjörum og skilmálum heildsölu til hagsbóta fyrir endurseljendur ef í ljós kæmi að sáttin og skilmálar sem henni fylgja væru ekki að ná markmiðum sínum. Á hinn bóginn var eftirlitið einnig reiðubúið að falla frá skilyrðum um heildsölu ef í ljós kæmi að þeirra væri ekki þörf, vegna breytinga á markaðnum.
- Með ákvörðun þessari eru felld úr gildi þau ákvæði sáttarinnar sem varða skuldbindingar um heildsölu sameinaðs fyrirtækis á flugsætum í vélum þess. Að fenginni reynslu liggur nú fyrir að keppinautar félagsins hafa ekki nýtt sér þennan möguleika. Jafnframt virðast hafa orðið breytingar á markaðnum sem draga úr vægi skilyrðanna.

### II. Upphafleg sátt um lyktir máls

- Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2022, *Kaup Ferðaskrifstofu Íslands ehf. á rekstri Heimsferða ehf.* var gerð grein fyrir mati Samkeppniseftirlitsins á hinum tilkynnta samruna. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að:
  - Þjónustumarkaður málsins væri sala innlendra ferðaskrifstofa á pakkaferðum frá Íslandi. Skýr sérkenni pakkaferða væru enn til staðar og viðskiptavinir samrunaaðila töldu pakkaferðir sérstaka þjónustu.
  - Eigin bókanir ferðalanga virtust veita samrunaaðilum visst samkeppnislegt aðhald. Vísbendingar væru um að neytendur séu í ríkara mæli tilbúnir að bóka flug og gistingu í sitt hvoru lagi frekar en að kaupa pakkaferð.
  - Sterk staða Ícelandair samstæðunnar á markaði málsins og tengdum mörkuðum og nýlegar breytingar hjá samstæðunni hefðu aukið það samkeppnislegt aðhald sem ferðaskrifstofur



búa við. Innkoma Play á þær flugleiðir sem samrunaaðilar sinntu hafði aukið framboð flugsæta. Frekari reynsla ætti þó eftir að koma á það.

- Aðgangshindranir að markaðnum höfðu minnkað með ákveðnum lagabreytingum sem varða tryggingaskyldu ferðaskrifstofa.
- Þrátt fyrir framangreint væri ljóst að öllu öðru óbreyttu að samruninn leiddi til verulegrar samþjöppunar á markaði fyrir pakkaferðir frá Íslandi. Ástæða væri til þess að hafa áhyggjur af aðgangi smærri keppinauta að flugsætum.
- Við samrunann ykist hætta á samhæfðri hegðun stærri keppinauta á markaðnum auk þess sem eigandi FÍ væri í hópi stærri hluthafa í Ícelandair.

5. Á grunni framangreindra niðurstaðna lögðu samrunaaðilar fram tillögur að skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið markaðsprófaði. Lágu tillögurnar til grundvallar sátt samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið. Með sáttinni skuldbatt FÍ sig til þess að grípa til eftirfarandi aðgerða:

- (3. og 4. gr. sáttarinnar) Sameinað fyrirtæki skuldbindur sig til að tryggja sjálfstæði þess gagnvart Ícelandair samstæðunni, með því að girða fyrir viðskipti milli fyrirtækjanna nema í nánar skilgreindum tilvikum. Sömuleiðis verði eignatengsl á milli sameinaðs fyrirtækis og Ícelandair rofin innan tiltekins tímafrests og girt fyrir beitingu atkvæðisréttar þangað til.
- (5. og 6. gr. sáttarinnar) 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 Ícelandair nýtur ekki þessara réttinda.

6. Jafnframt var með samrunanum 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 fór Arion banki áfram með stóran eignarhlut í sameinuðu fyrirtæki. Af þeim sökum lagði Samkeppniseftirlitsins áherslu á að bankinn gætti áfram að þeim skilyrðum sem hann hafði undirgengist með sátt, sbr. ákv. nr. 31/2019, fram að þeim tímapunkti þegar bankinn hefur selt allan eignarhlut sinn í sameinuðu fyrirtæki. Arion banki hf. er ekki lengur hluthafi í fyrirtækinu og umræddar aðstæður ekki lengur fyrir hendi.

7. Samruninn og rannsókn Samkeppniseftirlitsins á honum átti sér stað í skugga mikilla sviptinga í ferðaþjónustu hér á landi og erlendis af völdum COVID-19. Um þetta sagði í ákvörðuninni:

*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.*

8. Meðal annars af þessum sökum var í ákvörðuninni tekið fram að í ljósi þessarar óvissu kynni að koma til endurskoðunar á þeim skilyrðum sem samrunaaðilar höfðu lagt til og sátt varð um. Meðal annars lýsti Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til þess að falla frá skilyrðum um heildsölu ef í ljós kemur að þeirra væri ekki þörf, vegna breytinga á markaðnum. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til gildandi skilyrða í þessu ljósi.



### III. Málsmeðferð

9. Með hliðsjón framangreindu hefur Samkeppniseftirlitið haft fyrrgreinda ákvörðun nr. 10/2022 til endurskoðunar. Fyrstu óskir Ferðaskrifstofu Íslands ehf. um endurskoðun skilyrðanna voru settar fram með bréfi, dags. 14. október 2022.
10. Í bréfinu segir að þrátt fyrir að skammt sé liðið frá gerð sáttarinnar sé komin nokkur reynsla á starfsemi FÍ á grundvelli skilyrða hennar. Sú reynsla sýni berlega að skilyrðin um heildsölu flugsæta og verðlagningu, ná ekki tilgangi sínum. Vegna breyttra markaðsaðstæðna sé FÍ einfaldlega ekki samkeppnishæft við flugfélögin, helstu keppnauta sína, um heildsölu eða smásölu flugsæta. Skilyrðin komi auk þess í veg fyrir möguleika FÍ til að bregðast með skynsamlegum hætti við gríðarlega aukinni samkeppni af hálfu flugfélaganna, þar sem hendur félagsins séu bundnar. Frá því að skilyrði ákvörðunar nr. 10/2022 tóku gildi hafi FÍ neyðst til að draga verulega úr sjálfstæðri framleiðslu og enn sjái ekki fyrir endann á þeirri þróun. Að mati FÍ séu þær afleiðingar ekki í anda sáttarinnar og tilgangs skilyrðanna um að styrkja samkeppni á markaðnum. Þvert á móti hafi skilyrðin veitt flugfélögunum þægilegt svigrúm til að ná frekara forskoti á markaðnum sem hafi þegar leitt til röskunar á samkeppni.
11. Frá því að sáttin tók gildi 1. júlí 2022 hafi orðið umfangsmiklar breytingar á markaðnum. VITA ferðaskrifstofa Ícelandair sé núna orðin hluti af Ícelandair og starfsemi fyrirtækjanna verið samræmd enn frekar. Meðal annars sé hægt að nota vildarpunkta til að greiða fyrir pakkaferðir og vildarpunktar fáist fyrir kaup á pakkaferðum. Þá hafi flugfélögin aukið framboð sitt á sömu áfangastaði og FÍ sinnir umtalsvert og Ícelandair m.a. í fyrsta skipti hafið áætluarflug til Las Palmas á Gran Canaria. Þetta aukna framboð og samkeppni hafi leitt til þess að FÍ hafi þurft að draga saman leiguflug sitt og m.a. hætt öllu flugi til Mallorca á Spáni.
12. FÍ gerir auk þess verulegar athugasemdir við verðlagningu flugfélaganna aðallega af tveimur ástæðum. Annars vegar sé flugsætið verðlagt svo lágt að það nær oft á tíðum ekki upp í kostnaðarverð. Miðað við fulla nýtingu vélar sé kostnaður við hvert flugsæti til Tenerife [...] Nýtingin sé sjaldnast svo góð sem leiðir til þess að kostnaðarverð er enn hærra. Flugfélögin hiki hins vegar ekki við að bjóða verð undir kostnaðarverði, sem grafi verulega undan möguleikum FÍ til að selja flugsæti í heildsölu til sömu áfangastaða.
13. Vegna skilyrðanna neyðist FÍ til þess að verðleggja sætin töluvert hærra, þrátt fyrir að keppa við markaðsráðandi flugfélag sem selji einnig pakkaferðir. Það gefi auga leið að endurseljandi, sem ætlar að skipuleggja ferðir á þessa vinsælu áfangastaði Íslendinga, hefur enga hagsmuni af því að kaupa flugsæti á markaðstorgi FÍ.
14. Allt framangreint hafi þau áhrif að eftirspurn eftir ferðum FÍ hafi minnkað gríðarlega og hlutdeild félagsins á helstu áfangastaði sína að sama skapi dregist mikið saman. Félagið sé komið í nauðvörn vegna gríðarlegrar samkeppni frá flugfélögunum. Ítrekað sé að formleg innkoma Ícelandair á markað fyrir sölu pakkaferða og aukið framboð Ícelandair og Play hefur þegar leitt til þess að FÍ neyddist til að hætta alfarið að bjóða upp á flug og pakkaferðir til Mallorca og Alicante.
15. Með tölvupóstum, dags. 7. og 11. nóvember 2022, ítrekaði FÍ beiðni sína um viðræður um endurupptöku sáttarinnar og veitti frekari upplýsingar um stöðuna á markaðnum. Kom m.a. fram að af þeim 72 þúsund landsmönnum sem fóru til útlanda í október 2022 hafi 3.290 farþegar

<sup>1</sup> Fellt út vegna trúnaðar.



flogið með FÍ eða 4,4% farþega. Þá hafi Icelandair bætt við morgunflugi til Barcelona sem bæti við Costa Brava og Costa Dorada sem sólaráfangastöðum sem hingað til hafi ekki verið kostur.

16. Með tölvupósti, dags. 22. desember 2022, afhenti FÍ eintak af erindi sínu án trúnaðarupplýsinga og tilkynnti jafnframt að fyrirtækið hafi tekið ákvörðun um að hætta flugi til Malaga á Spáni eftir 30 ára sögu.
17. Með bréfum, dags. 17. janúar 2023, sendi Samkeppniseftirlitið 19 ferðaskrifstofum og keppinautum FÍ beiðni fyrirtækisins um endurupptöku til umsagnar. Svör bárust frá þremur aðilum.
18. Í umsögn Icelandair segir að fyrirtækið hafi ekki forsendur til að leggja mat á hvaða skilyrði eigi að gilda um starfsemi FÍ. Icelandair mótmælir jafnframt umfjöllun FÍ um að fyrirtækið selji flugsæti undir kostnaðarverði. Í umsögn Play er mótmælt umfjöllun FÍ um að fyrirtækið selji flugsæti undir kostnaðarverði.
19. Í umsögn [...]² er fjallað um markaðsaðstæður á þeim markaði sem ferðaskrifstofur starfa á og lagðar til frekari aðgerðir og skilyrði til þess að reyna að bæta samkeppnisaðstæður fyrir minni ferðaskrifstofur á Íslandi. Markaðstorgið hafi ekki gengið upp vegna margra ástæðna, og aðalástæðan hafi verið að viðkomandi heildsöluverð var allt of hátt. Fyrir utan verðin sé erfitt að sjá að þetta sé einhver leið sem henti öðrum ferðaskrifstofum af ansi mörgum ástæðum og í raun dæmt til að mistakast.
20. Með tölvupósti, dags. 20. janúar 2023, veitti FÍ frekari upplýsingar um þróun á markaði málsins og aukið framboð áætlunarflugfélaganna sem FÍ geti ekki keppt við.
21. Með bréfi, dags. 4. apríl 2023, tilkynnti Samkeppniseftirlitið FÍ um stöðu rannsóknarinnar og tafir myndu verða á henni vegna anna í öðrum verkefnum eftirlitsins, sér í lagi sér í lagi vegna rannsókna er varða samruna fyrirtækja og lúta lögbundnum tímafrestum. Var tekið fram að vonast væri til þess að athugun málsins gæti hafist að nýju haustið 2023.
22. Með tölvupósti, dags. 17. maí 2023, veitti Samkeppniseftirlitið FÍ færi á að koma að athugasemdum vegna þeirra umsagna sem höfðu borist vegna endurupptökubeiðninnar. Athugasemdir FÍ bárust 7. september 2023. Auk þess sem fjallað var um frekari breytingar sem höfðu orðið á markaðnum. Meðal annars kom fram að FÍ hafi hætt sjálfstæðri flugframleiðslu til Portúgal eftir að áætlunarflug Icelandair og Play hófust þangað. Hlutdeild FÍ í flugi til Las Palmas, Tenerife, Verona og Alicante á tímabilinu 1. september 2022 til 28. febrúar 2023 hafi verið 16,93% og enn lægri ef miðað væri við fleiri sólarlandastaði. Þá hafi samkeppni frá öðrum ferðaskrifstofum aukist frá töku ákvörðunar nr. 10/2022 en 30 nýjar ferðaskrifstofur hafi hafið starfsemi á markaðnum frá þeim tíma. Jafnframt var upplýst um að Sólvöllur ehf. hafi keypt hlut Arion banka hf. í sameinuðu félagi.
23. Þann 5. október 2023 óskaði FÍ eftir upplýsingum um stöðu málsins og hvað liði afgreiðslu þess. Samkeppniseftirlitið svaraði fyrirspurn FÍ 25. október 2023 og tók fram að málið væri enn í vinnslu og að tafir hafi orðið á afgreiðslu þess, sbr. framangreint.
24. Þann 3. nóvember 2023 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afriti af svari FÍ og veitti fyrirtækinu jafnframt tækifæri til að koma að frekari upplýsingum um þróun markaðarins.

---

<sup>2</sup> Felld út vegna trúnaðar og nafnleyndar.



25. Föstudaginn 19. janúar 2024 átti Samkeppniseftirlitið fund með eiganda FÍ þar sem rætt var um málið og stöðu fyrirtækisins. Á fundinum var beiðni félagsins jafnframt frekar afmörkuð við þau ákvæði sem varða heildsölu á flugsætum. Í kjölfar fundarins, eða 22. janúar 2024, veitti FÍ frekari upplýsingar um þróun þeirra markaði sem fyrirtækið starfar á. Kom fram að Play hafi tilkynnt að fyrirtækið hyggist verða ráðandi á markaði fyrir sólarlandaferðir og hafið sölu á ferðum til Króatíu í janúar 2024. Aventura ferðaskrifstofa hafi jafnframt hafið leiguflug til Króatíu. Þá hafi Ícelandair styrkt stöðu sína enn frekar með tvöfaldri framleiðslu á Gran Canaria og auknu framboði í skíðaferðir. Staðan sé einfaldlega sú að samkeppni í pakkaferðum sé mikil enda skilyrði á markaðnum góð og auðvelt að nálgast ódýr flugsæti hjá áætlunarflugfélögum.

#### IV. Niðurstaða

26. Hér að framan er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2022 og skilyrði hennar rakin. Þá er ítarlega greint frá málavöxtum og málsmeðferð vegna beiðni FÍ um endurupptöku.
27. Af gögnum málsins má ráða að þau skilyrði sáttarinnar sem varða heildsölu á flugsætum hafa ekki náð markmiði sínu. Skuldbinding sameinaðs fyrirtækis laut að því að gefa öðrum ferðaskrifstofum færi á að nýta sætaframboð í flugi á vegum sameinaðs fyrirtækis með heildsölu á flugsætum. Þannig var keppnautum gefinn kostur á að njóta mögulegrar hagkvæmni sem af samrunanum gæti hlotist að mati samrunaaðila.
28. Fyrir liggur hins vegar að og enginn keppnauti FÍ á markaði fyrir ferðaskrifstofur hefur nýtt sér þau.
29. Þá gefa upplýsingar og sjónarmið sem aflað hefur verið til kynna að töluverðar breytingar hafa orðið á mörkuðum málsins á skömmum tíma, einkum hvað varðar framboð á flugsætum til helstu áfangastaða sem FÍ hefur sinnt.
30. Þannig hafa íslensku áætlunarflugfélögin Ícelandair og Play aukið framboð sitt á flugsætum. Þar má meðal annars nefna flug til Kanaríeyja, Mallorca og meginlands Spánar, Portúgals, Ítalíu og Króatíu. Loks liggur jafnframt fyrir að FÍ hefur hætt sjálfstæðri framleiðslu á flugi m.a. til áfangastaðanna Gran Canaria, Mallorca, Portúgal og Malaga. Ástæða þess er að sögn FÍ vegna stórauðinnar samkeppni frá áætlunarflugfélögum.
31. Allt framangreint gefur til kynna að staða FÍ á markaði, eins og hún hefur þróast, sé ekki eins sterk og gengið var út frá þegar sátt var gerð um lyktir málsins, sbr. nr. 10/2022. Eins og áður greinir liggur jafnframt fyrir að þau tækifæri til sætanýtingar sem heilsöluskilyrðunum var ætlað að gefa keppnautum hafa ekki verið nýtt.
32. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að tilefni sé til þess að fella niður skilyrði sáttarinnar að þessu leyti, sbr. 7. gr. sáttarinnar. Ákvæði 3. gr., 4. gr. og 2. mgr. 8. gr. sáttarinnar eru felld úr gildi með ákvörðun þessari.
33. Ákvæði sem ætlað er að sporna gegn samhæfðri hegðun keppnauta á markaðnum, ekki síst með tilliti til eignarhlutar eiganda FÍ í Ícelandair, halda áfram gildi sínu, þá þegar af þeirri ástæðu að á síðari stigum var athugun eftirlitsins afmörkuð við heilsöluskilyrðin.



## V. Ákvörðunarorð:

**„Ákvæði 3. gr., 4. gr. og 2. mgr. 8. gr. þeirrar sáttar sem fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2022 eru felld úr gildi.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson