



Samkeppniseftirlitið
B.t. Birnu Arnardóttur
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík 15. október 2021.

SENT MEÐ TÖLVUPÓSTI

Efni: Samantekt samrunaaðila um breytingar á flugframboði, krafa um breytta markaðsskilgreiningu og tillögur að skilyrðum til lúkningar rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samruna Ferðaskrifstofu Íslands ehf. og Heimsferða ehf.

1. Á fundi samrunaaðila með Samkeppniseftirlitinu þann 9. október sl. var farið yfir ýmis mikilvæg atriði sem samrunaaðilar töldu að Samkeppniseftirlitið hefði við meðferð málsins ekki horft nægilega til við mat á því hvaða markað samruni málsins hefði áhrif á. Í skrifum Samkeppniseftirlitsins hefði um margt verið tekið undir þau sjónarmið, en af einhverjum ástæðum virtust þau ekki hafa haft merkjanlega þýðingu við frummat Samkeppniseftirlitsins, eða ekki væri litið til þeirra yfir höfuð. Vísast þar einkum til sjónarmiða sem reifuð voru í glærukynningu og afhent var Samkeppniseftirlitinu á fundinum, en einnig annarra sjónarmiða sem komið hafa fram í gögnum sem stafa frá samrunaaðilum, s.s. bréfum frá 21. og 25. ágúst sl. Á fundinum lögðu samrunaaðilar áherslu á þýðingu þessara atriða og töldu að fram hjá þeim yrði ekki horft við mat á hvaða forsendur yrðu lagðar til grundvallar niðurstöðu málsins.
2. Á fundinum kom fram að Samkeppniseftirlitið teldi að með þessu væri í raun byggt á markaðsskilgreiningu, sem Samkeppniseftirlitið hefði hafnað í frumrannsókn sinni, nokkuð sem væri í andstöðu við það sem hefði farið milli stofnunarinnar og samrunaaðila í aðdraganda afturköllunar á eldri samrunatilkynningu. Áréttar er að það var ekki ætlun samrunaaðila, heldur benda á atriði sem Samkeppniseftirlitið yrði að líta til, án þess þó að falla þyrfti frá fyrri markaðsskilgreiningu. Þessi atriði hefðu mikla þýðingu við mat á stöðu aðila og þar með hvort framboðin skilyrði væru nægjanleg til að samruninn yrði heimilaður. Samrunaaðilar ítreka að samruninn er þeim lífsnauðsynlegur til að geta starfað áfram markaðnum eins og Samkeppniseftirlitinu hefur verið bent á. Gangi hann ekki eftir liggur fyrir að þau geta ekki veitt stóru áætlunarflugfélögunum, sem sannarlega eru helstu keppinautar þeirra, verðugt samkeppnislegt aðhald.
3. Ítrekað er það sem áður hefur komið fram að höfnun á samrunanum felur í sér að verulega er dregið úr samkeppni á markaðnum og komið í veg fyrir samkeppni sem ella hefði getað orðið.
4. Eftir fundinn er það mat samrunaaðila að málið verði ekki leitt til lykta á réttum forsendum, nema Samkeppniseftirlitið taki afstöðu til þeirra atriða, sem þeir hafa tefti fram varðandi markaðsgerðina og hvort þróun síðastliðinna mánaða leiði til



þess að markaðir málsins hafi breyst svo gríðarlega að máli skipti fyrir endanlega niðurstöðu málsins. Við mat á áhrifum samrunans verður að horfa til aðstæðna á markaðnum í dag, en sýnt hefur verið fram á að eftir heimsfaraldurinn er markaðurinn allt annar en áður. Ekkert bendir til annars en að sú breyting sé komin til að vera. Niðurstaða málsins verði því að byggja á núverandi aðstæðum með hliðsjón af líklegri þróun á næstu misserum.

5. Samrunaaðilar hafa frá upphafi málsins byggt á því að markaðurinn sé ekki sá sami og miðað var við árið 2009 og að ekki sé tækt að miða við aðstæður á árinu 2019. Fjölmargar röksemdir og gögn hafa verið færð fram fyrir þeirri niðurstöðu, sem stafa hvort sem er frá samrunaaðilum sjálfum eða öðrum óháðum aðilum. Í því sambandi er rétt að benda á að við upphaf meðferðar málsins [REDACTED]

[REDACTED] Samrunaaðilar leggja hins vegar áherslu á að þeir telja ekki öllu máli skipta hvort byggt sé á eldri markaðsskilgreiningu að teknu tilliti til þeirra gríðarlegu breytinga sem átt hafa sér stað á markaðnum, eða ný og aðlöguð skilgreining verði lögð til grundvallar úrlausn málsins. Niðurstaðan verður sú sama.

6. Gífurleg aukning hefur verið á ferðum Íslendinga til sólarlanda á síðustu árum og eins og t.d. hefur komið fram í könnunum Ferðamálastofu og samrunaaðilar hafa áður vísað til. Langalgengasti áfangastaður Íslendinga í sól er Spánn og einkum Tenerife.¹ Meginþunginn í starfsemi samrunaaðila lýtur að sölu sólarlandaferða eða um [REDACTED]² af veltu hvors þeirra fyrir sig. Stærstu áfangastaðir þeirra eru Alicante og Tenerife. Af þeim sökum hefur rannsókn málsins einkum lotið að stöðu aðila í sölu pakkaferða til sólarlanda og aðallega til Tenerife, en öðrum ferðategundum verið líttill gaumur gefinn, s.s. golfferðum, skíðaferðum, tómstundaferðum (aðrar hreyfiferðir eins og hjólaferðir, gönguferðir o.fl.), borgarferðum og sérstaklega skipulögðum ferðum til framandi staða. Hlutdeild samrunaaðila í sölu á þess konar ferðum er langt undir [REDACTED] Að mati samrunaaðila hníga rök að því að um aðskilda markaði sé að ræða, þar sem lítil staðganga er á milli einstakra tegunda af ferðum. Til að mynda er varla nokkur staðganga á milli skíða- og sólarferða, eða golf- og skíðaferða. Hvað varðar sölu ferða til Alicante og Tenerife, þá skiptir máli að engar aðrar ferðaskrifstofur utan samrunaaðila, VITA og Aventura selja pakkaferðir eða stök flugsæti þangað. Því keppa aðrar innlendar ferðaskrifstofur ekki við samrunaaðila á mikilvægasta markaði málsins. Af þeim sökum er málefnalegt að horfa til sólarlandamarkaðarins sérstaklega við mat á stöðu samrunaaðila og mögulegum áhrifum samrunans á samkeppni. Þar hefur innkoma áætlunarflugfélaganna haft gríðarleg áhrif og gjörbylt samkeppni á markaðnum eftir að rannsókn samrunans hófst.
7. Þannig hefur skipting á milli sölu stakra flugsæta og pakkaferða til Tenerife breyst verulega á undanförnum misserum. Með aukinni sölu á stökkum flugsætum hefur að sama skapi dregið úr sölu pakkaferða. Í september 2019 var hlutfall stakra flugsæta

¹ Sjá m.a.: *Sól og sandur: Ferðir Íslendinga til Kanarieyja*, Tímarit um viðskipti og efnahagsmál, 18. árgangur, 1. tbl. 2021. Greinin var lögð fram á fundi samrunaaðila með Samkeppnisfirlitini föstudaginn 9. okt. sl.

² Trúnaðarmál gagnvart öðrum en samrunaaðilum.



hjá FÍ [REDACTED] af öllum seldum flugsætum en í september síðastliðnum var hún [REDACTED]. Hlutfallið hjá Heimsferðum var um [REDACTED]⁴ í september 2019 en [REDACTED] í sama mánuði 2021. Þróunin á síðastliðnum misserum sýnir að sífellt ógreinilegri mörk eru á milli markaða sem annars vegar samrunaaðilar og hins vegar áætlunarflugfélög störfuðu áður á. Að mati samrunaaðila er vöruframboð þeirra að færast nær hvort öðru. Áætlunarflugfélögin bjóða jafnframt í auknum mæli upp á vöru sem er sambærileg pakkaferðum til viðbótar við sölu á stökum flugsætum. Engin rök standa til þess að þróunin haldi ekki áfram á sama veg.

8. Fyrir liggur að frá því tilkynnt var fyrst um samrunann í janúar sl. hefur markaðurinn breyst í grundvallaratriðum. Nýir og öflugir aðilar (þ.e. Play og Icelandair/VITA) hafa sópað til sín hlutdeild til mikilvægustu áfangastaða samrunaaðila á meðan staða þeirra hefur hrunið, eins og sjá má af töflum hér að neðan um breytingar á framboði til Tenerife. Samrunaaðilar telja ekki tækt að miða við annað en aðstæður á markaðnum í dag og sem fyrirséðar eru í nánustu framtíð, í stað þess að horfa til markaðarins og stöðu aðila árið 2019 eins og gert hefur verið.
9. Svo miklar breytingar hafa átt sér stað síðan þá, meðal annars heimsfaraldur sem breytti stöðu allra ferðaþjónustuaðila á heimsvísu, að ekki er verjandi að byggja mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans á hlutdeild aðila fyrir tveimur árum síðan. Það kann að hafa verið eina tæka viðmiðunin þegar tilkynnt var um samruna félaganna í janúar sl., enda voru aðstæður að öllu leyti mjög sérstakar vegna faraldursins. Hins vegar hefur staðan tekið breytingum og fyrir liggja nýjar tölur og upplýsingar um markaðinn sem Samkeppniseftirlitið verður að byggja á. Gagnlegt er að sýna breytingarnar með töflum yfir helstu aðila sem buðu flugferðir þangað og þróunina á tímabilinu frá 2018 til dagsins í dag.

Framboð til Tenerife fyrir 2019

T E N E R I F E F Y R I R 2 0 1 9				
Félag	Fjöldi fluga pr. viku	Samtals flugsæti pr. viku	Kaupendur flugsæta:	Sæti á vegum samrunaaðila pr. viku
Icelandair	Tvö leiguflug	[REDACTED]	FÍ og VITA	[REDACTED]
Wow Air	Þrjú flug	[REDACTED]	Dreifðist á margar ferðaskrifstofur, m.a. Gaman ferðir.	
Primera Air	Tvö flug	[REDACTED]	Heimsferðir	[REDACTED]
		[REDACTED]		[REDACTED]

10. Eins og sést var Wow Air stærsti aðilinn á markaðnum til Tenerife. Eftir fall flugfélagsins árið 2019 og allt fram til heimsfaraldursins í upphafi árs 2020 steig Norwegian inn í það tómarúm sem myndaðist í flugi til Spánar og náði sambærilegri hlutdeild.

³ Trúnaðarmál gagnvart öðrum en FÍ.

⁴ Trúnaðarmál gagnvart öðrum en Heimsferðum.



11. Um áramótin 2020-2021 var orðið ljóst að miklar breytingar höfðu orðið á markaði fyrir sölu á ferðum til sólarlanda, sem og öllum öðrum ferðamörkuðum. Þar var aðallega um að kenna heimsfaraldrinum sem kom í veg fyrir ferðalög á milli landa eins og alkunna er.
12. Þegar fór að rofa til á mörkuðum tilkynnti Icelandair að félagið myndi á vormánuðum 2021 hefja áætlunarflug til helstu áfangastaða samrunaaðila, þ.e. Tenerife og Alicante. Það var í fyrsta sinn í sögu Icelandair sem félagið hafði áfangastaðina í áætlunarflugi, sem er einfaldlega staðfesting á breyttum markaði. Einstaklingar þurfa ekki lengur að styðjast við þjónustuframboð sem ferðaskrifstofur byggðu tilveru sína áður á, þ.e. sölu pakkaferða, þar sem flug, hótel og önnur viðbótarþjónusta er seld sem ein vara. Þetta er í samræmi við þann veruleika að sífellt stærri hlutdeild af sölu samrunaaðila eru stök flugsæti. Auk þess bentu allar fréttir til þess að nýtt flugfélag, Play, myndi koma inn á markaðinn á svipuðum tíma. Þetta bentu samrunaaðilar ítrekað á við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á fyrri samrunatilkynningunni og töldu einsýnt að innkoma flugfélaganna myndi hafa veruleg áhrif á markaðinn. Á þau sjónarmið hefur hins vegar ekki verið horft til, nema að litlu leyti.
13. Í nýrri samrunatilkynningu frá 10. september var tekin saman þróunin á framboði flugsæta til Tenerife frá því að fyrst var tilkynnt um samrunann í janúar sl. fram til september sl. Hér er einkum vísað til umfjöllunar í mgr. 9-14 og 16-20.
14. Þegar leið á sumarið 2021 var ljóst að Icelandair/VITA og Play höfðu á skömmum tíma náð til sín langstærstum hluta markaðarins í flugi til þessara vinsælustu sólaráfangastaða Íslendinga. Flugfélögin tilkynntu ítrekað lað flugferðum yrði fjölgað og að notast yrði við breiðþotur, sem taka miklum mun fleiri farþega.
15. Þrátt fyrir aukna eftirspurn eftir sólarlandaferðum neyddust samrunaaðilar til að fella niður helming allra flugferða í september og október til Tenerife og Alicante, vegna aukins framboðs áætlunarflugfélaga, sem staðfestir að um sama markað sé að ræða. Að óbreyttu telja samrunaaðilar sjálfgefið að sama muni eiga við um flug þeirra til Las Palmas, enda liggur fyrir að Play muni hefja áætlunarflug þangað í desember nk.
16. Samkvæmt fréttum af vefsíðunni www.turisti.is flugu rúmlega ellefu þúsund farþegar milli Íslands og Alicante í júlí og ágúst sl.⁵ Af þeim fór um 51% með Icelandair/VITA og þriðjungur með Play. Flug á vegum samrunaaðila var um 16%. Sömu sögu er að segja af þróuninni í flugi til Tenerife. Samtals var Icelandair/VITA með um 50% hlutdeild en Play 29%. Leiguflug samrunaaðila náði 21% af heildinni. Af öllum flugfarþegum til Spánar voru Icelandair og Play með 81% þeirra á sínum vegum, en leiguflug samrunaaðila einungis 21%. Við mat á þessum tölum verður að hafa í huga að [REDACTED] seldom sætum samrunaaðila eru stök sæti, en ekki hluti af s.k. pakkaframboði þeirra.

⁵ Sjá frétt af heimasíðunni www.turisti.is frá 20. september sl. „Icelandair og Play með bróðurpartinn af sólarlandafluginu“, slóðin: <https://turisti.is/2021/09/icelandair-og-play-med-brodurpartinn-af-solarlandafluginu/>. Vert er að benda á að útreikningar vefsíðunnar byggja á tölum frá spænskum flugmálayfirvöldum.



17. Vert er að benda sérstaklega á samantekt vefsíðunnar um að þrátt fyrir að 37% færri Íslendingar hafi flogið héðan til Tenerife síðastliðið sumar samanborið við sumarið 2018, stækkaði farþegahópur Icelandair um 67% á sama tíma. Segir það margt um stöðu samstæðunnar á markaðnum og hversu rík staðganga er á milli sölu stakra flugsæta og pakkaferða.
18. Þróunin hefur því öll verið á sama veg. Áætlunarflugfélögin bæta sífellt við ferðum og stækka flugvélarnar, til að anna aukinni eftirspurn, sem ekki skilar sér til samrunaaðila. Þvert á móti virðast viðskiptavinir þeirra sækja til flugfélaganna í staðinn.
19. Staðan á markaðnum í dag er rökrétt afleiðing framangreindrar þróunar:

T E N E R I F E O K T Ó B E R 2 0 2 1				
Félag	Fjöldi fluga pr. viku	Samtals flugsæti pr. viku	Kaupendur flugsæta:	Sæti á vegum samrunaaðila pr. viku
Icelandair/VITA	Fjögur flug	[REDACTED]	VITA	[REDACTED]
Wow Air	G J A L D P R O T A			
Primera Air	G J A L D P R O T A			
Play	Tvö flug	[REDACTED]	Aventura	0
Samrunaaðilar	Eitt flug	[REDACTED]		[REDACTED]
		[REDACTED]		[REDACTED]

20. Eins og sést er Icelandair/VITA búið að ná yfirburðastöðu á skömmum tíma á sólarmarkaðnum, eða um 56,6% hlutdeild. Fjöldi flugferða til Tenerife var ekki einungis tvöfaldaður, heldur einnig flogið á stærri vélum en áætlað hafði verið. Áætlun til Alicante hélst hins vegar óbreytt, þrátt fyrir að sumar ferðir væru farnar á breiðpotum.
21. Play býður sama fjölda flugsæta til Tenerife og Alicante, þ.e. [REDACTED] á viku og hefur rúmlega 29% hlutdeild. Nýjasta dæmið um harða samkeppni af þeirra hálfu er heilsíðuauglýsing í Fréttablaðinu í dag, 15. október 2021 (fskj. X), þar sem flugsætið er selt á kr. 16.500. Innkoma félagsins hefur raskað stöðunni mikið og aukið samkeppni verulega. Engin ástæða er til að ætla annað en að fyrirhugað áætlunarflug til Las Palmas nú í desember muni hafa sambærileg áhrif.
22. Samrunaaðilar fara einu sinni í viku til Tenerife og hafa samtals úr [REDACTED] sætum að moða í viku hverri, eða 14,3% af heildarframboðinu. [REDACTED]
- [REDACTED]



23. Sé horft til framtíðar er sviðsmyndin sambærileg. Hlutdeild Icelandair hefur þó aukist og nær nú 56%, á meðan Play heldur velli með 29%. Samrunaaðilar standa í stað.

T E N E R I F E N Ó V E M B E R 2 0 2 1				
Félag	Fjöldi fluga pr. viku	Samtals flugsæti pr. viku	Kaupendur flugsæta:	Sæti á vegum samrunaaðila pr. viku
Icelandair/VITA	Fjögur flug	[REDACTED]	VITA	[REDACTED]
Wow Air	G J A L D P R O T A			
Primera Air	G J A L D P R O T A			
Play	Tvö flug	[REDACTED]	Aventura	[REDACTED]
Samrunaaðilar	Eitt flug	[REDACTED]		[REDACTED]
		[REDACTED]		[REDACTED]

24. Nú í haust tvöfaltaði Icelandair framboðið með því að senda tvær Max þotur á miðvikudags- og laugardagsmorgnum, í stað einnar. Samkvæmt bókunarsíðu flugfélagsins verður uppteknum hætti haldið fram í desember. Þar með verða áfram sæti fyrir 712 farþega í hverri viku á vegum Icelandair og VITA. Heimsferðir og Ferðaskrifstofa Íslands sameinast um eina brottför í viku. Sé jafnframt horft til framboðs á flugferðum til annarra sólarlanda minnkar hlutdeild samrunaaðila enn frekar.
25. Frá því samruninn var tilkynntur hafa tvö áætlunarflugfélög sótt á helsta markað samrunaaðila og bjóða samtals hátt í 600 flugferðir á ári þangað og enn mun bætast við framboð þeirra. Það er augljóst hver ber sigur úr býtum í þeirri samkeppni.
26. Sé horft enn lengra fram í tímann sést á bókunarsíðu Icelandair að þegar liggja fyrir áætlanir um fjórar flugferðir á breiðþotum um páskana, þ.e. 6. apríl, tvö flug 7. apríl og eitt þann 9. sama mánaðar.
27. Samrunaaðilar telja ekki ástæðu til að rekja frekar sjónarmið sín, sem liggja fyrir með ítarlegum og rökstuddum hætti í bréfum og gögnum málsins. Staðreyndin er sú að staða þeirra á markaðnum hefur hrunið, bæði vegna breytinga á markaðnum en ekki síst vegna aukinnar samkeppni af hálfu áætlunarflugfélaga síðastliðna mánuði. Til þess að halda velli á markaðnum er samruni félaganna nauðsynlegur svo þeir geti framleitt sjálfir flugsæti, eins og margoft hefur verið bent á. Áréttar er að sjálfstæð framleiðsla þeirra leiðir til aukinnar samkeppni við áætlunarflugfélögin á þessa stærstu markaði samrunaaðila og eykur valmöguleika annarra ferðaskrifstofa til að bjóða fjölbreyttari áfangastaði og lægra verð.

⁶ Trúnaðarmál gagnvart öðrum en FÍ.



Um framlögð skilyrði

28. Með hliðsjón af framangreindu, sem er byggt á þeim umfangsmiklu breytingum sem hafa átt sér stað á markaðnum telja samrunaaðilar að engar lagalegar forsendur séu fyrir öðru en að heimila samruna þeirra án skilyrða.
29. Fallist Samkeppniseftirlitið ekki á þá afstöðu telja þeir sömu sjónarmið leiða til þess að heimila beri samrunann án mjög íþyngjandi skilyrða, sérstaklega um sölu á hluta rekstursins. Hér er átt við starfsemi sem hefur verið vegna lénsins eða vörumerkisins „Sumarferðir“. Verði það afstaðan eru samrunaaðilar tilbúnir að fallast á skilyrði sem eru meðfylgjandi bréfi þessu og merkt sem „Skilyrði A“. Þau skilyrði eru sambærileg og voru kynnt Samkeppniseftirlitinu með bréfi dagsettu 29. júlí 2021. Samrunaaðilar gera sér grein fyrir því að forsenda þess að Samkeppniseftirlitið meti þau skilyrði nægjanleg er sú að fallist sé á sjónarmið þeirra um markaði málsins eða nægjanlegt tillit sé tekið til breytinga á markaðnum.
30. Verði það eftir sem áður afstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni félaganna raski samkeppni með einhverjum þeim hætti sem rakið hefur verið í frumniðurstöðum stofnunarinnar, hafa samrunaaðilar vegið og metið hagsmuni sína og telja þeim betur borgið með sölu á Sumarferðum, eins og meðfylgjandi skilyrði gefa til kynna, sem eru merkt sem „Skilyrði B“.
31. Samrunaaðilar taka fram að þeir geta hvenær sem er hitt starfsmenn Samkeppniseftirlitsins á fundum til að fara betur yfir þessi atriði og mögulega nánari útfærslu á þeim skilyrðum sem hér eru lögð fram, telji Samkeppniseftirlitið þess þörf.
32. Samrunaaðilar ítreka að minni ferðaskrifstofur sem bjóða upp á sérhæfðar ferðir m.a. til áfangastaða sem samrunaaðilar fljúga hafa takmarkaða markaðslega tengingu við starfsemi samrunaaðila. Samrunaaðilar telja starfsemi sína á markaði standa mikið nær áætlunarflugfélögunum, heldur en minni ferðaskrifstofum. Varðandi tilvist þeirra, þá er það mat samrunaaðila að verði samruninn heimilaður hafi minni ferðaskrifstofur á markaði til fleiri aðila að sækja um kaup á flugsætum, en ef komið væri í veg fyrir hann, nokkuð sem skiptir þá starfsemi verulega máli.
33. Við mat á málinu verður einnig að horfa til starfsemi VITA sem dótturfélags Icelandair á markaðnum. Sú staðreynd gerir það að verkum að ekki er hægt að byggja fyrirvaralaust á niðurstöðum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem að auki miðast við aðstæður fyrir um fimm árum síðan. Hvergi í Evrópu er rekið markaðsráðandi áætlunarflugfélag sem starfar á grundvelli ríkisstyrkja og skilgreinir ferðaskrifstofustarfsemi sem hluta af sinni kjarnastarfsemi og þá sem flugrekstur.

Virðingarfyllst,
f.h. samrunaaðila

Hildur Leifsdóttir, lögmaður



Meðfylgjandi:

Fskj. 1 – Auglýsing Play á bls. 9 í Fréttablaðinu, 15. október 2021.

Fskj. 2 – Skilyrði A.

Fskj. 3 – Skilyrði B.