



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 20. nóvember 2009

Ákvörðun nr. 36/2009

Samruni Eignarhaldsfélagsins Fengs hf. og Ferðaskrifstofu Íslands ehf.

1.

Málsmeðferð og málavextir

Með bréfi, dags. 6. maí 2009, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um samruna Eignarhaldsfélagsins Fengs hf. (hér eftir Fengur), á öllu hlutafé í Ferðaskrifstofu Íslands (hér eftir FÍ). Um var að ræða styttri tilkynningu á samruna á grundvelli 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005, með síðari breytingum. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 19. maí sl. var Feng tilkynnt það mat Samkeppniseftirlitsins að umrædd samrunatilkynning uppfyllti ekki það skilyrði ákvæðis samkeppnislaga sem hún var byggð á. Helgaðist það fyrst og fremst af því að eftirlitið féllst ekki á það mat Fengs að samrunaaðilar störfuðu á ótengdum mörkuðum. Þá fékk Samkeppniseftirlitið ekki séð að önnur skilyrði ákvæðisins væru uppfyllt. Samkeppniseftirlitið lagði því fyrir Feng að skila inn samrunatilkynningu í samræmi við lög og reglur þar um.

Með bréfi frá Feng, dags. 3. júní sl., barst Samkeppniseftirlitinu ítarlegri samrunatilkynning ásamt fylgigögnum vegna umræddrar yfirtöku. Bréfinu fylgdi m.a. samrunaskýrsla, samningur um yfirtöku, dags. 4. janúar 2009, viðaukasamningur, dags. 10. janúar s.á., auk ársreikninga fyrirtækjanna fyrir árið 2007 og/eða 2008 þar sem m.a. er að finna upplýsingar um veltu þeirra. Samkeppniseftirlitið tilkynnti Feng með bréfi, dags. 26. júní sl., að stofnunin teldi tilkynninguna ófullnægjandi þar sem gögn og upplýsingar í samrunaskrá væru ekki í samræmi við viðauka I við reglur um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum nr. 684/2008, sbr. reglur nr. 854/2008. Samkeppniseftirlitið benti á að vegna skorts á upplýsingum væri ómögulegt að leggja mat á samkeppnisleg áhrif samrunans. Þann 7. júlí sl. móttók Samkeppniseftirlitið viðbótargögn. Með bréfi eftirlitsins þann 9. júlí sl. var Feng tilkynnt að 25 daga frestur samkvæmt 17. gr. d samkeppnislaga hafi byrjað að líða þann 7. júlí sl.

Að mati Samkeppniseftirlitsins felur yfirtaka Fengs á FÍ í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga og fellur samruni þessi undir samrunaeftilit laganna, þar sem veltuskilyrði eru uppfyllt. Með bréfi, dags. 10. ágúst sl., tilkynnti Samkeppniseftirlitið að stofnunin teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Upphaf þriggja mánaða frests samkeppnisyrivalda til að taka afstöðu til samrunans miðast því við þann dag.

Þá skal tekið fram að með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 21. október sl., var Feng tilkynnt að stofnunin hefði ákveðið að taka til athugunar í sérstöku máli hvort ákvæði 3.



mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, sem leggur tilkynningarskyldu á samrunaaðila til Samkeppniseftirlitsins áður en samruni kemur til framkvæmda og bannar það að samruni komi til framkvæmda meðan málsmeðferð eftirlitsins vegna hans fer fram, hefði verið brotið í tengslum við framkvæmd á umræddum samruna.

2.

Samruni

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting á yfirráðum verður til frambúðar. Er nánar tilgreint í a. til d. liðum 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga í hvers konar aðgerðum samruni getur falist.

Í samrunaskrá kemur fram að um sé að ræða samruna Fengs og Ferðaskrifstofu Íslands. Eðli samrunans felist í því að Fengur eignist „öll atkvæði í FÍ án takmarkana á grundvelli fjármuna, sem Fengur lagði FÍ til ...“. Segir að um neyðarráðstöfun hafi verið að ræða til að tryggja áframhaldandi rekstur FÍ vegna mikils rekstrarvanda sem fyrirtækið hafi staðið frammi fyrir. Í tilkynningunni kemur fram að markmið og tilgangur Fengs með því að eignast allt hlutfé í FÍ sé að setja fleiri stoðir undir fjárfestingastarfsemi félagsins á ferðamarkaðnum hér á landi. Þá liggi fyrir að ákveðin samlegð sé í kostnaði við rekstur Iceland Express og FÍ. Þannig kunni fyrirtækin að ná t.a.m. betri samnýtingu flugferða auk betri samninga við birgja.

Í samrunaskrá kemur fram að Fengur sé eignarhaldsfélag og helsta eign þess sé flugfélagið Iceland Express og breska flugfélagið Astaeus Ltd. Sagt er að rekstur FÍ sé byggður upp þannig að starfsemi félagsins hafi verið rekin undir þremur mismunandi vörumerkjum sem eru Úrval-Útsýn, Sumarferðir og Plúsferðir.

3.

Markaðurinn

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur af fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

Tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamálum er að greina á kerfisbundinn hátt það samkeppnislega aðhald sem hið sameinaða fyrirtæki býr við. Þegar markaðurinn sem um er að ræða er skilgreindur, við athugun á áhrifum samruna, er því verið að meta hvaða fyrirtæki eru eða geta verið í samkeppni við þau fyrirtæki sem samruninn tekur til. Þetta er gert sökum þess að það eru einungis önnur fyrirtæki sem geta veitt samrunafyrirtækjunum samkeppnislegt aðhald og með því að skilgreina hverjir það eru sem keppa á viðkomandi markaði er hægt að meta markaðsstyrk samrunafyrirtækjanna.

Að mati samrunaaðila starfa Fengur, Iceland Express og FÍ ekki á sama vörumarkaði. Fengur sé fjárfestingarfyrirtæki og Iceland Express starfi á markaði fyrir áætluarflug til þeirra áfangastaða sem flogið sé til á hverjum tíma. FÍ starfi á markaði fyrir alferðir samhliða því að starfa á markaði fyrir bókanir í áætluarflug. Þó kunni einhver skörun að



felast í því að Iceland Express sé eigandi Express Ferða ehf. sem selt hafi alferðir í litlum mæli.

Samkeppniseftirlitið telur að samkeppnislegra áhrifa samrunans geti helst gætt á heildarmarkaði fyrir sölu innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum hópferðum til og frá Íslandi með leigu- eða áætlunarflug, sölu flugfélaga á flugsætum/ferðum til innlendra ferðaskrifstofa auk heildarmarkaðar fyrir áætlunarflug milli Íslands og áfangastaða erlendis.¹

4.

Samkeppnisleg áhrif samrunans

Í 17. gr. c samkeppnislaga segir að ef Samkeppniseftirlitið telji að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkt, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, geti stofnunin ógilt samruna eða sett honum skilyrði. Þau atriði sem horft er til í þessu sambandi eru m.a. markaðshlutdeild samrunaaðila, staða keppinauta og efnahagslegur styrkleiki, möguleg samkeppni og aðgangshindranir að markaðnum og hugsanlegur kaupendastyrkur. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Í máli þessu þarf að taka afstöðu til þess hvort umræddur samruni hafi skaðleg áhrif á samkeppni á hinum skilgreindu mörkuðum. Að meginstefnu til er um að ræða lóðréttan samruna sem felst í því að saman renna fyrirtæki sem starfa á mismunandi mörkuðum. Þegar samkeppnisyfirvöld meta samruna af þessu tagi verður m.a. að horfa til þess hvaða áhrif hin lóðréttu tengsl muni hafa á markaðsstyrk fyrirtækjanna á þeim mörkuðum sem um er að ræða.

Til að meta samkeppnisleg áhrif á skilgreindum mörkuðum aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá flugfélögum og ferðaskrifstofum. Var þannig m.a. aflað upplýsinga um tekjur og fjölda farþega til að meta markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja sem starfa á mörkuðunum.

Á markaði fyrir sölu á skipulögðum hópferðum til og frá Íslandi í leigu- og/eða áætlunarflug hafði FÍ á árinu 2008 [45-50]%² hlutdeild miðað við tekjur og [45-50]% miðað við heildarfjölda farþega. Þá nam markaðshlutdeild Express Ferða af tekjum vegna sölu á skipulögðum hópferðum árið 2008 [0-5]% og hlutdeild félagsins af heildarfjölda farþega nam um [0-5]%. Samanlögð markaðshlutdeild samrunafélaganna nam því [45-50]% af heildartekjum og [45-50]% af heildarfjölda farþega. Ljóst er að með samrunanum er FÍ því aðeins lítillaga að styrkja stöðu sína á markaði fyrir sölu á skipulögðum hópferðum til og frá landinu. Þá kemur fram í samrunaskrá að starfsemi Express Ferða muni væntanlega leggjast af gangi samruninn eftir. Jafnframt er rétt að geta þess að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 21/2006 *Kaup Exit ehf. á Ferðaskrifstofu Íslands* sem heimiluð voru án skilyrða, lá fyrir að sameiginleg

¹ Markaðir þessir skiptast í undirmarkaði en ekki er þörf á því að fjalla um þá í þessu máli.

² Upplýsingar innan hornklofa [...] eru trúnaðarupplýsingar og því einungis birtar á tilteknu bili.



markaðshlutdeild félaganna yrði [45-50]% af heildartekjum og [40-45]% af heildarfjölda farþega.

Við mat á samkeppnislegum áhrifum ber einnig að hafa í huga markaðsstöðu helstu keppinauta. Hlutdeild Heimsferða af tekjum vegna sölu á skipulögðum hópferðum nam fyrir sama tímabil [25-30]% af markaðnum og hlutdeild félagsins af heildarfjölda farþega nam um [35-40]%. Systurfélag Heimsferða er flugfélagið Primera Air sem hefur yfir að ráða a.m.k. sex flugvélum³ sem sinna hópferðum fyrir ferðaskrifstofur. Árið 2008 voru Heimferðir og Primera Air með talsverða hlutdeild annars vegar á markaði fyrir sölu á skipulögðum hópferðum til og frá Íslandi í leigu- og áætlunarflugi og hins vegar á markaði fyrir sölu á flugsætum til innlendra ferðaskrifstofa, sbr. nánar hér á eftir. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum flutti Primera Air aftur á móti alla flugstarfsemi sína frá Íslandi í október 2008 og skráði flugvélar í sínum rekstri hjá dönsku flugmálastjórninni. Frá því tímamarki hafa Heimsferðir að stórum hluta keypt flugsæti af öðrum innlendum flugfélögum en gera má ráð fyrir að aðgengilegt sé fyrir flugfélagið að hefja á ný flug frá landinu líkt og gert var að hluta til sumarið 2009.

Þá má nefna ferðaskrifstofuna Vita sem hóf rekstur í júní árið 2008. Vita er rekin af Iceland Travel sem er dótturfélag Icelandair Group. Sú samstæða hefur um langa hríð haft afar sterka stöðu á ýmsum sviðum ferðapjónustu, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2007 *Icelandair ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Vita er eina ferðaskrifstofan á Íslandi sem er samstarfaaðili Vildarklúbbs Icelandair. Félögum Vildarklúbbsins er þannig gert kleift að bæði nota og safna vildarpunktum í viðskiptum sínum við Vita.⁴ Þó ferðaskrifstofan hafi haft litla markaðshlutdeild árið 2008 skapa tengsl hennar við Icelandair Group og dótturfélög þeirrar samstæðu, t.a.m. Icelandair og Loftleiðir, möguleika á að efla stöðu sína á ferðaskrifstofumarkaðnum. Þá gefa fyrirliggjandi upplýsingar til kynna að hlutdeild Vita á umræddum markaði miðað við fyrstu níu mánuði þessa árs hafi farið vaxandi.

Á markaði fyrir sölu flugfélaga á flugsætum/ferðum til innlendra ferðaskrifstofa hafði Iceland Express á árinu 2008 um [15-20]% hlutdeild miðað við tekjur og [15-20]% hlutdeild þegar miðað er við fjölda farþega. Aðrir keppinautar fyrir sama tímabil voru Icelandair með [50-55]% hlutdeild miðað við tekjur og [35-40]% hlutdeild miðað við farþegafjölda og loks Primera Air með [30-35]% hlutdeild miðað við tekjur og [40-45]% hlutdeild sé miðað við fjölda farþega.

Ljóst er að með samruna Fengs og FÍ mun staða Iceland Express á umræddum markaði styrkjast. Í ljósi stöðu keppinauta Iceland Express felur sú styrking ekki í sér röskun á samkeppni. Staða þeirra flugfélaga leiðir einnig til þess að ekki er hætt á því að samruninn stuðli að því að keppinautar FÍ útilokist frá markaðnum.

Fjallað hefur verið um markaði fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi í eldri málum samkeppnisyfirvalda, nánar tiltekið milli Keflavíkur og Kaupmannahafnar og Keflavíkur og London, sbr. m.a. fyrrnefndan úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr.

³ Sbr. heimasíða Primera, www.primera.com. Heimasíða heimsótt þann 13. nóvember 2009.

⁴ Í máli þessu er engin afstaða tekin til þess hvernig þetta horfir við öðrum ákvæðum samkeppnislaga en samrunaákvæðum.



4/2007. Hefur í þessum málum verið komist að þeirri niðurstöðu að Icelandair væri markaðsráðandi á skilgreindum áætlunarleiðum. Ekkert bendir til að breytingar hafi orðið þar á eða að Icelandair njóti ekki sambærilegrar stöðu á öðrum leiðum til og frá landinu. Þessu til stuðnings má nefna að hlutdeild Icelandair miðað við fjölda farþega í áætlunarflugi til og frá landinu var samkvæmt upplýsingum frá flugmálayfirvöldum á Keflavíkurflugvelli fyrstu sex mánuði ársins 2008 um [75-80]%. Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að þrátt fyrir að Iceland Express muni styrkja stöðu sína á markaði með samrunanum raski það ekki samkeppni í flugi til og frá Íslandi.

5.

Niðurstaða

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að í þeim tilvikum þar sem lóðrétt tengsl skapast á milli tveggja fyrirtækja á tveimur mörkuðum og annað þeirra er með sterka hlutdeild á öðrum markaðnum getur það haft þau áhrif að staða minni fyrirtækja á viðkomandi mörkuðum veikist auk þess sem möguleikar nýrra aðila til að komast inn á þá verði torveldari. Athugun Samkeppniseftirlitsins bendir aftur á móti ekki til þess að samlegðaráhrif þessa samruna skapi aðgangshindranir að viðkomandi mörkuðum né að samkeppnisleg staða keppinauta skerðist við samrunann. Kemur þar einkum til að aukning markaðshlutdeildar er óveruleg á þeim markaði þar sem hún breytist auk þess sem fyrir eru öflugir keppinautar starfandi á hinum skilgreindum mörkuðum. Með hliðsjón af gögnum málsins er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til að aðhafast frekar vegna yfirtöku Fengs á Ferðaskrifstofu Íslands á grundvelli ákvæðis 17. gr. c samkeppnislaga.

Ákvörðunarorð:

„Yfirtaka Eignarhaldsfélagsins Fengs hf. á öllum hlutum í Ferðaskrifstofu Íslands ehf. telst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til að aðhafast frekar vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson