

Kaup Ferðaskrifstofu Icelandia ehf. á hluta af rekstri Reykjavík Sightseeing Invest ehf.

I. Inngangur og málsmeðferð

- Með ákvörðun þessari er gerð grein fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins á kaupum Ferðaskrifstofu Icelandia ehf. (einnig Kynnisferðir ehf., hér eftir „Kynnisferðir“) á hluta af rekstri Reykjavík Sightseeing Invest ehf. (samstæða Hópbíla, hér eftir „Reykjavík Sightseeing“ eða „RSI“). Lauk samrunamálinu formlega með bréfi til samrunaaðila 15. október 2025 sl. um að Samkeppniseftirlitið myndi ekki aðhafast. Var samrunaaðilum tilkynnt að ákvörðun með rökstuðningi yrði birt síðar.
- Fullnægjandi samrunatilkynning vegna kaupanna barst Samkeppniseftirlitinu þann 23. maí 2025, að undangengnum forviðræðum, sbr. 4. gr. reglna nr. 1390/2020, um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Með tilkynningunni fylgdi lengri samrunaskrá í samræmi við ákvæði 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 1390/2020. Í samræmi við framangreint byrjuðu frestir eftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 17. gr. d samkeppnislaga, sbr. 12. gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum, að líða 26. maí 2025.
- Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða að það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Kynnisferða á hluta af eignum RSI felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.
- Þann 3. júní 2025 barst Samkeppniseftirlitinu beiðni um undanþágu frá því að samruni komi ekki til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann, sbr. 4. mgr. 17. gr. a. Samkeppnislaga.
- Í því skyni að meta markaði málsins og áhrif samrunans á samkeppni óskaði Samkeppniseftirlitið með bréfi, dags. 5. júní 2025, eftir umsögnum u.þ.b. 20 markaðsaðila sem starfa á sömu og/eða tengdum mörkuðum og samrunaaðilar skv. samrunaskrá, m.a. aðila sem starfa við heild- og smásölu skipulagðra ferða og akstur hópbifreiða.
- Líkt og nánar greinir hér að neðan bærust eftirlitinu nokkrar neikvæðar umsagnir vegna samrunans, einkum tengt markaðsstyrk samrunaaðila og fyrirhuguðu eignarhaldi sameinaðs félags á einu samgöngumiðstöðvum á höfuðborgarsvæðinu skv. umsagnaraðilum, þ.e. aðstöðu Kynnisferða á BSÍ að Vatnsmýrarvegi 10 og aðstöðu RSI að Skógarhlíð 10, sem einnig hefur verið nefnt Reykjavík Terminal. Ómögulegt væri að finna sambærilega aðstöðu, en um væri að ræða lykिलinnviði fyrir rútuflutninga ferðamanna og skilyrði fyrir þátttöku í útboði Ísavia.



7. Með bréfi, dags. 13. júní 2025, upplýsti Samkeppniseftirlitið samrunaaðila um að það teldi skilyrði 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, varðandi undanþágu frá því að samruni komi ekki til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann, ekki uppfyllt, en veitti þær leiðbeiningar til aðila að það væri á þeirra ábyrgð að meta, á grundvelli gildandi reglna, hvort aðrar leiðir væru færar til þess að vernda viðkomandi hagsmuni að tilteknum skilyrðum uppfylltum.¹
8. Þann 13. júní 2025 óskaði eftirlitið eftir upplýsingum frá Isavia. Óskaði eftirlitið m.a. eftir upplýsingum um fyrirhugaðar framkvæmdir á flugstöðinni og mögulegt samkeppnisaðhald frá fjarstæðum í kjölfar þeirra. Þá óskaði eftirlitið upplýsinga um áhrif samrunans á samkeppni, hvort aðstaða/samgöngumiðstöð á höfuðborgarsvæðinu fæli í sér aðgangshindranir eða hvort aðrar hindranir hefðu verið í tengslum við þátttöku annarra keppinauta í síðasta útboði Isavia o.fl.
9. Með bréfi, dags. 1. júlí 2025, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að það teldi ástæðu til að rannsaka frekar möguleg áhrif samrunans á samkeppni í samræmi við 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.
10. Tók frekari rannsókn annars vegar til markaðsstöðu sameinaðs félags á markaði fyrir heild- og smásölu á skipulögðum dagsferðum og mögulegum undirmörkuðum þess markaðar og hins vegar áhrifa samrunans á markaði fyrir áætlunarakstur á milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins. Þá var við ákvörðun um frekari rannsókn horft til neikvæðra sjónarmiða frá markaðsaðilum, sem Samkeppniseftirlitinu höfðu borist.
11. Samhliða tilkynningu um frekari rannsókn sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum þann 1. júlí 2025 beiðni um tiltekin gögn skv. 19. gr. samkeppnislaga í þágu áframhaldandi rannsóknar samrunans. Einnig sendi Samkeppniseftirlitið sama dag upplýsingabeiðnir til markaðsaðila og samrunaaðila um tekjur þeirra vegna sölu á skipulögðum dagsferðum, pakkaferðum og öðrum ferðum, sundurliðað eftir tilteknum breytum sbr. nánar hér að neðan.
12. Þann 11. júlí 2025 óskaði eftirlitið eftir upplýsingum frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkurborgar (HER) í tengslum við leyfisveitingar og skilyrði tengt samgöngumiðstöðvum. Þann 14. júlí óskaði eftirlitið jafnframt upplýsinga frá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar í tengslum við skipulagslegar forsendur fyrir samgöngumiðstöðvar.
13. Þann 15. júlí 2025 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sambærilegum upplýsingum frá Heilbrigðiseftirliti Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness (HEF) og óskað var eftir frá HER.
14. Þann 6. ágúst 2025 barst Samkeppniseftirlitinu bréf hvar Kynnisferðir óskuðu þess að gagnabeiðni eftirlitsins frá 10. júlí 2025 yrði endurskoðuð og þrengd. Með bréfi, dags. 7. ágúst 2025 hafnaði Samkeppniseftirlitið þeirri umleitan.
15. Þann 9. september 2025 fundaði Samkeppniseftirlitið með seljanda vegna rannsóknar málsins og þann 15. september 2025 með kaupanda hvar eftirlitið upplýsti um stöðu rannsóknar m.t.t. dagsferða annars vegar og áætlunaraksturs á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins hins vegar.

¹ Sjá í því sambandi t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2022, *Kaup Ferðaskrifstofu Íslands á rekstri Heimsferða ehf.*, þar sem beiðni um undanþágu var hafnað á þeim grundvelli að skilyrði ákvæðis 4. mgr. 17. gr. a þóttu ekki uppfyllt en í ljósi þess hve afmarkað samstarf aðila var var þeim bent á að í því tilviki gæti undantekning á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga komið til álita að öllum skilyrðum ákvæðisins uppfylltum.



16. Þann 19. september 2025 sendi Samkeppniseftirlitið frekari upplýsingabeidnir til Isavia og Reykjavíkurborgar. Annars vegar var óskað eftir tilteknum upplýsingum frá Isavia í tengslum við síðustu útboð Isavia fyrir aðstöðu fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins og nánar um útboðslýsingu og tiltekin skilyrði. Hins vegar var óskað eftir upplýsingum frá Reykjavíkurborg varðandi leyfisumsókn um samgöngumiðstöð að Skógarhlíð 10 og athugun og forsendur HER.
17. Í framhaldinu fundaði Samkeppniseftirlitið með Reykjavíkurborg, m.a. fulltrúum frá HER og umhverfis- og skipulagssviði, þann 24. september 2025.
18. Einnig aflaði eftirlitið tiltekinna upplýsinga frá Strætó með bréfi, dags. 26. september 2025.
19. Á fundi Samkeppniseftirlitsins og Kynnisferða þann 10. október 2025 kom m.a. fram að rannsókn Samkeppniseftirlitsins gæfi aðallega til kynna möguleg skaðleg áhrif vegna samrunans í tengslum við sameiningu aðstöðu fyrir samgöngumiðstöðvar og vegna aðgengis keppinauta samrunaaðila að samgöngumiðstöðvum. Var það einkum m.t.t. sterkar stöðu Kynnisferða eftir samrunann vegna fyrirhugaðra kaupa félagsins á Bus hostel ehf. („Bus hostel“) og tengdum réttindum að Skógarhlíð 10, og fyrirliggjandi aðstöðu félagsins í umferðarmiðstöðinni BSÍ að Vatnsmýrarvegi 10 á grundvelli langtíma leigusamnings við Reykjavíkurborgar .
20. Í kjölfarið eða þann 15. október 2025 upplýstu samrunaaðilar að þeir hefðu komist að samkomulagi um riftun á hluta viðskiptanna, þ.e. riftun á kaupsamningi um hlutafé í Bus hostel. Þannig var umrætt félag og þar með réttindi og aðstaða RSI að Skógarhlíð 10 ekki lengur hluti af viðskiptunum, heldur náðu þau einungis til tiltekinna rekstrareigna RSI samkvæmt eftirstandandi kaupsamningi þess efnis sem varðar einkum vörumerki, réttindi til léna og viðskiptasambönd vegna dagsferða.
21. Í bréfi samrunaaðila var vísað til þess að samrunaaðilar hafi þannig sammælt um að undanskilja og draga til baka þennan hluta viðskiptanna er varðar Bus hostel og Skógarhlíð 10 í ljósi veittra upplýsinga af hálfu Samkeppniseftirlitsins á áður nefndum fundi um sennileg skaðleg áhrif samrunans að þessu leyti. RSI muni þannig ekki selja Bus hostel og tengd réttindi vegna aðstöðunnar að Skógarhlíð 10 til Kynnisferða. Samrunaaðilar lýstu sig formlega ósammála Samkeppniseftirlitinu um framangreint en gripu til umræddra aðgerða til að liðka fyrir afgreiðslu samrunans að öðru leyti samkvæmt bréfinu.
22. Eins og rökstutt er með ákvörðun þessari gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við kaupin, m.a. í ljósi framangreinds þar sem samrunaaðilar hættu við sölu eigna og réttinda vegna Skógarhlíðar 10, en seljandi hafði rekið þar starfsemi og aðstöðu fyrir dagsferðir og áður flugrútu. Lýkur því samrunamálinu án íhlutunar. Eins og áður segir lauk samrunamálinu formlega með bréfi til samrunaaðila 15. október 2025 sl. um að Samkeppniseftirlitið myndi ekki aðhafast. Var samrunaaðilum tilkynnt að ákvörðun með rökstuðningi yrði birt síðar.

II. Samruninn

23. Ferðaskrifstofa Icelandia er dótturfélag Kynnisferða hf. og er vísað til félaganna sameiginlega sem „Kynnisferðir“ í þessari ákvörðun nema annað sé tekið fram. Samkvæmt samrunaskrá reka Kynnisferðir rútuflota sem sérhæfir sig í dagsferðum, hópferðum og öðrum skipulögðum ferðum auk þess að reka flugrútuna til og frá Keflavíkflugvelli undir vörumerki Flybus („Flugrútan“). Þá séu Kynnisferðir einn stærsti undirverktaki Strætó bs. í farþegaflutningum.



24. Samkvæmt samrunaskrá fari móðurfélagið Kynnisferðir hf. með bein og óbein yfirráð yfir eftirfarandi félögum:
- Klettagarðar 12 ehf.
 - Ferðaskrifstofa Icelandia ehf.
 - Almenningsvagnar Kynnisferða ehf.
 - Logakór ehf.
 - BBL 177 ehf. (Klettagarðar 27)
 - Bílaleiga Kynnisferða ehf.
 - Garðaklettur ehf.
 - Sportköfunarskóli Íslands ehf.
 - Loðmundur landeignafélag ehf.
25. Þá fari félagið með minnihluta eignarhluta í eftirfarandi sex hlutdeildarfélögum á ferðaþjónustumarkaði:
- Reykjaböðin ehf.
 - Basecamp Iceland ehf.
 - Aurora Basecamp ehf.
 - LAVA-Eldfjalla & jarðskjálftamiðstöð Íslands ehf. (LAVA Centre)
 - Raufarhóll ehf. (The Lava Tunnel)
 - Kambagil ehf. (Mega Zipline Iceland)
 - Gufa - Laugarvatn Fontana ehf.
26. Reykjavík Sightseeing hefur selt dagsferðir til ferðamanna á Íslandi, ásamt rútuferðum til og frá Keflavíkurlugvelli undir merkjunum Reykjavík Sightseeing, Airport Direct og Grayline.
27. Hið selda eru vörumerkin Reykjavík Sightseeing, Airport Direct og Airport Express, réttindi til léna, efni og tæki tengd dagsferðum RSI og tiltekin viðskiptasambönd, m.a. við erlenda smásala.
28. Þá var einnig gerður kaupsamningur um allt hlutfé í félaginu Bus hostel ehf. sem rekur samnefnt gistiheimili að Skógarhlíð 10 en þar hefur samstæða RSI einnig verið með farþegaskipti fyrir dagsferðir og áætlunarferðir til Keflavíkurlugvallar og kynnt með heitinu Reykjavík Terminal. Þeim kaupsamningi var þó rift 15. október sl. líkt og áður hefur komið fram og er því ekki hluti af þeim samruna sem Samkeppniseftirlitið tekur afstöðu til með þessari ákvörðun.
29. Samkvæmt samrunaskrá sé markmið viðskiptanna að ná fram samlegðaráhrifum í sölu á dagsferðum en rekstur dagsferða hjá RSI hafi gengið erfiðlega undanfarin ár og félagið ekki náð að snúa við taprekstri síðustu ára skv. samrunaskrá. Af þeim sökum hafi félagið ákveðið að leggja niður skipulagðar dagsferðir og selja vörumerki, réttindi til léna og viðskiptasambönd



sem notuð hafi verið í starfseminni. Þá hafi samstæðan ákveðið að taka ekki þátt í útboði Isavia um rekstrarleyfissamnings um aðstöðu fyrir áætlunarakstur í Flugstöð Leifs Eiríkssonar (FLE), en fyrri samningur félagsins hafi runnið út þann 28. febrúar 2025.

30. Hið selda er að fullu í eigu RSI, þ.e. vörumerkin, réttindi til léna og viðskiptasambönd, en Bus hostel er að fullu í eigu eignarhaldsfélagsins PAC1501 ehf., sem einnig á allt hlutafé í RSI. Eignarhaldsfélagið PAC1501 ehf. er í 100% eigu framtakssjóðsins Horns III slhf., sem er sérhæfður framtakssjóður undir hatti Landsbréfa, með um 30 fagfjárfesta sem hluthafa.
31. Undir beinum og óbeinum yfirráðum PAC1501 eru eftirfarandi félög samkvæmt samrunaskrá:
 - Hópbílar ehf.
 - Hagvagnar ehf.
 - Around Iceland ehf.
 - Reykjavík Sightseeing Invest ehf.
 - Bus hostel ehf.
 - Around Iceland Travel Agency ehf.
 - Hagvagnar þjónusta ehf.
32. Fyrir samrunann áttu Kynnisferðir og RSI í viðskiptalegu samstarfi skv. samrunaskrá. Eftir að RSI hafi hætt áætlunarferðum milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins undir merkjum Airport Direct, þegar rekstrarleyfissamningur við Isavia rann út, hafi félagið framselt bókanir sem voru bókaðar eftir 28. febrúar 2025 til Kynnisferða. Auk þess hafi RSI komist að samkomulagi við Kynnisferðir um að kaupa ferðir hjá Flugrúttunni fyrir farþega sem bóka hjá vörumerkinu Airport Direct.

1. Markaðir málsins

33. Við mat á samruna verður samkvæmt samkeppnislögum að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, sbr. einnig VI kafla viðauka I við reglur nr. 1390/2020, skal í tilkynningu um samruna koma fram lýsing á þeim vöru- eða þjónustumörkuðum og landfræðilegu mörkuðum sem samruninn hefur áhrif á.
34. Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngubjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Staðgönguvara og staðgöngubjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar vöru eða þjónustu að mati neytenda.
35. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.
36. Verður fyrst fjallað um þá markaði sem áhrifa gætir, sjónarmið samrunaaðila, markaðsaðila og loks mat Samkeppniseftirlitsins hvað varðar markaðsskilgreiningar.



1.1. Sjónarmið samrunaaðila

37. Að mati samrunaaðila mun áhrifa samrunans einkum gæta á tveimur mörkuðum; annars vegar markaði fyrir heild- og smásölu á skipulögðum ferðum á Íslandi og hins vegar markaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Samrunaaðilar telja að áhrifa muni ekki gæta á markaði fyrir áætlunarakstur á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar („FLE“) og höfuðborgarsvæðisins, eða á markaði fyrir gistirými.

1.1.1. Markaður fyrir heild- og smásölu á skipulögðum ferðum á Íslandi

38. Í fyrri framkvæmd hefur virðisikeðja ferðapjónustunnar þegar kemur að sölu á skipulögðum ferðum til ferðamanna verið talin þrjúþætt, þ.e. ferðapjónustubirgjar, ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur.

- Ferðapjónustubirgjar (e. travel suppliers): aðilar sem eiga og/eða reka sjálfir undirliggjandi þjónustustarfsemi, s.s. flugfélög, rútufyrirtæki, bílaleigur, rekstraraðilar hótela, gistihúsa, afþreyingarþjónustu o.s.frv.;
- Ferðaskipuleggjendur (e. tour operators): aðilar sem búa til vörur á sviði ferðapjónustu með því að kaupa einstaka þjónustupætti frá ferðapjónustubirgjum og binda þá saman í ferðapakka; og
- Ferðaskrifstofur (e. travel agencies): aðilar sem dreifa ferðapjónustu eða þjónustupökkum til viðskiptavina (hvort heldur sem er fyrirtækja eða ferðamanna).

39. Samkvæmt samrunaskrá starfi bæði fyrirtækin á öllum þremur stigum virðisikeðjunnar. Hið keypta starfi hins vegar einkum á markaði fyrir ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur að sögn samrunaaðila. Megi því helst gæta áhrifa á þeim stigum virðisikeðjunnar, enda sé Icelandia ekki að kaupa hópferðabifreiðar af RSI í viðskiptunum, þ.e. á sölustigi eða þrepi fyrir ferðapjónustubirgja.

40. Að mati samrunaaðila sé mikil skörun innan virðisikeðju ferðapjónustunnar, bein samkeppni og samkeppnislegt aðhald á milli aðila sem eru á mismunandi þrepum virðisikeðjunnar. Samrunaaðilar telja ekki tilefni til að gera greinarmun á markaði fyrir ferðaskipuleggjendur annars vegar og markaði fyrir ferðaskrifstofur hins vegar. Grundvallist það m.a. á því að neytendur versli sífellt minna við hefðbundnar ferðaskrifstofur og versli þess í stað við ferðaskrifstofur á netinu (e. Online Travel Agencies eða OTAs) eða beint í gegnum ferðaskipuleggjendur. Verðlagning á ferðum sem seldar séu beint hjá ferðaskipuleggjendum eða í gegnum ferðaskrifstofur á netinu sé ýmist sú sama eða sambærileg og því sé eftirspurnarstaðganga á milli aðilanna. Þá séu þeir að keppast um sömu viðskiptavinir auk þess sem ferðaskrifstofur séu jafnframt viðskiptavinir ferðaskipuleggjenda. Skilin á milli ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda séu þannig óljós gagnvart ferðamönnum.

41. Vegna eftirspurnarstaðgöngu á milli ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa þegar komi að sölu á skipulegum ferðum á Íslandi telji samrunaaðilar þannig að líta skuli til víðari markaðsskilgreiningar og að áhrifa muni þ.a.l. gæta á markaði fyrir heild- og smásölu á skipulögðum ferðum á Íslandi.

1.1.2. Markaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum

42. Samrunaaðilar starfa báðir á heildarmarkaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum samkvæmt samrunaskrá, en í þeim markaði felist starfsemi í alhliða þjónustu við þá sem þurfa



að kaupa þjónustu hópþreifreiða, allt frá 12-15 manna rútum í stærrri hópþreifreiðar skv. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007, *Samruni Reynimels ehf. og Kynniferða ehf.*

43. Í ljósi þess að engar hópþreifreiðar fylgi með hinu selda í viðskiptunum muni viðskiptin þó ekki með beinum hætti hafa áhrif á markaðinn. Þrátt fyrir það séu báðir samrunaaðilar starfandi á markaðnum og teljist hann því markaður sem áhrifa gæti í skilningi 3. gr. VI. kafla viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Grundvallist það einkum á því að RSI muni geta nýtt rúturnar í annan rekstur, svo sem að leigja öðrum keppinautum á markaðinum, fara í skipulagðar lengri ferðir með ferðamenn, áætlunarakstur fyrir Strætó bs. á útboðsmarkaði og fleira skv. samrunaskrá.

1.1.3. Markaður fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins

44. Líkt og fram kemur í samrunaskrá rekur Icelandia Flugrútuna sem ekur á milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar. Flugrútan keyrir frá umferðarmiðstöðinni BSÍ í Reykjavík samkvæmt áætlun og þjónustar allar komur á Keflavíkurflugvelli á svokölluðum nærstæðum við flugstöðina. RSI hefur áður gert út rútur sem keyra sömu leið undir merkjum Airport Direct. Airport Direct hætti framangreindum áætlunarakstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins þann 28. febrúar 2025 þegar rekstrarleyfissamningur Airport Direct við Isavia rann út, en hefur haldið áfram að selja ferðir sem þjónustaðar eru af Flugrútunni.
45. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019, *Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.*, var litið til þess hvort skilgreina ætti heildarmarkað fyrir áætlunarakstur frá fjarstæðum og nærstæðum með hópþreifreiðum eða hvort skilgreina ætti sérstakan markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum.
46. Að mati samrunaaðila ætti að skilgreina sérstakan markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum. Starfsemi Flugrúttunnar sé eingöngu á þeim markaði, en grundvöllur áætlunaraksturs frá nærstæðum sé sérstakur rekstrarleyfissamningur við Isavia sem gerður sé í kjölfar útboðs. Verulegur aðstöðumunur sé á milli þeirra sem geri út áætlunarferðir á grundvelli rekstrarleyfis og þeim sem hyggist gera út áætlunarferðir frá fjærstæðum.
47. Einungis Flugrútan og Strætó starfræki áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins við tilkynningu samruna. Að mati samrunaaðila sé Strætó ekki á sama markaði, en brottfarir og sætafjöldi séu takmarkaðar auk þess sem biðstaða Strætó sé fjær flugstöðinni en nærstæðin.
48. Um útboðsmarkað sé að ræða og muni áhrifa ekki gæta á þeim markaði þar sem samkeppnin eigi sér stað í sjálfu útboðinu. Fremur þurfi að líta á markaðsstyrk á heildarmarkaði fyrir fólksflutninga með hópþreifreiðum út frá fjölda hópþreifreiða.
49. Þrátt fyrir að litið væri til þess að ekki bæri að greina á milli fjar- og nærstæða telji samrunaaðilar að viðskiptin muni ekki hafa áhrif á markaðinn, enda hafi RSI hætt ferðum til og frá Keflavíkurflugvelli, hvort sem það hafi verið akstur frá fjarstæðum eða nærstæðum.
50. Mögulega væri einnig að mati samrunaaðila hægt að horfa til þess að til staðar sé sérstakur markaður fyrir sölu á áætlunarferðum milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur samkvæmt samrunaskrá (smásölumarkaður), í ljósi þess að Airport Direct sé í dag aðeins söluaðili á áætlunarferðum og þær framkvæmdar af Flugrútunni. Á þeim mögulega markaði sé Flugrútan með yfirburðarstöðu.



1.2. Sjónarmið hagaðila

51. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir umsögnum frá markaðsaðilum sem starfa á sömu og/eða tengdum mörkuðum og samrunaaðilar samkvæmt samrunaskrá, m.a. aðilum sem starfa við sölu skipulagðra ferða og akstur hópþefreiða. Óskaði eftirlitið m.a. eftir því hvort umræddir aðilar teldu tilefni til að gera sérstakan greinarmun á sölustigum eða markaði fyrir ferðaskipuleggjendur annars vegar og markaði fyrir ferðaskrifstofur hins vegar og hvort þeir teldu möguleg samkeppnisleg áhrif stafa af samrunanum að því leyti.
52. Í umsögnum komu fram mismunandi sjónarmið um skiptingu á milli heild- og smásölu. Flestir þeir umsagnaraðilar sem tóku afstöðu tóku undir mat samrunaaðila að ekki væri tilefni til að gera greinarmun á mismunandi sölustigum í virðisikeðju ferðapjónustu. Á milli sölustiga væri mikil skörun og bein samkeppni, sem og óbeint samkeppnislegt aðhald. Báðir samrunaaðila væru til að mynda á nokkrum þrepum virðisikeðjunnar. Út frá sjónarhóli neytenda væri lítill greinarmunur gerður á því á hvaða sviðum virðisikeðjunnar viðkomandi fyrirtæki staðsetji sig þegar neytandi kaupir ferð t.d. á netinu.
53. Þá komu fram athugasemdir varðandi það að sölustig væru ekki að veita hvort öðru samkeppnislegt aðhald í öllum tilvikum. Munur væri til að mynda á hvort viðkomandi fyrirtæki selji til neytenda (e. „business to consumer“ eða B2C) eða fyrirtækja og ferðaskrifstofa (e. „business to business“ eða B2B).
54. Einnig bárust eftirlitinu sjónarmið í þá átt að þrengri markaðsskilgreining geti verið réttari í tilviki skipulagðra ferða eða dagsferða, n.t.t. ferðir með stórum rútum. Mikill munur sé á því hvort um stærri eða smærri rútur sé að ræða í sölu, en samrunaaðilar séu hluti af fáum keppinautum á markaði sem notist við stórar rútur, safni viðskiptavinum saman á tilteknum stöðum og framkvæmi í framhaldinu ferðir.
55. Hvað markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins varðar bárust eftirlitinu m.a. sjónarmið á þá leið að nær- og fjarstæði væru ekki á sama markaði, m.a. vegna kostnaðar við að keyra á fjarstæði og fjarlægðar frá flugstöðinni. Hins vegar bárust jafnframt sjónarmið um hið gagnstæða, þ.e. að þrátt fyrir mögulegt samkeppnisforskot af akstri á nærstæði sé um sama markað að ræða þar sem akstur á fjarstæði geti veitt samkeppnisaðhald vegna áætlunaraksturs á nærstæði Ísavia.
56. Þá bárust athugasemdir um að hvorki strætó né leigubifreiðar gætu talist til markaðarins, m.a. með hliðsjón af tímalengd og verðlagi. Er það jafnframt í samræmi við niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 44/2019, *Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.*, þar sem fram kom m.a. að þrátt fyrir að strætó og leigubifreiðar gætu veitt ákveðið samkeppnislegt aðhald væru samkeppnisskilyrði og aðhald þeirra ferðamöguleika ekki nægjanlega mikil til þess að forsendur væru til að álykta sem svo að þeir væru á sama markaði og áætlunarakstur með hópferðabifreiðum til og frá flugstöðinni.

1.3. Mat Samkeppniseftirlitsins

57. Sem fyrr greinir hafa báðir samrunaaðilar selt dagsferðir á Íslandi til ferðamanna ásamt rútuferðum til og frá Keflavíkurlflugvelli. Hið selda eru annars vegar vörumerki, lén, efni, tæki og viðskiptasambönd tengd dagsferðum og akstri til Keflavíkurlflugvallar og hins vegar gistiheimilið Bus Hostel að Skógarhlíð 10 og tengd réttindi samkvæmt leigusamningi.



58. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þeir markaðir sem koma til skoðunar í þessu máli annars vegar markaður fyrir skipulagningu og sölu á dagsferðum á Íslandi og mögulegir undirmarkaðir, og hins vegar markaður fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins.
59. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þó ekki þörf á því að skilgreina sérstaklega aðra eða fleiri mögulega markaði, þar sem staða samrunaaðila gefur ekki tilefni til þess og það hefur ekki áhrif á niðurstöðu samrunamálsins. Verður nú fjallað um framangreinda markaði í ljósi rannsóknar Samkeppniseftirlitsins.

1.3.1. Markaður fyrir skipulagningu og sölu á dagsferðum

60. Líkt og að framan greinir telja samrunaaðilar að skörun á milli samrunaaðila sé einna helst á markaði fyrir heild- og smásölu á skipulögðum ferðum.
61. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri ákvörðunum fjallað um samkeppni á ferðabjónustumörkuðum, þ. á m. í tengslum við ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur. Hefur eftirlitið m.a. lagt til grundvallar sambærilega markaðsskilgreiningu og samrunaaðilar, þ.e. sala og framkvæmd á skipulögðum ferðum á Íslandi í smásölu og heildsölu. Hefur eftirlitið þó bent á að ákveðin rök hnígi til þess að markaðnum sé skipt frekar niður í undirmarkaði sem ráðast af því hvers konar tegundir ferða sé um að ræða,²
62. Í ákvörðun 39/2021, *Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf.*, tók eftirlitið fram að mögulegt væri að skipta markaði fyrir ferðaskrifstofur upp eftir sölustigum, þ.e. smásölu ferðaskrifstofa og heildsölu ferðaskipuleggjenda, þar sem skörun í því máli virtist vera á báðum stigum virðisikeðjunnar.
63. Í eldri málum sem varða fólksflutninga með hópferðabifreiðum hefur Samkeppniseftirlitið einnig alla jafna skilgreint slíka markaði eftir eðli eða tegund flutninga eða bent á mögulega skilgreiningu þess efnis.³ Hefur m.a. verið litið til þess hvort viðkomandi aðilar bjóði upp á dagsferðir fyrir ferðamenn, stundi sérleyfisakstur eða taki þátt í útboðum fyrir strætisvagna. Ljóst er að töluverð þróun hefur orðið á aðstæðum á mörkuðum ferðabjónustu frá elstu ákvörðunum á þessu sviði, þ.m.t. varðandi hópabifreiðar og afleiddar vörur eins og skipulagðar ferðir sem nýta slíkar bifreiðar.
64. Tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamáli er að afmarka hvar samkeppni milli fyrirtækja á sér stað í þeim tilgangi að greina á kerfisbundinn hátt þær skorður sem

² Sjá til dæmis ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2024, *Kaup Arctic Adventures hf. á ST holding ehf. og Special Tours ehf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 47/2023, *Kaup Viking Car Rental ehf. á hluta reksturs Amazingtours ehf.*, ákvörðun nr. 23/2023, *Kaup Travel Connect hf. á Iceland Unlimited ehf.*, ákvörðun nr. 39/2021, *Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf.*, ákvörðun nr. 12/2019, *Kaup Arctic Adventures hf. á eignarhlutum í Into the Glacier ehf. og fleiri félögum í ferðabjónustu*, ákvörðun nr. 3/2018, *Samruni Arctic Adventures hf. og Geirlands hf. og ákvörðun nr. 19/2017, Samruni Arctic Adventures hf. og Extreme Iceland ehf.*

³ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2023 var einn markaður málsins skilgreindur sem markaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum en tekið fram að ljóst væri að frekari skilgreining gæti einnig átt við, svo sem við tiltekna aðstæður. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019 tók eftirlitið m.a. fram að ástæður kynnu að vera til að skilgreina heildarmarkað fyrir fólksflutninga eftir mismunandi tegundum fólksflutninga, s.s. í markaði fyrir hópferðir, dagsferðir og strætóakstur og jafnvel eftir gerð hópferðabifreiða. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 þar sem fjallað var um hugsanlegan samruna *Reynimels ehf. og Kynniserða ehf.* komist að þeirri niðurstöðu að vöru- og þjónustumarkaðurinn væri heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Helgaðist þessi skilgreining af því að samrunaaðilar gætu sinnt hvers konar akstri með hópferðabifreiðum, þ.e., samrunaaðilar gátu boðið upp á allhliða þjónustu rútbíla, s.s. dagsferðir með ferðamenn, sérleyfisakstur og akstur strætisvagna. Uppbygging og eðli þeirrar þjónustu sem fælist í hópferðaakstri gæti því kallað á að markaður væri virtur frá framboðshlið hans. Var markaðurinn því skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Samruninn með ákveðnum breytingum og skilyrðum var síðar samþykktur með ákvörðun eftirlitsins nr. 17/2008. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001 var fjallað um það að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirframbirtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Þannig fælu hópferðir í sér aðra og minni þjónustu en skipulagðar dagsferðir. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2002 voru markaðir skilgreindir eftir áætlunarleiðum. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/2004 var markaður skilgreindur sem almennur markaður fyrir dagsferðir frá Reykjavík.



samkeppni á markaði setur á hegðun þeirra fyrirtækja sem starfa á viðkomandi mörkuðum, og meta þannig það samkeppnislega aðhald sem samrunaaðila og hið sameinaða fyrirtæki býr við. Með því að skilgreina og afmarka markaðinn bæði með hliðsjón af þeirri vöru eða þjónustu sem seld er á markaðnum, og frá landfræðilegu sjónarmiði, er þannig reynt að greina þá keppinauta samrunaaðila á markaði sem í raun geta sett hegðun samrunaaðilanna skorður.

65. Vegna framangreinds er það starfsemi fyrirtækja samrunaaðila sem eru upphafspunktur við mat á staðgöngu og þar með við skilgreiningu markaða, og markaðsskilgreiningar í hverju máli geti því breyst eða aðlagast eftir starfsemi viðkomandi fyrirtækja. Þrátt fyrir mikilvægi þess að skilgreina þann markað sem við á hverju sinni verður að hafa í huga að slíkar markaðsskilgreiningar geta aldrei orðið nákvæmar og verða því aðeins notaðar til viðmiðunar. Mikilvægt er þannig að hafa í huga að markaðsskilgreiningar taka mið af atvikum máls hverju sinni.⁴
66. Í máli þessu liggur fyrir að samrunaaðilar eru báðir ferðabjónustufyrirtæki með sambærilegt framboð sem eiga og reka rútur, og bjóða upp á skipulagðar dagsferðir með rútum sem þeir hafa selt bæði á eigin sölusvæði og í gegnum aðrar söluleiðir þriðja aðila samkvæmt samrunaskrá. Eru samrunaaðilar þannig á nokkrum sölustigum í virðiskeðju ferðabjónustu, þ.m.t. við heildsölu og smásölu, en líkt og fram kemur í samrunaskrá er skörun á hinu selda og starfsemi kaupenda einna helst á markaði fyrir sölu og skipulagningu á dagsferðum.
67. Sem fyrr segir telja samrunaaðilar að ekki sé tilefni til að skipta markaðnum upp eftir sölustigum, enda sé samkeppnislegt aðhald á milli sölustiga. Í umfjöllun samrunaaðila um helstu keppinauta taka þeir fram að nokkur af stærstu fyrirtækjum í sölu á skipulegum ferðum á Íslandi skv. töflu samrunaaðila, Iceland Travel ehf., Atlantik ehf. og Guide to Iceland ehf., sinni síður hlutverki ferðaskipuleggjenda ólíkt samrunaðilum, heldur starfi þessi fyrirtæki fremur í sölu á skipulögðum ferðum sem þriðji aðili selji (t.d. OTA sölusíður). Við áætlun á markaðsstöðu og hlutdeild keppinauta voru framangreind fyrirtæki einnig tekin út fyrir sviga í samrunaskrá af hálfu samrunaaðila með vísan til þess að kjarnastarfsemi þeirra væri nokkuð frábrugðin starfsemi samrunaaðila og helstu keppinauta þeirra.
68. Í samræmi við framangreint telur Samkeppniseftirlitið rétt að meta samkeppnisleg áhrif samrunans aðallega með áherslu á dagsferðir samrunaaðila og keppinauta þeirra í sambærilegri starfsemi, enda séu það einkum þeir sem geti í raun sett hegðun samrunaaðila skorður þó ekki sé útilokað að önnur fyrirtæki á nærliggjandi sölustigum geti veitt tiltekið eða takmarkað samkeppnislegt aðhald í tilteknum tilfellum. Í samrunaskrá kemur m.a. fram að flestir upptaldrar keppinauta starfi á öllum stigum virðiskeðjunnar. Þannig eigi þeir hópferðabifreiðar til að keyra þær ferðir sem þeir skipuleggi og selji svo ýmist beint til ferðamanna í gegnum eigin sölusíðu eða óbeint í gegnum söluaðila, hefðbundnar ferðaskrifstofur eða stafræna endursala / ferðaskrifstofur á netinu (OTA's).
69. Líkt og áður greinir komu einnig fram athugasemdir frá hagaðilum í þá átt að þrengri markaðsskilgreining geti verið réttari í tilviki skipulagðra ferða eða dagsferða, n.t.t. ferðir sem farnar séu með stórum rútum. Mikill munur sé á því hvort um stærri eða smærri rútur sé að ræða, m.a. með hliðsjón af væntum viðskiptavinum, en samrunaaðilar séu hluti af fáum keppinautum á markaði sem bjóði upp á slíkar stórar rútur í dagsferðum.

⁴ Í leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar um markaðsskilgreiningar er m.a. fjallað um tilgang og aðferðir markaðsskilgreininga í samkeppnisrétti, sjá leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um skilgreiningu markað, Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law, C/2024/1645



70. Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um mögulega aðgreiningu á mörkuðum eftir stærð hópferðabifreiða. Í ákvörðun nr. 51/2007, *Samruni Reynimels ehf. og Kynniferða ehf.*, fjallaði eftirlitið um heildarmarkað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og leit til þess að til þessa markaðar teldust hópferðafyrirtæki sem gætu boðið upp á bifreiðar sem taka a.m.k. 12-15 farþega í sæti. Var m.a. litið til þess að stór hluti bifreiða sem er með níu sæti eða jafnvel fleiri gæti ekki talist til hópflutningabifreiða eða rúta í hefðbundnum skilningi þess orðs. Þannig var t.a.m. ljóst samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni sem og Umferðarstofu að stór hluti leyfishafa væru aðilar sem sinntu eingöngu hópferðum með jeppum og stærri (breyttum) bílum á borð við t.d. Ford Econoline sem geti tekið allt að 15 farþega. Samkeppniseftirlitið taldi í málinu ljóst að slíkir aðilar gætu ekki talist keppinautar á markaði fyrir alhliða rútabílaþjónustu á borð við þá sem samrunaaðilar voru færir um að veita og töldust þeir því ekki til markaðar þessa máls.⁵
71. Í því skyni m.a. að meta staðgöngu á milli dagsferða með smærri og stærri rútum greindi Samkeppniseftirlitið framboð á dagsferðum eftir eiginleikum ferða. Horft var til þeirra ferða sem eru hvað mest staðlaðar og standa undir um helmingi af veltu á dagsferðamarkaði, ferða um Gullna hringinn, Suðurstrandaferða, ferða um Snæfellsnes og Norðurljósaferðir. Samkeppniseftirlitið skoðaði verð og eiginleika dagsferða sem farnar eru með minni rútum (innan við 20 sæti) og stærri rútum (20 sæti eða fleiri). Bentu niðurstöður greiningarinnar til þess að verðmunur á ferðum með stærri og minni rútum sé ekki þess eðlis að hann, einn og sér, bendi til þess að um aðskilda markaði sé að ræða. Þá virtust eiginleikar ferðanna einnig vera svipaðar, sem gefur til kynna að ferðir í litlum sem stórum rútum myndi ekki aðskilda markaði.
72. Í ljósi alls framangreinds verður fjallað um möguleg áhrif samrunans á markaði fyrir skipulagningu og sölu dagsferða óháð stærð rútu eða fjölda farþega. Við úrlausn málsins hefur Samkeppniseftirlitið þannig aflað gagna fyrir skipulagðar ferðir sem framkvæmdar eru innan dags, með fyrirfram ákveðinn upphafsstað og inniföldum akstri, en undanskilið sjálfaksturs ferðir ferðamanna, sem og lengri ferðir með innifalinni gistingu enda umtalsverður eðlis- og verðmunur á slíkum vörum. Þrátt fyrir að fjöldi ferðaþjónustufyrirtækja séu lóðrétt samþætt og starfandi á mörgum sölustigum eins og áður sagði hefur Samkeppniseftirlitið við gagnaöflun lagt áherslu á þá ferðaskipuleggjendur dagsferða sem samrunaaðilar tilgreindu sem helstu keppinauta sína. Er það gert til þess að greina þá helstu samkeppniskrafta sem samrunaaðilar búa við líkt og áður var útskýrt, en einnig til þess að koma í veg fyrir tví- eða margtalningu tekna og seldra ferða þar sem mörk sölustiga eru ekki alltaf skýr, einkum vegna milliliða og stafrænna endursala (OTA ferðaskrifstofur og sölusíður). Samkeppniseftirlitið aflaði þess í stað upplýsinga um sölu dagferða ferðaskipuleggjenda eftir ólíkum söluleiðum.
73. Þá er ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort skilgreina megi enn þrengri markaði, eins og fyrir dagsferðir eftir frekari tegundum ferða eða afþreyingar, einkennum þeirra eða helsta áfangastaðar (t.d. Gullni hringurinn), upphafsstað, eða stærð rúta, þar sem það hefur ekki áhrif á niðurstöðu samrunamálsins, auk þess sem nokkur framboðsstaðganga kann að vera á milli framkvæmdar og sölu dagsferða eftir framangreindri sundurliðun. Með sama hætti er ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort skipta beri ferðum upp eftir landssvæðum eða áfangastöðum enda hefur það ekki áhrif á niðurstöðu samrunamálsins. Í samræmi við fyrri

⁵ Eins hefur verið fjallað um mun á stærð hópferðabifreiða hjá erlendum samkeppnisyrðingum. Í ákvörðun danska samkeppniseftirlitsins (d. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen „KFST“) nr. 20/08618 frá 2021, vegna samruna Polaris Private Equity IV K/S, Egons A/S, Larsenbus ApS, Papuga Bus A/S, og Papuga A/S, var m.a. fjallað um mun á venjulegum ferðamannarútum (d. almindelige turistbusser) og minni rútum (d. minituristbusser) sem gætu tekið allt að 18 manns. Sagði m.a. að út frá rannsókn KFST og með hliðsjón af markaðskönnun væri takmörkuð eftirspurnarstaðanga á milli farartækjanna, einkum í tilvikum hópa sem þyrftu stærðar sinnar vegna á stærri rútu að halda. Til slíkra viðskiptavina teldust t.a.m. ferðaskrifstofur, viðskiptaferðamenn og rekstraraðilar langferðarúta. Var samruninn hins vegar ekki talinn hafa skadleg áhrif og taldi KFST því ekki nauðsynlegt að fjalla nánar um markaðsskilgreiningu.



rannsóknir eftirlitsins á markaðnum er við rannsókn fyrirliggjandi samruna miðað við að landfræðilegi markaðurinn sé landið allt, Ísland.

1.3.2. Markaður fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins

74. Líkt og fyrr greinir eru samrunaaðilar einu fyrirtækin sem hafa starfrækt ferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum á síðustu árum á grundvelli samnings við Isavia, en Strætó hefur jafnframt verið með áætlunarferðir til FLE á önnur stæði. Í nýafstöðnu útboði Isavia var einungis gert ráð fyrir einum aðila sem fengi sérleyfissamning fyrir akstur milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur frá nærstæðum, í samanburði við tvo árið 2017 þegar samrunaaðilar urðu fyrir valinu.
75. Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, m.a. í ákvörðun nr. 7/2023, *Kaup Pac1501 ehf. á hluta reksturs Allrahanda GL ehf.* og nokkuð ítarlega í ákvörðun nr. 44/2019, *kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.*
76. Líkt og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019 kemur tvennt til álita við skilgreiningu á markaði þessa máls að því er varðar akstur til og frá FLE. Annars vegar kemur til álita að skilgreina áætlunarakstur frá fjarstæðum og nærstæðum með hópbifreiðum sem sérstakan markað í skilningi 4. gr. samkeppnislaga og hins vegar að skilgreina sem sérstakan markað áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum, en um útboðsmarkað er að ræða sbr. framangreint. Rannsókn í því máli benti til þess að staðganga á milli fyrirtækja sem hefðu aðstöðu á nærstæðum væri meiri en á milli þeirra sem störfuðu á fjarstæðum og nærstæðum. Í því samhengi voru einkum eftirfarandi atriði tiltekin:
- Fyrirtækjum á fjarstæðum væri ekki heimilt að selja miða innan FLE.
 - Engar leiðbeiningar eða upplýsingaskilti væru í komusal FLE um fyrirtæki starfandi á fjarstæðum.
 - Á vefsíðu Isavia væri einungis fjallað um fyrirtæki á nærstæðum, auk áætlunarferða Strætó, en ekki fyrirtæki með áætlunarferðir á fjarstæðum.
 - Aðstaða á fjarstæðunum væri töluvert önnur en á nærstæðum. Þannig væru nærstæðin alveg upp við komu- og brottfararsali FLE en fjarstæðin um 200-300 metra frá flugstöðinni.
77. Með hliðsjón af niðurstöðu í því samrunamáli árið 2019, þar sem samruninn var heimilaður, var þó ekki talin ástæða til að taka endanlega afstöðu til markaðsskilgreiningar að þessu leyti.
78. Í nýafstöðnu útboði Isavia fyrir sérleyfisakstur á milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins var sem fyrr segir einungis gengið út frá því að einn aðili myndi aka frá nærstæðum („Q-bus“ samkvæmt útboðslýsingu). Hins vegar var tekið fram í útboðslýsingu að m.a. til að efla samkeppni væri fyrirhugað að gera áætlunarakstur frá fjarstæðum álitlegri og væri Isavia að leita að einum eða fleiri aðilum til að hefja slíkan rekstur („B-bus“ samkvæmt útboðslýsingu). Í því felst m.a. að rútfyrirtæki geti óskað eftir því að hefja áætlunarakstur frá svokölluðu „Basic Bus Area“ í forgarði flughafnarinnar. Er um að ræða svæði sem fyrirhugað er að verði um 100 metra frá nærstæðum og um 250 metra frá flugstöðinni. Viðkomandi fyrirtæki myndu jafnframt hafa tækifæri á að selja miða á tilteknu svæði í komusal, aðgengi að vefsíðu Isavia og auglýsingatækifæri samkvæmt reglum um auglýsingar í FLE. Á fjarstæðin verði einnig yfirbyggð gönguleið.



79. Ljóst er að fyrirhugaðar breytingar Isavia kunna að hafa þau áhrif að farþegaflutningur og akstur hópbifreiða frá fjarstæðum verði álitlegri kostur bæði fyrir neytendur og fyrir fyrirtæki í farþegaflutningum með hópbifreiðum. Þannig geti samkeppnislegt aðhald af fjarstæðum í garð nærstæða mögulega aukist, þó enn sé óljóst hvort og að hve miklu leyti fyrirhugaðar breytingar hafi áhrif, ef þær raungerast, þannig að framangreint leiði til þess að markaðsaðilar sjái það sem raunhæfan kost í samkeppni við sérleyfisakstur frá nærstæðum.
80. Samkvæmt upplýsingum frá Isavia hafði ekkert fyrirtæki sóst eftir því að aka áætlunarakstur frá fjarstæðum haustið 2025 við meðferð samrunamálsins, auk þess sem fyrirhugaðar framkvæmdir væru ekki fullkláraðar. Standa því rök til þess að núverandi akstur og samkeppni sé einkum á nærstæðum, þ.e. að um svokallaðan útboðsmarkað sé að ræða þar sem samkeppnin komi fram í útboði Isavia þar sem fyrirtækið hefur fækkað samningsaðilum í einn í síðasta útboði. Framangreint kann hins vegar að breytast þegar umræddum breytingum á fjarstæðum verður lokið eins og áður sagði, og ef markmið Isavia um að efla samkeppni nái fram að ganga.
81. Samruninn varðar kaup tiltekinna eigna, þ.m.t. Bus hostel ehf. og tilheyrandi aðstöðu að Skógarhlíð 10 eins og áður sagði. Þar hefur RSI í samstæðu Hópbíla starfrækt upphafsstað dagsferða, aðstöðu fyrir farþegaskipti og áður upphafsstað flugrútu Airport Direct. Með sambærilegum hætti hafa Kynnisferðir og Flugrútan rekið og haft aðstöðu á BSÍ við Vatnsmýrarveg. Til viðbótar framangreindu hefur seljandi RSI verið í leyfisferli hjá Reykjavíkurborg til þess að fá starfsleyfi fyrir samgöngumiðstöð að Skógarhlíð 10 en án árangurs þegar samrunamálinu lauk.
82. Til viðbótar framangreindu hefur Isavia gert tilteknar kröfur í útboðum vegna sérleyfisaksturs á FLE um að þátttakendur hafi fullnægjandi aðstöðu fyrir upphafsstað og farþegaskipti á höfuðborgarsvæðinu, sem umsagnaraðilar hafi bent á að hafi reynst þeim hindrun þótt Isavia virðist hafa slakað á slíkum kröfum að einhverju leyti.
83. Að mati Samkeppniseftirlitsins er slík aðstaða fyrir samgöngur og fólksflutninga, eins og þær samgöngumiðstöðvar og fasteignir sem samrunaaðilar hafa búið yfir, aðfang á markaði fyrir áætlunarakstur milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Í því ljósi hefði samruninn haft áhrif á slíkum þjónustumarkaði. Í kjölfar fundar Samkeppniseftirlitsins með samrunaaðilum um möguleg skaðleg áhrif samrunans að þessu leyti tilkynntu samrunaaðilar þann 15. október 2025 líkt og áður greindi að þeir hefðu komist að samkomulagi um riftun á hluta viðskiptanna að því er varðar Bus hostel og tengd réttindi vegna aðstöðunnar að Skógarhlíð 10. Af því leiðir að möguleg styrking Icelandia á markaði fyrir áætlunarakstur til Keflavíkurflugvallar er mun minni en ella hefði orðið vegna samrunans, sbr. nánar síðar. Vegna þessa og í ljósi niðurstöðu þessa samrunamáls er því ekki nauðsynlegt að taka formlega afstöðu til markaðsskilgreininga að þessu leyti, t.d. hvort umráð og rekstur aðstöðu fyrir samgöngumiðstöðvar sé samkeppnismarkaður eða hluti markaðar fyrir áætlunarakstur. Nánar er fjallað um samgöngumiðstöðvar síðar í ákvörðun þessari.

2. Samkeppnisleg áhrif

84. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða hvort samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. 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 að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Að mati Samkeppniseftirlitsins er um tvo áhrifamarkaði að ræða vegna viðskiptanna eins og áður



sagði, annars vegar markað fyrir skipulagningu og sölu dagsferða, og hins vegar markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins.

2.1. Markaður fyrir skipulagningu og sölu á dagsferðum

2.1.1. Sjónarmið samrunaaðila

85. Í samrunaskrá kemur fram að Kynnisferðir starfi á öllum þremur stigum virðisikeðjunnar á meðan hið selda, hluti af RSI, starfi einkum á markaði fyrir ferðaskipuleggjendur og ferðaskrifstofur. Í þessu samhengi ber þó að taka fram að RSI og samstæða Hópbíla er umsvifamikill eigandi hópþifreiða og er því einnig ferðapjónustubirgir eins og Kynnisferðir.
86. Í samrunaskrá fjalla samrunaaðilar bæði um markað fyrir heild- og smásölu á skipulögðum ferðum á Íslandi og þrengri markað fyrir ferðaskipuleggjendur annars vegar og ferðaskrifstofur hins vegar. Fjalla samrunaaðilar þannig fyrst um heildarveltu félaga skráð með ÍSAT flokkun 79 (ferðaskrifstofur, ferðaskipuleggjendur og önnur bókunarpjónusta) á Íslandi, en skv. Hagstofunni hafi veltan árið 2023 verið um 126 ma. kr.
87. Sé tekið mið af heildarveltu á þrengri mörkuðum hafi veltan árið 2023 skv. upplýsingum á vef Ferðamálastofu verið um 27. ma. kr. hjá ferðaskipuleggjendum annars vegar og 63 ma. kr. hjá ferðaskrifstofum hins vegar að sögn samrunaaðila. Sé aðeins litið til heildarveltu helstu keppinauta samrunaaðila, þ.e. félaga sem skipuleggi og selji dagsferðir, telji samrunaaðilar að heildarstærð markaðarins sé um 25 ma. kr.
88. Í ljósi þess hvernig dagsferðarekstur RSI og Kynnisferða hafi verið rekinn með sambærilegum hætti undanfarin ár, og að skörun sé einna helst á sölu á dagsferðum, telji samrunaaðilar rétt að meta áhrif samrunans í samrunaskrá út frá heildarveltu ferðaskipuleggjenda. Samrunaaðilar telji aftur á móti að það sé ekki hægt að líta fram hjá þeirri staðreynd að starfsemi ferðaskrifstofa hafi veruleg áhrif á starfsemi ferðaskipuleggjenda sem haldi úti rekstri dagsferða. Velta ferðaskrifstofa sé rúmlega tvöfalt meiri en ferðaskipuleggjenda sbr. áðurgreindar tölulegar upplýsingar, auk þess sem ferðaskrifstofur skipuleggi og selji staðgönguvöru sem hafi bein áhrif á samrunaaðila.
89. Fjöldi keppinauta sé starfandi á markaðnum að sögn samrunaaðila. Sum fyrirtæki séu eingöngu hópferðafyrirtæki, en einnig séu ferðaskrifstofur sem skipuleggi sínar eigin dagsferðir og reki þær ýmist sjálfar eða í samstarfi við annan hópferðaleyfishafa. Árið 2023 hafi 273 fyrirtæki verið skráð í ÍSAT flokknum 79.11.0 (Ferðaskrifstofur), 568 fyrirtæki skráð í ÍSAT flokknum 79.12.0 (Ferðaskipuleggjendur) og 795 fyrirtæki skráð í ÍSAT flokknum 79.90.0 (Önnur bókunarpjónusta og önnur starfsemi tengd ferðapjónustu).
90. Samkvæmt upplýsingum á vef Ferðamálastofu hafi um 1000 aðilar fengið útgefið leyfi sem ferðasalar dagsferða skv. lögum nr. 96/2018 um Ferðamálastofu, auk þess sem 208 aðilar séu starfandi sem ferðaskipuleggjendur og 172 aðilar sem ferðaskrifstofur.
91. Samrunaaðilar setja jafnframt fram yfirlit yfir áætlaða markaðshlutdeild sína og helstu keppinauta þeirra sem byggja starfsemi sína aðallega á skipulagningu ferða, miðað við að heildarstærð markaðarins nemi heildarveltu ferðaskipuleggjenda á Íslandi skv. vef



Ferðamálastofu.⁶ Miðað við þær forsendur séu samrunaaðilar með [10-15]% markaðshlutdeild á þrengri markaði fyrir ferðaskipuleggjendur.

92. Samrunaaðilar telji þar af leiðandi að samruninn muni ekki leiða til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða að samkeppni verði raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Fremur muni samruninn hafa í för með sér jákvæð samkeppnisleg áhrif sem geti meðal annars leitt aukinnar skilvirkni með betri nýtingu í ferðum á vegum kaupanda.

2.1.2. Sjónarmið hagaðila

93. Í samræmi við umsagnir um markað fyrir heild- og smásölu á skipulögðum ferðum telja ekki allir umsagnaraðilar að áhrifa muni gæta á markaðnum, m.a. vegna aðhalds frá stærri ferðaskrifstofum, innlendum sem erlendum.
94. Bárust þó einnig sjónarmið þess efnis að sameinað félag hefði yfirráð yfir stórum hluta ferðaþjónustunnar sem gæti haft takmarkandi áhrif á samkeppni. Þá væri aðgengi að samgöngumiðstöðvum, líkt og samrunaaðilar búi yfir, mikilvægt aðfang við dagsferðir, einkum í stærri rútum þar sem farþegum sé safnað saman á einum stað fyrir ferðir.

2.1.3. Mat Samkeppniseftirlitsins

95. Í samrunaskrá veittu samrunaaðilar yfirlit yfir helstu keppinauta sína í sölu á skipulegum ferðum á Íslandi. Í því yfirliti voru að meginsteftnu til ferðaskipuleggjendur líkt og samrunaaðilar en auk þess fyrirtæki sem skv. samrunaaðilum sinni síður hlutverki ferðaskipuleggjenda heldur starfi fremur í sölu á skipulögðum ferðum sem þriðji aðili skipuleggi, líkt og Iceland Travel, Atlantik og Guide to Iceland skv. samrunaskrá. Að mati samrunaaðila stafi eitthvert samkeppnislagaðhald frá slíkum aðilum þrátt fyrir það.
96. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir upplýsingum og umsögnum frá þeim fyrirtækjum sem samrunaaðilar nefndu í samrunaskrá, en við mat á markaðshlutdeild horfði eftirlitið einkum til veltu hjá samrunaaðilum og helstu keppinautum þeirra sem byggja starfsemi sína aðallega á skipulagningu ferða líkt og samrunaaðilar og sem taldir eru upp í mati á markaðshlutdeild í samrunaskrá. Í samrunaskrá kemur sem fyrr segir fram að flestir upptaldr keppinauta starfi á öllum stigum virðisreðjunnar. Þannig eigi þeir hópferðabifreiðar, skipuleggi ferðir og dreifi þeim beint til ferðamanna í gegnum eigin sölusíður, hefðbundnar ferðaskrifstofur og ferðaskrifstofur á netinu.
97. Var m.a. óskað eftir upplýsingum um tekjur vegna sölu á dagsferðum, pakkaferðum og öðrum ferðum árin 2022-2024, óháð því hvort akstur sé meðtalinn. Vegna áherslu rannsóknarinnar á dagsferðir í ljósi hluta samrunans sem snýr að kaupum á dagsferðarekstri, var óskað eftir ítarlegri upplýsingum um tekjur og fjölda farþega vegna skipulagðra dagsferða með akstri, sundurliðað eftir stærð viðkomandi bifreiðar, tegund dagsferðar og upphafsstað, auk sundurliðunar eftir söluleiðum.
98. Tilgangur upplýsingaöflunarinnar var m.a. að meta nánar umfang starfsemi samrunaaðila og keppinauta fyrir mögulega markaði og undirmarkaði, til þess að áætla markaðshlutdeild samrunaaðila og eftir atvikum meta nákvæmari skörun þeirra. Þá getur slík upplýsingaöflun einnig sýnt hversu nánir keppinautar eru með hliðsjón af vöruframboði og sölu o.fl. Einnig var

⁶ Heildarvelta þeirra fyrirtækja sem flokkuð eru sem „Ferðaskipuleggjendur“ hjá Ferðamálastofu samkvæmt mælaborði ferðaþjónustunnar. Aðgengilegt hér: <https://www.maelabordferdathjonustunnar.is/fj%C3%A1rhagsgreining-fer%C3%B0a%C3%BEj%C3%B3nustunnar>



leitast við að meta skörun og nánd keppinauta í dagsferðum á tilteknum leiðum eða í tilteknum stærðarflokkum rútubifreiða.

99. Heildarvelta á markaði fyrir skipulagningu og sölu dagsferða skv. framangreindu var [10-15] ma.kr. á árinu 2024. Arctic Adventures var stærsta fyrirtæki á markaðnum, með [35-40]% hlutdeild. Ferðaskrifstofa Icelandia var annað stærsta fyrirtækið með [15-20]% hlutdeild og Reykjavík Sightseeing var það fimmta stærsta með [5-10]% hlutdeild. Saman voru samrunaaðilar annað stærsta fyrirtækið árið 2024 með [20-25]% hlutdeild.
100. Af framangreindu leiðir að markaðshlutdeild samrunaaðila ein og sér gefur ekki tilefni til þess að álykta að umtalsverð skaðleg áhrif séu líkleg af samrunanum að þessu leyti. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins gaf þannig ekki til kynna að með samrunanum yrði til eða styrktist möguleg markaðsráðandi staða við skipulagningu og sölu dagsferða.
101. Líkt og fram kom hér að framan þarf að kanna hvort samrunaaðilar séu nánir keppinautar þegar skaðleg einhliða áhrif samruna eru metin. Samruni náninna keppinauta getur raskað samkeppni með umtalsverðum hætti þótt hann myndi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu. Af þessu leiðir að jafnvel þótt litið væri svo á að sú markaðshlutdeild sameinaðs fyrirtækis sem af samrunanum leiðir væri ekki umfram viðmið EES/ESB-samkeppnisréttar, gæti samruninn farið gegn 17. gr. c samkeppnislaga ef aðilar samrunans teljast nánir keppinautar.
102. Innan markaða er gjarnan einhver munur á vörum eða þjónustu keppinauta og þá getur samkeppni verið nánari eða harðari á tilteknum hluta markaðarins og milli tiltekinna keppinauta á markaði. Þeim mun líkara sem framboð samrunaaðila er í þeim atriðum sem aðgreint geta keppinauta, svo sem í vöru, þjónustu og/eða öðrum atriðum, þeim mun meiri er hættan á verðhækkun eða öðrum neikvæðum áhrifum í kjölfar samruna, og þar með hvort samruni teljist raska samkeppni með umtalsverðum hætti vegna yfirtöku á nánnum keppinaut og brotthvarfs mikilvægs samkeppnislegs aðhalds. Við mat á áhrifum samruna skiptir því máli hversu nálægir keppinautar eru hvor öðrum í samkeppnislegum skilningi og hversu nán samkeppni hefur ríkt á milli samrunaaðila (e. closeness of competition).
103. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir sem fyrr segir til sambærilegra áherslna og töluverðrar skörunar í starfsemi samrunaaðila við sölu dagsferða, enda báðir aðilar virkir í sölu dagsferða með stærri rútubifreiðum, sem og á tilteknum leiðum dagsferða á suðvesturhorninu sem bendir til líkinda í sölu og vöruframboði samrunaaðila.⁷ Með samrunanum hverfur sú samkeppni sem hefur ríkt milli samrunaaðila. Þau áhrif gefa þó ekki til kynna að samruninn sé ósambýðanlegur samkeppnislögum af þeirri ástæðu þannig að tilefni til íhlutunar að mati Samkeppniseftirlitsins. Skýrist það aðallega af fjölda starfandi keppinauta í dagsferðum sem geti veitt sameinuðu fyrirtæki samkeppni, auk samkeppnislegs aðhalds sem kann að stafa frá fyrirtækjum á öðrum sölustigum eða nærliggjandi mörkuðum, líkt og fram hefur komið hjá samrunaaðilum og markaðsaðilum.
104. Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn raski ekki samkeppni með umtalsverðum hætti á markaði fyrir skipulagningu og sölu dagsferða. Verður þá vikið að áhrifum samrunans á markaði fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins.

⁷ Samrunarannsóknin gaf a.m.k. til kynna töluverða skörun í rekstri samrunaaðila í dagsferðum um Gullna hringinn, Suðurstrandaferðum og Norðurljósaferðum, og í stærri hópbifreiðum.



2.2. Markaður fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins

2.2.1. Sjónarmið samrunaaðila

105. Hvað varðar markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins telja samrunaaðilar að áhrifa muni ekki gæta á þeim markaði. Kynnisferðir eigi og reki flugrútuna Flybus/Flugrútuna sem bjóði upp á áætlunarferðir frá Keflavíkurflugvelli frá nærstæðum á grundvelli rekstrarleyfissamning við Isavia eins og áður sagði. RSI hafi áður gert út rútur sem óku sömu leið undir merkjunum Airport Direct, en fyrirtækið hafi hætt þeim áætlunarakstri þann 28. febrúar 2025 þegar rekstrarleyfissamningur Airport Direct við Isavia hafi runnið út og í kjölfar þess að félagið hafi ákveðið að taka ekki þátt í nýlegum útboðum Isavia. Kynnisferðir séu því eini aðilinn sem gerir út slíkar ferðir, en um útboðsmarkað sé að ræða á grundvelli rekstrarleyfissamnings við Isavia.
106. Að mati samrunaaðila muni áhrifa ekki gæta á útboðsmarkaði fyrir áætlunarakstur á milli nærstæða FLE og höfuðborgarsvæðisins í kjölfar viðskiptanna. Eðli útboðsmarkaða sé með þeim hætti að samkeppnin eigi sér stað í sjálfu útboðinu. Þannig þurfi að líta á markaðsstyrk á heildarmarkaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum út frá fjölda hópferðabifreiða. Kaup og sala hópferðabifreiða RSI (eða Hópbíla) séu ekki hluti af viðskiptunum og muni viðskiptin þar af leiðandi ekki fela í sér neinar breytingar á heildarmarkaðnum. Við mat á markaðsstyrk á útboðsmarkaðnum telja samrunaaðilar að samstæða kaupanda sé með um [10 – 15]% hlutdeild og sú hlutdeild muni ekki breytast í þessum tilteknu viðskiptum. Af þeim sökum telja samrunaaðilar að áhrifa muni ekki gæta á markaðnum fyrir áætlunarakstur milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum.
107. Þá telja samrunaaðilar að viðskiptin muni ekki hafa áhrif á markaðinn þrátt fyrir að litið væri til nærstæða og fjarstæða í heild sinni, enda hafi RSI hætt starfsemi á markaðinum og Strætó bs. sé eini aðilinn sem gerir út ferðir á framangreindri áætlunarleið.

2.2.2. Sjónarmið markaðsaðila og athugasemdir samrunaaðila vegna þeirra

108. Sem fyrr segir óskaði eftirlitið eftir umsögnum og upplýsingum frá helstu keppinautum samrunaaðila, einkum aðilum sem starfa við heild- og smásölu skipulagðra ferða og akstur hópþingreiða.
109. Í þeim umsögnum komu einna helst fram áhyggjur af því að með því að færa BSÍ og Skógarhlíð 10 á sömu hendi væri verið að sameina einu samgöngumiðstöðvarnar í Reykjavík. Það hefði slæmar afleiðingar á markað fyrir skipulagðar ferðir/dagsferðir og einnig myndi það gera ómögulegt fyrir aðra aðila að keppa í útboði Isavia fyrir áætlunarakstur til Keflavíkurflugvallar. Ómögulegt væri að finna sambærilega aðstöðu, einkum miðsvæðis í Reykjavík vegna skipulagskvaða og grenndaráhrifa, en um væri að ræða lykilinnviði fyrir rútuflutninga ferðamanna og skilyrði fyrir þátttöku í útboði Isavia, sbr. nánar hér að neðan.
110. Samkeppniseftirlitið veitti samrunaaðilum tækifæri á að tjá sig um samandregnar umsagnir með bréfi, dags. 10. júlí 2025, en í tilkynningu um frekari rannsókn þann 1. júlí 2025 tiltók Samkeppniseftirlitið m.a. að við rannsókn málsins hefðu eftirlitinu borist neikvæðar umsagnir markaðsaðila um möguleg skaðleg áhrif samrunans á samkeppni. Var jafnframt tiltekið að samrunaaðilar ættu rétt til aðgangs að málsögnum að teknu tilliti til beiðna um trúnað.
111. Kynnisferðir andmæltu þeim sjónarmiðum sem fram höfðu komið í umsögnum markaðsaðila með bréfi, dags. 6. ágúst 2025. Að mati fyrirtækisins væri framtíð svæðisins að Skógarhlíð 10 óljós, til að mynda hefði komið fram í svari samgöngudeildar Reykjavíkur við fyrirspurn



skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 14. desember 2023, að svæðið myndi „allt taka töluverðum breytingum á komandi árum með tilkomu Miklubrautar í stökk eða göng, og verður svæðið sem nú eru mislæg gatnamót Snorrabrautar, Bústaðavegar og Miklubrautar, þráð með það fyrir stafni að búa til þéttara miðborgarumhverfi. Samhliða þeim breytingum mun gangandi og hjólandi vegfarendum fjölga á svæðinu, og í þágu umferðaröryggis er því mælt gegn fjölgun innkeyrslna á lóð Skógarhlíðar 10“.⁸ Þá væri það ekki markmið Kynnisferða með viðskiptunum að neita keppinautum aðgengi að BSÍ eða Skógarhlíð 10. Hefðu Kynnisferðir enda boðið keppinautum endurgjaldslaust að nýta umferðarmiðstöðina að BSÍ. Auk þess hefði ekki verið gerð krafa um samgöngumiðstöð í síðasta útboði Isavia á áætlunarakstri milli FLE og höfuðborgarsvæðisins.

112. Í bréfi frá RSI, dags. sama dag, segir að þær fullyrðingar sem settar séu fram í samantekt umsagna markaðsaðila eigi ekki við rök að styðjast. Fyrirtækið hafi eignast Bus hostel og leigusamninginn árið 2018 til þess að tryggja rekstrargrundvöll aksturs á milli höfuðborgarsvæðisins og FLE en samningur um slíkt hafi komist á í kjölfar útboðs ISAVIA árið 2017. Áður hafi félagið verið með starfsstöðvar á Fiskislóð 16 en það hafi ekki gengið til að sinna nefndum áætlunarakstri, þannig væri nauðsynlegt að geta verið meira miðsvæðis til að tímasetningar á „skutlþjónustu“ frá starfsstöð upp á hótél vegna flugvallaraksturs gætu staðist (e. *pickup and dropoff*), m.a. vegna skilyrða og útboðsskilmála Isavia. Lykilatriði væri að samgöngumiðstöðin væri staðsett þannig að það væri unnt að sækja og skutla farþegum á hótél frá samgöngumiðstöð á innan við hálf tíma.
113. Að sögn félagsins hafi ekki verið sótt um rekstrarleyfi fyrir samgöngumiðstöð í húsnæðinu, þrátt fyrir að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefði krafist þess, sbr. nánar hér að neðan. Eftir að áætlunarakstri Airport Direct hafi verið hætt í lok febrúar og vegna annarra aðgerða hafi starfsemin í Skógarhlíð 10 minnkað töluvert enda tengdist hún að mestu farþegaflutningum til og frá Reykjavík.

2.2.3. Upplýsingar frá opinberum aðilum

114. Í ljósi umsagna markaðsaðila og samrunaaðila óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá m.a. Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur (HER) og heilbrigðiseftirliti Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness (HEF), umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar og Isavia um mikilvægi slíkra samgöngumiðstöðva, hvaða hindranir væru fyrir því að setja á fót sambærilega aðstöðu o.fl.
115. Samkvæmt upplýsingum frá Isavia hafi helsta hindrun markaðsaðila við þátttöku í útboði Isavia árið 2024 verið aðgengi að samgöngumiðstöð eða aðstöðu í Reykjavík sem uppfylli skilyrði útboðslýsingar Isavia. Isavia hafi áður gert kröfu um samgöngumiðstöð í útboðslýsingu en ákveðið í síðasta útboði að breyta skilyrðinu þannig að gerð sé krafa um tiltekna aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu, sbr. nánar hér að neðan. Hafi það verið gert til að stuðla að samkeppni og að bjóða áhugasömum bjóðendum upp á fjölbreyttari möguleika við val á rými undir starfseminum.
116. Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðiseftirliti Reykjavíkurborgar eru þrjú skráð starfsleyfi fyrir samgöngumiðstöðvar í borginni; hjá Umferðarmiðstöðinni BSÍ á Vatnsmýrarvegi 10, hjá Gray Line, Klettagörðum 4 og hjá Flugstöð Flugfélags Íslands á Reykjavíkflugvelli. Þá sé óafgreidd leyfisumsókn vegna samgöngumiðstöðvar að Skógarhlíð 10. Leyfi og eftirlit HER vegna samgöngumiðstöðva nái til hollustuhátta í starfseminni þ.e. almenningsrými, snyrtingar, þrifa á

⁸ Fyrirspurn Bus hostel ehf. var lögð fram á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa hinn 30. nóvember 2023, og lögð að nýju hinn 14. desember 2023. Sjá nánar: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/Umsögn%20skipulagsfulltrúa%2C%20Skógarhlíð%2010_0.pdf



þeim rýmum og ástand húsnæðis og búnaðar, sbr. kröfur í viðeigandi reglugerðum og starfsleyfisskilyrðum. Sé farþegum stefnt í húsnæði sem búi yfir afgreiðslu, biðsal, salerni eða annarri aðstöðu fyrir farþega þá telji HER að það falli undir skilgreiningu á samgöngumiðstöð. Að undangenginni umsókn til HER þurfi rekstraraðili að sýna fram á samþykki byggingarfulltrúa, þ.e. að starfsemin sé í samræmi við heimila notkun húsnæðis og að hún sé í samræmi við skipulag.

117. Engin starfsleyfi fyrir rekstur samgöngumiðstöðva séu á svæði HEF samkvæmt upplýsingum frá eftirlitinu og hafi ekki verið gefin út undanfarin ár.
118. Líkt og fjallað er um hér að framan sendi Samkeppniseftirlitið frekari upplýsingabeirni til Isavia og Reykjavíkurborgar þann 19. september 2025. Annars vegar var óskað eftir tilteknum upplýsingum frá Isavia í tengslum við síðustu útboð Isavia fyrir aðstöðu fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins og nánar um útboðslýsingu og tiltekin skilyrði. Hins vegar var óskað eftir upplýsingum frá Reykjavíkurborg varðandi leyfisumsókn um samgöngumiðstöð að Skógarhlíð 10 og athugun og forsendur HER.
119. Í framhaldinu fundaði Samkeppniseftirlitið með Reykjavíkurborg, m.a. fulltrúum frá HER og umhverfis- og skipulagssviði, þann 24. september 2025. Aflaði eftirlitið þar frekari upplýsinga tengt mögulegu starfsleyfi fyrir rekstur samgöngumiðstöðvar að Skógarhlíð 10.

2.2.4. Mat Samkeppniseftirlitsins

120. Sem fyrr greinir rekur Icelandia Flugrútuna ssem ekur á milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar. Flugrútan keyrir frá umferðarmiðstöðinni BSÍ í Reykjavík samkvæmt áætlun og þjónustar allar komur á Keflavíkurflugvelli á svokölluðum nærstæðum við flugstöðina. RSI hefur gert út rútur sem keyra sömu leið undir merkjum Airport Direct þar til rekstrarleyfissamningur Airport Direct við Isavia rann út eins og þegar hefur verið rakið. Airport Direct keyrði frá Bus Hostel í Skógarhlíð 10, eða Reykjavík Terminal eins og aðstaðan hefur verið kynnt út á við.
121. Í samræmi við framangreint kom einkum tvennt til rannsóknar í málinu. Annars vegar samkeppnisleg áhrif þess að tilteknar eignir vegna Flugrúttunnar og Airport Direct færast á sömu hendi og hins vegar áhrif þess að miðstöðvarnar BSÍ og Reykjavík Terminal verði undir yfirráðum sama fyrirtækis í kjölfar samrunans.

2.2.4.1. Flugrútan og Airport direct

122. Í maí 2017 efndu Ríkiskaup f.h. Isavia til útboðs fyrir aðstöðu hópferðabifreiða við FLE. Um var að ræða útboð vegna rekstraraðila, sem myndu sinna áætlunarrekstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, og nota nærstæðin fyrir hópferðabifreiðar og auk þess aðstöðu til miðasölu innan FLE. Samkvæmt útboðsskilmálum voru tvö fyrirtæki sem áttu að fá aðstöðuna á nærstæðum og urðu samrunaaðilar í fyrirliggjandi máli, RSS og Kynnisferðir, hlutskörpust í útboðinu. Gerður var samningur við fyrirtækin sem tók gildi þann 1. mars 2018, og var samið til fimm ára með framlengingum.
123. Isavia bauð aftur út sérleyfisaðstöðu fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins í júlí 2024 og var í útboðinu gengið út frá því að einn aðili myndi aka frá nærstæðum („Q-bus“ samkvæmt útboðslýsingu). Kynnisferðir voru eina fyrirtækið sem skilaði inn tilboði og var því ákveðið að auglýsa útboðið að nýju. Nýtt útboð var auglýst í nóvember 2024 og tóku þá tvö fyrirtæki þátt, en Airport Direct skilaði sem fyrr segir ekki tilboði. Að endingu var



einungis tilboð Kynnisferða talið gilt og gekk Isavia að því tilboði í júní 2025 skv. upplýsingum frá Isavia.

124. Samkeppniseftirlitið hefur sem fyrr segir áður fjallað um markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, m.a. í ákvörðun nr. 7/2023, *Kaup Pac1501 ehf. á hluta reksturs Allrahanda GL ehf.* og nokkuð ítarlega í ákvörðun nr. 44/2019, *Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.*
125. Í ákvörðun nr. 7/2023 fjallaði eftirlitið m.a. um þá staðreynd að Allrahanda Grayline hefði verið með áætlunarferðir frá fjarstæðum á því tímabili sem litið var til auk þess sem fjöldi rekstraraðila hefðu nýtt fjarstæðin. Þá var það mat Samkeppniseftirlitsins að fleiri rekstraraðilar myndu eiga þess kost að bjóða í akstur frá nærstæðum við FLE þegar hann yrði boðinn út að nýju.
126. Sem fyrr greinir er tekið fram í útboðslýsingu að til að efla samkeppni væri fyrirhugað að gera akstur frá fjarstæðum samkeppnishæfari („B-bus“ samkvæmt útboðslýsingu) og kann að vera að þær áætlanir leiði til þess að áætlunarakstur frá fjarstæðum verði álitlegri kostur. Samkvæmt upplýsingum frá Isavia hafði hins vegar ekkert fyrirtæki sóst eftir því að aka frá þeim stæðum haustið 2025, auk þess sem fyrirhugaðar framkvæmdir væru ekki fullkláraðar. Er því óljóst hvort eitthvað samkeppnislegt aðhald muni verða frá áætlunarakstri af fjarstæðum, þó það kunni að breytast þegar umræddum framkvæmdum verður lokið af hálfu Isavia.
127. Líkt og að framan greinir telur Samkeppniseftirlitið rök standa til þess að horfa á markaðinn út frá samkeppni á nærstæðum sem feli í sér útboðsmarkað, án þess að nauðsynlegt sé að slá því föstu með hliðsjón af niðurstöðu samrunamálsins.
128. Sem fyrr tók Airport Direct ekki þátt í útboði Isavia fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, hvorki um haustið 2024 né veturinn 2024-2025. Samkvæmt samrunaaðilum hafði Airport Direct enda ákveðið að hætta þeirri starfsemi m.a. vegna örðugleika í rekstri undanfarin misseri. [

]⁹

129. Sé markaðurinn afmarkaður við áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum við flugstöðina hefur samruninn ekki bein áhrif á markaðsstyrk eða hlutdeild m.v. þá skilgreiningu. Næst þegar Isavia býður út aðstöðu á nærstæðum og innan FLE mun mögulegum bjóðendum þegar hafa fækkað um einn. Sú þróun átti sér stað áður en kom til samrunamálsins og verður því ekki beinlínis rakið til samrunans séu veittar upplýsingar frá Kynnisferðum, RSI og Landsbréfum (sem fer með yfirráð í RSI og Hópbílum) lagðar til grundvallar.
130. Sem fyrr segir er hafa samrunaaðilar upplýst að RSI og Airport Direct hafði ákveðið að hætta akstri og því ekki tekið þátt í útboði Isavia áður en til samrunans eða samrunaviðræðna kom. Aðrar upplýsingar og önnur gögn sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum í samrunamálinu eru ekki til marks um annað. Auk þess hefur RSI upplýst að áætlaður líftími Horns III ehf., eiganda PAC1501 samstæðunnar, sé út árið 2025. Þá eru sem fyrr segir rútur í eigu fyrirtækisins ekki þáttur í viðskiptunum og því ekki loku fyrir það skotið að félagið eða aðrir keppinautar sjái hag sinn í því að nýta þær næst þegar Isavia býður út aðstöðu á nærstæðum.

⁹ Trúnaðarupplýsingar.



131. Þrátt fyrir framangreind áhrif er einnig ljóst að áfram verður fyrir hendi töluverður fjöldi annarra fyrirtækja sem séu mögulegir bjóðendur í útboði Isavia, uppfylli útboðsskilmála Isavia.
132. Á meðan Isavia býður út aðgang að nærstæðunum og þá þjónustu sem honum fylgir – aðstöðu til miðasölu inni í flugstöðinni og skýrar leiðbeiningar um hvert farþegar eigi að fara til að komast í rúturnar – stjórnar Isavia því að miklu leyti hvernig samkeppnin fer fram í áætlunarakstri til og frá FLE. Í síðasta útboði voru nærstæði einungis í boði fyrir eitt hópferðafyrirtæki. Þá hafa skilmálar útboðsins hér einnig mikla þýðingu fyrir virkni samkeppni á áætlunarleiðinni en nánar er fjallað um það síðar í ákvörðuninni.
133. Í ljósi framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að fækkun keppnauta á þessum markaði verði ekki beinlínis rakin til samrunans. Í kjölfar rannsóknar Samkeppniseftirlitsins, og með hliðsjón af því að samrunaaðilar riftu öðrum kaupsamningi sem var hluti samrunans, er það einnig mat eftirlitsins að vörumerkið Airport Direct sem er hluti af hinu keypta, sé ekki megin fyrirstaða fyrir þátttöku í útboði Isavia þegar aksturinn verður næst boðinn út, heldur sé það fremur aðgengi að aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu. Af því leiðir að fleiri rekstraraðilar muni eiga kost á því að bjóða í akstur frá nærstæðum við FLE þegar hann verður boðinn út að nýju, að því gefnu að þeir uppfylli útboðsskilmála Isavia, auk þess sem fyrirhugaðar breytingar Isavia á fjarstæðum gætu gert áætlunarakstur frá fjarstæðum samkeppnishæfari.

2.2.4.2. Samgöngumiðstöð

134. Isavia bauð aftur út sérleyfisaðstöðu fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins í júlí 2024 og var í útboðinu gengið út frá því að einn aðili myndi aka frá nærstæðum („Q-bus“ samkvæmt útboðslýsingu). Kynnisferðir voru eina fyrirtækið sem skilaði inn tilboði og var því ákveðið að auglýsa útboðið að nýju. Nýtt útboð var auglýst í nóvember 2024 og tóku þá tvö fyrirtæki þátt, en einungis tilboð Kynnisferða var talið gilt og gekk Isavia að því tilboði í júní 2025.
135. Í útboðslýsingu er gerð krafa um að þátttakendur búi yfir upphitaðri biðaðstöðu fyrir farþega innandyra, staðsettri í göngufæri frá Q-bus stoppistöð á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt útboðslýsingu megi hámarks göngufjarlægð á milli biðaðstöðu og viðkomandi stoppistöðvar ekki vera meiri en 300 metrar. Þá þurfa þátttakendur að bjóða upp á a.m.k. eina aðstöðu til miðasölu á höfuðborgarsvæðinu.
136. Líkt og fram kemur í umsögnum markaðsaðila og Isavia er ljóst að aðgengi að slíkri aðstöðu var ein helsta hindrunin við þátttöku útboð Isavia.

2.2.4.2.1. BSÍ

137. Umferðarmiðstöð BSÍ að Vatnsmýrarvegi 10 var tekin í notkun árið 1965 og rak félag sérleyfishafa Bifreiðastöð Íslands í húsinu sem upprunalega átti að vera bækistöð allra bíla er annast fólksflutninga til og frá Reykjavík. Kostnaður við bygginguna kom að hluta til úr fjárlögum, að hluta frá Reykjavíkurborg og að hluta úr sérleyfissjóði.
138. Árið 1999 keypti Kaupfélag Eyfirðinga, KEA, 60% hlut í BSÍ af sérleyfishöfum, sem eftir þau kaup fóru með 40% hlut, og var félagið Vatnsmýrin ehf. stofnað um eignina.
139. Árið 2009 gerðu Kynnisferðir svo samning um leigu á Umferðarmiðstöðinni BSÍ við Vatnsmýrina ehf., sem samkvæmt ársreikningum félagsins var á þeim tíma í eigu Landsbankans fasteignafélags ehf. Í nefndum leigusamningi er kveðið á um að hann sé ótímabundinn og óuppsegjanlegur þar til ný samgöngumiðstöð risi.



140. Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um aðstöðu Kynnisferða að BSÍ, einkum þegar fyrra fyrirkomulag var í gildi, áður en umræddur leigusamningur var gerður árið 2009, en þá höfðu Kynnisferðir einkaleyfi til afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í BSÍ. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007, *samruni Reynimels og Kynnisferða*, kom m.a. fram „*Að mati Samkeppniseftirlitsins styrkir það ennfremur stöðu Kynnisferða á skilgreindum markaði að fyrirtækið er samkvæmt samningi við Vegagerðina með einkaleyfi til afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í Umferðamiðstöðinni (BSÍ) í Reykjavík. Þannig eru aðrir sérleyfishafar sem stunda áætlunarakstur til og frá Reykjavík nauðbeygðir til að kaupa afgreiðsluþjónustu af aðila sem jafnframt er keppinautur þeirra í hópferðaakstri.*“
141. Í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnulífs*, kom eftirfarandi fram um BSÍ: „*Þá ber að geta þess að Umferðarmiðstöð BSÍ er í eigu Kynnisferða, en um miðstöðina fara hópferðabifreiðar þeirra fólksflutningsfyrirtækja sem eiga og reka sérleyfi. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 var fjallað um samning Vegagerðarinnar við Kynnisferðir um einkaleyfi hins síðarnefnda til afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í Umferðamiðstöðinni í Reykjavík. Að mati Samkeppniseftirlitsins var samningur þessi talinn styrkja stöðu Kynnisferða á hinum skilgreinda markaði. Þannig er hætt við að samkeppnisumhverfið kunni að bera skaða þegar einum keppinauti á markaði er veittur slíkur einkaréttur með samningi. Með slíkum samningi við Vegagerðina er sá aðili í afar hagstæðri stöðu gagnvart keppinautum sínum. [...]*
142. *Er það mat Samkeppniseftirlitsins að sú staða sem að framan er lýst veiti handhafa samningsins við Vegagerðina möguleika á að fylgjast náið með keppinautum sínum og veiti þeim fyrrnefnda viðskiptalegt forskot á keppinauta sína. Er þetta að mati Samkeppniseftirlitsins til þess fallið að raska samkeppni á milli þeirra keppinauta sem sinna áætlunarakstri til og frá Reykjavík um Umferðarmiðstöðina. Þó þeir séu ekki keppinautar í akstri á einstökum sérleiðum frá Umferðamiðstöðinni eru þeir eftir sem áður keppinautar á þeim mörkuðum fyrir hóp- og dagsferðir. Aukinheldur verður ekki fram hjá því litið að fjöldi ferðamanna fer í gegnum Umferðarmiðstöðina í tengslum við sérleyfisakstur og því kann aðgangur að henni í tengslum við markaðssetningu keppinauta Kynnisferða að vera mjög mikilvægur.*“
143. Breytingar urðu síðar á framangreindu sérleyfisfyrirkomulagi og sem fyrr segir gerðu Kynnisferðir umræddan leigusamning við Vatnsmýrina ehf. / Landsbankann fasteignafélag ehf. í kjölfarið sem tryggði félaginu aðstöðuna áfram.
144. Reykjavíkurborg keypti BSÍ svo árið 2012, en í tilkynningu um kauptilboðið frá borginni kom m.a. fram að aðalástæðan fyrir kauptilboðinu væri sú að Reykjavíkurborg hygðist nýta umferðarmiðstöðina sem miðstöð almenningsgangna í Reykjavík. Að auki yrði óvissu varðandi skipulagið á svæðinu eytt með kaupunum þar sem Reykjavíkurborg myndi hafa fullt vald yfir því. Sagði jafnframt að kaupunum fylgdi leigusamningur við Kynnisferðir, en stefnt væri að því að gera nýjan samning við fyrirtækið sem tæki mið af breyttum aðstæðum en tæki jafnframt tillit til hagsmuna fyrirtækisins. Öðrum þjónustuaðilum yrði þannig boðin aðstaða í húsinu svo það gæti orðið öflug skiptistöð í samgöngum sem tengist þjónustu við ferðamenn og flugsamgöngur.¹⁰

¹⁰ „*Umferðarmiðstöðin verði miðstöð almenningsgangna*“, Reykjavíkurborg, dags. 27. september 2012. Aðgengilegt á slóð: <https://reykjavik.is/frettir/2012/umferdarmidstodin-verdi-midstod-almenningsgangna>. Sjá einnig tilkynningu um kaupin: „*Reykjavíkurborg kaupir Umferðarmiðstöðina og Keilugranda 1*“, Reykjavíkurborg, dags. 17. október 2012. Aðgengilegt á slóð: <https://reykjavik.is/frettir/2012/reykjavikurborg-kaupir-umferdarmidstodina-og-keilugranda-1>.



145. Í yfirlýsingu frá Kynnisferðum á þeim tíma kom fram að fulltrúar fyrirtækisins hefðu átt í viðræðum við fulltrúa Reykjavíkurborgar um hugmyndir borgarinnar um breytt fyrirkomulag á rekstri BSÍ. Engin niðurstaða væri komin en þær viðræður myndu halda áfram.¹¹
146. Í kjölfarið hefur Reykjavíkurborg endurtekið áformað uppbyggingu á reitnum sem BSÍ stendur á, svokölluðum U-reit (umferðarmiðstöðvarreit), en þau áform hafa ekki gengið eftir. Í skipulagi Reykjavíkurborgar kemur fram að á svæðinu sé mikilvægt að upp byggist fjölbreytt starfsemi og þjónusta sem styðji við og þróist samhliða uppbyggingu miðstöðvar fyrir almenningssamgöngur.
147. Árið 2017 birtist þannig tilkynning frá Reykjavíkurborg með heitinu „BSÍ breytist í alhliða samgöngumiðstöð“, þar sem m.a. var tilkynnt um að stofnaður hefði verið starfshópur, skipaður fulltrúum frá Reykjavíkurborg og Strætó. Var jafnframt tekið fram að hugmyndin um að breyta BSÍ í alhliða samgöngumiðstöð væri ekki ný af nálinni og að unnið hefði verið að margvíslegum undirbúningi frá árinu 2012.¹²
148. Í september árið 2024 var svo stofnaður stýrihópur um nýja samgöngumiðstöð en skv. umfjöllun er hún fyrirhuguð við vesturenda Miklubrautarganga í stað umferðarmiðstöðvarreits.¹³ Áætluð verklok á Miklubrautargöngum eru árið 2038 samkvæmt vefsíðu Vegagerðarinnar.¹⁴
149. Ekkert af framangreindu hefur hins vegar leitt til breytinga á leigusamningi og aðstöðu Kynnisferða að BSÍ eða aðgengi annarra keppinanta að þeirri mikilvægu aðstöðu. Rannsókn þessa samrunamáls hefur leitt í ljós samkeppnislegt mikilvægi aðstöðu Kynnisferða á Umferðarmiðstöðinni BSÍ. Með því að eitt fyrirtæki hafi til umráða samgöngumiðstöð á svæði sem Reykjavíkurborg hefur skilgreint sem U-reit (Umferðarmiðstöðvarreit) í tengslum við endurskoðun leiðakerfis almenningssamgangna, kann samkeppni og markmiðum Reykjavíkurborgar í skipulagi um alhliða samgöngumiðstöð að vera raskað.
150. Sem fyrr segir var við kaup Reykjavíkurborgar á húsnæðinu fyrirhugað að öðrum þjónustuaðilum yrði boðin aðstaða í húsinu svo það gæti orðið öflug skiptistöð í samgöngum sem tengist þjónustu við ferðamenn og flugsamgöngur. Það markmið hefði í för með sér samkeppnisábatá, bæði í tengslum við farþegaflutninga á landi og í tengslum við áætlunarakstur til Keflavíkurflugvallar og mögulegt útboð Isavia á sérleyfisaðstöðu við flugvöllinn. Fjöldi ferðamanna nýtir sér umferðarmiðstöðina, einkum nú þegar hún er endastöð Flugrútunnar næstu árin, og kann aðgangur að henni jafnframt að vera mikilvægur í tengslum við markaðssetningu á ferðþjónustu.
151. Er því mikilvægt að áform Reykjavíkurborgar nái fram að ganga svo samkeppni fái þrífist á svæðinu. Líkt og að framan greinir eru fyrirhuguð verklok á Miklubrautargöngum árið 2038 og hugmyndavinna enn í gangi. Þar til það gerist njóta Kynnisferðir enn sterkrar stöðu í krafti leigusamnings við Reykjavíkurborg um Umferðarmiðstöðina BSÍ. Líkt og Samkeppniseftirlitið reifaði í skýrslu 2/2008 er það til þess fallið að raska samkeppni.

¹¹ „Ekkert ákveðið um breytingar á BSÍ“, Morgunblaðið, dags. 27. september 2012. Aðgengilegt á slóð: https://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/09/27/ekkerakvedid_um_breytingar_a_bsi/.

¹² „BSÍ breytist í alhliða samgöngumiðstöð“, Reykjavíkurborg, dags. 8. september 2017. Aðgengilegt á slóð: <https://reykjavik.is/frettir/2017/bsi-breytist-i-alhlida-samgongumidstod>.

¹³ „Stýrihópur um nýja samgöngumiðstöð Reykjavíkur“, Reykjavíkurborg, dags. 3. september 2024. Aðgengilegt á slóð: <https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/10%20Stýrihópur%20um%20nýja%20Samgöngumiðstöð%20Reykjavíkur%20%28MSS24080093%29.pdf>.

¹⁴ „Mikla-braut í göng“, Vegagerðin. Aðgengilegt á slóð: <https://www.vegagerdin.is/verkefni/i-undirbuningi/gong>



2.2.4.2.2. Reykjavík Terminal

152. Samkvæmt upplýsingum frá samrunaaðilum keyptu RSI rekstur Bus hostel og leigusamning félagsins um Skógarhlíð 10 í maí 2018, í tengslum við framkvæmd rekstrarleyfissamnings félagsins við Isavia á grundvelli útboðs fyrir áætlunarakstur til Keflavíkur. Á fasteigninni stundaði félagið rekstur hópferðabifreiða, m.a. í tengslum við áætlunarakstur til Keflavíkur, í Bláa lónið og aðrar dagsferðir. Var aðstaðan auglýst undir heitinu „Reykjavík Terminal“ og kynnt með þeim hætti að um væri að ræða eina megin samgöngumiðstöð Reykjavíkur.¹⁵
153. Í kjölfar kvartana vegna hávaða og mengunar tók Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur aðstöðuna að Skógarhlíð 10 til skoðunar. Hinn 1. ágúst 2018 úrskurðaði eftirlitið að Bus hostel bæri að sækja um starfsleyfi til reksturs samgöngumiðstöðvar í húsnæði sínu í Skógarhlíð 10. Þann úrskurð kærði Bus hostel með bréfi 11. september sama ár.
154. Úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 114/2018 fjallar um kæru Bus hostel á ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 1. ágúst 2018. Í úrskurðinum hafnaði nefndin kröfu Bus hostel um ógildingu með þeim rökum að í húsnæðinu sé sannarlega um samgöngumiðstöð að ræða og beri því að sækja um slíkt leyfi, enda væri á svæðinu „starfsfólk, innritunarborð, biðsalur og miðasala.“ Þá væri „ljóst að höfð er viðkoma á tilteknum akstursleiðum samkvæmt tímaáætlun og farþegum er hleypt inn og út á svæðinu.“ Taldi nefndin þannig að rétt væri að notast við skilgreiningu á „miðstöð“ í 11. tölul. 3. gr. laga nr. 28/2017 um farþegaflutninga og farmflutninga á landi, en sú skilgreining væri nærtækasta skilgreining íslensks réttar á hugtakinu „samgöngumiðstöð“. Félli starfsemi Bus hostel þannig undir starfsleyfisskyldan rekstur samgöngumiðstöðvar og bæri þar af leiðandi að sækja um slíkt leyfi.
155. Samkvæmt upplýsingum frá samrunaaðilum var ekki sótt um umrætt leyfi til reksturs samgöngumiðstöðvar, þrátt fyrir að aðilar hefðu verið í samskiptum á tímabilinu um mótvægisáðgerðir vegna hávaða o.fl. og mögulega umsókn um leyfi til reksturs samgöngumiðstöðvar en áður en sótt er um starfsleyfi hjá HER er nauðsynlegt að afla staðfestingar byggingarfulltrúa á að húsnæði og starfsemi sé í samræmi við skipulag og ákvæði byggingarreglugerðar. Samkvæmt upplýsinum frá HER við rekstur samrunamálsins liggur fyrir umsókn frá Bus hostel um starfsleyfi vegna samgöngumiðstöðvar en öflun nauðsynlegra umsagna byggingarfulltrúa ólokið.
156. Samandregið hefur umrædd aðstaða RSI að Skógarhlíð 10 verið til meðferðar hjá stjórnvöldum vegna kröfu um starfsleyfi vegna samgöngumiðstöðva, en RSI hafði fyrir samrunamálið samkvæmt veittum upplýsingum frá félaginu takmarkað nýtingu eða hætt að nýta aðstöðuna með sama hætti og félagið hafði gert áður, einkum vegna samningsloka félagsins og Isavia vegna flugrútunnar Airport Direct.

2.2.4.3. Niðurstaða

157. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins bendir til þess að takmörkuð samkeppnisleg áhrif verði af samrunanum á markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins vegna yfirfærslu vörumerkja, vefsíðna og smærri eigna vegna Airport Direct til Kynnisferða. Seljandi RSI hafði áður en til samrunans kom hætt akstri á leiðinni vegna samningsloka sérleyfis og ákveðið að taka ekki þátt í útboðsferli Isavia fyrir aðstöðu við FLE. Fengin gögn og upplýsingar í samrunamálinu benda ekki til annars og ef upplýsingar frá samrunaaðilum eru lagðar til

¹⁵ „Reykjavík Terminal is one of capital’s main tourist transportation hubs, connecting the city to the Keflavik International Airport, to the Blue Lagoon and to day-tour operators in Reykjavik.“ Af vefsíðunni reykjavikterminal.is, sem er ekki lengur virk en aðgengileg á vefsafni.



grundvallar hefur RSI þegar horfið af þessum markaði. Brotthvarf félagsins og fækkun þátttakenda í næsta útboði Isavia verður því ekki rakin til samrunans, auk þess sem rútur seljanda fylgja ekki með í kaupunum.

158. Hvað varðar samgöngumiðstöðvar gaf rannsóknin til kynna að sterk staða Kynnisferða á markaði fyrir áætlunarakstur til Keflavíkurflugvallar væri að styrkjast vegna samrunans, einkum í ljósi mikilvægis aðstöðu BSÍ en sú staða myndi styrkjast með því að fyrirtækið fengi einnig til sín aðstöðuna að Skógarhlíð 10 eða svokölluðu Reykjavík Terminal. Hafði þar áhrif að í tengslum við frekari rannsókn samrunans þann 1. júlí 2025 afhentu Kynnisferðir gögn þar sem fyrirtækið lýsti m.a. ávinningnum af því að tryggja sér aðstöðuna.¹⁶ Skiptir í því sambandi ekki höfuðmáli hvort RSI hafi verið búið að útvega leyfi til reksturs samgöngumiðstöðvar að Skógarhlíð 10/Reykjavík Terminal, enda virðist skortur á umræddu leyfi ekki hafa stöðvað eða takmarkað notkun félagsins á húsnæðinu, auk þess sem framangreind gögn benda til þess að fyrirtækið hafi jafnframt unnið statt og stöðugt að því að útvega slíkt leyfi.
159. Á fundi Samkeppniseftirlitsins og Kynnisferða þann 10. október 2025 kom m.a. fram að rannsókn eftirlitsins gæfi til kynna að möguleg skaðleg áhrif gætu leitt af samrunanum vegna sameiningar aðstöðu fyrir samgöngumiðstöðvar og aðgengis keppinauta samrunaðila að samgöngumiðstöðvum, einkum m.t.t. sterkrar stöðu Kynnisferða vegna fyrirhugaðra kaupa félagsins á Bus hostel og tengdum réttindum að Skógarhlíð 10, og fyrirbyggjandi aðstöðu á grundvelli leigusamnings Kynnisferða um umferðarmiðstöðina BSÍ að Vatnsmýrarvegi 10.
160. Sem fyrr greinir var kaupsamningi um allt hlutafé í félaginu Bus hostel ehf. í kjölfarið rift hinn 15. október 2025, og er aðstaðan að Skógarhlíð 10 / Reykjavík Terminal því ekki lengur hluti af þeim samruna sem Samkeppniseftirlitið tekur afstöðu til með þessari ákvörðun. Vegna þessara breytinga á hinu selda og með vísan til ofangreinds telur Samkeppniseftirlitið að samruninn styrki því ekki markaðsráðandi stöðu Kynnisferða á umræddum markaði þannig að viðskiptin séu ósamþýðanleg samkeppnislögum.
161. Samkvæmt framangreindu er ljóst að útboðsskilmálar og aðgerðir Isavia geta mikil áhrif haft á samkeppnisaðstæður á markaðnum, mögulegar aðgangshindranir og getu keppinauta til að sinna áætlunarakstri til og frá FLE. Er því mikilvægt að Isavia hugi að því með hliðsjón af framangreindu með hvaða hætti unnt verði að auka þátttöku hópferðafyrirtækja næst þegar boðin verður út sérleyfisaðstaða fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins. Þá eykur það á mikilvægi þessa ef Isavia hyggst aftur bjóða út aðstöðu fyrir einn rekstraraðila. Í ljósi umsagna og sjónarmiða markaðsaðila virðist slökun Isavia á kröfum til aðstöðu fyrir farþegaflutninga (t.d. samgöngumiðstöðva) ekki hafa leitt til aukinnar samkeppni, enda kvörtuðu þátttakendur yfir aðgengi að slíkri aðstöðu miðsvæðis sem fæli í sér aðgangshindrun. Einnig er mikilvægt að fyrirhugaðar breytingar á fjarstæðum og aðstöðu „B-bus“ við FLE verði útfærðar með þeim hætti að markmiðið um aukna samkeppni náist, m.a. með hliðsjón af sýnileika á vefsíðu og í flugstöðinni og að gjaldtaka á stæðunum verði ekki með þeim hætti að enginn áhugi myndist fyrir vörinni.

3. Upplýsingagjöf

162. Að mati Samkeppniseftirlitsins var upplýsingagjöf í tengslum við samrunann ófullnægjandi, sem tafði rannsókn málsins. Á framangreint bæði við um gögn sem fylgja áttu með

¹⁶ [

] Fellt út vegna trúnaðar.



samrunatilkynningu og gögn sem afhent voru vegna upplýsingabeidni Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

163. Í samrunaskrá ber að veita allar upplýsingar um samrunann og önnur atriði sem nauðsynleg eru við athugun á áhrifum hans, sbr. 5. mgr. 17. gr. a., hvort sem um er að ræða styttri eða lengri samrunaskrá.
164. Samruni þessi var fyrst tilkynntur með styttri samrunaskrá. Með tölvupósti, dags. 28. maí 2025 í kjölfar forviðræðna tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að það væri mat eftirlitsins að á reiki væri hvort og að hvaða leyti aðilar starfi á sömu eða lóðrétt tengdum sölustigum, bæði í dagsferðum og í tengslum við áætlunarakstur á milli höfuðborgarsvæðisins og FLE.
165. Í því ljósi væri óvíst hvort skilyrði styttri tilkynningar væru uppfyllt, sbr. 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, og líkur á því að skilyrði viðauka I við reglur 1390/2020 um tilkynningu í samrunamálum sem felur í sér ítarlegri upplýsingagjöf, ætti fremur við. Þá sagði eftirlitið að „*Af lestri samrunaskrár má ráða að samrunaaðilar hafa þó uppfyllt að meginstefnu til þau skilyrði sem krafist er í viðauka I við reglur 1390/2020 um tilkynningu í samrunamálum. Því virðist með öðrum orðum ekki nauðsynlegt að bæta neinu við umfram það sem að framan greinir varðandi lagfæringu á töflum. Er þó nauðsynlegt að [...] Jafnframt er nauðsynlegt að allar greiningar, skýrslur, rannsóknir, kannanir, minnisblöð eða annað sem á einhvern hátt tengist samrunanum eða undirbúningi verði afhent í samræmi við grein 13.5. í viðauka I.*“
166. Sem viðbrögð við framangreindu upplýstu Kynnisferðir að ekki hefði verið farið í djúpar greiningar og afhentu tiltekin skjöl vegna samrunans sem fólu í sér undirbúningsgögn.
167. Þegar Samkeppniseftirlitið óskaði svo eftir gögnum með vísan til 19. gr. samkeppnislaga í tengslum við frekari rannsókn samrunans þann 1. júlí 2025 afhentu Kynnisferðir gögn þar sem fyrirtækið lýsti m.a. ávinningnum af því að komast yfir aðstöðuna í Skógarhlíð. [

]¹⁷ Í samrunaskrá var ekki vísað til mögulegra áhrifa vegna framangreinds.

168. Framangreint gagn, sem felur í sér undirbúningsgagn fyrir samrunann, auk þess sem það var kynnt á stjórnarfundum og var nauðsynlegt við mat á áhrifum samrunans, var ekki á meðal fylgiskjala samrunaskrár, þrátt fyrir áréttingu eftirlitsins, og kom ekki í ljós fyrr en Samkeppniseftirlitið sendi fyrirtækinu beiðni um tiltekin gögn í tengslum við frekari rannsókn samrunans.
169. Þá sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeidni skv. 19. gr. samkeppnislaga til seljanda þann 10. júlí 2025. Í beiðninni var m.a. óskað eftir afriti af öllum fundargerðum stjórnar og framkvæmdastjórnar Reykjavík Sightseeing og Pac1501, óstyttum í fullri lengd, og án brottfellinga nema þær væru réttlætanager vegna viðkvæmra persónuupplýsinga einstakra starfsmanna eða réttinda lögaðilans í brotamálum.
170. Tekið var fram í beiðninni að tímabilið sem óskað væri eftir væri frá 1. janúar 2024 til 10. júlí 2025. Með bréfi, dags. 26. september 2025, svaraði fyrirtækið upplýsingabeidninni og voru þrjár

¹⁷ Trúnaðarupplýsingar.



stjórnarfundargerðir Reykjavík Sightseeing Invest ehf. afhentar skv. liðnum, dagsettar 22. mars 2024, 8. maí 2024 og 9. september 2024.

171. Með tölvupósti dags. 26. september 2025 vísaði RSI svo til annarrar stjórnarfundargerðar Reykjavík Sightseeing Invest ehf., dags. 30. janúar 2025, sem ekki hafði verið afhent áður, sem svar við annarri upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins.
172. Eftirlitið sendi í sama dag tölvupóst til RSI og ítrekaði upplýsingabeiðnina frá 10. júlí 2025. Samkvæmt svari RSI, sem barst síðar sama dag, væru ekki fleiri stjórnarfundargerðir fyrir Reykjavík Sightseeing. Hins vegar væri meðfylgjandi tölvupóstinum fundargerð móðurfélagsins, PAC1501, frá 17. október 2024. Sú fundargerð hafði ekki heldur verið afhent sem svar við beiðninni.
173. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann framangreint að fela í sér brot á upplýsingaskyldu við tilkynningu samruna og 19. gr. samkeppnislaga. Er eftirlitið með til skoðunar að hefja sjálfstætt stjórnarsýslumál vegna framangreinds.

III. Niðurstaða

174. Með þessari ákvörðun tekur Samkeppniseftirlitið afstöðu til kaupa Kynnisferða á vörumerkjunum Reykjavík Sightseeing, Airport Direct og Airport Express, réttindum til léna, efni og tækjum tengt dagsferðum RSI og viðskiptasamböndum vegna dagsferðahluta hins selda. Með hliðsjón af öllu framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að umræddur samruni hindri ekki virka samkeppni með myndun eða styrkingu á markaðsráðandi stöðu eða með umtalsverðri röskun á samkeppni að öðru leyti.
175. Markaðshlutdeild samrunaaðila á markaði fyrir skipulagningu og sölu dagsferða gefur ekki tilefni til þess að álykta að slík skaðleg áhrif verði af samrunanum að markaðsráðandi staða í dagsferðum verði til eða styrkist svo samruninn sé ósambýðanlegur samkeppnislegum að þessu leyti. Þrátt fyrir sambærilegar áherslur og töluverða skörun í starfsemi samrunaaðila í dagsferðum benda fyrirliggjandi gögn ekki til þess að brotthvarf samkeppni milli samrunaaðila feli í sér umtalsverða aðra röskun á samkeppni.
176. Um markað fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins liggur fyrir að Airport Direct hverfur sem sjálfstæður keppinautur af umræddum markaði, en samkvæmt fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum frá samrunaaðilum, einkum RSI (Hópbílum) og Landsbréfum hafði fyrirtækið áður en til samrunans kom ákveðið að taka ekki þátt í útboði Isavia um sérleyfisaðstöðu á Keflavíkurflugvelli og umræddum áætlunarakstri hætt þegar fyrri samningur félagsins við Isavia leið undir lok.
177. Þá hefur það áhrif að helsta mögulega samkeppnishindrunin með samrunanum virðist samkvæmt rannsókn Samkeppniseftirlitsins hafa verið styrking á stöðu Kynnisferða sem býr yfir mikilvægri aðstöðu með BSÍ að Vatnsmýrarvegi 10, með því að eignast að öllu óbreyttu aðstöðu og samgöngumiðstöð að Skógarhlíð 10, en fram hefur komið í umsögnum markaðsaðila og þátttakendum í útboði Isavia að það feli í sér hindrun. Sem fyrr segir féllu samrunaaðilar frá þeim kaupum og hluta samrunans hinn 15. október 2025 í kjölfar þess að Samkeppniseftirlitið kynnti og árétaði frummat sitt að þessu leyti. Í því ljósi verður ekki breyting á stöðu Kynnisferða að þessu leyti, en eftir sem áður leiddi rannsókn Samkeppniseftirlitsins í ljós samkeppnislegt mikilvægi aðstöðunnar á Umferðarmiðstöðinni BSÍ fyrir farþegaflutninga almennt og



áætlunarakstur til Keflavíkurflugvallar. Yfirráð eins fyrirtækis yfir slíkri aðstöðu er til þess fallið að raska samkeppni skv. framangreindu.

178. Í ljósi alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til íhlutunar vegna kaupanna, enda hafa samrunaaðilar þegar lagfært þá helstu samkeppnishindrun sem rannsóknin leiddi í ljós. Tekið skal fram að samrunamálinu lauk formlega með bréfi til samrunaaðila 15. október 2025 sl. um að Samkeppniseftirlitið myndi ekki aðhafast. Var samrunaaðilum tilkynnt að ákvörðun með rökstuðningi yrði birt síðar m.a. vegna anna í öðrum samkeppnismálum.

IV. Ákvörðunarorð:

„Kaup Ferðaskrifstofu Icelandia ehf. á hluta af rekstri Reykjavík Sightseeing Invest ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson