



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Eintak án trúnaðar.

Fimmtudagur, 19. desember 2019

Ákvörðun nr. 44/2019

Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 21. júní 2019 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. (hér eftir RSS) á Allrahanda GL ehf. (hér eftir AGL). Með tilkynningunni fylgdi svokölluð lengri samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur nr. 684/2008 um tilkynningar og málsmeðferð í samrunamálum, með síðari breytingum. Með bréfi, dags. 5. júlí 2019, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunaskrá teldist ófullnægjandi og í ljósi þess hefðu frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann samkvæmt 17. gr. d. samkeppnislaga, sbr. 9. gr. reglna nr. 684/2008, ekki byrjað að líða. Upplýsingar sem nauðsynlegar voru til að meta samrunaskrána fullnægjandi bárust þann 15. ágúst 2019. Tóku lögbundnir frestir til rannsóknar samrunans að líða frá því tímamarki, sbr. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Í bréfinu frá 5. júlí var gerð grein fyrir upplýsingum sem að mati Samkeppniseftirlitsins skorti á að fram kæmu í samrunaskránni. Með bréfi, dags. 10. júlí 2019, mótmæltu samrunaaðilar afstöðu Samkeppniseftirlitsins um að samrunatilkynning væri ófullnægjandi og töldu þeir hana uppfylla kröfur sem gera mætti til slíkra tilkynninga. Þá myndu samrunaaðilar freista þess eins og unnt væri að taka saman þær upplýsingar sem óskað væri eftir í bréfinu og senda eins fljótt og hægt væri og eigi síðar en 12. júlí 2019. Í kjölfar frekari viðræðna og skoðanaskipta um efni tilkynningarinnar, sbr. m.a. fund þann 15. júlí, bárust síðan þann 15. ágúst sl. upplýsingar frá samrunaaðilum sem Samkeppniseftirlitið mat fullnægjandi og byrjuðu frestir þá að líða. Með bréfi, dags. 18. september 2019, var samrunaaðilum tilkynnt að Samkeppniseftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.



Undir meðferð málsins óskaði Samkeppniseftirlitið eftir bæði sjónarmiðum og frekari upplýsingum frá samrunaaðilum og keppinautum. Verður þeirra sjónarmiða og upplýsinga getið eftir því sem við á í umfjöllun hér á eftir.

II.

Samruninn og aðilar hans

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 RSS á AGL felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

RSS og tengd félög

Fram kemur í samrunaskrá að RSS sé ferðapjónustufyrirtæki, ferðasali dagsferða, með sölu og framleiðslu á afþreyingaferðum og útleigu hópferðabíla. Þá segir að RSS hafi verið stofnað árið 2016 og sé sjálfstætt félag í eigu PAC1501 ehf. (89,53%), Sumardals ehf. (10,47%) og Hjörvars Sæbergs Högnasonar (0,03%).

Í samrunaskrá segir að tilgangur Sumardals sé viðskiptaráðgjöf og önnur ráðgjöf, kaup, sala og rekstur fasteigna, sem og fjárfestingar í hlutabréfum og öðrum fjármálagerningum, lánastarfsemi, tengdar fjárfestingar og tengdur rekstur.

Í samrunaskrá segir að tilgangur PAC1501 sé fjárfestingar í hlutabréfum og öðrum fjármálagerninum, lánastarfsemi, tengdar fjárfestingar og tengdur rekstur. Auk hlutafjár í RSS eigi félagið allt hlutafé í Hagvögnum ehf., Hagvögnum þjónustu ehf. og Hvaleyri hf. Móðurfélag PAC1501 sé Horn III slhf. sem sé framtakssjóður, stofnaður af Landsbréfum hf. Hluthafar séu 30 talsins og samanstandi af lífeyrissjóðum, fjármálafyrirtækjum og fagfjárfestum.

Hagvagnar eigi allt hlutafé Hópbíla hf. sem sinni alhliðapjónustu hópbifreiða, en tilgangur félagsins sé að eiga og reka langferðabifreiðar auk reksturs fasteigna og tækja. Hópbílar sinni viðskiptum fyrir Strætó utan höfuðborgarsvæðisins ásamt því að sinna ferðapjónustu fatlaðra fyrir Strætó. Félagið sinni einnig akstri fyrir fyrirtæki og þjónustar ferðapjónustufyrirtæki. Þá sjái félagið um skólaakstur fyrir Hafnarfjarðarbæ og allan akstur fyrir starfsmenn Rio Tinto Alcan á Íslandi hf. Þá eigi félagið Hópbílar allt hlutafé Hagvagna þjónustu ehf. sem hafi verið stofnað árið 1996 af eigendum Hagvagna. Tilgangur þess félags sé einkum að reka verkstæði og þvottastöð og sjá um almennt viðhald á bifreiðum samstæðunnar, en einnig skipulagning og rekstur ferðapjónustu varðandi utanumhald utan um ferðaskrifstofuleyfi sem nýst hafi Hagvögnum og Hópbílum.

Hagvagnar eigi jafnframt allt hlutafé í Around Iceland ehf. Það félag starfræki bókunar- og upplýsingamiðstöð fyrir ferðamenn á vefnum og bjóði þar upp á endursölu, vörur og þjónustu fyrir þriðja aðila, s.s. bílaleigubíla, hótél og ferðir. Félagið hafi starfsleyfi sem ferðaskrifstofa.

Þá segir í samrunaskrá að RSS eigi allt hlutafé í Airport Direct ehf. sem sinni áætlunarferðum milli Reykjavíkur og Keflavíkur. Airport Direct ehf. eigi síðan 40%



eignarhlut í Destination Blue Lagoon ehf. sem sinni eingöngu áætlunarferðum til og frá Reykjavík og Keflavík í Bláa lónið.

Félög sem eru undir yfirráðum PAC1501 ehf. fyrir samruna eru því eftirfarandi fyrirtæki:

- Reykjavík Sightseeing ehf. (RSS)
- Airport Direct ehf.
- Hagvagnar ehf.
- Hagvagnar þjónusta ehf.
- Hvaleyri hf.
- Hópbílar ehf.
- Around Iceland ehf.

Allrahanda Grayline (AGL)

Í samrunaskrá kemur fram að AGL hafi verið stofnað árið 1992 og sé í eigu Akurs fjárfestinga slhf. (49%), Sigurdórs Sigurðssonar (25,5%) og Þóris Garðarssonar (25,5%). AGL sé ferðaþjónustufyrirtæki, ferðaskrifstofa, með sölu og framleiðslu á afþreyingaferðum og útleigu hópferðabíla. AGL eigi 50% eignarhlut í Hveradölum ehf. og 83% hlut í Hveravallafélaginu ehf. Hvorugt félaganna starfi á mörkuðum þar sem áhrifa gættir. Fyrirnefnda félagið sé þróunarfélag sem hafi ekki eiginlegan rekstur með höndum og það síðarnefnda reki gistingu og veitingasölu.

Samruninn

Í samrunaskrá segir að samrunafélögin hafi í dag svipaðan rekstur með höndum, þ.e. afþreyingarferðir (dagsferðir) og skipulagðar áætlunarferðir með flugfarþega milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar. Það athugist þó að í tilviki RSS fari slíkur rekstur alfarið fram í dótturfélaginu Airport Direct ehf. Auk þess reki AGL ferðaskrifstofu og leigi út hópferðabíla. Félagin hafi sitt hvort leyfið útgefið af Ferðamálastofu, og séu þau hvort um sig ótímabundin. AGL sé með ferðaskrifstofuleyfi sem geri félaginu kleift að annast skipulagningu og sölu á pakkaferðum eða samtengdri ferðatilhögun. Jafnframt feli ferðaskrifstofuleyfi AGL það í sér að geta veitt alla þá ferðatengdu þjónustu sem ferðasali dagsferða veitir, en slíkt leyfi hafi RSS í gildi. Bæði félög séu að auki rekstrarleyfishafar hópferðabifreiða frá Samgöngustofu.

Í samrunaskrá segir að við samrunann muni RSS eignast rekstrartengdar eignir AGL og hafa með höndum rekstur sem áður hafi farið fram í sitt hvoru félaginu. Markmið samrunans sé að ná sem mestri hagkvæmni í hinum sameinaða rekstri, en bæði félögin hafi verið rekin með tapi á síðasta ári. Gangi allt að óskum ætti hagræði samrunans að geta numið []¹ á ársgrundvelli, enda verði fastur kostnaður öllu minni auk þess sem hagræði við innkaup og nýtingu ætti að geta aukist. Þetta ætti að gera hið sameiginlega félag samkeppnishæfara og betur í stakk búið til að ná markmiðum sínum um að taka áfram þátt í þeirri hörðu verðsamkeppni sem sé á markaði í dag og um leið gera því kleift að þróa aukið vöruframboð og söluleiðir. Hagkvæmnin muni því skila sér í jákvæðum áhrifum fyrir neytendur sem munu þannig búa við betra vöruframboð og öflugra samkeppni til frambúðar.

¹ Fellt út vegna trúnaðar.



III.

Skilgreining markaða

Við mat á samruna samkvæmt samkeppnislögum verður að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn. Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

Einnig getur verið viðeigandi að taka framboðsstaðgöngu með í reikninginn þegar markaðir máls eru skilgreindir. Á þetta við þegar framboðsstaðganga hefur sambærileg áhrif og eftirspurnarstaðganga m.t.t. skilvirkni (e. *effectiveness*) og tafarleysis (e. *immediacy*). Þetta felur í sér að seljendur geti brugðist við litlum og varanlegum breytingum á hlutfallsverðum með því að færa framleiðslu sína að viðkomandi vörum/þjónustu og markaðssett þær innan skamms tíma, án þess að verða fyrir verulegum viðbótarkostnaði eða áhættu.

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.

1. Mat samrunaaðila

Í samrunaskrá segir að það sé mat samrunaaðila að skilgreina megir markaðinn annað hvort út frá framboðshlið hans eða eftirspurnarhlið, a.m.k. í þeim tilvikum þar sem um sé að ræða fólksflutninga. Verði markaður skilgreindur frá framboðshlið telji samrunaaðilar að hann taki til heildarmarkaðar fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Í því felist að til samkeppnisaðila teljist þeir sem keppi á slíkum markaði óháð því hvar þeir hafi kosið að dreifa kröftum sínum á líðandi stundu, enda geti þeir breytt starfsemi sinni án verulegs aukakostnaðar og þannig haft með höndum ýmsa aðra fólksflutninga með hópferðabílum, eftir atvikum á öðrum svæðum. Í því sambandi vísa samrunaaðilar til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 þar sem m.a. hafi verið litið til þess hvort um væri að ræða fólksflutningafyrirtæki sem sinni mörgum tegundum fólksflutninga og séu fær um að veita víðtæka þjónustu á sviði hópferðaaksturs. Þá skipti máli hvort aðilar hafi á að skipa bifreiðum sem spanni vítt svið og séu frá því að vera litlar rútur og yfir í að vera stórar hópferðabifreiðar. Samrunaaðilar benda á að framboð hópferðabifreiða þeirra spanni vítt svið, þ.e. frá smærri rútum og upp í stóra hópferðabíla. Ekki verði heldur annað séð en að samrunaaðilar geti á grundvelli þess flota sem um ræði veitt víðtæka þjónustu á sviði hópferðaaksturs.

Þessi markaðsskilgreining feli, að mati samrunaaðila, það eðli málsins samkvæmt í sér að landfræðilegur markaður nái til alls Íslands.



Þá telja samrunaaðilar að einnig komi til álita að skilgreina markaði frá eftirspurnarhlið og að slík nálgun geti átt við um alla þá markaði sem um ræði. Í því felist að um eftirfarandi fjóra markaði sé að ræða:

- a) Flutningur farþega milli höfuðborgarsvæðisins og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (FLE).
- b) Sala og framkvæmd á skipulögðum afþreyingarferðum (dagsferðum).
- c) Útleiga hópferðabíla.
- d) Þjónusta ferðaskrifstofa.

Varðandi markað fyrir flutning farþega milli höfuðborgarsvæðisins og FLE segir í samrunaskrá að samrunaaðilar starfræki hvor í sínu lagi skipulagðar áætlunarferðir fyrir farþega milli höfuðborgarsvæðisins og FLE. Í tilviki RSS fari þó slíkur rekstur alfarið fram í dótturfélaginu Airport Direct ehf. Samrunaaðilar líta svo á að markaðurinn taki til farþega, hvort sem þeir kunni að vera innlendir eða erlendir flugfarþegar, starfsfólk eða aðrir þeir sem ferðast milli þessara staða. Auk samrunaaðila séu Kynnisferðir og Strætó með skipulagðar áætlunarferðir á þessari leið.

Samrunaaðilar telja fulla staðgöngu milli áætlunarferða þeirra og annarra farkosta milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar, s.s. ferða hópþingreiða (sem séu ekki með áætlunarferðir), Strætó, bílaleigubíla, leigubíla og einkabíla. Í því sambandi sé bent á að allur gangur sé á því hvern þessara farkosta farþegar sem ferðast milli höfuðborgarsvæðisins og FLE velja. Þannig ráði verð bílaleigu- og leigubíls og aðgengi slíkrar þjónustu því hvort farþegar kjósi þann kost fremur en t.d. ferð með samrunaaðilum, Kynnisferðum eða Strætó. Bent sé á að mikill fjöldi aðila, eða yfir 50, bjóði staðgönguþjónustu af þessu tagi, bæði á eigin sölusíðum og í gegnum aðra aðila. Þá segir í samrunaskrá að allir sem megi aka bifreið hafi leyfi til fólksflutninga, óháð því hvort þeir taki gjald fyrir eða fái laun fyrir aksturinn.

Verðkannanir á þeim fimm valkostum sem bjóðist sýni að þegar tveir ferðist saman utan háannar þá sé bílaleigubíll hagstæðari kostur en áætlun hópþingreiða. Akstur með einkabíl sé hagstæðari allan ársins hring þegar tveir eða fleiri ferðast saman. Þegar þrír eða fleiri ferðist saman, hafi bílaleigubílar, leigubílar og einkabílar vinninginn allan ársins hring, ekki síst ef tekið sé tillit til þæginda. Ekki skyldi vanmeta þá áherslu sem margir ferðamenn leggi upp úr þægindum. Mikilvægt sé einnig að hafa í huga að ef heimamenn ætli að nýta sér áætlunarferðir, þá þurfi þeir með einhverjum hætti að komast til og frá miðstöð viðkomandi hópþingreyrtækis. Þeir geti látið skutla sér og sækja, eða tekið leigubíl sem þá hækki kostnaðinn. Kostnaðarlega séð sé það einungis ef ferðamaður sé einn á ferð sem ótvíræður kostnaðarlegur ávinningur sé af því að velja áætlunarferð með hópþingreyrtækis.

Varðandi markað fyrir útleigu hópþingreyrtækis segir í samrunaskrá að AGL leigi út bíla til annarra hópþingreyrtækja, ferðaskrifstofa, fyrirtækja og einstaklinga eftir aðstæðum hverju sinni og taki einnig á leigu hópþingreyrtækis frá öðrum fyrirtækjum þegar þess sé þörf. RSS hafi ekki leigt út hópþingreyrtækis í sínum rekstri og starfi ekki á markaðnum.

Varðandi markað fyrir þjónustu ferðaskrifstofa segir í samrunaskrá að samrunaaðilar hafi báðir útgefin leyfi frá Ferðamálastofu. AGL hafi ferðaskrifstofuleyfi og nái starfsemi



félagsins til sölu ferða og þjónustu af ýmsu tagi hér á landi. RSS sé hins vegar með leyfi ferðasala dagsferða og takmarkist starfsemi félagsins við slíkan markað hér á landi. Með vísan til þessa sé ekki um sama þjónustumarkaðinn að ræða.

2. Umsagnir keppinauta

Samkeppniseftirlitið leitaði umsagna aðila sem starfa við fólksflutninga með hópferðabílum, með bréfum dags. 27. ágúst 2019. Var m.a. óskað eftir afstöðu til samrunans og markaðsskilgreiningar samrunaaðila í samrunaskrá. Hér að neðan er gerð grein fyrir umsögnum sem fjölluðu um markaðsskilgreiningar samrunaaðila.

Kynnisferðir

Í umsögn Kynnisferða kemur fram að félagið telji markaðsskilgreiningu samrunaaðila ekki fulllega rétta. Telji Kynnisferðir rétt að líta til þeirrar markaðsskilgreiningar sem lögð hafi verið til grundvallar í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013 þar sem fram kom að farþegum sem þurfi að komast á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins hafi verið þjónað með áætlun flugrúta á milli þessara áfangastaða. Hafi það verið mat eftirlitsins að skilgreina markað fyrir þá þjónustu sem flugrútur veittu á hinn skilgreindu áætlunarleið. Þá var talið að til þessa markaðar teldust einnig tengd þjónusta sem fæli stundum í sér að farþegar væru sóttir eða þeim ekið á hótél eða gistihús á höfuðborgarsvæðinu.

Þannig telja Kynnisferðir að á umræddum markaði séu þeir aðilar sem sinni akstri á umræddri áætlunarleið frá nær- og fjarstæðum við FLE. Þá telja Kynnisferðir einnig að skipulagðar ferðir Strætó á leiðinni séu á umræddum markaði

Kynnisferðir telja hins vegar að ekki sé full staðganga á milli annarra farkosta, eins og samrunaaðilar haldi fram. Þannig telja Kynnisferðir að leigubílar séu ekki staðgönguvara. Það sé þó vissulega samkeppnislegt aðhald frá leigubílum, einkum hvað varði stærri hópa sem ferðast saman. Hvað varðar bílaleigubíla þá telji Kynnisferðir að þar sé ekki um staðgönguvöru að ræða, og telji Kynnisferðir afar ósennilegt að þeir sem ferðist milli FLE og höfuðborgarsvæðisins íhugi að taka bílaleigubíl eingöngu til að ferðast þar á milli. Sé það einkum í þeim tilfellum sem ferðamaður ætli sér að vera með bíl allan þann tíma sem dvöl hans hérlandis stendur sem að bíll sé leigður við komu til landsins. Kynnisferðir telji þannig að ekki sé full staðganga á milli þessara samgöngukosta, en engu að síður sé ljóst að samkeppnislegt aðhald sé til staðar.

[]²

Í umsögninni kom fram að eina samkeppnin væri á milli almennra hópferðabíla og flugrútunnar. Strætókerfið sé of tímafrekt og flókið til að hægt sé að nýta það til að ferðast á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Bílaleigubílar séu fyrirfram bókaðir og eins og allstaðar í heiminum séu bílar afhentir á flugvöllum. Leigubílar séu einungis fyrir þá sem meti tímann mikils og þurfi að komast mjög hratt á ákveðinn stað. Einkabíllinn eigi einungis við um innlenda aðila og sé ekki í samkeppni við flugrútuna frekar en innanbæjarstrætó sé í samkeppni við einkabíl í Reykjavík. Íslendingar vilji ekki taka strætó þrátt fyrir mun lægri kostnað og það sé alveg sama hvað sé gert, fjöldi farþega aukist ekki í strætó. Það sama eigi við um flugrútuna.

² Fellt út vegna trúnaðar.



Bustravel Iceland

Í umsögn Bustravel Iceland kemur fram að markaðsskilgreining samrunaaðila sé alltof víðtæk.

3. Mat Samkeppniseftirlitsins

Til vöru- og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem falboðin er sem talið er að geti verið staðgönguvara eða –þjónusta frá sjónarmiði neytenda vegna eiginleika vörunnar eða þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar.

Sú þjónusta sem samrunaaðilar bjóða upp á felst aðallega í leyfisskyldum fólksflutningum með hópferðabifreiðum. Hér er t.a.m. um að ræða svokallaðar hópferðir, áætlunarakstur samkvæmt sérleyfum og annar áætlunarakstur (s.s. dagsferðir). Eins og mál þetta liggur fyrir er það því mat Samkeppniseftirlitsins að samkeppnislegra áhrifa muni fyrst og fremst gæta á mörkuðum sem taka til þessarar starfsemi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þeir markaðir sem koma til skoðunar í máli þessu annars vegar heildarmarkaðurinn fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og hins vegar markaðurinn fyrir áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki þörf á því að skilgreina sérstaklega aðra markaði eða mögulega undirmarkaði þar sem staða samrunaaðila gefur ekki tilefni til þess. Verður nú fjallað um framangreinda markaði.

3.1 Heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum

Alla jafna hafa samkeppnisyfirvöld skilgreint markaði í málum sem varða fólksflutninga með hópferðabifreiðum eftir eðli flutninga, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001 *Erindi Allrahanda Ísferða ehf. er varðar samkeppni Kynniferða sf. í dagsferðum fyrir ferðamann í Reykjavík samkvæmt áætlun*, en þar var markaðurinn skilgreindur sem dagsferðir samkvæmt fyrirfram kynntri áætlun með langferðabifreiðum frá Reykjavík að Gullfossi og Geysi. Í málinu var komist að þeirri niðurstöðu að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirfram birtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Þannig fælu hópferðir í sér aðra og minni þjónustu en skipulagðar dagsferðir. Það var niðurstaða málsins að tiltekin áætlunarleið (dagsferð) milli einstakra áfangastaða væri sérstakur markaður. Í síðari ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 21/2003, *Erindi Allrahanda ehf. vegna samkeppnishamlandi ákvæðis í félagasamningi Kynniferða sf.* og nr. 1/2004, *Erindi Allrahanda ehf. vegna svonefndra fléttuferða Kynniferða hf. og krafa fyrirtækisins um endurupptöku ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 18/2001*, var komist að sambærilegri niðurstöðu að því er varðaði skilgreiningu markaðarins.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 þar sem fjallað var um hugsanlegan samruna Reynimels ehf. og Kynniferða ehf. var 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 alhliða þjónustu rútabíla, 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.³ 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.

Að mati Samkeppniseftirlitsins kunna að vera ástæður til að skilgreina framangreindan framboðsstaðgöngumarkað nánar eftir mismunandi tegundum fólksflutninga, s.s. í markaði fyrir hópferðir, dagsferðir og strætóakstur eins og átti við í eldri nefndum málum sem vörðuðu hópferðamarkaði. Einnig getur verið tilefni til að skilgreina markaði eftir gerð hópferðabifreiða.⁴ Í ljósi niðurstöðu þessa máls er þó ekki þörf á því.

3.2 Áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins

Í þessu máli liggur fyrir að báðir samrunaaðilar sinna flutningum á farþegum sem eru að koma úr flugi og/eða fara í flug (til og frá Keflavíkurflugvelli) og þurfa að fara á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Hefur þessum farþegum verið þjónað með áætlun flugrúta milli þessara áfangastaða og tekur áætlun þeirra mið af brottfarar- og komutímum flugvéla. Sú aðstaða sem samrunaaðilar búa við á Keflavíkurflugvelli, innan og utan við FLE, er þó ólík og þarf því að taka til skoðunar hvort sú starfsemi sem þeir sinna tilheyri sama vöru- og þjónustumarkaði. Þannig sinnir Airport Direct (dótturfélag RSS) starfsemi frá svokölluðum nærstæðum alveg við anddyri FLE og hefur aðstöðu innan flugstöðvarinnar til miðasölu með tilheyrandi merkingum og kynningu þar. AGL (undir merki Grayline / Airport Express) sinnir sinni starfsemi frá svokölluðum fjarstæðum sem eru 200-300 metra frá FLE og hafa ekki aðstöðu til miðasölu innan flugstöðvarinnar.

Þann 26. september 2019 sendi Samkeppniseftirlitið upplýsingabeiðni til sjö hópferða-fyrirtækja sem keyra, eða hafa keyrt, með farþega á umræddri leið.⁵ Fyrirtækin voru beðin um upplýsingar um starfsemi sína á leiðinni, m.a. hvort um væri að ræða ferðir eftir fyrirfram ákveðinni áætlun eða sérferðir með hópa og hvar rútur fyrirtækisins legðu við flugstöðina, á umræddum nærstæðum sem eru við útgang FLE eða á fjarstæðum sem eru í stuttri göngufjarlægð. Í svörum fyrirtækjanna kom fram að einungis samrunaaðilar, ásamt Kynnisferðum (undir merki Flybus), halda úti skipulögðum áætlunarakstri á leiðinni. Önnur fyrirtæki sem keyra þessa leið aka einungis eftir fyrirfram pöntunum með sérhópa. Ennfremur kom fram að Airport Direct og Kynnisferðir væru einu fyrirtækin sem aka frá nærstæðum við flugstöðina, og AGL sé eina fyrirtækið sem starfrækir áætlunarferðir frá fjarstæðum.

Í þessu samhengi vísar Samkeppniseftirlitið til þess að í maí 2017 efndu Ríkiskaup, f.h. Isavia ohf., til útboðs fyrir aðstöðu hópferðabifreiða við FLE. Um var að ræða útboð

³ Sjá t.d. í þessu sambandi ákvörðun bresku samkeppnisnefndarinnar (Competition Commission) frá júní 2004 í samrunamáli FirstGroup plc og Scottish Passengers Rail franchise: „Supply-side considerations — including whether already-established suppliers could move from one route into another within a short period of time (usually a year) with little additional investment required — suggest that the relevant markets cannot be regarded as consisting of individual flows or routes. Bus companies organize themselves around bus depots and fleets and the wider networks they operate; within these networks, existing operators can easily switch buses between routes.” Sjá einnig Dr. Xení Dassiou, Basic Economics for Competition Policy and Regulation (Lecture notes): „Supply substitution. In defining the relevant market for a bus company any consumer cannot typically substitute form one route to another but a bus company can redirect a bus to an alternative route.” (www.city.ac.uk)

⁴ Í ákvörðun nr. 51/2007 var tekið til skoðunar hvort rétt væri að skipta markaðnum nánar upp en ekki talin þörf á því í ljósi stöðu samrunaaðila á heildarmarkaðnum. Hér má einnig benda á að markaðnum fyrir framleiðslu hópferðabifreiða hefur verið skipt eftir mismunandi gerð langferðabifreiða. Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 26. september 2010 í máli nr. M.6267 Volkswagen / Man.

⁵ RSS, AGL, Hóp bílar, Kynnisferðir, Guðmundur Jónasson, Teitur Jónasson og Snæland.



vegna rekstraraðila, sem myndu sinna áætlunarrekstri á milli flugstöðvarinnar 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 RSS, annar samrunaaðila í þessu máli, og Kynnisferðir hlutskörpust í útboðinu. Gerður var samningur við fyrirtækin sem tók gildi þann 1. mars 2018, og var samið til fimm ára. Í kjölfar útboðsins tilkynnti Isavia að frá og með 1. mars 2018 myndi gjaldskrá taka gildi fyrir hópferðabifreiðar á almennum stæðum (fjarstæðum). Í lok samningstímans, en núverandi samningar eiga að enda 1. mars 2023, er áætlað að aftur verði útboð um aðstöðuna.

Samkeppniseftirlitið telur því að sú starfsemi sem fram fer á nærstæðum sé svokallaður útboðsmarkaður og að samkeppni á þeim markaði birtist annars vegar í samkeppni um að fá umrædda aðstöðu og hins vegar í samkeppni í verði og þjónustu til neytenda á samningstímanum á milli þeirra aðila sem vinna útboðið. Ljóst er að þessi tvö fyrirtæki er starfa á nærstæðum hafa það fram yfir fyrirtæki er starfa á fjarstæðum að þeim er heimilt að kynna starfsemi sína og selja farmiða inni í flugstöðinni og hafa aðgang að stæðum alveg upp við flugstöðina sem óhætt er að fullyrða að skiptir ferðalanga töluverðu máli. Auk þess má nefna að Kynnisferðir, stærsti aðillinn sem starfar á þessari leið, selur miða í áætlunarakstur til og frá FLE í flugvélum Icelandair. Aðgangur að betri aðstöðu og meiri sýnileiki einkenna þannig þau fyrirtæki sem hafa aðgang að nærstæðum við FLE.

Sem fyrr segir sinnir AGL einnig áætlunarakstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Fyrirtækið er hins vegar ekki með aðstöðu á nærstæðum og sinnir starfseminni frá fjarstæðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir rannsókn þessa máls til þess að staðgangur á milli fyrirtækja sem hafa aðstöðu á svokölluðum nærstæðum sé meiri en á milli fjarstæða og nærstæða. Í því samhengi skipta nokkur atriði máli. Í fyrsta lagi er fyrirtækjum sem starfa á fjarstæðum ekki heimilt að selja miða innan FLE, jafnvel þó akstur þeirra fari fram samkvæmt reglubundinni áætlun.⁶ Í öðru lagi eru engar leiðbeiningar eða upplýsingaskilti í komusál FLE um fyrirtækin á fjarstæðunum og breytir þá engu hvaða starfsemi þau sinna og hvort þau eigi möguleika á því að veita t.d. áætlunarakstri á nærstæðum eitthvert samkeppnislegt aðhald. Þannig eru engar merkingar innan flugstöðvarinnar sem veita vísbendingar um hvert eigi að fara til að nýta sér áætlunarakstur af fjarstæðum. Leiðin að fjarstæðunum er merkt „Lestun“ og „Pick-up“. Leiðin er einnig merkt „Car rental shuttle bus“ sem vísar til rútu eða strætó sem ekur farþegum á bílaleigur eða að bílaleigubílum. Í þriðja lagi má bæta við að á heimasíðu Isavia undir Keflavíkurflugvelli er flípi um „bílastæði og samgöngur“ þar sem hægt er að velja „rútur“. Þar segir að rútuferðir séu í boði fyrir alla flugfarþega og að 45 mínútna akstur sé á milli Reykjavíkur og FLE. Undir „rútur“ eru nánari upplýsingar um áætlun RSS (Airport Direct) og Kynnisferða og tengingar inn á bókunarsíður þessara

⁶ Hvað varðar miðasölu innan FLE til að sinna áætlunarakstri til og frá flugstöðinni er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að hún hefur þýðingu fyrir þá aðila sem sinna akstri til og frá flugvöllum. Samkeppniseftirlitið óskaði upplýsinga frá fyrirtækjunum sem keyra þessa áætlunarleið, þ.e. RSS og Kynnisferða, með bréfi þann 26. september 2019, þar sem spurt var hvernig farmiðasala fyrirtækisins á leiðinni skiptist eftir söluleiðum. Árið 2019 fór um []% af farmiðasölu RSS á þessari leið fram í gegnum miðasölubásinn í flugstöðinni, og um []% af farmiðasölu Kynnisferða. Árið 2017, sem var síðasta heila árið sem AGL var með aðstöðu á nærstæðum og hafði miðasölu aðstöðu í flugstöðinni, fór um []% af farmiðasölu fyrirtækisins á umræddri leið fram í gegnum básinn í flugstöðinni. Er þetta að mati Samkeppniseftirlitsins til marks um að þessi aðstaða til farmiðasölu skiptir töluverðu máli.



fyrirtækja.⁷ Þá eru sambærilegar upplýsingar um áætlunarferðir Strætó á milli Keflavíkurflugvallar og áfangastaða á höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi.⁸ Engar upplýsingar eru hins vegar um starfsemi AGL eða annarra fyrirtækja sem sinna öðrum hópferðaakstri frá fjarstæðunum.

Eini möguleiki fyrirtækjanna sem aka frá fjarstæðunum til að vekja athygli á þjónustu sinni í flugstöðinni er að starfsmenn frá fyrirtækjunum standi með skilti sem eru merkt þeim. Á skiltunum má þó aðeins koma fram nafn umræddra fyrirtækja. Starfsmenn frá viðkomandi fyrirtækjum þurfa að halda skiltunum uppi en þau má ekki setja á þrífætur, láta á jörðina eða þess háttar. Þá hefur komið fram að starfsmennirnir megji helst ekki ávarpa komufarþega nema þeir séu spurðir.

Í fjórða lagi er ljóst að aðstaða á fjarstæðunum er töluvert önnur en á nærstæðunum, eðli máls samkvæmt. Þannig eru nærstæðin alveg upp við komu- og brottfararsali FLE en fjarstæðin um 200-300 metra frá flugstöðinni. Má ætla að þessi aðstöðumunur sé meiri á veturna og þá einkum ef veður er vont.

Þrátt fyrir framangreint eru þó ákveðin líkindi með þeim fyrirtækjum sem stunda akstur frá nær- og fjarstæðum sem bendir þá til þess að þau starfi á samkeppnismarkaði. Þannig býður AGL upp á rútuakstur á milli hópferðamiðstöðvar sinnar í Reykjavík og FLE og tekur ferðin 45 mínútur. Ekið er samkvæmt tímatöflu en boðið upp á ferðir nánast allan sólarhringinn í tengslum við öll áætlunarflug til og frá Keflavíkurflugvelli. Ekið er að FLE með brottfararfarþega en af fjarstæðum með komufarþega. Má í raun segja að þessi starfsemi sé svipuð áætlunarakstri Kynniferða og RSS af nærstæðunum að öðru leyti en því að þau fyrirtæki eru með kvaðir um að sinna akstri í tengslum við öll farþegaflug, ekki aðeins áætlunarflug.

Hvað varðar aðra ferðamöguleika milli FLE og höfuðborgarsvæðisins þá veita þeir ákveðið samkeppnislegt aðhald. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þar einkum um að ræða annars vegar áætlunarakstur Strætó bs. til og frá flugstöðinni til höfuðborgarsvæðisins og hins vegar akstur leigubifreiða á sömu leið. Að mati eftirlitsins veita aðrir ferðamátar, s.s. einka- og bílaleigubílar takmarkað aðhald vegna ólíks eðlis og verðlagningar. Vikið verður að áhrifum þessa samkeppnislega aðhalds hér á eftir en eins og sú umfjöllun ber með sér eru samkeppnisskilyrði og aðhald þeirra ferðamöguleika ekki nægjanlega mikil til þess að forsendur séu að álykta sem svo að þau séu á sama markaði og áætlunarakstur með hópferðabifreiðum til og frá flugstöðinni.

Með hliðsjón af framangreindu kemur tvennt til álita við nákvæma 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 hópþifreiðum sem sérstakan markað í skilningi 4. gr. samkeppnislaga. Til stuðnings þeirri skilgreiningu má benda á að verðlag þeirra fyrirtækja sem hafa sinnt slíkri starfsemi af fjarstæðum hefur verið svipað og þeirra fyrirtækja sem sinna þjónustunni af nærstæðum. Þá er ferðatíðni og áningastaðir/stoppistöðvar að miklu leyti þær sömu. Hins vegar kemur til álita að skilgreina sem sérstakan markað áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá

⁷ Sjá heimasíðu Isavia, www.isavia.is/keflavikurflugvollur/bilastaedi-og-samgongur/rutur.

⁸ Sjá heimasíðu Isavia, www.isavia.is/keflavikurflugvollur/bilastaedi-og-samgongur.



nærstæðum, enda aðstæður og skilyrði fyrir þau tvö hópferðafyrirtæki sem þar starfa nákvæmlega þau sömu og voru afmörkuð í umræddu útboði Isavia. Jafnframt er aðstaðan á fjarstæðum annars vegar og nærstæðum hins vegar gerólík í veigamiklum atriðum eins og áður hefur verið rakið. Þar sem það hefur ekki áhrif á endanlega niðurstöðu málsins, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir, er ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til endanlegrar skilgreiningar í þessu máli.

3.3 Landfræðilegur markaður

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og 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.

Hvað varðar heildarmarkaðinn fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum er það mat Samkeppniseftirlitsins að hann taki til landsins alls, Íslands. Hvað varðar áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins er það mat Samkeppniseftirlitsins að sá landfræðilegi markaður sem þar eigi við taki til FLE og höfuðborgarsvæðisins og leiðarinnar þar á milli. Á það við hvort heldur sem litið er til áætlunaraksturs til og frá fjarstæðum eða nærstæðum. Er þetta í samræmi við sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá.

3.4 Aðstaða við FLE

Samkeppniseftirlitið telur að í þessu máli sé rétt að líta einnig til aðstöðu í og við FLE sem sérstaks markaðar sem hafi áhrif í málinu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013, *Erindi Wow Air ehf. vegna úthlutunar Isavia ohf. á afgreiðslutímum á Keflavíkurflugvelli*, sem og í álitum eftirlitsins nr. 1 og 2/2015, *Úthlutun afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli*, var fjallað um ráðandi stöðu Isavia á markaði fyrir rekstur flugvalla sem geta þjónað millilandaflugi til og frá Íslandi.⁹ Keflavíkurflugvöllur er eini flugvöllurinn hér á landi sem þjónar millilandaflugi. Þó flogið sé áætlunarflug á milli Reykjavíkurflugvallar og áfangastaða í Færeyjum og á Grænlandi auk þess sem stöku sinnum hefur verið boðið upp á millilandaflug frá Akureyri, er starfsemi þessara flugvalla það takmörkuð að þeir hafa ekki talist hluti af sama landfræðilega markaði.

Öll þau fyrirtæki sem starfa á og í kringum FLE þurfa nauðsynlega á aðstöðu við flugvöllinn að halda fyrir starfsemi sína. Þannig er sá markaður þar sem fyrirtækin starfa, þ. á m. samrunaaðilar, fráliggjandi þeim markaði (e. *downstream market*) þar sem Isavia starfar og nýtur einokunarstöðu sem ómissandi aðstöðuveitandi. Þrátt fyrir að vera ekki beinn þátttakandi í fólksflutningum til og frá Keflavíkurflugvelli er hlutverk Isavia afar þýðingarmikið þar sem fyrirtækið býr yfir ómissandi aðstöðu (e. *essential facilities*) í formi bílastæða, sölubása og annars konar innviða sem eru nauðsynleg aðföng í þjónustu hópferðafyrirtækja og annarra fyrirtækja sem starfa við fólksflutninga til og frá Keflavíkurflugvelli. Nánar er fjallað um mikilvægi og hlutverk Isavia vegna samkeppni á áætlunarleiðinni á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins í kafla IV. 3 hér á eftir.

⁹ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2013 var felld úr gildi með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 10 og 11/2013 þar sem nefndin taldi að Isavia hefði ekki heimild til að fylgja eftir þeim fyrirmælum sem fram komu í ákvörðuninni. Ekki var því fjallað um aðrar málsástæður og ekki settar fram efnislegar athugasemdir við þessa skilgreiningu markaðarins í úrskurðinum og var því m.a. einnig byggt á henni í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 1 og 2/2015.



IV.

Samkeppnisleg áhrif samrunans

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 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.

Í máli þessu er samruni RSS og AGL tekinn til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga um samruna. Í málinu þarf því að taka til skoðunar hvort samruni þessara fyrirtækja hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreindu mörkuðum málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga.

1. Markaðshlutdeild

Markaðshlutdeild hefur mikið vægi þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Við ákvörðun á markaðshlutdeild er að jafnaði stuðst við upplýsingar hlutaðeigandi fyrirtækja um tekjur þeirra vegna sölu á vöru og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila almanaksári eða eftir atvikum fleiri undangengnum árum, sbr. t.d. ársreikninga eða árshlutauppgjör eða nánari sundurliðun á tekjum eftir því sem við á í hverju máli.

Þeir markaðir sem þessi samruni hefur áhrif á eru annars vegar heildarmarkaðurinn fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og hins vegar markaðurinn fyrir áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Til að varpa ljósi á markaðshlutdeild samrunaaðila sendi Samkeppniseftirlitið gagnabeiðni 27. og 28. ágúst 2019 til fyrirtækja sem reka hópferðabifreiðar. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um starfsemi fyrirtækjanna á mörkuðum málsins fyrir árin 2017, 2018 og fyrstu 6 mánuði 2019, n.t.t. fjölda ferða sem fyrirtækið stóð fyrir, fjölda farþega og veltu.

Hér í framhaldinu verður byrjað á að fjalla um hvernig samrunaaðilar meta hlutdeild sína á fyrrgreindum mörkuðum. Í kjölfarið mun Samkeppniseftirlitið fjalla um hlutdeild aðila á skilgreindum mörkuðum málsins.

1.1 Mat samrunaaðila

Varðandi heildarmarkað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum segir í samrunaskrá að samrunaaðilar hafi ekki upplýsingar um heildarfjárhæð þessa markaðar. Þyki samrunaaðilum nærtækt að áætla stærð markaðarins með því að líta til fjölda hópferða á landinu skv. gögnum Samgöngustofu sem tilgreini tvo flokka í þessu sambandi, hópferðar með 16 eða færri sæti og svo 17 eða fleiri sæti. Af þeirri töflu megi sjá að hlutdeild samrunaaðila á markaði sé óveruleg. Samanlögð hlutdeild AGL árið 2018 sé t.d. [0-5]% og samanlögð hlutdeild RSS fyrir sama ár sé síðan [0-5]%. Það athugist þó að í þessum tölum hafi ekki verið tekið tillit til erlendra aðila sem hafi einnig rekstur með höndum á markaðnum, en umsvif þeirra séu talsverð hvort sem litið sé til þessarar markaðsskilgreiningar eða þeirra sem miðist við eftirspurnarhlíð.



Varðandi markaðinn fyrir áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins kemur fram í samrunaskrá að í könnun Gallup¹⁰ komi fram að um 25% erlendra ferðamanna nýti sér að jafnaði skipulagðar áætlunarferðir milli flugvallarins og höfuðborgarsvæðisins. Erlendir ferðamenn hafi verið 78% farþega á þessari leið árið 2018 og innlendir 22%. Hlutföllin hafi verið svipuð árið 2017. Þannig megi áætla að um 20% allra flugfarþega nýti sér að jafnaði þjónustu skipulagðra áætlunarferða. Í samrunaskrá er sýndur fjöldi farþega sem ferðaðist á þessari leið með samrunaaðilum 2016, 2017 og 2018. Þar var miðað við að 93,7% erlendra flugfarþega færu milli flugvallarins og höfuðborgarsvæðisins. Innlendir ferðamenn hafi ekki verið teknir með í þeim útreikningum, en eigi að sjálfsögðu heima þar.

Í samrunaskrá segir jafnframt að hlutfall Íslendinga sé mjög lágt í skipulögðum áætlunarferðum með hópferðabílum samrunaaðila. Samkeppnisstaða áætlunarferðanna gagnvart einkabílum sé afar veik. Þessi staða undirstriki að um einn markað sé að ræða. Allir þurfi með einhverjum hætti að komast til og frá flugvelli. Miðað við að skipulagðar áætlunarferðir nái til 20% þessa flutningsmarkaðar, þá hafi hlutur AGL verið [15-20]% í skipulögðum hópferðum milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins árið 2018 og hlutur RSS [25-30]%. Hafi hlutur AGL í heildarmarkaði farþegaflutninga frá Keflavíkurflugvelli til höfuðborgarsvæðisins verið [0-5]% árið 2018 og hlutur RSS [5-10]%. Samanlagt hafi hlutur samrunaaðila í þessum heildarflutningum því verið [5-10]%.
[15-20]%

Samrunaaðilar telja sig ekki hafa aðgang að áreiðanlegum upplýsingum sem geri þeim kleift að meta heildarstærð og hlutdeild keppinauta í fjárhæðum á markaði sem skilgreindur hafi verið sem flutningar með flugfarþega til og frá Keflavíkurflugvelli með hópferðabifreiðum í skipulögðum áætlunarferðum. Í útboðsgögnum Ríkiskaupa frá maí 2017 vegna aðstöðu fyrir hópferðabíla við FLE komi fram að heildarfjöldi farþega í hópferðaakstri á árinu 2016 hafi verið 602.512. Væntanlega sé þar aðeins átt við farþega sem hafi farið frá FLE til höfuðborgarsvæðisins með Kynnisferðum annars vegar og AGL hins vegar, þar sem þau tvö fyrirtæki hafi verið þau einu sem skiluðu uppgjöri um fjölda farþega í hópferðaakstri til Isavia. Isavia hafi því ekki haft upplýsingar um þá farþega sem hafi komið til KEF með fyrirtækjunum né um farþega sem hafi ferðast með öðrum fyrirtækjum frá KEF til höfuðborgarsvæðisins. Árið 2016 hafi ferðast []¹¹ farþegar með AGL í skipulögðum áætlunarferðum frá FLE og miðað við framangreindar tölur hafi hlutdeild félagsins í heildarflutningum farþega frá FLE á því ári því [15-20]%. Hlutdeild RSS á sama tíma hafi verið hverfandi. Í útboðsgögnunum sé áætlað að heildarfjöldi farþega frá FLE á árinu 2017 verði 720 þúsund farþegar. Fjöldi farþega með AGL frá FLE á því ári hafi verið []¹² eða [15-20]% og fjöldi farþega með RSS á sama tíma verið []¹³ eða [0-5]%. Samkvæmt framangreindu hafi hlutdeild Kynnisferða miðað við þessar forsendur verið yfir [80-85]% bæði árin 2016 og 2017 en minnkað árið 2018.

1.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

¹⁰ Fram kemur í samrunaskrá að Gallup annist upplýsingaöflun í samstarfi við Isavia hjá erlendum ferðamönnum sem fari frá FLE. Könnunin sé fólgin í því að þegar ferðamenn skrá sig inn í fría wifi tengingu í flugstöðinni sé þeim boðið að fá sendar nokkrar spurningar í tölvupósti. Að jafnaði svari um 2.000 manns í hverjum mánuði, sem að mati Gallup sé fyllilega marktækt úrtak.

¹¹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹² Fellt út vegna trúnaðar.

¹³ Fellt út vegna trúnaðar.



Í þessum kafla er fjallað um hlutdeild samrunaaðila á mörkuðum málsins. Fyrst verður fjallað um hlutdeild samrunaaðila á heildarmarkaðnum fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum á Íslandi. Síðan er fjallað um hlutdeild samrunaaðila á áætlunarleiðinni milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins.

1.2.1 Fólksflutningar með hópferðabílum á Íslandi

Af þeim fyrirtækjum sem svöruðu upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins kváðust 16 fyrirtæki starfa á markaðnum fyrir fólksflutninga með hópferðabílum á Íslandi. Inni í þessari skilgreiningu eru akstur fyrir strætó, skólaakstur, dagsferðir, hópferðaakstur, akstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins og annar áætlunarakstur með hópferðabifreiðum á Íslandi. Þessi 16 fyrirtæki gáfu jafnframt upp tekjur af starfsemi sinni á þessum markaði. Svör bárust aftur á móti ekki frá öllum aðilum sem stunda akstur með hópferðabifreiðum auk þess sem ýmsir smáir aðilar starfa á markaðnum. Miðað við aðgengilegar upplýsingar væri samanlögð hlutdeild samrunaaðila á bilinu [25-30]%.¹⁴ Með samrunaaðilum í þessu samhengi er vitnað til AGL og RSS ásamt dótturfélögum auk tengdra fyrirtækja, þ.e. einkum fyrirtækjanna Hópbíla og Hagvagna. Hlutdeild Kynnisferða, miðað við sömu forsendur væri [25-30]%, hlutdeild Arctic Adventures [5-10]% og hlutdeild Snæland [5-10]%. Fjöldi minni aðila starfa á markaðnum og eiga það allir sameiginlegt að hafa minna en 5% hlutdeild.

Að mati Samkeppniseftirlitsins veita upplýsingar um hlutdeild samrunaaðila ekki vísbendingu um að markaðsráðandi staða sé að myndast eða styrkjast með samrunanum. Ýmsir aðrir keppinautar munu áfram starfa á markaðnum og veita samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald. Þá er ljóst að staða Kynnisferða á markaðnum mun áfram verða sterk en nánar er fjallað um stöðu þess fyrirtækis hér á eftir. Þá sýnir þróun markaðshlutdeildar að smærri aðilar á markaðnum hafa á síðastliðnum þremur árum verið að bæta við hlutdeild sína á meðan hlutdeild samrunaaðila og Kynnisferða hefur dregist nokkuð saman. Nánar er fjallað um markaðinn, aðgangshindranir og mat á styrk samrunaaðila hér á eftir.

1.2.2 Áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins

Eins og áður hefur verið rakið eru þrjú fyrirtæki sem sinna áætlunarakstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. eru þetta RSS (undir merkjum Airport Direct), Kynnisferðir (undir merkjum Flybus) og svo AGL (undir merkjum Grayline / Airport Express). Rútur RSS og Kynnisferða hafa aðstöðu á nærstæðum við FLE og einnig aðstöðu til miðasölu innan flugstöðvarinnar. Rútur AGL leggja í fjarstæði við FLE og sinna starfsemi sinni við flugstöðina þaðan.

Sé horft á heildarmarkaðinn fyrir áætlunarakstur með hópferðabifreiðum á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins er hlutdeild AGL [15-20]% og RSS [10-15]%. Samanlögð hlutdeild samrunaaðila yrði þá samtals [25-30]%. Hlutdeild Kynnisferða yrði þó eftir sem áður umtalsverð og meira en tvöföld á við samrunaaðila eða um [70-75]%.¹⁴

Sé markaðurinn afmarkaður við áætlunarferðir hópferðabíla á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum við flugstöðina hefur samruninn ekki bein áhrif á hlutdeild m.v. þá sundurgreiningu, önnur en þau að næst þegar Isavia býður út aðstöðu á

¹⁴ Miðað er við þær tekjuupplýsingar sem bárust og mat á hlutdeild þeirra aðila sem ekki náðist í.



nærstæðum og innan FLE mun mögulegum bjóðendum fækka um einn. Þrátt fyrir þau áhrif er ljóst að áfram verður fyrir hendi töluverður fjöldi annarra fyrirtækja sem eru mögulegir bjóðendur í útboðinu, sbr. umfjöllun í kafla IV. 1.2.1. Á meðan Isavia býður út aðgang að nærstæðunum og þá þjónustu sem honum fylgir – aðstaða 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 samkeppin fer fram í áætlunarakstri til og frá FLE. Eins og er eru nærstæði aðeins í boði fyrir tvö hópferðafyrirtæki í einu. Þá hafa skilmálar útboðsins hér einnig mikla þýðingu fyrir virkni samkeppni á áætlunarleiðinni en nánar er fjallað um þá í kafla IV. 3.

Árið 2019 störfuðu, eins og áður segir, Kynnisferðir og RSS á nærstæðunum. Sé miðað við veltu fyrstu sex mánaða ársins, eru Kynnisferðir með [80-85]% hlutdeild og RSS með [15-20]%. Sé miðað við fjölda farþega eru Kynnisferðir með [75-80]% hlutdeild og RSS með [20-25]%

Er því ljóst að Kynnisferðir njóta umtalsverðs styrkleika umfram RSS og AGL á leiðinni og miðað við hlutdeild fyrirtækisins eru töluverðar líkur á því að það geti talist markaðsráðandi á þeim markaði.¹⁵

Þrátt fyrir að markaðurinn sé skilgreindur á fyrrgreindan hátt eru að mati Samkeppniseftirlitsins líkur á því að fleiri ferðamátar geti veitt áætlunarakstri til og frá flugstöðinni ákveðið samkeppnislegt aðhald þrátt fyrir að ekki sé um sömu samkeppnismarkaði að ræða.

Strætó bs. býður upp á ferðir á milli flugstöðvarinnar og höfuðborgarsvæðisins. Leið 55 ekur milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkflugvallar á hverjum degi. Verð fyrir eina ferð er 1.880 kr. eða töluvert lægra en með flugrúttunni. Á virkum dögum keyrir leið 55 12 ferðir á milli FLE og BSÍ á milli kl. 06:35 og 22:55. Á laugardögum eru 9 ferðir á milli FLE og Fjarðar í Hafnarfirði á milli kl. 06:55 og 22:55. Á sunnudögum eru 7 ferðir á milli FLE og Fjarðar í Hafnarfirði á milli kl. 10:55 og 22:55.¹⁶ Bent hefur verið á að starfsmenn flugstöðvarinnar nýti sér þennan ferðamáta fyrst og fremst og mörg stopp séu á leiðinni til og frá FLE. Þó er ljóst er að ferðir strætó á leiðinni geta nýst farþegum sem koma og fara frá morgni til kvölds. Aftur á móti er ljóst að þjónustan hentar ekki þeim eiga morgunflug (Evrópuflug) frá flugvelli, þeim sem koma snemma að morgni frá Norður-Ameríku og þeim sem koma og fara seint á kvöldin eða um nóttu.

Samkvæmt vefsíðu flugvallarins bjóða sex leigubifreiðastöðvar upp á akstur til og frá flugvelli. Miðað við gildandi verðskrár er kostnaður miðað við 1-4 farþega frá 15.500 kr. (3.870 – 15.500 kr. pr. farþega) en 5-8 farþega frá 19.500 kr. (2.438 – 3.900 kr. pr. farþega). Miðað við núverandi verðlagningu á ferðum til og frá flugvelli veitir leigubílaþjónusta starfsemi samrunaaðila samkeppnislegt aðhald þegar farþegar sem ferðast saman eru orðnir sex eða fleiri. Aftur á móti er verðmunur töluverður sé miðað

¹⁵ Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er með vísan til dómaframkvæmdar bent á að allar líkur séu á að fyrirtæki sé markaðsráðandi ef það hafi 50% markaðshlutdeild eða meira, sbr. einnig dóm Hæstaréttar Íslands frá 26. apríl 2016 í máli nr. 419/2015, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

¹⁶ Sjá nánar, <https://www.straeto.is/is/timatoflur/6/30>.



við færri farþega og aðhald þar því lítið. Þá verður að líta til þess að þjónustustig leigubifreiða er töluvert hærra en hjá flugrútum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins veita þessir mismunandi ferðamöguleikar samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald upp að vissu marki. Jafnframt hefur það áhrif á matið að með samrunanum er mögulegt fyrir samrunaaðila að hefja aukna sókn í akstri á leiðinni og þar með veita Kynnisferðum meira samkeppnislegt aðhald í akstri frá nærstæðum en Airport Direct hefur gert. Loks er ljóst að aðrir rekstraraðilar munu eiga kost á því að bjóða í akstur frá nærstæðunum þegar hann verður boðinn aftur út auk þess sem keppinautar geta hafið akstur á fjarstæðum.

2. Staða keppnauta og efnahagslegur styrkleiki

Við mat á áhrifum samruna getur efnahagslegur styrkleiki skipt máli, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu* en í úrskurðinum segir:

„Sem fyrr var frá greint koma mörg önnur sjónarmið heldur en markaðshlutdeildin til álita þegar það er matið hvort fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Eitt þeirra er almennur efnahagslegur styrkur viðkomandi fyrirtækis, einkum fjárhagslegir og aðrir efnahagslegir yfirburðir.“

Þá getur einnig haft þýðingu hver sé staða tengdra félaga, þ.e. fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og hvort þau starfi á mörkuðum sem tengjast þeirri starfsemi sem er til skoðunar.¹⁷

2.1 Sjónarmið samrunaaðila

Hvað varðar fjárhagsstöðu hafa samrunaaðilar bæði í samrunaskrá og undir meðferð málsins fjallað um erfiðleika þeirra í rekstri. Í samrunaskrá segir meðal annars að síðastliðið ár hafi flestum hagaðilum í ferðapjónustu, ekki síst þeim hluta hennar sem lúti að afþreyingu á sviði fólksflutninga og skipulagðra hópferða, verið ljóst að hagræðing væri nauðsynleg til að mæta þeim samdrætti og kostnaðaraukningu sem greinin hefði orðið fyrir og öllum væri kunnugt um. Rekstur flestra félaga á þessum markaði hefði raunar verið í járnum og til marks um erfitt rekstrarumhverfi lægi fyrir að á síðasta ári hefðu bæði AGL og RSS verið rekin með tapi, sbr. ársreikninga RSS og AGL fyrir árið 2018. Að mati samrunaaðila eru erfiðleikar fyrirtækja á þessum markaði meðal annars til komnir vegna falls WOW air og raunverðlækkunar á markaði á sama tíma og kostnaður hafi aukist. Sterkt gengi íslensku krónunnar ásamt verðlækkunum undanfarin ár hafi þyngt rekstrarskilyrði verulega, veikt samkeppni innlendra aðila til muna og í raun leitt til ósjálfbærra samkeppnis skilyrða á markaðnum.¹⁸

Vegna framangreindra erfiðleika í rekstri samrunaaðila hafi stjórnendur og eigendur AGL og RSS litið til þess að sameining tveggja eða fleiri fyrirtækja á þessu sviði gæti komið til greina í því skyni að bregðast við þeim erfiðu rekstraraðstæðum sem staðið sé frammi

¹⁷ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007, *Samruni Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf.*, sbr. og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2003.

¹⁸ Sjá meðal annars frétt í Morgunblaðinu, dags. 20.11.2019, *„Aðsóknin hefur minnkað verulega“*. Í fréttinni er rætt við forsvarsmenn nokkurra af stærstu hópferðafyrirtækja landsins og kemur þar fram að aðsókn í dagsferðir hafi minnkað um allt að 30% frá árinu 2018.



fyrir. Með því móti yrði sameinað félag betur í stakk búið til að veita keppinautum á markaði öfluga samkeppni en félögin geti veitt nú eða munu fyrirsjáanlega geta til framtíðar.

2.2 Umsagnir hagsmunaaðila

Í umsögn Kynnisferða er tekið undir með samrunaaðilum að fyrirséð sé að hagræðing verði á næstunni hjá aðilum á ferðaþjónustumörkuðum. Eftir þenslu undanfarin ára standi greinin nú frammi fyrir samdrætti og kostnaðaraukningu sem hafi áhrif á rekstur allra sem stundi ferðaþjónustutengda starfsemi. Þá sé einnig tekið undir það með samrunaaðilum að mjög erfitt sé að hafa yfirsýn yfir ferðaþjónustumarkaði, þ.á m. þá markaði sem varði einhvers konar fólksflutninga. Þannig sé fjöldi aðila sem sinni hópferðum og sé ýmist um að ræða íslensk eða erlend fyrirtæki. Þetta valdi því að erfitt sé að leggja mat á hver raunveruleg heildarstærð viðkomandi markaða sé.

Í umsögn Bustravel Iceland kemur fram að það sé hálf kómískt að lesa umfjöllun í samrunaskrá þar sem fjallað sé um erfiðleika í ferðaþjónustu og að aukin samkeppni erlendis frá kalli á hagræðingaraðgerðir og að félög verði sameinuð. Undanfarin þrjú ár hafi aldrei fleiri ferðamenn heimsótt Ísland og fyrir vikið hefði mátt álíta sem svo að ferðaþjónustufyrirtæki ættu að þrífast vel. RSS hafi verið rekið með tapi frá stofnun. Í samrunaskrá sé vísað til þess að taprekstur megi rekja til aukinnar samkeppni erlendra aðila á Íslandi sem borgi hvorki skatta né skyldur á Íslandi. Þessi fullyrðing fái ekki staðist. Tapreksturinn megi rekja til heiftarlegs verðstríðs sem samrunaaðilarnir, þ.e. tvö af stærstu rútuþjónustufyrirtækjum landsins hafi háð til að reyna að stækka markaðshlutdeild sína. Í stað þess að heilbrigð samkeppni þrífist hafi samrunaaðilar stundað skaðlega undirverðlagningu sem hafi grafið undan þessari atvinnugrein.

Þá segir í umsögninni að með samrunanum verði Grayline, Hópbílar og fleiri hópferðar og/eða ferðaþjónustu tengd fyrirtæki færð undir eignarhald PAC1501 ehf. Þannig verði sami aðilinn m.a. meirihlutaeigandi að tveimur af stærstu hópferðarfyrirtækjum landsins. Á meðan hin tilgreindu samrunafélög lýsi samrunanum sem nokkuð veigalítilli breytingu á markaðsstöðu séu raunáhrif samrunans þau að verið sé að sameina starfsemi fyrirtækja sem verði markaðsráðandi eftir samrunann. Sé slíkur samruni sérstaklega skaðlegur í ljósi eignarhalds PAC1501 sem hafi yfir að ráða talsverðu fjármagni sem fært sé að nýta til fjármögnunar á áframhaldandi taprekstri með undirboði á markaði.

2.3 Mat Samkeppniseftirlitsins

Í þessu samhengi telur Samkeppniseftirlitið gagnlegt að bera saman fjárhagslegan styrkleika samrunafyrirtækjanna, þ.e. RSS og AGL, þess fyrirtækis sem mun hafa yfirráð yfir þeim (PAC1501), Kynnisferða og helstu keppinauta. Verða hér bornar saman heildartekjur, heildareignir og eigið fé fyrirtækjanna samkvæmt ársreikningum þeirra fyrir árið 2018.



Tafla 1: Upplýsingar um heildartekjur, heildareignir, eigið fé og hagnað/tap AGL og fyrirtækja undir yfirráðum PAC 1501 ehf. og Kynnisferða samkvæmt ársreikningum fyrir árið 2018. Tölur eru í þús. kr.

Fyrirtæki	Heildartekjur	Heildareignir	Eigið fé	Hagnaður/ tap
PAC1501 ehf. (samstæða), þ.a.	5.006.784	4.170.762	1.737.516	(593.879)
Reykjavík Sightseeing Invest ehf.	729.674	451.591	(47.477)	(463.000)
Allrahanda GL ehf.	3.090.079	2.505.830	472.523	(517.000)
Samtals	8.096.863	6.676.592	2.210.039	(1.110.879)
Kynnisferðir ehf. (samstæða)	9.106.306	9.085.047	1.257.672	48.000
Arctic Adventures hf. (samstæða)	5.681.440	6.838.219	4.245.082	521.063
Snæland Grímsson ehf.	2.322.775	1.794.958	534.171	93.463
Guðmundur Jónasson ehf.	2.311.288	991.608	818	70.877

Varðandi upplýsingar í töflunni ber að líta til þess að í kjölfar samrunans mun félagið PAC1501 ehf. ráða yfir um 50% eignarhlut í sameinuðu félagi. Það félag fer einnig með yfirráð hópferðafyrirtækjanna Hagvagna og Hópbíla. Árið 2018 voru heildartekjur samstæðu PAC1501 ehf. 5 ma.kr., heildareignir 4,17 ma.kr., eigið fé 1,74 ma.kr. og tap ársins 593 m.kr. PAC1501 er svo aftur 100% í eigu eignarhaldsfélagsins Horn III slhf., fjárfestingarfélags sem er rekið af Landsbréfum.

Kynnisferðir, helsti keppinautur samrunaaðila, er jafnframt í eigu fjárhagslega sterkra aðila, þ.e. fjárfestingarfélagsins Alfa hf. og sjóðsins SF VII hf. sem er í stýringu Stefnis, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2015.

Líkt og sjá má af töflu 1 yrði efnahagslegur styrkleiki sameinaðs fyrirtækis minni en helsta keppinautarins, Kynnisferða. Sé aftur á móti litið til efnahagslegs styrks samstæðu móðurfélagsins PAC1501 þá yrði styrkur þess áþekkur samstæðu Kynnisferða. Þá er ljóst af framangreindum upplýsingum að afkoma samrunaaðila hefur verið slæm að undanfögnu en tap ársins 2018 var 517 m.kr. hjá AGL og 463 m.kr. hjá RSS. Tap samstæðu PAC1501 árið 2018 var 593 m.kr. Á sama tíma var hagnaður Kynnisferða 48 m.kr. Aðrir keppinautar, s.s. Arctic Adventures, Snæland Grímsson og Guðmundur Jónasson, hafa töluverðan efnahagslegan styrk.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er samruninn því ekki líklegur til þess að veita hinu sameinaða fyrirtæki fjárhagslega og efnahagslega yfirburði á skilgreindum mörkuðum málsins.



3. Möguleg samkeppni, aðgangshindranir að markaðnum og áhrif Isavia

Í samrunamálum verður að taka til athugunar hvort líklegt sé að nýir keppinautar hefji samkeppni á viðkomandi markaði í þeim mæli að þeir geti veitt fullnægjandi samkeppnislegt aðhald. Í því sambandi verður m.a. að meta hvort um sé að ræða aðgangshindranir inn á markað og takmarkaða möguleika nýrra keppinauta á að hasla sér þar völl, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga.

3.1 Sjónarmið samrunaaðila

Í samrunaskrá er fjallað um aðgang að þeim mörkuðum er áhrifa gætir. Þar kemur fram að í krafti góðs aðgengis að þeim mörkuðum sem samruni lúti að hafi ýmis ný fyrirtæki haslað sér völl í ferðapjónustu almennt á undanförunum fimm árum, jafnt á þeim mörkuðum sem samrunaaðilar starfi á, sem og öðrum. Dæmi um nýjan aðila á markaði í ferðum milli FLE og höfuðborgarsvæðisins og í dagsferðum sé t.d. samrunaaðilinn RSS sem hafi hafið starfsemi á markaði um mitt ár 2016.

Þótt innkoma innlendra sem erlendra félaga á framangreinda markaði sé tiltölulega einföld og aðgangshindranir ekki fyrir hendi sé samrunaaðilum ekki kunnugt um að önnur fyrirtæki séu nú við það að hasla sér völl á þessum markaði. Þó séu engar aðgangshindranir í lögum og reglugerðum og aðgengi að markaði sé ekki háð flókinni verkunnáttu, einkaleyfum, flóknum eða dýrum undirbúningi, þróunarvinnu eða aðkomu samrunaaðila eða annarra samkeppnisaðila. Markaðsstarf hafi jafnframt einfaldast síðustu ár og söluleiðir, sem þegar sé lýst og séu einkum á vefnum, veiti einfalt og gott aðgengi að viðskiptavinum og fyrirtæki geti í raun keypt sig „fram fyrir röðina“ með hærri þóknun til öflugra netsölusíðna. Ennfremur sé aðgengi nýrra aðila að birgjum, viðskiptavinum og aðstöðu hið sama og í tilviki þeirra sem fyrir séu. Hins vegar myndi nýr aðili að líkindum njóta takmarkaðrar stærðarhagkvæmni fyrst um sinn. Rétt eins og RSS hafi gert ætti nýr aðili að geta náð áþekkri markaðshlutdeild og RSS hafi gert á skömmum tíma.

3.2 Sjónarmið hagsmunaaðila

Í umsögn Kynnisferða kemur fram að tekið sé undir sjónarmið samrunaaðila um þróun markaða, og þá sérstaklega áhrif internetsins og svokallaðra bókunarsíða. Bókunarsíða geti auðveldlega sett upp eigin þjónustu um akstur og leiðsögn eftir því hver eftirspurnin sé þannig sé það raunhæfur möguleiki að stórir og fjárhagslega sterkir aðilar ryðji sér til rúms á markaði. Kynnisferðir telji þetta jafnframt til marks um hversu litlar aðgangshindranir séu á þessum mörkuðum. Í raun megi segja um alla viðkomandi markaði að aðgangshindranir séu engar að frátalinni verulegri fjárfestingu.

3.3 Mat Samkeppniseftirlitsins

Hvað aðgangshindranir varðar er mikilvægt að mati Samkeppniseftirlitsins að hafa í huga að álitamálið er ekki hvort nýr aðili geti hafið starfsemi á viðkomandi markaði. Álitamálið er hversu líklegt sé að inn á markaðinn komi burðugur keppinautur sem sé fær um að veita samrunafyrirtækinu nægjanlega virka samkeppni þannig að dregið sé úr markaðsstyrk þess.¹⁹ Gera verður þá kröfu að verulega líklegt sé að nýr og öflugur

¹⁹ Sjá hér t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá 22. júlí 1992 í máli nr. IV/M.190 Nestle/Perrier: „To address the question of potential competition it needs to be examined whether there exists competitively meaningful and effective entry that could and would be likely to take place so that such entry would be capable of constraining the market power of the two remaining national suppliers. The question is not whether new local



keppinautur komi inn á markaðinn innan skamms tíma. Í því sambandi skiptir máli að sýnt sé fram á að innkoma nýs keppinautar sé arðvænleg miðað við það verð sem gildi á markaðnum áður en til samruna kom.²⁰

3.3.1 Markaður fyrir hópferðaakstur í heild

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru ekki miklar hindranir hvað varðar veitingu leyfis til reksturs hópferðabifreiðar umfram almennar og sértækar kröfur sem lúta að öryggi og neytendavernd. Þannig geta allir sem uppfylla tiltekin skilyrði um fjárhagsstöðu og starfshæfni fengið rekstrarleyfi til fólksflutninga, sbr. 5 gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Aðilar með rekstrarleyfi til fólksflutninga geta því stundað hópferðaakstur, farið í dagsferðir og sinnt akstri fyrir sveitarfélög og fyrirtæki án sérstakra lagalegra hindrana. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 var það mat Samkeppniseftirlitsins að sérleyfi fæli í sér verulega aðgangshindrun á skilgreindan markað. Aðstæður á markaði hafa breyst frá því umrædd ákvörðun var tekin, einkum með breytingu á lögum nr. 73/2001 og er það mat eftirlitsins að ekki séu verulegar lagalegar aðgangshindranir fyrir innkomu á þann hluta markaðarins sem lýtur að framboðsstaðgöngu og tekur til alls landsins.

3.3.2 Áætlunarakstur til og frá FLE

Þó innkoma á hina ýmsu markaði fyrir hópferðaakstur hér á landi geti verið auðveld, eða sé a.m.k. án opinberra hindrana, er það mat Samkeppniseftirlitsins að það eigi ekki við í tilviki áætlunaraksturs á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Helgast sú niðurstaða af því fyrirkomulagi sem Isavia hefur komið upp á sl. árum. Á það við hvort heldur sem um er að ræða akstur til og frá nær- eða fjarstæðum við flugstöðina. Hvað nærstæðin varðar er ljóst að sá markaður er tilkominn vegna útboðs Isavia sem fram fór í maí 2017. Útboðsskilmálar voru þannig að þau tvö hópferðafyrirtæki sem hlutskörpust urðu í útboðinu fengu leyfi til að sinna skipulögðum áætlunarakstri til og frá FLE með tilheyrandi aðstöðu á nærstæðum og innan FLE fyrir miðasölu o.fl. Kynnisferðir og Airport Direct (RSS) urðu hlutskörpust í útboðinu, þ.e. buðu Isavia hæstu þóknunina (hlutfall af miðaverði) fyrir aðstöðuna, og var því gengið til samninga við þessi fyrirtæki. Hófu þau áætlunaraksturinn samkvæmt samningnum þann 1. mars 2018. Gildir samningurinn til fimm ára eða til 1. mars 2023.

Með hliðsjón af þessu er ljóst að miðað við núverandi fyrirkomulag er skipulagður áætlunarakstur til og frá nærstæðum við FLE lokaður öðrum keppinautum en þeim tveimur hópferðafyrirtækjum sem best bjóða í útboði til nokkurra ára í senn. Á meðan samningstímanum stendur eru því hindranir inn á markaðinn töluverðar. Hins vegar er mögulegt fyrir nýja aðila að hefja starfsemi að því tímabili loknu. Það ræðst þó að töluverðu leyti af því fyrirkomulagi sem Isavia ákveður. Umrætt útboð Isavia fór þannig fram að aðilar áttu í tilboði sínu að bjóða tiltekið hlutfall af veltu sem greitt yrði til Isavia í formi þóknunar ásamt föstu gjaldi fyrir aðstöðu á bílastæði og fasta leigu á

water suppliers or foreign firms can merely enter by producing and selling bottled water but whether they are likely to enter and whether they would enter on a volume and price basis which would quickly and effectively constrain a price increase or prevent the maintenance of a supracompetitive price. The entry would have to occur within a time period short enough to deter the company(ies) concerned from exploiting their market power."

²⁰ Sjá t.d. Areeda og Hovenkamp, Antitrust Law Vol. IIA, bls. 74: „If pre-merger-and presumably more competitive-prices are not profitable to entrants, entry cannot force higher post-merger prices back to the pre-restraint level. Indeed, entry that is not likely to be profitable at the post-entry price will not be made."



afgreiðslubásam innan flugstöðvarinnar. Niðurstaða útboðsins var sem fyrr segir að Kynniferðir og Hópbílar (RSS) buðu hæstu þóknunina og er staðan sú núna að þessi fyrirtæki greiða að jafnaði um []²¹% af miðaverði sínu í þóknun til Isavia. Þegar útboðið fór fram áskildi Isavia sér rétt til að hafna öllum tilboðum þar sem lágmarks þóknun væri lægri en 20% af hlutfalli tekna. Að mati Samkeppniseftirlitsins er fyrrgreint fyrirkomulag til þess fallið að leiða til mun hærra verðlags en ella sem er andstætt hagsmunum neytenda og ekki í samræmi við tilgang opinberra útboða sem eiga að öllu jöfnu leiða til lægra verðs og jafnframt hagræðingar og betri vöru/þjónustu.

Í þessu sambandi vísar Samkeppniseftirlitið til þess að í febrúar 2018 hóf eftirlitið athugun á umræddri gjalddöku Isavia á nærstæðum og einnig gjalddöku á fjarstæðum sem Isavia hóf líka að innheimta þann 1. mars 2018. Voru teknar til skoðunar forsendur verðlagningarinnar og hvort þær stæðust kostnaðarlegar forsendur í ljósi stöðu Isavia sem markaðsráðandi aðila og í einokunarstöðu m.a. sem aðstöðuveitandi fyrir fyrirtæki sem sinna þjónustu í og við FLE, m.a. gagnvart hópferðafyrirtækjum sem sinna samgöngum fyrir farþega til og frá flugstöðinni.

Þann 17. júlí 2018 tók Samkeppniseftirlitið bráðabirgðaákvörðun vegna gjalddöku Isavia á fjarstæðum.²² Samhliða birti eftirlitið Isavia andmælskjal þar sem fjallað var nánar um gjalddöku Isavia. Taldi eftirlitið að gjaldtaka Isavia hefði sennilega falið í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga þar sem um væri að ræða óhóflega verðlagningu auk þess sem gjaldtakan gæti haft veruleg skaðleg áhrif á rekstrarforsendur fyrirtækja sem nýta þyrftu fjarstæðin. Bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2018 þann 22. október 2018. Í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndar gerði Isavia tilteknar breytingar á gjaldskránni sem fól í sér umtalsverða lækkun á því verði sem upphaflega hafði verið kynnt. Í bréfum Samkeppniseftirlitsins frá 11. júlí 2019 var málsaðilum tilkynnt að athugun eftirlitsins gæfi ekki ástæðu til að ætla að núgildandi gjaldskrá færi gegn 11. gr. samkeppnislaga.

Í viðauka við bréfið frá 11. júlí 2019 var fjallað nánar um gjalddöku Isavia á nærstæðunum og líkleg áhrif hennar á samkeppni. Var það frummat Samkeppniseftirlitsins að fyrirkomulag Isavia væri sambærilegt fyrirkomulagi við fyrra útboð Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) sem gagnrýnt var í áliti eftirlitsins nr. 1/2013, *Samkeppnishömlur á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur*. Þannig hafi útboðið og skilmálar þess miðað að því að tilboðsgjafar gætu tryggt Isavia sem mestar tekjur en ekki hvernig unnt væri að ná fram sem hagstæðustu verði og bestu þjónustu fyrir neytendur. Samkeppnin í útboðinu snerist með öðrum orðum um það að tryggja Isavia sem hæsta hlutfallslega þóknun af hverju fargjaldi rétt eins og í útboði SSS fimm árum áður. Var vísað til þess að Samkeppniseftirlitið hefði áður beint því til Isavia að taka verðlagningu á nærstæðum til endurskoðunar þannig að innheimta gjalda af þeim rútuþjónustum sem um ræði væri málefnaleg og stæðist kostnaðarlegar forsendur.

Hvað varðar áætlunarakstur til og frá fjarstæðum þá er sem fyrr segir aðeins AGL sem sinnir slíkri starfsemi. Samkeppniseftirlitið telur einnig að nokkrar aðgangshindranir séu

²¹ Fellt út vegna trúnaðar.

²² Sjá frétt á vef Samkeppniseftirlitsins frá 17. júlí 2018 þar sem nálgast má bráðabirgðaákvörðunina, <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/isavia gegn samkeppniseftirlitinu>.



til staðar fyrir hópferðafyrirtæki til að sinna þaðan áætlunarakstri til og frá FLE frá fjarstæðum. Þó minni en í tilfelli nærstæða. Áður hefur verið fjallað um þann aðstöðumun sem fyrirtækjum er búinn sem sinna akstri til og frá nærstæðum annars vegar og fjarstæðum hins vegar. Þannig fengi fyrirtæki sem ætlaði sér að hefja áætlunarakstur frá fjarstæðum ekki aðstöðu til miðasölu innan flugstöðvarinnar. Ekki væri gert ráð fyrir merkingum innan FLE til að vísa farþegum leið að fjarstæðum sem auk þess eru um 200-300 metra fjarlægð frá flugstöðinni. Til viðbótar er gjaldtaka á fjarstæðum einnig umtalsverð en nánar var fjallað um hana í nefndri bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 17. júlí 2018. Rétt er þó að taka fram að gjaldtakan hefur tekið breytingum til lækkunar í kjölfar bráðabirgðaákvörðunarinnar.

Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið ítreka fyrri tilmæli um að Isavia gæti þess að útboð og leiga á aðstöðu fyrir hópferðabifreiðar skaði ekki samkeppni og þjóni hagsmunum neytenda. Að mati eftirlitsins er gríðarlega mikilvægt að Isavia breyti skilmálum sínum vegna aðstöðu á nærstæðum við flugstöðina. Að mati Samkeppniseftirlitsins má ætla að sú aðferð að krefjast hlutfalls af öllum miðasölutekjum frá rekstaraðilum á nærstæðum hafi leitt til umtalsverðrar hækkunar á verði vegna þjónustunnar og þar með tjóns fyrir neytendur.

Samhliða útgáfu ákvörðunarinnar hefur Samkeppniseftirlitið sent Isavia bréf þar sem gerð er grein fyrir framangreindu og óskað eftir afstöðu fyrirtækisins til breytinga á tilhögun útboðs, aðstöðu við flugstöðina og verðlagningar í og við FLE. Væntir Samkeppniseftirlitið þess að Isavia muni taka tillit til tilmæla eftirlitsins og aðgangshindranir inn á markaðinn minnki í fyrirsjáanlegri framtíð.

V.

Niðurstaða

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni RSS og AGL raski ekki samkeppni með alvarlegum hætti á skilgreindum samkeppnismörkuðum þessa máls. Þannig er ljóst að hlutdeild samrunaaðila á heildarmarkaðnum er takmörkuð og nokkur fjöldi annarra keppnauta er til staðar. Í þessu sambandi skiptir einnig máli að Kynnisferðir er sterkur samkeppnisaðili á umræddum mörkuðum sem nýtur umtalsverðs efnahagslegs styrkleika og ljóst er að fyrirtækið er í töluvert sterkari stöðu en samrunaaðilar miðað við markaðshlutdeild á áætlunarleiðinni á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Þá er sú starfsemi sem afmarkast af nærstæðum við FLE útboðsmarkaður þar sem samkeppni um aðstöðuna fer fram á nokkurra ára fresti og nýir aðilar eiga því raunhæfan möguleika á því að hefja starfsemi á markaðnum. Í því sambandi er þó afar mikilvægt að Isavia sem er eigandi aðstöðunnar við flugstöðina tryggi að skilmálarnir á fjarstæðum og nærstæðum séu sanngjarnir, neytendum til hagsbóta og ýti undir virka samkeppni á áætlunarleiðinni, sbr. framangreinda umfjöllun.

Með vísan til framangreindar umfjöllunar er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að viðkomandi samruni leiði ekki til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða að samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga.



**VI.
Ákvörðunarorð**

„Kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á rekstartengdum eignum Allrahanda GL ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Steingrímur Ægisson