



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Laugardagurinn, 14. mars, 2020

Ákvörðun nr. 12/2020

Undanþága fyrir samstarfi á vettvangi ferðaþjónustunnar og Ferðamálastofu í því skyni að tryggja hagsmuni ferðalanga og treysta stoðir samkeppnishæfrar ferðaþjónustu

I.

Málavextir og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst í dag erindi frá Heimsferðum ehf., og Fera ehf., sem rekur ferðaskrifstofu undir vörumerkinu VITA (hér eftir VITA), þar sem óskað er eftir undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga til aðgerða á ferðaskrifstofumarkaði. Fram kemur í erindinu að um sé að ræða stóra aðila á ferðaskrifstofumarkaði og er samanlögð markaðshlutdeild þeirra umtalsverð.

Í erindinu er rakið að vegna COVID-19 séu nú uppi fordæmalausar aðstæður í heiminum sem muni koma harkalega niður á ferðaþjónustunni. Bæði Danmörk og Bandaríkin, sem séu mikilvægir áfangastaðir Íslendinga, hafi á síðustu dögum sett bönn eða verulegar hömlur á ferðum til landanna. Þá hafi takmarkanir og bönn verið sett í fleiri löndum, eins og Ítalíu, Slóvakíu og Tékklandi og líklegt sé að fleiri lönd muni fylgja í kjölfarið. Nefnt er að í gær hafi Spánn lýst yfir neyðarástandi í landinu og hafi ferðaþjónustuaðilar grun um að gripið verði til ferðatakmarkana þar bráðlega. Slíkt myndi hafa veruleg áhrif á ferðaskrifstofumarkaðinn hér á landi og þá íslensku ferðamenn sem nú dvelja á Spáni og þeim eyjum sem tilheyri landinu. Íslenskir ferðamenn staddir á Spáni í dag skipti þúsundum.

Þessu til viðbótar sé fyrirsjáanlegt, vegna afbókana viðskiptavina/farþega, að taka muni talsverðan tíma að byggja upp ferðaþjónustumarkaðinn að nýju þegar veiran hefur gengið yfir og slakað verður á takmörkunum og bönnum.

Í ljósi ástandsins sé alger óvissa til staðar á ferðaskrifstofu- og ferðaþjónustumörkuðum og nauðsynlegt sé fyrir ferðaskrifstofur að fá víðtækar heimildir til samstarfs og samstilltra aðgerða bæði til þess að koma farþegum heim til Íslands og í því skyni að takmarka tjón og forða gjaldþroti félaganna og verðmætum þeirra. Vegna þessara sérstöku aðstæðna sé undanþágubeiðnin víðtæk, enda gæti þurft að hafa hraðar hendur á næstu dögum og erfitt að sjá fyrir allar þær aðstæður sem gætu skapast og vinna þarf bug á.

Með vísan til framangreinds óska erindisbeiðendur eftir undanþágu fyrir framangreindar ferðaskrifstofur til þess að hittast, skiptast á upplýsingum, gera með sér samninga og viðhafa samstilltar aðgerðir, sem ella væru í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga, til þess að koma farþegum heim til Íslands og takmarka tjón og forða gjaldþroti félaganna, t.d.



með því að skipuleggja og samnýta sætaframboð í flugvélum. Óskað er eftir því að undanþágan gildi til 10. maí nk. og að félögunum sé heimilt að viðhafa fyrrgreindar aðgerðir hvort sem ferðatakmarkanir eru í gildi eða ekki á tímabilinu til þeirra áfangastaða sem nauðsynlegt er að hafa samráð um. Þá sé félögunum heimilt á tímabilinu að viðhafa fyrrgreindar aðgerðir þegar ferðatakmarkunum hefur verið aflétt í því skyni að byggja upp ferðaskrifstofumarkaðinn að nýju.

Fram kemur að félögin séu meðvituð um að æskilegast væri að undanþágubeiðnin væri afmarkaðri en í ljósi aðstæðna og óvissunnar sjái þau sér ekki fært að afmarka hana nánar á þessu stigi. Félögin vonist til þess að geta hist strax í fyrramálið og því sé brýnt að Samkeppniseftirlitið afgreiði erindið hratt.

Erindi og umsögn Ferðamálastofu

Í tilefni af framangreindu erindi snéri Samkeppniseftirlitið sér til Ferðamálastofu og óskaði eftir mati hennar á stöðu ferðapjónustunnar við þær aðstæður sem nú ríkja, ásamt mati á því hvort og í hvaða tilgangi nauðsynlegt sé að víkja frá banni við samstarfi keppnauta til þess að bregðast við þeim kringumstæðum sem upp eru komnar. Taldi Samkeppniseftirlitið mikilvægt að afstaða Ferðamálastofu til þessa lægi fyrir, en stofnuninni er með lögum nr. 96/2018 ætlað að fylgjast með og stuðla að þróun ferðapjónustu sem mikilvægar og sjálfbærrar grunnstoðar í íslensku samfélagi að teknu tilliti til þolmarka íslenskrar náttúru og samfélags ásamt því að vinna að samræmingu, greiningum og rannsóknum í ferðapjónustu með hliðsjón af stefnu stjórnvalda, sbr. 2. gr. laganna.

Í erindi Ferðamálastofu kemur fram að skapast hafi mikil óvissa hjá ferðaskrifstofum við þær kringumstæður sem nú eru í ferðapjónustu á Íslandi vegna útbreiðslu COVID-19, í ljósi margháttadra takmarkana á ferðalögum til og frá landinu. Rakið er að samkvæmt lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun beri seljandi pakkaferða ábyrgð á framkvæmd ferðanna. Þegar kaupandi afpanti eða seljandi aflýsi pakkaferð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna sem hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar eða flutning farþega til ákvörðunarstaðar, þurfi seljandinn að endurgreiða ferðirnar að fullu innan 14 daga frá afpöntun eða aflýsingu ferða. Þetta þýði að óbreyttu að fyrirtækin gætu þurft að endurgreiða stóran hluta þeirra ferða sem þau hafi selt á næstu mánuðum. Þá hafi ferðaskrifstofur gert margháttada samninga um kaup á flugi, gistingu og annarri þjónustu sem sé langt umfram það sem núverandi markaðsaðstæður þurfa. Líkur séu á, komi til mikilla endurgreiðslna, að ferðaskrifstofurnar muni horfast í augu við lausafjárvanda ef ekki sé brugðist við og þá séu líkur á að rekstur fjölda þeirra stöðvist.

Fram kemur í erindinu að öllum ferðaskrifstofum beri að hafa tryggingu til að endurgreiða það sem kaupandi pakkaferðar hefi greitt komi til gjaldþrots eða rekstarstöðvunar. Líkur séu á að reyna muni mikið á tryggingarnar ef rekstur ferðaskrifstofa stöðvast í stórum stíl.

Þá rekur Ferðamálastofa að ferðaskrifstofum megi skipta í tvo flokka. Annars vegar þær sem selja skipulagðar ferðir erlendis á innlendum markaði. Þau fyrirtæki kaupi leiguflug eða flugsæti í áætlunarflugi og pakka með gistingu eða annarri þjónustu. Hins vegar séu það fyrirtæki sem taka við erlendum ferðamönnum og selji þeim samsetta þjónustu á ferðalögum þeirra hér á landi.



Nú séu allar líkur á því að reglur settar af stjórnvöldum í öðrum löndum og hér á landi setji ferðamönnum þær skorður á ferðalögum að ferðaskrifstofum verði ómögulegt að afhenda þá þjónustu sem þær hafa skuldbundið sig til. Á augabragði reyni þannig á tryggingar ferðaskrifstofanna. Mikilvægt sé að við þær kringumstæður liggi fyrir skýrt hvernig með skuli fara.

Þá séu ferðaskrifstofurnar, í báðum þeim flokkum sem fyrr er nefnt, stórir kaupendur að þjónustu annarra fyrirtækja í ferðaþjónustu og með því að þær komist í umtalsverð vandræði muni það hafa keðjuverkun í för með sér og mögulega þá ófyrirsjáanlegar afleiðingar.

Með vísan til framangreinds fer Ferðamálastofa þess á leit að stofnuninni verði heimilt að kalla saman ferðaþjónustuaðila til þess að geta brugðist við áhrifum heimsfaraldurs COVID-19 veirunnar á ferðaþjónustuna, neytendamarkaðinn og efnahagslífið almennt. Á neyðartímum þurfi að leita sameiginlegra lausna og leiða til að draga úr þeim efnahagslegu áhrifum sem heimsfaraldurinn hefur í för með sér.

II.

Niðurstaða

Ágreiningslaust er í málinu að umbeðnar aðgerðir falli undir 10. samkeppnislaga og þarfnist því undanþágu í samræmi við 15. gr. sömu laga.

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við hvers konar samkeppnishamlandi samráði fyrirtækja. Um skýringu á þessum bannreglum samkeppnislaga vísast til m.a. ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015, *Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga*.

Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna, enda sé sýnt fram á að aðgerðir sem falla undir undanþáguna;

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Undanþágubeiðendur, þ.e. Heimsferðir og VITA, eru stórir aðilar á ferðaskrifstofumarkaði og samanlögð markaðshlutdeild þeirra er töluverð. Báðar ferðaskrifstofurnar starfa við sölu á alferðum til Íslendinga sem kjósa að ferðast erlendis. Starfa bæði fyrirtækin að meginstefnu á þeim markaði. Auk þess að njóta töluverðrar markaðshlutdeildar eru bæði félögin í eigu fjársterkra aðila, FERIA rekstraraðili VITA er í eigu Icelandair Group hf. og Heimsferðir eru í eigu Arion banka hf.¹ Í ljósi eignatengsla VITA við Icelandair er ljóst að fyrirtækið nýtur lóðréttrar samþættingar við stærsta flugfélag landsins. Er sú samþætting

¹ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2019, *Yfirtaka Arion banka hf. á TravelCo hf., Heimsferðum ehf. og Terra Nova Sól ehf.*



til þess fallin að styrkja stöðu félagsins enn frekar. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri ákvörðunum sínum fjallað um markaðina sem ferðaskrifstofur starfa á, sbr. t.a.m. ákvarðanir nr. 36/2009, *Samruni Eignarhaldsfélagsins Fengs hf. og Ferðaskrifstofu Íslands ehf.*,² 24/2015, *Aðgerðir til að styrkja samkeppni í ferðaþjónustu*, nr. 31/2019, *Yfirtaka Arion banka hf. á TravelCo hf., Heimsferðum ehf. og Terra Nova Sól ehf.* og nr. 6/2020, *Samruni Nordic Visitor hf. og Terra Nova Sól ehf.*

Í málinu liggur jafnframt fyrir það mat Ferðamálastofu að undanþága frá banni 10. gr. við samstarfi keppinauta þurfi jafnframt að taka til annarra ferðaskrifstofa en þeirra sem standa að undanþágubeiðninni. Af sjálfu leiðir að slík undanþága gæti því tekið til allra ferðaskrifstofa með starfsleyfi frá Ferðamálastofu. Undir eðlilegum kringumstæðum er hvers kyns samvinna milli keppinauta af þessum toga afar varhugaverð í samkeppnislegu tilliti, enda gæti slík samvinna skaðað almannahagsmunum með víðtækum hætti.

Það er hins vegar ráðandi fyrir niðurstöðu þessa máls að upp er komin fordæmalausar aðstæður þar sem hagsmunum ferðalanga, hvort sem þeir eru Íslendingar á ferð erlendis, eða ferðamenn sem hér dvelja, er með ýmsum hætti stefnt í hættu vegna ferðatakmarkana milli landa og annarrar skerðingar á ferðaþjónustu sem stafar af viðbrögðum ríkja við COVID-19. Jafnframt eru verulegir hagsmunir ferðalanga af því að fá endurgreiddar ferðir sem forsendur hafa brostið fyrir.

Við þessar fordæmalausar aðstæður er ennfremur málefnalegt að ætla ferðaskrifstofum svigrúm til samskipta og samstarfs sem miða að því að kanna með hvaða hætti unnt sé að tryggja áframhaldandi ferðaþjónustu og rekstur ferðaskrifstofa í því sambandi.

Að öllu framangreindu virtu veitir Samkeppniseftirlitið undanþágu fyrir samskiptum og samstarfi ferðaskrifstofa með starfsleyfi frá Ferðamálastofu sem miðar að því að tryggja að viðskiptavinir þeirra komist til síns heima og takmarka tjón sem hljóttast mun af því fordæmalausar ástandi sem nú ríkir. Samstarfið er bundið þeim skilyrðum að Ferðamálastofa meti samstarfið nauðsynlegt hverju sinni og að stofnunin sé þátttakandi eða sé gefinn kostur á að vera þátttakandi í öllum samskiptum sem lúta að samstarfinu. Tilgangur þessa er tryggja að samstarf þessara keppinauta eigi sér aðeins stað að því marki sem Ferðamálastofa telur óhjákvæmilegt til að verja þá hagsmunum sem í húfi eru. Um leið er tryggt að Ferðamálastofa öðlist yfirsýn yfir þær aðgerðir sem keppinautar á markaðnum grípa til að þessu leyti.

Þá er Ferðamálastofu heimilt að kalla saman aðra ferðaþjónustuaðila til þess að meta hvernig brugðist skuli að öðru leyti við áhrifum heimsfaraldurs COVID-19 veirunnar á ferðaþjónustuna, neytendamarkaðinn og efnahagslífið almennt. Reynist þörf á frekari undanþágu frá banni við samstarfi þessara aðila, verður tekin afstaða til þess í sérstöku máli.

Við útfærslu samstarfs á grundvelli þessarar heimildar skal þess gætt að ekki komi til samræmingar á verði eða þjónustu umfram það sem óhjákvæmilegt er til þess að verja hagsmunum ferðamanna. Þannig verði þess m.a. gætt að samstarf keppinauta leiði ekki til

² Í málinu var einn markaða málsins metinn sem sala innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum hópferðum til og frá Íslandi með leigu- eða áætlunarflugi.



Þess að hægja á uppbyggingu ferðapjónustu þegar um hægist, vegna skertrar samkeppni sem af samstarfinu gæti annars hlotist.

Áskilið er að haldin sé skrá yfir samskipti sem falla undir undanþáguna í samræmi við form sem Samkeppniseftirlitið leggur til og að Ferðamálastofa búi yfir þeim gögnum og geti miðlað þeim til Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið hefur haft samráð við Ferðamálastofu við útfærslu á þessari undanþágu. Það er í kjölfarið hlutverk Ferðamálastofu og viðkomandi fyrirtækja og samtaka að útfæra skilvirkt verklag til að framkvæma það samstarf sem undanþága þessi heimilar.

Mun Samkeppniseftirlitið óska eftir upplýsingum frá Ferðamálastofu um umfang og áhrif aðgerða, þegar þær hafa verið úrfærðar frekar.

III.

Ákvörðunarorð:

„Í samræmi 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið hér með ferðaskrifstofum með starfsleyfi frá Ferðamálastofu undanþágu fyrir samstarfi sem miðar að því að tryggja að viðskiptavinir þeirra komist til síns heima og takmarka tjón sem hljótast mun af því fordæmalaus ástandi sem stafar af heimsfaraldri af völdum COVID-19.

Undanþágan er veitt með eftirfarandi skilyrðum sem falla að þeirri lýsingu sem samtökin hafa gefið á aðgerðunum:

- 1. Samstarfið er bundið þeim skilyrðum að Ferðamálastofa meti samstarfið nauðsynlegt hverju sinni og að stofnunin sé þátttakandi eða sé gefinn kostur á að vera þátttakandi í öllum samskiptum sem lúta að samstarfinu.**
- 2. Umrætt samstarf og samskipti á milli fyrirtækjanna skal afmarkað við markmið samstarfsins, líkt og því er lýst í ákvörðun þessari. Þannig tekur undanþágan ekki til samræmingar á verði eða þjónustu umfram það sem óhjákvæmilegt er til þess að verja hagsmuni ferðamanna.**
- 3. Gæta skal að því að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar, um önnur atriði en undanþágan nær til, berist ekki á milli fyrirtækjanna.**
- 4. Halda skal skrá yfir samskipti sem falla undir undanþáguna, í samræmi við form sem Samkeppniseftirlitið leggur til.**
- 5. Við lok samstarfsins verði teknar saman upplýsingar um umfang og áhrif aðgerðanna og þær kynntar Samkeppniseftirlitinu.**

Undanþágan gildir til 10. maí 2020.

Ferðamálastofu er jafnframt heimilt að kalla saman aðra ferðapjónustuaðila til þess að meta hvernig brugðist skuli að öðru leyti við áhrifum heimsfaraldurs



COVID-19 veirunnar á ferðapjónustuna, neytendamarkaðinn og efnahagslífið almennt.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson