

## Kaup Travel Connect hf. á Iceland Unlimited ehf.

### I. Málsmeðferð

1. Þann 8. júní 2023 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhugaðan samruna Travel Connect hf. (hér eftir „Travel Connect“) og Iceland Unlimited ehf. (hér eftir „Iceland Unlimited“) með samrunaskrá í samræmi við 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og viðauka I við reglur nr. 1390/2020 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum.
2. Samrunatilkynningin var fullnægjandi og byrjuðu frestir til að rannsaka samrunann að líða þann 9. júní 2023. Fyrir tilkynningu samrunans höfðu aðilar verið í samskiptum við Samkeppniseftirlitið og sent drög að samrunatilkynningu. Við athugun á samrunanum leit Samkeppniseftirlitið til upplýsinga í samrunaskrá, fyrirliggjandi gagna og fyrri ákvarðana eftirlitsins, auk þess var hagsmunaaðilum og samkeppnisaðilum gefin kostur að tjá sig um samrunann.

### II. Samruninn

3. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum 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 Travel Connect á Iceland Unlimited felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga
4. Í samrunaskrá segir að Travel Connect (áður Nordic Visitor hf.) sé fyrirtæki sem starfi á innlendum og erlendum markaði fyrir ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur sem sjái um skipulagðar alferðir til Norður-Evrópu, þ.á.m. Íslands, annarra Norðurlanda, Svalbarða og Bretlandseyja, og sú þjónusta sé einkum rekin á vettvangi eftirtalinna dótturfélaga Travel Connect:
  - a) Nordic Visitor ehf.: Ferðaskrifstofa sem sjái að sögn samrunaaðila um skipulagningu á alferðum til Norður-Evrópu, þ.á.m. Íslands, annarra Norðurlanda, Svalbarða og Bretlandseyja. Aðalstarfsemi Nordic Visitor sé sala á skipulögðum ferðum til neytenda (e. business to consumer, B2C).
  - b) Terra Nova ehf.: Ferðaskrifstofa sem sjái að sögn aðila um skipulagningu á alferðum til alþjóðlegra endursöluaðila á ferðum til Íslands og Grænlands (e. business to business, B2B).
  - c) Iceland Travel ehf.: Ferðaskrifstofa sem sjái um skipulagningu á alferðum til alþjóðlegra endursöluaðila á ferðum til Íslands og Grænlands (e. business to business, B2B).



5. Travel Connect fari að sögn samrunaaðila einnig með yfirráð yfir Nordic Visitor Sweden AB sem reki sölustarfsemi Nordic Visitor í Svíþjóð. Nordic Visitor Norway AS sé einnig innan samstæðunnar en samkvæmt samrunaaðilum sé engin starfsemi í því félagi. Nordic Visitor Ltd., UK sem reki sölustarfsemi Nordic Visitor í Bretlandi. Þá eigi Travel Connect einnig Land og Lóðir ehf. sem sé eignarhaldsfélag sem eigi og reki Magma Hótel við Kirkjubæjarklaustur. Loks sé Travel Connect eigandi 72% eignarhlutar í Forest Cat Travel ehf., en aðalstarfsemi félagsins felist í sölu á skipulögðum ferðum til kínverskra neytenda.
6. Í samrunaskrá kemur fram að Travel Connect sé í eigu núverandi og fyrrverandi starfsmanna Travel Connect samstæðunnar fyrir utan AU1 ehf. sem sé eignarhaldsfélag í eigu Umbreytingar I slhf. sem sé framtakssjóður sem Alfa Framtak hf. reki og stýri.
7. Í samrunakrá kemur loks fram að Iceland Unlimited sé félag sem selji neytendum alferðir til Íslands, Grænlands og Færeyja (e. business to consumer, B2C). Höfuðstöðvar félagsins séu á Íslandi og félagið með 6 starfsmenn sem allir séu með starfstöð á Íslandi. Eini eigandi Iceland Unlimited sé Jón Gunnar Benjamínsson sem jafnframt er stofnandi fyrirtækisins.

### III. Markaðir málsins

8. Við mat á samruna verður samkvæmt samkeppnislögum að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Hér verður fjallað um markaði málsins og áætlaða hlutdeild. Í kjölfarið verður lagt mat á áhrif samrunans. Af hálfu samrunaaðila er á því byggt í samrunaskrá að samrunaaðila séu með starfsemi í ferðapjónustu, og vísa til þess að í evrópskum samkeppnisrétti hafi verið litið svo á að virðisikeðjan í ferðapjónustu sé einkum á þremur sigum:
  - Ferðapjónustubirgjar (e. travel suppliers); sem eiga og/eða reka sjálfir undirliggjandi þjónustustarfsemi, s.s. flugfélög, rútufyrirtæki, bílaleigur, rekstraraðilar hótél- eða gisti, eða afþreyingarþjónustu o.s.frv.;
  - Ferðaskipuleggjendur (e. tour operators); sem búa til vörur á sviði ferðapjónustu með því að kaupa einstaka þjónustubætti frá ferðapjónustubirgjum og binda þá saman í ferðapakka;
  - Ferðaskrifstofur (e. travel agencies), sem dreifa ferðapjónustu eða þjónustupökkum beint til viðskiptavina (hvort heldur sem er fyrirtækja eða ferðamanna).
9. Þá telja samrunaaðilar að mikil skörun sé milli framangreindra þrepa í virðisikeðjunni og bæði mikil bein samkeppni, sem og óbeint samkeppnislegt aðhald, á milli aðila sem annars teljist öllu jafna til mismunandi þrepa virðisikeðjunnar hér að ofan. Þá hafi að mati samrunaaðila sömuleiðis orðið umtalsverðar breytingar á hefðbundinni ferðapjónustu, sölu, markaðssetningu, bókun o.fl., með auknum tækniframförum og breyttri markaðssetningu.
10. Samrunaaðilar vísa til þess að Samkeppniseftirlitið hafi áður skilgreint markað fyrir ferðaskrifstofur í heildsölu og smásölu, sbr. ákvörðun eftirlitsins nr. 6/2020 er varðaði samruna Travel Connect (þá Nordic Visitor) og Terra Nova, og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2021 er varðaði samruna Travel Connect (þá Nordic Visitor) og Iceland Travel. Samrunaaðilar starfi bæði í heildsölu og smásölu, en Nordic Visitor og Iceland Unlimited eigi fyrst og fremst í beinum viðskiptum við neytendur en Terra Nova og Iceland Travel eiga fyrst og fremst viðskipti við endursöluaðila. Í samrunaskrá kemur einnig fram að samrunaaðilar telji ekki rétt að greina markaðinn niður eftir því hvort þjónustan sé seld til milligönguaðila eða beint til neytenda en benda þó á þessar mismunandi áherslur í rekstri fyrirtækjanna.



11. Í tengslum við framangreinda skilgreiningu, ferðaskrifstofur í heildsölu og smásölu byggja samrunaaðilar á því að ekki sé ástæða til að skilgreina ferðaskrifstofur þröngt. Alþjóðleg stórfyrirtæki eins og t.d. Booking.com, Expedia og fjöldi líkra aðila (e. Online Travel Agencies – „OTA“) hafi gríðarleg áhrif á starfsemi samrunaaðila og þar með þann markað sem þeir starfa á. Þau selji margvíslegar íslenskar ferðaafurðir og geta þeir sem þangað leita keypt sér flug, hótél, bílaleigubíl, afþreyingu og hvað eina sem þeir kjósi við skipulagningu eigin ferða að mati samrunaaðila. Því verði ekki litið framhjá samkeppnislegu aðhaldi og áhrifum „OTA“ þar sem báðar tegundir fyrirtækja séu milliliðir á ferðabjónustumarkaði, þ.e. söluaðilar bjónustu við fólksflutninga, gistingu og afþreyingu sem aðrir sjá um að veita.
12. Að mati samrunaaðila sé brýnt að líta til skörunar og samkeppnislegs aðhalds milli annars vegar ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjanda, sem ekki annast eða framleiða sjálfir þá bjónustu sem þeir eru að selja samsett (svo sem akstur, gistingu og afþreyingu) og hins vegar birgjanna eða bjónustuveitendanna sem framleiða og selja ferðirnar sjálfir. Ekki sé rökrétt að gera skarpan greinamun á þar sem neytendur og aðilar á sviði ferðabjónustu gerir ekki slíkan mun að mati samrunaaðila. Samrunaaðilar telja að líta verði heildstætt til framangreindra sjónarmiða og takmörkuð áhrif samrunans blasi við sé svo gert.
13. Um skilgreiningu landfræðilegs markaðar vísa samrunaaðilar til þess að Samkeppniseftirlitið hafi áður skilgreint landsbundinn landfræðilegan markað fyrir ferðaskrifstofur sem Ísland, t.d. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2021 *Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf.*<sup>1</sup> Samrunaaðilar byggja þó á því að þeir selji og markaðssetji bjónustu sína til erlendra ferðamanna og erlendra ferðaskrifstofa. Þar eigi þeir í harðri samkeppni við mikinn fjölda alþjóðlegra fyrirtækja um viðskipti við ferðamenn, sem eigi óteljandi kosta vól. Þá nefna samrunaaðilar að eftirspurn eftir ferðum til Norður-Evrópu, þ.á.m. til Íslands, sé alþjóðleg og sömuleiðis framboð á þeirri bjónustu sem samrunaaðilar veita. Áðurnefnd stór erlend fyrirtæki (OTA) veiti samkeppnislegt aðhald án þess að veita bjónustu með nákvæmlega sama hætti og samrunaaðilar, og slík fyrirtæki séu því í reynd í beinni samkeppni við aðila og á sama markaði í huga þeirra sem neyti bjónustunnar. Verði landfræðilegur markaður talinn bundinn við Ísland telja samrunaaðilar það þó ekki hafa úrslitabýðingu um mat á áhrifum samrunans á samkeppni því þau verði eftir sem áður lítil, ef nokkur að þeirra mati.
14. Samandregið byggja samrunaaðilar á því að áhrifa samrunans gæti, í þrengsta skilningi, á markaði fyrir ferðaskrifstofur sem sjá um skipulagðar alferðir og hópaferðir til Íslands. Að mati samrunaaðila verði áhrif samrunans aftur á móti lítil sem enginn, þótt þeir starfi á sama markaði, hvort sem stuðst sé við víðari eða þrengri markaðsskilgreiningu. Mikil og hörð alþjóðleg samkeppni ríki um viðskipti við ferðamenn og almennt töluverð skörun á milli tegunda fyrirtækja í ferðabjónustu, þannig að samkeppnislegt aðhald berst úr ýmsum áttum. Að mati samrunaaðila sé ekki vafi á því að bókun og sala ferða til erlendra ferðamanna í gegnum alþjóðlega bókunarvefi, eða hvers kyns OTA aðila, eða þá beint hjá bjónustuveitendum (birgjum samrunaaðila hérlendis, nýtist sem staðgönguþjónusta við þá bjónustu sem samrunaaðilar veita sem ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur í skilningi samkeppnisréttar.
15. Í málum sínum hefur framkvæmdastjórn ESB greint á milli ferðaskrifstofa sem bjóða upp á ferðir í smásölu (e. travel retail agencies) og ferðaskipuleggjenda í heildsölu (e. wholesale travel agencies eða tour operators). Ferðaskrifstofur hérlendis sem selja ferðir í smásölu frá Íslandi bjóða upp á bjónustu sem þær selja beint til neytenda, s.s. flug, gistingu og tengda bjónustu. Þá bjóða ferðaskrifstofur einnig upp á ferðir til Íslands eða skipulagðar ferðir á Íslandi og á það að mestu við um samrunaaðila. Ferðaskrifstofur eða ferðaskipuleggjendur sem bjóða upp á ferðir

<sup>1</sup> Sjá hér: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2021/Akvordun-39-2021.pdf>.



í heildsölu, skipuleggja og selja slíkar ferðir til milligönguaðila, yfirleitt erlendra ferðaskrifstofa sem endurselja slíkar ferðir til erlendra ferðamanna.

16. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2020, *Samruni Nordic Visitor hf. og Terra Nova Sól ehf.*<sup>2</sup>, taldi eftirlitið markað málsins vera markað fyrir ferðaskrifstofur sem skipta mætti í heildsölu og smásölu. Jafnframt tók eftirlitið fram að færa mætti rök fyrir því í málinu að skipta markaðnum upp í tvo hluta; annars vegar ferðir til Íslands og hins vegar ferðir frá Íslandi sem fyrst og fremst væri beint að Íslendingum. Í ljósi þess að það hafði ekki áhrif á niðurstöðu málsins tók Samkeppniseftirlitið ekki endanlega afstöðu til skilgreiningar undirmarkaða í málinu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2021, *Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf.*<sup>3</sup> tók Samkeppniseftirlitið heldur ekki endanlega afstöðu til skilgreiningar undirmarkaða á markaði fyrir ferðaskrifstofur á skipulögðum ferðum til og frá Íslandi, en taldi eftirlitið möguleika að skipta markaðnum upp eftir m.a. sölustigum.
17. Fyrir liggur í málinu að samrunaaðilar starfa bæði sem ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur samkvæmt samrunaskrá og vöruúrvali félaganna. Eru samrunaaðilar því bæði á smásölu og heildsölustigi, en vöruúrval og þjónusta þeirra felst aðallega í skipulögðum ferðum til Íslands eða á Íslandi sem ætlaðar eru erlendum ferðamönnum eða erlendum ferðaskrifstofum til endursölu. Í samræmi við fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins er það mat eftirlitsins að samrunaaðilar starfi á markaði fyrir ferðaskrifstofur, þ.e. sölu innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum ferðum til og frá Íslandi. Þá er mögulegt að skipta markaðnum upp eftir sölustigum, þ.e. smásölu ferðaskrifstofa og heildsölu ferðaskipuleggjanda, þar sem skörun virðist vera í starfsemi samrunaaðila á báðum sölustigum.
18. Jafnframt kemur til greina að skipta vörumarkaðnum í frekari undirmarkaði að mati Samkeppniseftirlitsins, svo sem eftir ferðastraumi eins og minnst var á í áður nefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2020; nánar tiltekið eftir því hvort umræddar ferðir séu ætlaðar erlendum ferðamönnum, þ.e. ferðir til Íslands eða á Íslandi annars vegar, eða ferðir frá Íslandi aðallega ætlaðar íslenskum ferðamönnum, og eftir atvikum eftir því hvort skipulagðar ferðir séu með eð án leigu- eða áætlunarflugi. Loks hefur framkvæmdastjórn ESB fjallað um mögulegan greinarmun á ferðum eftir tegundum þeirra eða eftir tilteknum áfangastöðum eða hópi áfangastaða, þar sem staðganga kunni að vera milli áfangastaða á tilteknum svæðum eða löndum sem rekja megi til margvíslegra sameiginlegra einkenna þeirra, með þeim afleiðingum að markaður ferðaskipuleggjenda skiptist mögulega upp í áfangastaði í Suður-Evrópu, Norður-Evrópu o.s.frv.<sup>4</sup> Í ljósi þess að það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins er að mati Samkeppniseftirlitsins ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til nánari afmörkunar þjónustu- eða vörumarkaðar málsins.
19. Í málum sínum hefur framkvæmdastjórnin skilgreint markað fyrir ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur sem landsmarkað, þar sem starfandi ferðaskrifstofur, jafnvel þó þær selji ferðir sínar í fleiri en einu landi, markaðssetji og auglýsi ferðir sínar sérstaklega í hverju landi fyrir sig. Þá séu ferðaskipuleggjendur í starfsemi sinni virkir í tilteknu landi eða áfangastað. Í samkeppni við skipulagningu ferða séu þeir bornir saman við starfsemi og þjónustu annarra skipuleggjenda í viðkomandi landi.<sup>5</sup> Til framangreindra sjónarmiða um landsbundinn markað var jafnframt vísað í áður nefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2020, *Samruni Nordic Visitor hf. og Terra Nova Sól ehf.*

<sup>2</sup> Sjá hér: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2020/06-2020.pdf>.

<sup>3</sup> Sjá hér: <https://samkeppni.is/media/akvardanir-2021/Akvordun-39-2021.pdf>.

<sup>4</sup> Sjá COMP/M.8046, TUI / Transat France.

<sup>5</sup> Sjá t.d. COMP/M.5038, Telefonica / Turmed / Rumbo.



20. Samrunaaðilar sérhæfa sig aðallega í sölu á skipulögðum ferðum til Íslands eða á Íslandi til erlendra ferðamanna eða endursöluaðila eins og áður hefur komið fram, og má því færa rök fyrir því að starfsemi samrunaaðila tilheyri að einhverju leyti erlendum landsbundnum mörkuðum á sviði ferðaþjónustu. Af samrunaskrá og fyrirliggjandi gögnum málsins má aftur á móti ráða að tilgangur samrunans sé m.a. breikkun á þjónustu og vöruúrvali kaupanda við ferðaskipulagningu og heildsölu á ferðum til Íslands til erlendra aðila, hvar rekstur samrunaaðila skarast að miklu leyti, og atvinnustarfsemi fyrirtækjanna eða þjónusta þeirra fer í reynd fram á Íslandi þar sem áhrifum samrunans kann að gæta. Að mati Samkeppniseftirlitsins gefur athugun málsins, í ljósi fyrri úrlausna samkeppnisyfirvalda, því til kynna að landfræðilegur markaður málsins sé Ísland.<sup>6</sup>

#### IV. Niðurstaða

21. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort að 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 efnahaglega 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 keppnauta, viðskiptavina og neytenda.
22. Í samrunaskrá segir að samrunaaðilar telji litlar eða engar líkur á því að þeir séu í markaðsráðandi stöðu á skilgreindum markaði málsins. Ekki verði litið framhjá erlendum keppnautum en þeir séu sífellt að verða fyrirferðarmeiri. Fær það einnig stoð í umsögn eins aðila í ferðaþjónustumarkaði hérlendis í umsagnarferli Samkeppniseftirlitsins að umsvif erlendra ferðaskrifstofa hafi aukist. Af þeim sökum og miðað við fjölda ferðamanna á vegum hvors samrunaaðila um sig miðað við heildarfjölda ferðamanna hérlendis, og að teknu tilliti til veltu samrunaaðila, séu samkeppnisleg áhrif samrunans að mati samrunaaðila hverfandi, ef nokkur yfir höfuð. Samrunaaðilar benda sérstaklega á að Iceland Unlimited sé mjög lítið fyrirtæki á markaðnum. Heildarvelta þess sé aðeins um 2% af heildarveltu Travel Connect samstæðunnar.
23. Þá gaf Samkeppniseftirlitið keppnautum og helstu hagsmunaaðilum kost á að tjá sig um samrunann með umsagnarferli. Bárust engar athugasemdir við viðskiptin eða áhyggjur um möguleg neikvæð áhrif samrunans.
24. Á grundvelli fyrirliggjandi gagna og þeirra upplýsinga sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað er það mat eftirlitsins að markaðshlutdeild samrunaaðila sé að öllum líkindum með þeim hætti að samruninn hafi ekki í för með sér skaðlega samþjöppun umfram viðurkennd viðmið samkeppnisréttar. Hefur þá ekki verið tekið tillit til til erlendra samkeppni eða aðhalds vegna mögulegra milliliðslausra viðskipta neytenda við ferðabirgja og framleiðendur sem dregur úr markaðsstyrk samrunaaðila eða setur hinu sameinaða fyrirtæki óneitanlega skorður. Þá hefur rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki leitt í ljós önnur neikvæð áhrif vegna samrunans sem réttlæta mögulega íhlutun af hálfu eftirlitsins. Í fyrri ákvörðunum eftirlitsins í tengslum við Travel Connect (þá Nordic Visitor) hafa rannsóknir ekki leitt í ljós vísbendingar um að félagið sé markaðsráðandi. Í ljós fyrirliggjandi gagna, þróunar á markaði sem og smæðar Iceland Unlimited er ekkert sem bendir til þess í máli þessu að sá samruni sem hér sé til umfjöllunar breyti fyrra mati eftirlitsins um stöðu félagsins. Í fyrrnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2020 var jafnframt talið að litlar aðgangshindranir væru að markaðnum og hafa ekki komið fram nein gögn sem breyta því að mati.

<sup>6</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 39/2021, *Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf.*



25. Í ljósi alls framangreinds verður að mati Samkeppniseftirlitsins ekki séð að samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga, þannig að íhlutunar sé þörf af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Mun Samkeppniseftirlitið því ekki hafast frekar að vegna samrunans og lýkur meðferð málsins því á fyrsta fasa.

## V. Ákvörðunarorð:

**„Kaup Travel Connect hf. á öllu hlutafé í Iceland Unlimited ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til að hafast frekar að í máli þessu.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson