

Frekari endurskoðun skilyrða vegna samruna Ferðaskrifstofu Íslands ehf. og Heimsferða ehf.

I. Samantekt og málsmeðferð

- Pann 30. september 2024 barst Samkeppniseftirlitinu beiðni frá Ferðaskrifstofu Íslands ehf. (hér eftir „FÍ“) um endurupptöku ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2022, sem varðaði samruna fyrirtækisins og Heimsferða ehf. Skilyrði ákvörðunarinnar byggja á sátt Samkeppniseftirlitsins og FÍ, dags. 22. apríl 2022.
- FÍ hefur áður óskað eftir endurupptöku ákvörðunarinnar, sbr. ákvörðun eftirlitsins nr. 1/2024, þar sem fallist var á fella úr gildi skilyrði ákvörðunarinnar sem sneru að heildsölu á flugsætum til annarra ferðaskrifstofa sem eru keppinautar FÍ og Heimsferða. FÍ óskar nú eftir að önnur skilyrði ákvörðunarinnar verði jafnframt felld úr gildi en það eru einkum ákvæði 5. og 6. gr. sáttarinnar sem varða eignatengsl og samstarf sameinaðs fyrirtækis og Icelandair sem er stærsti flugrekandi á Íslandi og helsti keppinautur sameinaðs fyrirtækis bæði á markaði fyrir ferðaskrifstofur og í framleiðslu á flugsætum til og frá Íslandi.
- Það er mat Samkeppniseftirlitsins að tilefni sé til þess að endurskoða enn frekar þau skilyrði sem sett voru í tengslum við ákvörðun nr. 10/2022. Samruninn var til rannsóknar á miklum óvissutíma í ferðabjónustu vegna heimsfaraldurs Covid-19 og frá þeim tíma sem samruninn var samþykktur með skilyrðum hafa orðið umtalsverðar breytingar á markaðnum og flugframboði til helstu áfangastaða FÍ. Þannig hafa áætlunarflugfélögin Icelandair og Play aukið framboð sitt til þess sem kalla mætti sólaráfangastaða á undanförunum árum á sama tíma og eigin framleiðsla FÍ á flugsætum hefur dregist saman. Á sama tíma hefur hlutdeild sameinaðs fyrirtækis, FÍ og Heimsferða, í sölu á svokölluðum pakkaferðum dregist saman og er frá árinu 2023 orðin lægri en 30%.
- Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á markaðnum er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að tilefni sé til þess *annars vegar* að fella úr gildi ákvæði 6. gr. skilyrðanna, sem kveður á um takmarkanir á samstarfi FÍ og Icelandair. *Hins vegar* sé tilefni til þess að fallast á breytingar á 5. gr. skilyrðanna sem felast í framlengingu á fresti sem Sólvöllur ehf. fyrirtæki eiganda FÍ hefur til að selja eignarhlut sinn í Icelandair.
- Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með FÍ, leitað upplýsinga og sjónarmiða frá fyrirtækinu og aflað gagna um þróun þeirra markaða sem fyrirtækið starfar á. Á fundi þann 30. janúar 2025 kvaðst eigandi FÍ fallast á þá niðurstöðu sem kynnt er í ákvörðuninni.



II. Ákvæði sáttarinnar

6. Þau skilyrði sáttarinnar frá 22. apríl 2022 sem FÍ óskar eftir endurupptöku á er að finna í 5. og 6. gr. hennar og varða eignatengsl og samstarf sameinaðs fyrirtækis og Icelandair. Icelandair og FÍ eru keppinautar og rekur Icelandair m.a. ferðaskrifstofuna Vita.
7. Líkt og áður segir hafði FÍ áður óskað eftir endurupptöku sáttarinnar, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2024. Með þeirri ákvörðun voru felld úr gildi ákvæði sáttarinnar sem vörðuðu heildsölu FÍ á flugsætum til annarra ferðaskrifstofa. Höfðu þau skilyrði ekki náð markmiði sínu, enda var afar takmörkuð eftirspurn eftir heildsölunni.
8. Í 5. gr. sáttarinnar er fjallað um eignarhald Sólvallar ehf., félags eiganda FÍ, á hlutfé í Icelandair Group hf.:

Sólvöllur ehf., sem er eigandi að hlutfé í Icelandair Group hf., skuldbindur sig til þess að selja allan hlut sinn innan [...]¹ frá undirritun sáttar þessarar. Þar til hluturinn er seldur er Sólvelli ehf. óheimilt að beita atkvæðisrétti á aðal- og hluthafafundum Icelandair Group hf. hvað eignarhlutinn varðar eða veita þriðja aðila umboð til að beita atkvæðisréttinum. Forsvarsmanni Sólvallar ehf., Pálma Haraldssyni og aðilum honum tengdum, er óheimilt að setjast í stjórn Icelandair Group hf., hafa nokkur afskipti af rekstri Icelandair Group hf. eða afla upplýsinga um reksturinn í krafti hlutafjáreignar sinnar. Skal Sólvöllur ehf. tilkynna Icelandair Group hf. skriflega um framangreint og senda afrit þeirrar yfirlýsingar til Samkeppniseftirlitsins.

Með aðilum honum tengdum er átt við eiginkonu hans og niðja, maka þeirra og aðila sem eru skyldir þessum aðilum eða mægðir, þ.e. í beinan legg eða til hliðar.

9. Í 6. gr. sáttarinnar er fjallað um takmarkanir á samstarfi FÍ við Icelandair Group hf.:

Helsta markmið samrunans er að tryggja sjálfstæða framleiðslu flugsæta á vegum FÍ. Til að stuðla að samkeppnislegu sjálfstæði skuldbindur FÍ sig til að eiga ekki í samstarfi við Icelandair Group hf. um framleiðslu og sölu á pakkaferðum. Í einstökum undantekningartilvikum er FÍ heimilt að eiga viðskipti við Icelandair Group hf. Slík undantekningartilvik eru (i) þegar FÍ er nauðsynlegt að kaupa stök flugsæti til að standa við þegar gerðar skuldbindingar gagnvart kaupanda á pakkaferð; (ii) FÍ kaupir stök flugsæti til annarra áfangastaða Icelandair vegna viðskiptaferða eða almennrar sætissölu til farþega sem velur flugsætið í sjálfstæðri eða blandaðri bókun (e. dynamic packaging) og (iii) tilfallandi leigu á heilli flugvél frá Icelandair Group hf. eða dótturfélögum þess, óháð áfangastað. Viðskipti vegna liða (i) og (iii) mega ekki vera umfangsmeiri en sem nemur [...]² af heildarframboði FÍ á hverju ferðatímabili.

III. Sjónarmið FÍ

10. Það er mat FÍ að umfangsmiklar breytingar hafi orðið á þeim mörkuðum sem fyrirtækið starfar á frá þeim tíma þegar sáttin var gerð í apríl 2022. Fyrir liggir að sú þróun, sem átt hefur sér stað í kjölfar ákvarðana nr. 10/2022 og nr. 1/2024, sýni að staða FÍ sé langt frá því að vera sú sem lá til grundvallar sáttinni.
11. FÍ vísar til þess að Icelandair Vita og Play selji í dag pakkaferðir. Þannig hafi orðið alger sambætting á ferðaskrifstofunni Vita og Icelandair. Icelandair bjóði nú upp á ferðir, þar sem

¹ Trúnaður.

² Trúnaður.



búið sé að samþætta flug og gistingu, og stundum aðra affreyningu eins og golf, skíði auk ýmiss konar sérferða. Allar þessar pakkaferðir séu nú í boði á vefsíðunni www.icelandair.is. Sömu sögu sé að segja af Play sem hafi um hríð boðið pakkaferðir í samstarfi við booking.com. Það samstarf hafi ekki verið til staðar þegar ákvörðun 10/2022 var tekin. Nýlega virðist hafa orðið breytingar þar á en á heimasíðu Play sé kominn tengill á pakkaferðir sem eru í samstarfi við lastminute.com.

12. FÍ bendir jafnframt á framboðsaukningu flugfélaga til helstu áfangastaða FÍ. Frá árinu 2022 hafi FÍ dregið verulega úr framboði, einkum vegna gríðarlegs framboðs af hálfu áætlunarflugfélaganna, sem oft á tíðum bjóði flugsæti til þessara staða langt undir framleiðslukostnaði.
13. Árið 2022 hafi verið 252 flugferðir á vegum FÍ, þar af 218 til sólaráfangastaða. Árið 2023 voru þær 170 og farið fækkandi. Icelandair hafi hins vegar flogið rúmlega tvöfalt oftar til sólaráfangastaða á árinu 2022 (497) en það hafði gert árinu áður (227). Árið 2023 voru flugin 644 hjá Icelandair. Þess megi geta að fyrir heimsfaraldurinn hafi Icelandair varla flogið til sólaráfangastaða í Evrópu í áætlunarflugi.
14. Miðað við áætlun sumarið 2025 muni Play fljúga 26 sinnum á viku til sólaráfangastaða en FÍ aðeins [...]³ sinnum í viku að hámarki. Þá hafi sætanýting bæði Icelandair og Play til þessar áfangastaða verið mjög góð og markaðurinn í raun stækkað töluvert með fleiri brottförum Íslendinga á þessa áfangastaði.
15. Loks hafi orðið töluverð fjölgun ferðaskrifstofa á undanförunum árum og hlutdeild þeirra aukist á sama tíma og hlutdeild FÍ hafi dregist saman.
16. Þar sem hlutdeild FÍ hafi breyst jafn mikið og raun beri vitni á undanförunum misserum séu engar forsendur lengur til að viðhalda skilyrðum, sem að því er best verði séð vinni gegn markmiðum samkeppnislaga. Samþjöppun á markaðnum hafi minnkað vegna aukinnar hlutdeildar annarra ferðaskrifstofa. Þar af leiðandi sé ekki lengur hætta á þeirri samhæfingu sem Samkeppniseftirlitið taldi geta leitt af samrunanum á sínum tíma og var forsenda skilyrðanna.
17. Burtséð frá því sé hlutafjäreign Sólvallar ehf. eingöngu í fjárfestingarskyni og bréfin verði seld um leið og viðunandi ávöxtun hefur fengist. Gengi bréfa í Icelandair Group hf. hafi hins vegar þróast með neikvæðum hætti frá fjárfestingunni.

IV. Niðurstaða

18. Við úrlausn málsins hefur Samkeppniseftirlitið litið til framangreindra sjónarmiða og upplýsinga sem FÍ hefur veitt við rannsókn málsins. Eftirlitið hefur jafnframt sjálft aflað ganga um þróun í framboði á flugsætum og á markaðnum fyrir pakkaferðir, líkt og hann var skilgreindur í ákvörðun nr. 10/2022. Þessar upplýsingar sýna að breytingar hafa orðið sem draga úr þeim samkeppnislegu vandkvæðum og þörf á skilyrðum sem fjallað var um í ákvörðuninni.
19. Þannig hefur framboð áætlunarflugfélaga, og jafnframt annarra ferðaskrifstofa, á flugsætum til helstu áfangastaða FÍ aukist umtalsvert á undanförunum árum. Á sama tíma hefur eigin framleiðsla FÍ á flugsætum dregist saman. Þá hefur orðið töluverð fjölgun á ferðaskrifstofum sem bjóða upp á pakkaferðir í samkeppni við FÍ og Heimsferðir. Tölur um veltu fyrir árið 2023

³ Trúnaður.



sýna að hlutdeild FÍ sölu á pakkaferðum hefur farið minnkandi og var hlutdeild FÍ orðin lægri en 30% miðað við þær upplýsingar sem aflað var.

20. Þrátt fyrir þessar breytingar sem orðið hafa á markaði málsins er ljóst að hlutdeild FÍ og Icelandair Vita, helsta keppinautar fyrirtækisins, er áfram umtalsverð og mun meiri en næstu keppinauta þar á eftir. Af þeim sökum, og í ljósi eignatengsla á milli FÍ og Icelandair, er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé tilefni til þess að fella skilyrðin að öllu leyti úr gildi.
21. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að tilefni er til þess *annars vegar* að fella úr gildi ákvæði 6. gr. skilyrðanna, sem kveður á um takmarkanir á samstarfi FÍ og Icelandair. Ástæða þess eru einkum breytingar í framboði á flugsætum en jafnframt þróun í hlutdeild keppinauta í sölu á pakkaferðum. *Hins vegar* er tilefni til þess að fallast á breytingar á 5. gr. skilyrðanna sem felast í framlengingu á fresti sem Sólvöllur ehf., fyrirtæki eiganda FÍ, hefur til að selja eignarhlut sinn í Icelandair. Að mati Samkeppniseftirlitsins er áfram mikilvægt að hugað sé að samkeppnislegu sjálfstæði FÍ gagnvart Icelandair Vita og að meðferð Sólvallar ehf. á eignarhlut sínum í félaginu taki mið af því.

V. Ákvörðunarorð:

„Ákvæði 6. gr. þeirrar sáttar sem fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2022 eru felld úr gildi. Sölufræstur samkvæmt 5. gr. sáttarinnar er framlengdur um [...]“⁴.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

⁴ Trúnaður.