



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagur, 18. september, 2015

Ákvörðun nr. 24/2015

Aðgerðir til að styrkja samkeppni í ferðaþjónustu – sátt við Samtök ferðaþjónustunnar vegna 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga.

I.

Upphaf máls og málsmeðferð

Í ákvörðun þessari er lýst sátt sem Samtök ferðaþjónustunnar (hér eftir SAF) hafa gert við Samkeppniseftirlitið, sem miðar að því að koma í veg fyrir, háttsemi á vettvangi SAF, sem fer gegn banni 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga við því að samtök fyrirtækja ákveði eða hvetji til samráðs. Þau fyrirmæli sem sett eru fram í ákvörðunarorðum stuðla jafnframt að því að ferðaþjónusta sé reist á stoðum heilbrigðrar samkeppni, til hagsbóta fyrir neytendur og efnahagslífið í heild.

Að undangenginni rannsókn sendi Samkeppniseftirlitið SAF andmælaskjal í lok árs 2013, þar sem þeirri frumniðurstöðu eftirlitsins var lýst að SAF hefði farið gegn 12. gr. samkeppnislaga. Í framhaldi af því óskaði SAF eftir sáttarviðræðum og var sátt undirrituð 1. apríl 2015.

Upphaf þessa máls má rekja til þess að Samkeppniseftirlitið ákvað, að eigin frumkvæði, að taka til athugunar almenna alferðaskilmála SAF þar sem eftirlitið taldi að einstakar greinar skilmálanna kynnu að brjóta í bága við 12., sbr. 10. gr., samkeppnislaga. Gögn sem aflað var í kjölfarið gáfu vísbendingar um að SAF hefði brotið gegn samkeppnislögum á ýmsum sviðum ferðaþjónustunnar, einkum á ferðaskrifstofumarkaði, hótél- og veitingamarkaði og á bílaleigumarkaði. Í því ljósi aflaði Samkeppniseftirlitið heimildar héraðsdóms til að gera húsleit hjá SAF. Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. mars 2007 var eftirlitinu veitt heimild til að gera slíka leit hjá SAF, auk þess að veitt var heimild til húsleitar hjá tveimur fyrirtækjum á ferðaþjónustumarkaði og dótturfyrirtækjum þeirra, alls fimm fyrirtækjum. Húsleit hjá þessum aðilum öllum var framkvæmd þann 2. mars 2007 þar sem fjöldi gagna voru haldlögð og afrit tekin af gögnum sem geymd voru á tölvutæku formi.

Athugun á þeim gögnum sem voru haldlögð í húsleitinni þann 2. mars 2007 leiddi til frekari gagnaöflunar og rannsóknar gagnvart m.a. SAF á árinu 2008.

Í lok árs 2008 óskaði Samkeppniseftirlitsins eftir frekari gögnum og upplýsingum frá SAF. Tilefni þess var frétt sem birtist á heimasíðu SAF (Fréttabréf SAF, 16. tölublað, 4.



desember 2008) þar sem fjallað var um námskeið sem SAF, Útflutningsráð og KPMG stóðu fyrir þann 25. nóvember 2008 um gerð áætlana og verðlagningu. Í greininni kom m.a. fram að miklar umræður hafi spunnist í lok fundar „*einkum hvað verðlagningu varðar á vísjáverðum tímum í viðskiptalífinu þessi misserin*“. Samkeppniseftirlitið taldi þetta vísbendingu um að á vettvangi SAF ættu sér enn stað umræður um verðlagsmálefni í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga. Óskaði Samkeppniseftirlitið því eftir ýmsum gögnum, s.s. gögnum tengdum umræddu námskeiði, fundargerðum stjórnar SAF og fagnefnda samtakanna, sem og öllum tölvupóstum sem sendir höfðu verið af SAF eða mótteknir frá félagsmönnum samtakanna allt frá 2. mars 2007¹ fram til þess að bréfið var ritað.

Þar sem gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins tók til mikils fjölda tölvupósta varð samkomulag milli Samkeppniseftirlitsins og SAF um að starfsmaður eftirlitsins kæmi á skrifstofu SAF og tæki afrit af hinum tölvutæku gögnum. Voru gögnin afrituð í janúar 2009.

Eftir ítarlega úrvinnslu þeirra gagna sem Samkeppniseftirlitið aflaði í máli þessu taldi eftirlitið m.a. ástæðu til að ætla að málinu tengdust ætluð brot á ákvæðum samkeppnislaga á íslenskum hótelferðum. Í því ljósi, og með tilliti til þeirra gagna sem þá lágu fyrir, taldi Samkeppniseftirlitið ríka ástæðu til að afla heimildar héraðsdóms til að gera leit hjá ákveðnum ferðaþjónustufyrirtækjum. Voru þær húsleitir framkvæmdar í tveimur áföngum í maí 2009. Frekari upplýsingaöflun átti sér stað í framhaldinu gagnvart viðkomandi hótelferðum. Þannig var óskað eftir útskýringum á efni tölvupósta, ársreikningum, verðupplýsingum o.fl.

Eftir úrvinnslu og rannsókn á mjög viðamiklum upplýsingum og gögnum í tengslum við mál þetta sendi Samkeppniseftirlitið frumniðurstöður sínar til SAF 17. desember 2013. Á grundvelli gagna málsins var það frummat Samkeppniseftirlitsins að þau atvik sem tilgreind voru í því bentu til þess að SAF hefði farið gegn ákvæðum 12., sbr. 10. gr., samkeppnislaga með háttsemi sinni.

SAF var veittur frestur til 1. mars 2014 til að koma að athugasemdum við frumniðurstöður Samkeppniseftirlitsins og afhenda þær upplýsingar sem óskað var eftir.

Þann 6. janúar 2014 óskaði SAF eftir afriti af gögnum þeim sem lágu til grundvallar frummatinu. Umbeðin afrit voru afhent SAF að hluta til þann sama dag og að hluta til stuttu síðar.

Þann 24. janúar 2014 hafði lögmaður SAF samband við Samkeppniseftirlitið og lýsti yfir vilja samtakanna til gangast undir sáttarviðræður við eftirlitið vegna málsins sem og að samtökin vildu stuðla að því að frekari breytingar yrðu á starfseminni til framtíðar. Hófust viðræðurnar í febrúar sama ár og í kjölfar allmargra funda lauk málinu með sátt sem undirrituð var þann 1. apríl 2015. Gerð er grein fyrir henni í ákvörðun þessari.

Á tímabilinu 2010 til 2012 urðu verulegar tafir á meðferð málsins.

¹ Nánar tiltekið frá þeim degi er húsleit Samkeppniseftirlitsins var framkvæmd á skrifstofu SAF.



II.

Niðurstaða

Eins og rakið er hér að framan hafa Samkeppniseftirlitið og SAF gert með sér sátt um niðurstöðu máls þessa. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á brotum SAF á samkeppnislögum er því lokið með þeim hætti sem rakið verður í þessari ákvörðun.

Í 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007, segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að eftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

1. Markaðir málsins og staða SAF á þeim

Eins og kemur fram í úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001, *Ágæti hf., Mata ehf. og Sölufélag garðyrkjumanna svf. gegn samkeppnisráði* og máli nr. 3/2004, *Ker hf., Olíuverslun Íslands hf., Skeljungur og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði*, ráðast skilyrði fyrir því að beita 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga vegna t.d. verðsamráðs eða markaðsskiptingar ekki að öllu leyti af stöðu fyrirtækja á viðkomandi markaði. Er því umtalsverður munur á þýðingu markaðsskilgreiningar eftir því hvort um er að ræða mál sem varða brot á annars vegar 11. gr. samkeppnislaga og hins vegar 10. gr. eða 12. gr. laganna.

Athugun á markaðnum getur hins vegar skipt máli við mat á því hvort minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga eigi við og við mat á alvarleika brotsins við ákvörðun stjórnvaldssekta. Eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur bent á telst samráð því alvarlegra þeim mun stærri sem markaðurinn er sem samráðið nær til. Með svipuðum hætti megi almennt telja samráð alvarlegra eftir því sem staða viðkomandi fyrirtækja er sterkari á markaðnum.

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Hagfræðirök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; annars vegar vöru- og þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

Með vöru- og þjónustumarkaðnum er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs, áformaðrar notkunar o.fl. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar.



Landfræðilegi markaðurinn er það landsvæði þar sem samkeppnisskilyrði fyrir tiltekna vöru eða þjónustu eru sambærileg. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður. Stærð landfræðilegs markaðar veltur m.a. á því að hvaða marki þörf er talin á því að kaupandinn sé í nálægð við seljandann.

SAF eru hagsmunasamtök fjölmargra fyrirtækja sem starfa í ferðapjónustu á Íslandi. Meginhlutverk samtakanna er að gæta sameiginlegra hagsmuna aðildarfélaga sinna. Að jafnaði eru öll helstu og stærstu ferðapjónustufyrirtæki á hverjum undirmarkaði fyrir sig aðilar að SAF. Innan samtakanna hafa gegnum tíðina jafnframt starfað sjö fagnefndir; afþreyingarnefnd, bílaleigunefnd, ferðaskrifstofunefnd, flugnefnd, gististaðanefnd, hópþreifreiðanefnd og veitinganefnd.

Að mati Samkeppniseftirlitsins nær mál þetta til markaðar fyrir ferðapjónustu á vettvangi SAF. Þannig sýna gögn málsins að á vettvangi SAF hafi verið mótuð heildarstefna sem tekur til m.a. verðlagningar og annars samstarfs sem nánar hefur verið útfært á einstökum undirmörkuðum, einkum í viðkomandi fagnefndum samtakanna.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að atvik máls þessa hafa einkum áhrif á eftirtöldum undirmörkuðum ferðapjónustunnar, ásamt heildarmarkaði hennar á vettvangi SAF:

- Ferðaskrifstofumarkaður
- Hótel- og veitingamarkaður
- Bílaleigumarkaður
- Hópferðabifreiðamarkaður

Framangreindar fagnefndir SAF hafa verið skipaðar framkvæmdastjórum eða öðrum stjórnendum fyrirtækja í viðkomandi grein ferðapjónustunnar, þ.e. keppinautum. SAF eru jafnframt ein af átta aðildarsamtökum Samtaka atvinnulífsins. Ber almennt að líta til þess að minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga getur ekki tekið til samtaka fyrirtækja ef innan samtakanna starfa helstu fyrirtæki á viðkomandi markaði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2009, *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Landfræðilegur markaður þessa máls er allt Ísland.

Markaður máls þessa er því heildarmarkaður fyrir ferðapjónustu á Íslandi og staða SAF á þeim markaði, sem hagsmunasamtök allra fyrirtækja sem starfa á þeim markaði, er eðli málsins samkvæmt mjög sterk.

2. Um 10. og 12. gr. samkeppnislaga

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er fyrirtæki skilgreint svo að um geti verið að ræða *einstakling, félag, opinbera aðila og aðra sem stunda atvinnurekstur*. SAF er félag í þessum skilningi, hagsmunasamtök fyrirtækja á ferðapjónustumarkaði, og þannig fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.

Í 10. gr. samkeppnislaga segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur sem þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiði að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra



aðgerða sem áhrif hafi á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti, sbr. a-lið 2. mgr. umrædds ákvæðis.

Ákvæði 10. gr. laganna eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Því er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um framangreind atriði.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja séu bannaðar þegar þær hafa að markmiði að hafa áhrif á t.d. verð. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um verð, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að samræma verð sín. Hvort þessi aðgerð hafi haft þau áhrif í raun að verð hafi verið samræmd skiptir ekki máli í þessu samhengi, enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort samræming takist. Lögskýringargögn með samkeppnislögum styðja þessa túlkun. Þar kemur fram að 10. gr. geri „*ekki þá kröfu að hið ólögmeta samstarf hafi í raun haft áhrif á samkeppnina*“.² Sama túlkun á 10. gr. kemur skýrt fram í dómi Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Ef t.d. samningur hefur ekki að markmiði að raska samkeppni verður að taka til athugunar hvort hann geti haft slík áhrif, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 9/2008 *Hörður Einarsson gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Samkvæmt þessu má ljóst vera að ef fyrir liggur að ákvarðanir samtaka fyrirtækja hafi það að markmiði að raska samkeppni, t.d. vegna þess að þær fjalla um verð, samræmingu skilmála, markaðsskiptingu eða annað þess háttar, skiptir engu þótt þær hafi ekki komist til framkvæmda eða haft áhrif á markaðnum til að um brot á ákvæðinu teljist vera að ræða.

Jafnframt ber að hafa í huga að hugtakið markmið (e. *object*) í 10. gr. samkeppnislaga og í EES/ESB-samkeppnisrétti vísar ekki til huglægrar afstöðu þeirra sem standa að tilteknu samráði. Markmið, t.d. samnings, í skilningi samkeppnisréttarins er þess í stað fundið með því að leggja hlutlægt mat á efni og eðli viðkomandi ráðstafana, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015, Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að 10. gr. samkeppnislaga gerir ekki þá kröfu að sýnt sé fram á ásetning til þess að raska samkeppni og ákvæðið bannar því samráð alveg án tillits til þess hvaða orsakir eða tilgangur kunni að liggja því til grundvallar.

Samningur í skilningi 10. gr. er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið

² Sjá frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 8/1993. Lagt fyrir Alþingi á 125. Lögjafarþingi 1999-2000.



rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Samningur skv. 10. gr. getur þannig verið óundirritaður eða undirritaður, munnlegur eða skriflegur, og þarf ekki að vera bindandi. Tilvist samnings getur birst í hegðun viðkomandi fyrirtækja, t.d. með reglulegum samskiptum um verðlagsmálefni. Um samning er að ræða ef fyrirtæki hafa á einhvern hátt lýst yfir sameiginlegum vilja sínum til að hegða sér á markaði með tilteknum hætti.

Í 10. gr. samkeppnislaga er gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð milli keppinauta, sem ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum.

Um samstilltar aðgerðir getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér samkvæmt fyrirfram gerðri áætlun. Við skýringu á því hvað felst í samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verður að líta til þess grundvallaratriðis að í samkeppni, í skilningi samkeppnisréttarins, felst að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði. Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið eða af þeim leiðir að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinautar á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum. Ganga verður út frá því að fyrirtæki sem starfa á markaði og taka þátt í samstilltum aðgerðum, t.d. viðræðum um hugsanlegar verðbreytingar, hafi hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í slíkum viðræðum þegar þau taka ákvarðanir um eigin aðgerðir á markaðnum, nema að viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.

Af framangreindu leiðir að fyrirtæki gerast sek um samstilltar aðgerðir í skilningi 10. gr. samkeppnislaga ef þau á fundi, í símtali, í bréfi, í tölvupósti eða með öðrum hætti eiga viðræður eða upplýsingaskipti sem hafa þýðingu fyrir verðákvörðun, skiptingu markaða eða önnur atriði sem falla undir ákvæðið.

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringagögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykkt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga...*“. Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Varðandi 12. gr. samkeppnislaga þá er tilgangur hennar að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín sem skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum. Með því að fella samtök fyrirtækja undir samkeppnisreglur er þannig verið að hindra að fyrirtæki komist framhjá banni við t.d. verðsamráði á grundvelli þess forms eða búnings sem samráð þeirra er sett í. Þess vegna er ekki aðeins lagt bann við beinu samráði milli fyrirtækja (samningar/samstilltar aðgerðir) heldur taka samkeppnisreglur einnig til þess þegar fyrirtæki hafi samvinnu á vettvangi eða í gegnum slíkan sameiginlegan aðila.



3. Brot

Eins og fyrr segir eru SAF hagsmunasamtök fyrirtækja sem starfa í ferðapjónustu á Íslandi. Samstarf og umræður milli aðildarfyrirtækja eiga sér stað m.a. innan stjórnar SAF, á aðalfundum og ekki síst á vettvangi fagnefnda samtakanna. Innan samtakanna hafa starfað sjö fagnefndir; afþreyingarnefnd, bílaleigunefnd, ferðaskrifstofunefnd, flugnefnd, gististaðanefnd, hópbifreiðanefnd og veitinganefnd. Einnig hefur falist í starfsemi ýmiss konar upplýsingamiðlun og þjónusta gagnvart aðildarfyrirtækjum.

SAF hefur, í sáttinni við Samkeppniseftirlitið, viðurkennt að í þessari starfsemi hafi samtökin brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga með eftirfarandi aðgerðum:

- Á vettvangi SAF áttu sér stað umræður og samvinna milli aðildarfyrirtækjanna um verð og önnur viðskiptakjör. Átti þetta sér stað á aðalfundum, stjórnarfundum, innan fagnefnda samtakanna og á opnum félagsfundum. SAF tók beinan þátt í þessum aðgerðum.
- SAF safnaði verðupplýsingum frá aðildarfyrirtækjum á skipulagðan hátt og miðluðu þeim til annarra aðildarfyrirtækja. Var þessi samvinna á tilteknum tímamarki í því skyni að hvetja til verðhækkana aðildarfyrirtækja.
- Á vettvangi SAF voru útbúnar leiðbeiningar fyrir aðildarfyrirtæki um álagningu þjónustugjalda.
- SAF stóð að gerð kostnaðargrunns sem var til þess fallinn að hafa áhrif á verðlagningu aðildarfyrirtækja SAF.
- SAF útbjuggu leiðbeiningar og reglur varðandi viðskiptaskilmála aðildarfyrirtækja. Leiðbeiningarnar og reglurnar voru til þess fallnar að hvetja eða leiða til þess að aðildarfyrirtæki gengju lengra í setningu viðskiptaskilmála og samskiptum hvert við annað en nauðsynlegt var.
- SAF komu opinberlega fram fyrir hönd aðildarfyrirtækja sinna með þeim hætti að hvatt var til verðhækkana.

Samkvæmt þessu fólst brot SAF m.a. í söfnun verðupplýsinga á skipulegan hátt sem á tilteknum tímamarki var gert í þeim tilgangi að miðla þeim til markaðarins og hvetja til hækkunar á verði og/eða viðhaldi verðs. SAF aðstoðaði við, og gaf sjálft út til aðildarfyrirtækja, leiðbeiningar fyrir ýmis gjöld sem fyrirtækin innheimta, t.a.m. gjald fyrir afpantanir á þjónustu o.fl. Þá fólst brot SAF einnig í því að stuðla að samræmdum skilmálum fyrirtækja á ferðapjónustumarkaði umfram það sem lög leyfa. Á vettvangi SAF áttu sér stað opinskáar umræður um atriði sem eru til þess fallin að raska samkeppni og gættu samtökin ekki að ábyrgð sinni sem samtök helstu samtök keppinauta á einstökum sviðum ferðapjónusturnar á árunum 1993-2013.

Í sáttarviðræðunum kom hins vegar fram af hálfu SAF að ásetningur hafi ekki staðið til þess að hindra samkeppni. Hafa samtökin lagt mikla áherslu á að tryggt sé á allan hátt að slík brot endurtaki sig ekki. Í því skyni hefur SAF skuldbundið sig til að fara að þeim skilyrðum sem fram koma í sáttinni.

4. Skilyrðin



Skilyrðum þeim sem SAF eru sett með ákvörðun þessari er ætlað að koma í veg fyrir að sambærileg brot á samkeppnislögum og átt hafa sér stað í starfsemi samtakanna eigi sér stað aftur. Þá er ekki síður mikilvægt, að mati bæði SAF og Samkeppniseftirlitsins, að tryggja að efnisinntak skilyrðanna og ástæður þeirra séu þekktar af lykilstarfsmönnum SAF og aðildarfyrirtækja samtakanna á hverjum tíma, en til þess er sett skilyrði um kynningu á skilyrðunum og skilyrði um að gerð verði samkeppnisréttaráætlun. Þetta er nauðsynlegt í því skyni að þeir starfsmenn sem fara með stjórn á starfsemi SAF, og þeir starfsmenn aðildarfyrirtækja sem taka þátt í t.a.m. nefndastarfi á vegum SAF, þekki þau atriði sem varast ber í slíku starfi og einbeiti sér að því að efla samkeppnisumhverfið á ferðapjónustumarkaði enn frekar. Slíkt er til hagsbóta fyrir alla þá sem koma að ferðapjónustumarkaði, ekki síst neytendur.

Ferðapjónusta er ein af undirstöðum íslensks efnahagslífs. Það er gríðarlega mikilvægt fyrir áframhaldandi framþróun greinarinnar og efnahagslífið í heild að hún sé reist á stoðum heilbrigðrar samkeppni. Samkeppni leiðir til aukinnar skilvirkni fyrirtækja og eykur líkur á að nýir keppinautar komi inn á markaði og veiti þeim sem eru óskilvirkari samkeppni. Samkeppni býr einnig í haginn fyrir nýsköpun sem elur af sér ný atvinnutækifæri. Þetta ferli leiðir síðan af sér aukna framleiðni og efnahagsframfarir. Samhliða nýtur neytandinn betra verðs, gæða og úrvals. Skilyrði þau sem sett hafa verið í ákvörðun þessari stuðla að því að áframhaldandi uppbygging ferðapjónustu á Íslandi byggi á þessum forsendum.

Í skilyrðunum felst að SAF skuldbinda sig til þess að tryggja að starfsemi samtakanna verði ávallt samþýðanleg samkeppnislögum og stuðli að viðskiptalegu sjálfstæði aðildarfyrirtækja samtakanna þannig að samkeppni á viðeigandi mörkuðum verði ekki raskað. Í stefnumótun skal SAF vekja sérstaka athygli á mikilvægi virkrar samkeppni á íslenskum ferðapjónustumarkaði og leggja sérstaka áherslu á að stuðla að fræðslu um samkeppnismál til aðildarfyrirtækja sinna og starfsmanna. Þá skulu starfsreglur stjórnar SAF, og undirnefnda, ávallt taka mið af samkeppnislögum.

Með skilyrðunum er skýrt kveðið á um bann við hvers konar samvinnu sem er til þess fallin að raska samkeppni. Á það sérstaklega við um samvinnu og aðrar aðgerðir á vettvangi SAF sem lúta að verði, álagningu, skilmálum og öðrum viðskiptakjörum og viðskiptalegum atriðum tengdum starfsemi aðildarfyrirtækja. Þá skal SAF tryggja að á vettvangi samtakanna sé ekki fjallað um, miðlað, skipst á upplýsingum eða höfð samvinna um verð, verðþróun, viðskiptakjör eða önnur viðkvæm viðskiptaleg eða samkeppnisleg málefni aðildarfyrirtækja samtakanna. Miðlun hvers konar viðkvæmra viðskiptalegra upplýsinga frá SAF til aðildarfyrirtækja er óheimil, en nánar er vísað til ákvörðunarorða um að hverju upplýsingar sem SAF miðlar til aðildarfyrirtækja megi ekki lúta.

SAF er, samkvæmt skilyrðunum, óheimilt að fara með opinbert fyrirvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfélaga sinna. Bann þetta tekur m.a. til umræðu á opinberum vettvangi, um verð og verðbreytingar aðildarfélaga og um kröfur viðskiptavina þeirra um lægra verð eða bætt viðskiptakjör. Þátttaka í almennri umfjöllun í fræðslu- og upplýsingaskyni er þó heimil, svo fremi sem hún í raun felur ekki í sér opinbert fyrirvar í ofangreindum skilningi.



Með skilyrðunum er lagt bann við því að SAF grípi til aðgerða sem geta leitt til samræmingar á verðlagningu og öðrum samkeppnisþáttum í starfsemi aðildarfyrirtækja. Í ákvörðunarorðum er nánar fjallað um það í hverju bann þetta felst.

SAF skulu tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og aðrir starfsmenn samtakanna séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja og samtaka fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Hið sama skal eiga við um þá starfsmenn aðildarfyrirtækjanna sem taka þátt í starfi SAF. Samkeppnisréttaráætlun skal innleidd fyrir SAF og uppfærð eigi sjaldnar en annað hvort ár. Skulu allir starfsmenn SAF, sem og viðeigandi starfsmenn aðildarfyrirtækja samtakanna, upplýstir um hana. Áætlunin stuðlar m.a. að því að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun þessari. Útbúnir skulu verkferlar sem tryggja stöðuga og trúverðuga framkvæmd áætlunarinnar og skal skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fara reglulega fram hjá SAF fyrir helstu starfsmenn samtakanna sem og fyrir aðildarfyrirtæki.

Kynna á fyrirmæli í skilyrðum ákvörðunar þessarar fyrir starfsmönnum og stjórnarmönnum SAF, sem og aðildarfyrirtækjum, með skýrum og tryggilegum hætti. Kynning af þessum toga skal fara reglulega fram, svo tryggt sé að þátttakendum í starfi SAF á hverjum tíma sé kunnugt um fyrirmælin.

Starfsmenn og stjórnarmenn SAF, og þeir starfsmenn aðildarfyrirtækja samtakanna sem taka þátt í starfi SAF, skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu þar sem viðkomandi staðfesta að þeir hafi kynnt sér efni ákvörðunarinnar og undirliggjandi sáttar og skuldbindi sig til að fara eftir henni. Jafnframt að þeir geri sér grein fyrir því að brot á sáttinni varðar SAF viðurlögum, að sú háttsemi sem sáttin leggur bann við geti eftir atvikum varðað aðildarfyrirtæki viðurlögum, sbr. 10. og 37. gr. samkeppnislaga og að sú háttsemi sem sáttin leggur bann við geti eftir atvikum varðað starfsmenn SAF og aðildarfyrirtækja SAF viðurlögum, enda sé háttsemin refsínæm skv. 41. gr. a samkeppnislaga.

SAF skulu, fyrir 1. júní 2016, kynna fyrir Samkeppniseftirlitinu hvernig farið hafi verið eftir skilyrðum sáttarinnar.

5. Viðurlög

Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn bannreglum laganna, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. laganna er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga kemur m.a. fram að sektir geti numið allt að 10% af veltu hjá því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Þá segir einnig að ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðila þeirra skuli fjárhæð sektar ekki vera hærrí en 10% af heildarveltu hvers aðila þeirra sem er virkur á þeim markaði sem brot samtakanna tekur til.

Samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga er heimilt að ljúka málum með sátt ef fyrirtæki hafa gerst brotleg við ákvæði laganna. Sá samstarfsvilji sem felst í því að fyrirtæki gerir sátt leiðir til lægri sekta en ella, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum*



samkeppnislaga. Í þessu máli var sérstaklega horft til þess að SAF hefur þegar gripið til aðgerða til að breyta hegðun sinni til framtíðar og vera í forsvari fyrir bætta samkeppnishætti á ferðaþjónustumarkaði. Þá var litið til tímalengdar rannsóknarinnar.

Hins vegar er ljóst af gögnum máls þessa að um umfangsmikil brot á samkeppnislögum var að ræða sem áttu sér stað yfir langt tímabil. Af þeim sökum er lögð á sekt sem nemur hærri fjárhæð en 10% af veltu samtakanna sbr. 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga.



III.

Ákvörðunarorð:

1. gr.

„Með sátt við Samtök ferðaþjónustunnar, dags. 1. apríl 2015, gangast samtökin við því að hafa brotið gegn 12., sbr. 10. gr., samkeppnislaga nr. 44/2005 og fallast samtökin á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 45.000.000 (fjörutíu og fimm milljónir) króna.

2. gr.

Með vísan til 16. gr. samkeppnislaga og í því skyni að stuðla að virkri samkeppni á þeim mörkuðum sem aðildarfyrirtæki Samtaka ferðaþjónustunnar starfa á hafa samtökin skuldbundið sig til þess að fylgja eftirfarandi í starfsemi sinni:

2.1.

Almennt

Starfsemi Samtaka ferðaþjónustunnar skal ávallt vera samþýðanleg samkeppnislögum og stuðla að viðskiptalegu sjálfstæði aðildarfyrirtækja samtakanna þannig að samkeppni á viðeigandi mörkuðum verði ekki raskað.

SAF skulu í stefnumótun sinni vekja sérstaka athygli á mikilvægi virkrar samkeppni á íslenskum ferðaþjónustumarkaði og munu samtökin leggja sérstaka áherslu á að stuðla að fræðslu um samkeppnismál til aðildarfyrirtækja sinna og starfsmanna.

Starfsreglur stjórnar SAF og þeirra nefnda sem starfandi eru innan samtakanna skulu taka sérstakt mið af ákvæðum og markmiðum samkeppnislaga og tryggja að samstarf aðildarfélaga samtakanna verði ávallt samþýðanlegt samkeppnislögum.

2.2

Bann við hvers konar samvinnu sem er til þess fallin að raska samkeppni Öll samvinna og aðrar aðgerðir á vettvangi SAF sem lúta að verði (bæði sölu- og innkaupsverði), álagningu, skilmálum og öðrum viðskiptakjörum og viðskiptalegum atriðum tengdum starfsemi aðildarfyrirtækja samtakanna er óheimil, sbr. 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga.

SAF skal tryggja að á vettvangi samtakanna sé ekki fjallað um, miðlað, skipst á upplýsingum eða höfð samvinna um verð, verðþróun, viðskiptakjör eða önnur viðkvæm viðskiptaleg eða samkeppnisleg málefni aðildarfyrirtækja samtakanna.

2.3

Miðlun á upplýsingum

SAF er bannað að miðla hvers konar viðkvæmum viðskiptalegum upplýsingum til aðildarfyrirtækja.



Ef SAF aflar og miðlar upplýsingum og gögnum til félagsmanna eða annarra, hvort heldur er í ræðu eða riti, beint eða óbeint, mega upplýsingarnar og gögnin ekki lúta að:

- a. verði, verðlagningu, verðstefnu, álagningu og öðrum viðskiptakjörum á þjónustu einstakra aðildarfélaga eða núverandi eða hugsanlegra keppinauta þeirra,
- b. verði og öðrum viðskiptakjörum á aðföngum og þjónustu sem aðildarfélögin eða keppinautar þeirra kaupa eða kunna að kaupa vegna starfsemi sinnar,
- c. þjónustu, markaðsmálum einstakra fyrirtækja (nema um sé að ræða sameiginlegt markaðsátak greinarinnar), viðskiptastefnu, samkeppnisháttum og áætlunum aðildarfélaganna eða keppinauta þeirra, sem eðlilegt er að leynt fari og
- d. umfjöllun um rekstrar-, efnahags- og viðskiptalega stöðu viðskiptavina aðildarfélaganna eða keppinauta þeirra, raunverulegra eða hugsanlegra.

2.4

Opinbert fyrirsva SAF

SAF er óheimilt að fara með opinbert fyrirsva varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfélaga sinna. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi, um verð og verðbreytingar aðildarfélaga og um kröfur viðskiptavina þeirra um lægra verð eða bætt viðskiptakjör.

Þátttaka í almennri umfjöllun m.a. í fjölmiðlum, t.d. í fræðslu- og upplýsingaskyni, fellur ekki undir þetta bann svo fremi sem hún í raun felur ekki í sér opinbert fyrirsva í skilningi 1. mgr.

2.5

Samvinna tengd kostnaði aðildarfyrirtækja o.fl.

SAF er óheimilt að grípa til aðgerða sem geta leitt til samræmingar á verðlagningu og öðrum samkeppnisþáttum í starfsemi aðildarfyrirtækja. Í þessu felst m.a. bann við:

- a. Sameiginlegu mati eða útreikningum á því hvaða áhrif breytingar í rekstrarumhverfi aðildarfyrirtækja geta haft á kostnað eða verðlagningu þeirra, þannig að leitt geti til samræmingar á verðlagningu eða öðrum samkeppnisþáttum. Þó er SAF heimilt að meta almenn áhrif breytinga í rekstrarumhverfi og tjá sig um slík áhrif, eftir atvikum í samræmi við umsagnarbeiðnir stjórnvalda, að því gættu að slíkt hafi ekki áhrif til samræmingar á samkeppnisþáttum.
- b. Gerð hvers konar kostnaðargrunna sem varða starfsemi aðildarfyrirtækja.
- c. Aðgerðum eða umfjöllun um að aðildarfyrirtæki eigi ekki viðskipti við tiltekna aðila.
- d. Samræmingu skilmála sem gilda í viðskiptum milli aðildarfyrirtækja.
- e. Samræmingu viðskiptaskilmála gagnvart neytendum um atriði þar sem samkeppni getur ríkt.

3.

Samkeppnisréttaráætlun



SAF skulu tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og aðrir starfsmenn samtakanna séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja og samtaka fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Hið sama skal eiga við um þá starfsmenn aðildarfyrirtækjanna sem taka þátt í starfi SAF. Þá skal eftirfarandi m.a. tryggt í þessu sambandi:

- a. Að innleidd verði samkeppnisréttaráætlun fyrir SAF.**
- b. Að samkeppnisréttaráætlun verði uppfærð eigi sjaldnar en annað hvort ár og starfsmenn SAF og þeir starfsmenn aðildarfyrirtækjanna sem taka þátt í starfi SAF séu upplýstir um hana.**
- c. Að samkeppnisréttaráætlun taki m.a. til þess að tryggja að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í sátt tengdri ákvörðun þessari.**
- d. Að útbúnir verði verkferlar sem tryggja stöðuga og trúverðuga framkvæmd samkeppnisréttaráætlunar.**
- e. Að skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fari fram reglulega hjá SAF fyrir helstu starfsmenn þeirra og fyrir aðildarfyrirtæki þeirra.**

4.

Kynning o.fl.

SAF skulu kynna þau fyrirmæli sem felast í sátt þessari fyrir starfsmönnum og stjórnarmönnum samtakanna og aðildarfyrirtækjum með skýrum og tryggilegum hætti. Slík kynning skal fara fram reglulega, svo tryggt sé að þátttakendum í starfi SAF sé á hverjum tíma kunnugt um fyrirmæli sáttarinnar.

Starfsmenn og stjórnarmenn SAF og þeir starfsmenn aðildarfyrirtækjanna sem taka þátt í starfi SAF skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu. Í henni skulu þeir staðfesta eftirfarandi:

- a. Að þeir hafi kynnt sér efni sáttar þeirrar sem tengd er ákvörðun þessari og skuldbindi sig til að fara eftir henni.**
- b. Að þeir geri sér grein fyrir því að brot á sáttinni varðar SAF viðurlögum.**
- c. Að sú háttsemi sem sáttin leggur bann við getur, eftir atvikum, varðað aðildarfyrirtæki viðurlögum, sbr. 10. og 37. gr. samkeppnislaga.**
- d. Að sú háttsemi sem sáttin leggur bann við getur, eftir atvikum, varðað starfsmenn SAF og aðildarfyrirtækja SAF viðurlögum, enda sé háttsemin refsínæm skv. 41. gr. a samkeppnislaga.**

SAF skulu fyrir 1. júní 2016 kynna fyrir Samkeppniseftirlitinu hvernig farið hafi verið eftir skilyrðum sáttarinnar.

5.

Viðurlög

Brot á framangreindum fyrirmælum varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga."



Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson