



Mánudagur, 4. maí, 2020

Ákvörðun nr. 20/2020

## Samruni REA ehf. og Suðurflugs ehf.

### I.

#### Málavextir og málsmeðferð

Með ákvörðun þessari er gerð grein fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna samruna REA ehf. og Suðurflugs ehf. Rannsókninni lauk þann 7. apríl sl., þegar samrunaaðilum var birt ákvörðunarorð með bréfi, þess efnis að ekki væri tilefni til frekari rannsóknar samrunans. Í ljósi áhrifa yfirstandandi heilsuvár af völdum Covid-19 á verkefni Samkeppniseftirlitsins reyndist ekki unnt að ganga frá rökstuðningi ákvörðunarinnar á þeim tíma. Með ákvörðun þessari er birtur rökstuðningur vegna ákvörðunarinnar.<sup>1</sup>

Með bréfi, dags. 13. janúar 2020, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um samruna REA ehf. (hér eftir „REA“), sem er móðurfélag Airport Associates (hér eftir „APA“), og Suðurflugs ehf. (hér eftir „Suðurflug“). APA er flugþjónustuaðili á Keflavíkurflugvelli sem þjónustar einkum farþegaflug. Suðurflug er flugþjónustuaðili sem starfar jafnframt á Keflavíkurflugvelli og sinnir einkum öðru flugi en farþegaflugi, s.s. einkaflugi. 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.

Þann 17. febrúar 2020 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að stofnunin teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Undir meðferð málsins óskuðu samrunaaðilar eftir undanþágu til að fá að framkvæma samrunann skv. 4. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Var beiðnin rökstudd með vísan til bágrar fjárhagsstöðu Suðurflugs. Með bréfi, dags. 18. mars 2020, veitti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum undanþáguna.

Við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið aflað ýmissa upplýsinga frá samrunaaðilum. Auk þess leitaði eftirlitið sjónarmiða og aflaði upplýsinga frá keppinautum og öðrum hagaðilum vegna rannsóknarinnar. Þessara sjónarmiða og upplýsinga verður getið í ákvörðuninni eftir því sem tilefni er til.

<sup>1</sup> <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppniseftirlitid-samthykkir-samruna-modurfelags-airport-associates-og-sudurflugs-ehf>.



## II.

### Samruninn og aðilar hans

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 að 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 REA á Suðurflugi felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Í samrunaskrá segir að REA sé eignarhaldsfélag og stundi ekki atvinnustarfsemi á sviði flugafgreiðslu. Dótturfélag þess, APA ehf., stundi flugþjónustustarfsemi á Keflavíkurflugvelli. REA leigi APA þjónustubyggingar á Keflavíkurflugvelli.

Þá segir í samrunaskrá að APA reki almenna flugafgreiðsluþjónustu á Keflavíkurflugvelli skv. leyfi frá Isavia. Meðal deilda hjá APA séu m.a. farþegaþjónusta í Flugstöð Leifs Eiríkssonar þar sem fyrirtækið sinni innritun, tapað/fundið og byrðingu flugvéla, hlaðdeild á flughlaði, sem sjái um alla þjónustu við vélarnar s.s. hleðslu og afhleðslu, fraktdeild sem starfræki vöruhús, ræstideild sem sjái um að þrifa flugvélar ásamt því að sinna öryggisleit í vélunum, verkstæði sem sjái um að viðhalda sérhæfum flugafgreiðslutækjum. Þá starfræki APA s.k. "Private Lounge", fyrir einkavélar og flugumsjón, sem sjái um samskipti við flugturn, flugstjórnarmiðstöð, flugvélar, útvegi veðurgögn, samræmi aðgerðir allra deilda, reikni út hleðslu fyrir vélarnar o.s.frv. APA þjónusti á ársgrundvelli um sextíu flugfélög sem hvert um sig hafi ólíkar þarfir og kröfur.

APA þjóni flugfélögum sem fljúgi til Íslands í reglulegu áætlunar- eða leiguflugi. Félagið hafi hingað til nánast ekkert þjónustað einkavélar, ferju- og sjúkraflug eða herflugvélar.

Í samrunaskrá segir að Suðurflug reki sérhæfða flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Félagið starfi ekki innan Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Meginstarfsemi Suðurflugs sé s.k. "Fixed base operator" (FBO) sem feli í sér að alhliðaþjónusta við herflugvélar og einkaflugvélar, ferju- og sjúkraflug. Félagið þjónusti ekki flugfélög í almennum farþegaflutningum til og frá Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Markmið REA með kaupnum sé að víkka út markað félagsins á Keflavíkurflugvelli. Með kaupnum á Suðurflugi sé flugafgreiðsluþjónustan færð inn á markað sem APA hafi hingað til ekki sinnt. Þá gefi samruninn möguleika á því að samnýta rekstur APA og Suðurflugs að vissu marki en hagræða megi að einhverju leyti í rekstri Suðurflugs með því að nýta starfsmenn APA að hluta til svo sem á verkstæði en bæði félögin reki nú verkstæði fyrir tól og tæki og sinni næturvörslu svo dæmi sé tekið. Að auki náist hagræðing við innkaup á afísingarvökva, váttryggingum fyrir starfseminu auk þess sem stjórnunarkostnaður muni minnka svo dæmi sé tekið.

## III.

### Niðurstaða

Í þessum kafla er gerð grein fyrir niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins. Líkt og komið hefur fram lauk rannsókn málsins með bréfi eftirlitsins til samrunaaðila, dags. 7. apríl 2020, þar sem samrunaaðilum var birt ákvörðunarorð.



## 1. Markaðir málsins

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.<sup>2</sup>

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.

### 1.1 Vöru- og þjónustumarkaður málsins

Í samrunaskrá segir að samrunaaðilar hafi báðir almenn leyfi til flugafgreiðsluþjónustu frá Isavia skv. reglugerð nr. 370/2018. Félögin bjóði þó upp á mismunandi flugafgreiðsluþjónustu og geri út á ólíka markaði og viðskiptavinum.

APA þjónusti nær eingöngu flugfélög sem stundi farþegaflutninga, ýmist í reglulegu áætlunarflugi eða í skipulögðu leiguflugi. Sömuleiðis þjónusti APA flugvélar sem séu í reglulegum vöruflutningum til og frá Íslandi. Afar lítil þjónusta sé veitt af hálfu APA til annars konar flugumferðar um Keflavíkurlugvöll. APA veiti það sem kallaða sé "Ground Handling Service."<sup>3</sup>

Suðurlug þjónusti ekki almennt farþegaflug til og frá Íslandi enda hafi félagið ekki aðstöðu til þess þar sem starfstöð þess sé á gamla varnarsvæðinu. Félagið sé svokallaður "Fixed Based Operator" (FBO) sem þjónusti eingöngu herflugvélar, einkaflugvélar, ferju- og sjúkraflug. FBO þjónusta, sé almennt minni og afmarkaðri heldur en felist í almennri flugafgreiðslu. FBO þjónusta geti verið mismunandi eftir viðskiptavinum og flugvöllum.<sup>4</sup>

Í umsögn flestra hagaðila var ekki gerð athugasemd við þá skilgreiningu á markaðnum sem samrunaaðilar leggja til grundvallar í samrunaskrá. Einn umsagnaraðili taldi að skilgreina ætti markaðinn sem alhliða flugþjónustu við flug þar sem allir aðilar með almennt leyfi Isavia gætu þjónustað bæði farþegaflug og annað flug.

Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum fjallað um íslenska flugmarkaðinn og þar á meðal markaðinn fyrir flugafgreiðsluþjónustu. Í bráðabirgðaákvörðun nr. 1/2011 var fjallað um synjun IGS ehf., flugþjónustufyrirtæki Icelandair, á fraktafgreiðslu til Cargo Express ehf. Í málinu var skilgreindur markaður fyrir fraktafgreiðslu á Keflavíkurlugvelli. Í málinu var jafnframt vitnað til eldri ákvörðunar nr. 9/2006, *Misnotkun Flugþjónustunnar á*

<sup>2</sup> Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skilgreina markaðinn út frá fleiri víddum en vörunni eða þjónustunni sjálfri og hvar hún er seld, s.s. opnunartíma verslana eða á hvaða tíma þjónusta er veitt.

<sup>3</sup> „In aviation, the term "ground handling" refers to the wide range of services provided to facilitate an aircraft flight or aircraft ground repositioning, preparation for and upon conclusion of a flight which will include both customer service and ramp service functions." Sjá nánar á [www.skybrary.aero/index.php/Ground\\_Handling](http://www.skybrary.aero/index.php/Ground_Handling).

<sup>4</sup> [https://www.skybrary.aero/index.php/Fixed\\_Base\\_Operator\\_\(FBO\)](https://www.skybrary.aero/index.php/Fixed_Base_Operator_(FBO)).



*Keflavíkurlugvelli ehf. á markaðsráðandi stöðu sinni*, þar sem m.a. var fjallað um sértæka verðlækkun og ólögmæta einkakaupasamninga IGS við farþegaflugfélög. Var í málinu komist að þeirri niðurstöðu að markaðurinn væri þjónusta við farþegaflug, bæði áætlunar- og leiguflug. Sú þjónusta fólst t.d. í hlaðafgreiðslu, farþegaafgreiðslu, flugumsjón, þrifum o.fl. Undir starfsemina féll öll þjónusta sem innt var af hendi við þjónustu við farþegaflugvélar. Í ákvörðuninni var tekið fram að ekki stæðu rök til þess að fella undir hinn skilgreinda markað þjónustu við annað flug en farþegaflug. Sérstaklega var tekið fram að þjónustuparfir vegna afgreiðslu farþegaflugs væru aðrar en vegna afgreiðslu fraktflugs. Ákvörðunin var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála í máli nr. 3/2006 og síðar með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 640/2007.

Í samræmi við framangreint er að mati Samkeppniseftirlitsins rétt að skipta markaðnum fyrir flugafgreiðsluþjónustu í þrjá aðskilda en tengda markaði, þ.e. þjónustu við farþegaflug (áætlunar- og leiguflug), þjónustu við fraktflug og þjónustu við annað flug. Undir síðasta markaðinn fellur öll önnur flugafgreiðsluþjónusta, s.s. þjónusta við einka-, sjúkra-, ferju- og herflug og flugprófanir.<sup>5</sup>

## 1.2 Landfræðilegur markaður málsins

Í samrunaskrá segir að bæði félögin, APA og Suðurflug, starfi innan stjórnunarsvæðis Keflavíkurlugvallar. Félögin séu þó ekki staðsett á sama stað innan flugvallarsvæðisins. Starfsemi APA sé rekin frá Flugstöð Leifs Eiríkssonar þar sem sé móttaka farþegaflugs til og frá landinu og höfuðstöðvar félagsins, vöruhús, tækjakostur o.þ.h. í byggingum við sjálfa flugstöðina. Starfstöð Suðurflugs sé á svokölluðu Háaleitishlaði (einnig nefnt "eystra hlað") sem sé innan fyrrum varnarsvæðis Bandaríska hersins og liggir í u.þ.b. sex kílómetra fjarlægð frá flugstöðinni. Bæði félögin teljist þó engu að síður þjóna Keflavíkurlugvelli.

Aðrir umsagnaraðilar byggðu jafnframt á því að landfræðilegur markaður málsins ætti að miðast við Keflavíkurlugvöll.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er unnt að fallast á framangreint hvað varðar markaðinn fyrir flugþjónustu við áætlunar- og leiguflug og fraktflug enda er Keflavíkurlugvöllur sá flugvöllur landsins sem sinnir langstærstum hluta áætlunar- og leiguflugs og fraktflugs á milli landa.<sup>6</sup> Hvað varðar aðra flugþjónustu verður að mati eftirlitsins að líta til þess að Reykjavíkurlugvöllur getur sinnt ákveðnu flugi með sambærilegum eða betri hætti en Keflavíkurlugvöllur. Er þar einkum um að ræða einka- og ferjuflug. Rétt er að geta þess að Reykjavíkurlugvöllur sinnir almennt ekki herflugi.

Í ljósi niðurstöðu málsins er þó ekki ástæða til þess að taka endanlega afstöðu til þess hvort landfræðilegi markaður málsins vegna annarrar flugþjónustu nái jafnframt til Reykjavíkurlugvallar.

<sup>5</sup> Samkeppnisyrifirvöld í Evrópu hafa skilgreint markaðinn með sambærilegum hætti. Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 6. júlí 2017 í máli nr. M.8470 DAAM / INFRAVIA / FIH / AI sem varðaði markaðinn fyrir flugþjónustu við farþegaflug og ákvörðun Svissneska samkeppniseftirlitsins frá 21. júlí 2016 í máli nr. CH2016-07-05 – HNA Group/Gategroup, sem varðarði m.a. markaðinn fyrir þjónustu við einkaflug (private and business aircrafts).

<sup>6</sup> <https://www.isavia.is/media/1/fluqtolur-2019--islenska.pdf>.



## 2. Samkeppnisleg áhrif samrunans

Í máli þessu eru kaup REA á Suðurflugi tekin til skoðunar í samræmi við ákvæði samkeppnislaga um samruna. Því þarf að taka til skoðunar hvort samruni fyrirtækjanna 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.

### 2.1 Sjónarmið samruna- og hagaðila

Í samrunaskrá segir að það liggi fyrir að Suðurflug og APA starfi ekki á sama markaði. Bæði félögin hafi þó samskonar leyfi til flugafgreiðslu sem heimili APA að leggja meiri áherslu í sinni starfsemi á þá þætti sem séu kjarnastarfsemi Suðurflugs. Við samrunann muni markaðshlutdeild Suðurflugs á þeim vörumarkaði sem sinni einkaflugvélum, ferju-, sjúkra- og herflugvélum ekki aukast þar sem APA hafi afar litla hlutdeild á þeim markaði eins og sjá megi af markaðshlutdeildartölum Isavia. Þá liggi og fyrir skv. upplýsingum frá Isavia að hlutdeild APA hafi minnkað á árinu 2019 og sé nokkru minni en hún var 2017 og 2018. Ef hlutdeild APA og Suðurflugs væri lögð saman, líkt og um sama markað væri að ræða, næði slík samanlögð hlutdeild ekki þeirri hlutdeild sem APA hafði á árunum 2017 og 2018. Þá liggi og fyrir að samanlögð hlutdeild samrunaaðila sé langtum minni en Icelandair sem sé langstærsti aðillinn á þeim mörkuðum sem APA og Suðurflug starfi. Þá megi ætla með nokkurri vissu að verði ekki af samrunanum muni Suðurflug hverfa af markaðnum innan skamms.

Samkeppniseftirlitið leitaði sjónarmiða hagaðila vegna samrunans og bárust umsagnir frá fimm aðilum.<sup>7</sup> Af þeim gerðu tveir aðilar athugasemdir við áhrif samrunans á samkeppni. Í umsögn eins hagaðila kom fram að hann teldi að með samrunanum yrði óæskileg samþjöppun í flugafgreiðsluþjónustu á Keflavíkurflugvelli. Slíkt væri til þess fallið að stuðla að frekari skiptingu markaðar og jafnvel einokunar. Af því leiði að þeim mun erfiðara verði fyrir smærri aðila að keppa á markaðnum og nær ómögulegt fyrir nýja aðila að hasla sér völl sökum þess að vera auðveldlega bornir ofurliði hinna stærri og markaðsráðandi aðila. Í umsögn annars hagaðila sagði að samrunaaðilar myndi í kjölfar samrunans njóta sterkrar stöðu umfram minni keppinauta og gætu verðlagt þá út af markaðnum.

### 2.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

Til að leggja mat á samkeppnisleg áhrif samrunans aflaði Samkeppniseftirlitið framangreindra umsagna ásamt upplýsingum um tekjur og umfang starfsemi þeirra aðila sem veita flugafgreiðsluþjónustu bæði á Keflavíkur- og Reykjavíkurflugvelli. Líkt og rakið er hér að framan skiptist markaðurinn fyrir flugafgreiðsluþjónustu í undirmarkaði eftir því hvort er um að ræða þjónustu við farþegaflug, fraktflug eða annað flug. Þar sem Suðurflug hefur ekki verið veitt þjónustu við fraktflug telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á að fjalla sérstaklega um þann markað.

Suðurflug hefur að undanfögnu ekki veitt þjónustu við farþegaflug á Keflavíkurflugvelli. Í dag veita tveir aðilar þessa þjónustu á flugvellingum, þ.e. APA og Icelandair. Á árinu 2019 dróst starfsemi APA töluvert saman í kjölfar gjaldþrots WOW air og var hlutdeild félagsins [30-35]% en hlutdeild Icelandair [65-70]%. Hlutdeild Icelandair er þó líklega vanáætluð

<sup>7</sup> Umsagnarbeiðni var send til: Icelandair, Crosswind Aero, Ace fbo, Íslenska flugafgreiðslufélagsins (IAA), ISAVIA, Landhelgisgæslunnar, Helicopter.is, Mýflugs, Ernis, Geirflugls og Þyrluþjónustunnar.



töluvert enda veitir félagið eigin flugrekstri þjónustu á kostnaðargrunni innan samstæðu. Þá er Icelandair eina félagið sem þjónustar farþegaflug á Reykjavíkflugvelli.

Á markaði fyrir þjónustu við annað flug á Keflavík- og Reykjavíkflugvelli, s.s. einka- og sjúkraflug, er Suðurflug stærsti aðilinn með [40-45]% hlutdeild árið 2019. APA hefur aðeins veitt takmarkaða þjónustu á þessu sviði undanfarin ár en hlutdeild félagsins var innan við [1]% sama ár. Icelandair var næst stærsti aðilinn með [25-30]% hlutdeild, þá var Ace fbo með [20-25]% hlutdeild og IAA með [5-10]% hlutdeild.

Af framangreindu er ljóst að samrunaaðilar starfa aðeins að mjög takmörkuðu leyti á sama markaði og samþjöppun á mörkuðum málsins vegna samrunans er hverfandi. Þrátt fyrir þá stöðu er ljóst að APA hefur boðið sömu þjónustu og Suðurflug og hefði möguleika á því að auka þjónustuframboð sitt á því sviði. Aftur á móti eru til staðar aðrir keppinautar á mörkuðum málsins sem hafa umtalsverða hlutdeild og þá sérstaklega Icelandair sem hefur notið yfirburðastöðu á íslenska flugmarkaðnum í kjölfar gjaldþrots WOW air á árinu 2019.

#### IV.

##### Niðurstaða

Í ljósi framangreinds og að gögnum málsins virtum er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni REA ehf. og Suðurflugs ehf. leiði ekki til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða að samkeppni verði raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Af þeim sökum er það niðurstaða eftirlitsins að ekki séu forsendur til að aðhafast vegna þessa samruna.

#### V.

##### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppniseftirlitið hefur haft til skoðunar samruna REA ehf. og Suðurflugs ehf. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson