

Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf.

1. Málsmeðferð o.fl.

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til kaupa Nordic Visitor hf. („Nordic Visitor“) á ferðaskrifstofunni Iceland Travel ehf. („Iceland Travel“). Með kaupunum hefur Nordic Visitor skuldbundið sig til þess að kaupa og Icelandair Group hf. sig til að selja allt útgefið hlutfé í Iceland Travel, nánar með þeim hætti sem fjallað er um í samrunaskrá og fylgigögnum, með fyrirvara um samþykki Samkeppniseftirlitsins.
2. Samruninn var tilkynntur Samkeppniseftirlitinu hinn 30. júní 2021 með innsendingu tilkynningar, samrunaskrár og fylgigagna. Var tilkynningin fullnægjandi og tóku frestir til rannsóknar samrunans því að líða þann 1. júlí sl. Við athugun málsins leit Samkeppniseftirlitið til upplýsinga í samrunaskrá, fyrri rannsókna eftirlitsins á sömu mörkuðum, auk þess sem eftirlitið leitaði umsagna hjá keppinautum samrunaaðila og öðrum hagaðilum með umsagnarferli sem stóð til 23. júlí sl. Þá aflaði Samkeppniseftirlitið frekari gagna og upplýsinga hjá samrunaaðilum og átti í samskiptum við hagaðila og stjórnvöld á sviði ferðapjónustu.
3. Að fengnum neikvæðum athugasemdum keppinauta og viðskiptavina, og vegna mögulegra áhrifa samrunans á samkeppni, taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka samrunann til nánari skoðunar. Var samrunaaðilum tilkynnt um frekari rannsókn samrunans á öðrum fasa með bréfi, dags. 4. ágúst 2021.

2. Samruninn og fyrirtækin

4. Starfsemi samrunaaðila, sem báðir starfa í ferðapjónustu og reka ferðaskrifstofur, felst aðallega í eftirfarandi rekstri samkvæmt veittum upplýsingum í samrunaskrá:
 - a) Nordic Visitor er hlutfélag sem starfar á innlendum og erlendum markaði fyrir ferðaskrifstofur sem sjá um skipulagðar alferðir til Norður-Evrópu að sögn samrunaaðila, þ.á m. Íslands, annarra Norðurlanda, Svalbarða og Bretlandseyja. Aðalstarfsemi Nordic Visitor sé sala á skipulögðum ferðum til neytenda (e. *business to consumer*). Félagið bjóði neytendum sérsniðnar alferðir til framangreindra svæða og starfi sem ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjandi. Stærstur hluti veltu félagsins er vegna ferða til Íslands (um 65% af veltu), annarra Norðurlanda (um 25% af veltu), Svalbarða, Skotlands og Írlands (um 10% af veltu). Helstu markaðssvæði Nordic Visitor eru Ástralía, Bandaríkin, Bretland og Kanada. Í þjónustuframboði og ferðapökkum félagsins sé samkvæmt samrunaskrá boðið upp á samgöngur (rútur, bílaleigubílar), gistingu (hótel eða aðrir gistimöguleikar), afþreyingu o.fl. Þá eru í samrunaskrá nefndir þjónustupakkar svo sem: „Self-Drive“, „Small Group Tours“, „Northern Lights“, „Private Tours“, „Family friendly Tours“, „Nordic Cruises“ og „Honeymoon & Romance“.



- b) Terra Nova ehf. - Nordic Visitor er eigandi alls hlutafjár í einkahlutafélaginu Terra Nova ehf. (hér „Terra Nova“). Terra Nova er einkahlutafélag sem starfi á innlendum og erlendum markaði fyrir ferðaskrifstofur sem sjá um skipulagðar alferðir til evrópskra endursöluaðila á ferðum til Íslands, Noregs og Finnlands, að sögn samrunaaðila. Þá selji Terra Nova einnig ferðir beint til neytenda undir vörumerkinu Iceland Tours. Aðalstarfsemi Terra Nova sé þó sala á skipulögðum ferðum til endursöluaðila (e. *business to business*) samkvæmt samrunaskrá. Aðalstarfsemi Terra Nova felist í sölu ferða í heildsölu til erlendra ferðaskrifstofa. Ennfremur felist starfsemin í sérsniðinni þjónustu við þessa aðila (e. *customized services*). Félagið starfi því sem ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjandi. Í ferðapökkum félagsins sé boðið upp á samgöngur (rútur, bílaleigubílar), gistingu (hótel eða aðrir gistimöguleikar), afþreyingu o.fl. Af þjónustuframboði félagsins megi nefna þjónustupakka svo sem: „Fly and Drive“, „Group tours“ og „City Breaks“. Helstu markaðssvæði Terra Nova eru samkvæmt samrunaskrá lönd innan Evrópu og þar megi helst nefna Þýskaland, Frakkland, Spán, Ítalíu, Holland og Norðurlöndin utan Íslands. Terra Nova selji ennfremur sérsniðnar alferðir til Íslands beint til neytenda, en árið 2019 hafi hlutur Iceland Tours af heildarveltu Terra Nova verið um 15%, og helstu markaðssvæði félagsins í því samhengi séu Bandaríkin og Bretland.
- c) Iceland Travel er einkahlutafélag sem starfar á innlendum og erlendum markaði fyrir ferðaskrifstofur sem sjá um skipulagðar alferðir til alþjóðlegra endursöluaðila á ferðum til Íslands og Grænlands að sögn samrunaaðila. Þá selji Iceland Travel einnig ferðir beint til neytenda, en það sé þó mjög takmarkaður hluti veltu félagsins samkvæmt samrunaskrá. Aðalstarfsemi Iceland Travel sé sala á skipulögðum ferðum til endursöluaðila (e. *business to business*). Félagið er hluti af samstæðu Icelandair Group. Iceland Travel starfi því á markaði fyrir ferðaskrifstofur sem sjá um skipulagðar ferðir til Íslands í heildsölu. Áherslan í starfsemi félagsins sé á sölu ferða og sérsniðna þjónustu (e. *customized services*) við endursöluaðila. Félagið starfi því eins og aðrir samrunaaðilar sem ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjandi. Þjónustuframboð Iceland Travel spanni talsvert breiðara svið en Terra Nova og nái þannig m.a. yfir skipulagðar ferðir, siglingar, viðburði og afþreyingu. Iceland Travel bjóði jafnframt sérsniðnar alferðir beint til neytenda í gegnum vef sinn en það sé þó aðeins lítill hluti veltu félagsins (um 4% af veltu árið 2019). Samkvæmt samrunaskrá sé markaðssvæði Iceland Travel alþjóðlegt, en helstu markaðir félagsins séu Bandaríkin og Evrópa, þó hlutur Asíu hafi farið vaxandi.
5. Aðdragandi samrunans er sá að hinn 19. janúar 2021 tilkynnti Icelandair, sem er skráð félag á skipulegum verðbréfamarkaði, að ákveðið hefði verið að hefja sölufarli á dótturfélaginu Iceland Travel. Kom fram í tilkynningunni að ákvörðunin væri í samræmi við þá stefnu að beina sjónum Icelandair að flugstarfsemi, kjarnastarfsemi fyrirtækisins. Í tilkynningunni sagði jafnframt að markmið Icelandair væri að hámarka virði Iceland Travel en á sama tíma vernda hagsmuni íslenskrar ferðapjónustu, starfsmanna og annarra haghafa. Þá kom fram að sölufarlið yrði í umsjá Íslandsbanka hf.
6. Að sögn samrunaaðila hefur Nordic Visitor um árábil lagt áherslu á ferðapjónustu í smásölu (e. *business to consumer*), einkum í enskumælandi löndum; Bandaríkjunum, Bretlandi, Ástralíu og Kanada. Á árinu 2019 hefði svo verið ákveðið að auka við þjónustuframboð fyrirtækisins með sölu ferða í heildsölu (e. *business to business*). Fyrsta skrefið í þessa átt hefðu verið kaup Nordic Visitor á Terra Nova, sem lagt hefur áherslu á viðskipti við endursöluaðila í Evrópu í sinni starfsemi. Markmið Nordic Visitor með kaupum á Iceland Travel sé að sækja fram í heildsölu, en markaðssvæði Iceland Travel sé talsvert stærra en Terra Nova. Þá stefni Nordic Visitor ennfremur að því að ná fram samlegðaráhrifum í rekstri, bæði með því að samnýta starfsemi



stoðdeilda (yfirstjórn, bókhald, fjármálastjórn, mannauður, innkaup og upplýsingatækni) og hagnýta þá þekkingu sem fyrir er hjá fyrirtækinu, samkvæmt samrunaskrá.

7. Þá kemur fram í samrunaskrá að eftir þau miklu áföll sem dunið hafa yfir vegna heimsfaraldursins COVID-19, bæði í rekstri Nordic Visitor og almennt í ferðaþjónustu á heimsvísu, sé þörf fyrir hagræðingu í ferðmannaiðnaði og það sé öðrum þræði tilgangur Nordic Visitor með kaupunum á Iceland Travel af Icelandair. Haggræðingin sé einkum fólgin í framangreindum samlegðarmöguleikum að sögn kaupanda. Nordic Visitor líti svo á að með samrunanum verði fyrirtækin betur í stakk búin til að markaðssetja Ísland sem áfangastað í samkeppni við aðra áfangastaði í heiminum, en ekki síður til að mæta harðnandi samkeppni í ferðaþjónustu m.a. gagnvart risavöxnum, erlendum ferðaþjónustu- og tækniyrirtækjum.
8. Þótt um breytingar á yferráðum sé að ræða hafa samrunaaðilar upplýst Samkeppniseftirlitið að ekki verði um að félagaréttarlegan samruna að ræða, heldur muni Nordic Visitor eignast allt útgefið hlutafé í Iceland Travel á grundvelli kaupsamnings málsins og að fengnu samþykki Samkeppniseftirlitsins, en Nordic Visitor, Terra Nova og Iceland Travel verða áfram rekin sem sjálfstæð félög.

2.1. Sjónarmiða aðila um markaði og áhrif samrunans

9. Samrunaaðilar sem starfa í ferðaþjónustu, vísa til þess að í evrópskum samkeppnisrétti hafi verið litið svo á að virðisikeða ferðaþjónustu sé einkum á þremur stigum:
 - a) Ferðaþjónustubirgjar (e. *travel suppliers*); sem eigi og/eða reki sjálfir undirliggjandi þjónustustarfsemi, s.s. flugfélög, rútufyrirtæki, bílaleigur, rekstraraðilar hótél- eða gisti-, eða afþreyingarþjónustu o.s.frv.;
 - b) Ferðaskipuleggjendur (e. *tour operators*); sem búi til vörur á sviði ferðaþjónustu með því að kaupa einstaka þjónustubætti frá ferðaþjónustubirgjum og binda þá saman í ferðapakka;
 - c) Ferðaskrifstofur (e. *travel agencies*), sem dreifi ferðaþjónustu eða þjónustupökkum beint til viðskiptavina (hvort heldur sem er fyrirtækja eða ferðamanna)
10. Þá telja samrunaaðilar að mikil skörun sé milli framangreindra þrepa í virðisikeðjunni og bæði mikil bein samkeppni, sem og samkeppnislegt aðhald, á milli aðila sem annars teljist öllu jafna til mismunandi þrepa virðisikeðjunnar. Þá hafi að mati samrunaaðila sömuleiðis orðið umtalsverðar breytingar á hefðbundinni ferðaþjónustu, sölu, markaðssetningu, bókun o.fl., með auknum tækniframförum. Samrunaaðilar byggja á því að í harðri samkeppni á alþjóðlegum samkeppnismarkaði fyrir ferðaþjónustu ríki mikil fjölbreytni og stöðug þróun. Ferðaþjónusta sé seld eftir mörgum mismunandi dreifileiðum og þjónusta mismikil. Þá hafi ferðamenn úr óhemju mörgum kostum að velja og mismunandi leiðir um bókanir eftir eigin þörfum að samkvæmt samrunaskrá.
11. 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 Nordic Visitor og Terra Nova. Samrunaaðilar starfi bæði í heildsölu og smásölu, en eins greinir að framan eigi Nordic Visitor fyrst og fremst í beinum viðskiptum við neytendur en bæði Terra Nova og Iceland Travel eiga fyrst og fremst í heildsöluviðskiptum við endursöluaðila. Samrunaaðilar telja 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.



12. 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 slíkra 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 fest sér flug, hótél, bílaleigubíl, afþreyingu og hvað eina sem þeir kjósa við skipulagningu eigin ferðar að mati samrunaaðila. Því verði ekki litið framhjá samkeppnislegu aðhaldi og áhrifum OTA, m.a. á verðlagningu, þegar markaðurinn sé skilgreindur. Þótt samrunaaðilar veiti meiri þjónustu en OTA, séu báðar tegundir fyrirtækja milliliðir á ferðabjónustumarkaði, þ.e. söluaðilar þjónustu við fólksflutninga, gistingu og afþreyingu sem aðrir sjá um að veita.
13. Að mati samrunaaðila sé brýnt að líta til skörunar og samkeppnislegs aðhalds milli annars vegar ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda, sem ekki annast sjálfir þá þjónustu sem þeir eru að selja (svo sem akstur, gistingu og afþreyingu) og hins vegar birgjana eða þjónustuveitendanna sem selja ferðirnar sjálfir. Ekki sé rökrétt að gera skarpan greinarmun þar á þar sem neytendur og aðilar á sviði ferðabjónustu geri ekki slíkan mun að mati samrunaaðila. Samrunaaðilar telja að líta verði heildstætt til framangreindra sjónarmiða og takmörkuð áhrif samrunans blasi við sé svo gert.
14. Um skilgreiningu landfræðilegs markaðar vísa samrunaaðilar til þess að Samkeppniseftirlitið hafi áður skilgreint landsbundinn landfræðilegan markað ferðaskrifstofa fyrir Ísland, sbr. ákvörðun nr. 6/2020. Samrunaaðilar byggja þó á því að þeir selji og markaðssetji þjónustu 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 þjónustu sem samrunaaðilar veita. Áðurnefnd stór erlend fyrirtæki (OTA) veiti samkeppnislegt aðhald án þess að veita þjónustu 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 þjónustunnar. 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.
15. Samandregið byggja samrunaaðilar á því að áhrifa samrunans gæti, í þrengsta skilningi, á markaði fyrir ferðaskrifstofur sem sjá um skipulagðar alferðir og hópferðir til Íslands. Að mati aðila verði áhrif samrunans aftur á móti lítil sem engin, 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 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 þjónustuveitendum (birgjum samrunaaðila hérlendis), nýtist sem staðgönguþjónusta við þá þjónustu sem samrunaaðilar veita sem ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur í skilningi samkeppnisréttar.
16. Samkeppniseftirlitinu bárust sex umsagnir vegna samrunans frá keppinautum og fyrirtækjum í framleiðslu á ferðabjónustu hérlendis, flestar neikvæðar. Hinar neikvæðu umsagnir áttu það sammerkt að vekja athygli eftirlitsins á því að með samruna Nordic Visitor og Iceland Travel yrði líklega til ferðaskrifstofa í markaðsráðandi stöðu hérlendis sem gæti, í krafti markaðsstyrks við innkaup og samningagerð við skipulagningu ferða sinna, sett verulegan þrýsting á innlenda birgja í ferðabjónustu um verðlækkanir sem hefði skaðleg áhrif á viðkomandi sölustigum markaðarins þar sem áhrifa samrunans gæti. Hið sameinaða fyrirtæki yrði því í aðstöðu til þess



að misnota þennan markaðsstyrk með viðskiptakjörum og/eða samstarfi sem á endanum gæti leitt til útilokunar gagnvart öðrum viðskiptavinum birgjanna, þ.e. keppinautum samrunaaðila og öðrum ferðaskrifstofum.

17. Samrunaaðilar fengu að tjá sig um framkomnar umsagnir, að því leyti sem þær voru ekki háðar trúnaði vegna óska umsagnaraðila og viðkvæmra viðskiptahagsmuna. Í athugasemdum samrunaaðila, dags. 13. ágúst sl., var því hafnað að hið sameinaða fyrirtæki yrði í markaðsráðandi stöðu á markaði málsins enda bentu gögn málsins ekki til annars en að fyrirtækið yrði fjarri slíkri stöðu, að mati samrunaaðila. Þá mótmæltu samrunaaðilar því að félögin yrðu í aðstöðu til að beita þrýstingi gagnvart innlendum birgjum ferðapjónustu með meintum neikvæðum áhrifum. Þær umsagnir fengju jafnframt ekki stoð í gögnum um markað ferðaskrifstofa að mati samrunaaðila, hvar hlutdeild þeirra í seldum gistinóttum hefði verið 6,5% af seldum gistinóttum gististaða árið 2019, hlutdeild innkaupa aðila í veltu bílaleiga hefði verið um 3,9% og 4,35% fyrir afþreyingu, sama ár. Áhyggjur umsagnaraðila stæðust því ekki skoðun að mati samrunaaðila og væru að öðru leyti órökstuddar um hin meintu neikvæðu áhrif samrunans. Þá gætu framleiðendur og birgjar ferðapjónustu auk þess auðveldlega selt þjónustu sína beint til helstu viðskiptavina samrunaaðila telji þeir sig beitta þrýstingi.
18. Loks aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga hjá stærstu birgjum samrunaaðila og fleiri birgjum eða framleiðendum ferðapjónustu hérlendis, varðandi umfang viðskipta samrunaaðila við tiltekna birgja, beinar bókanir ferðamanna, bókanir í gegnum erlendar ferðaskrifstofur eða skipuleggjendur, og síðan bókunarsíður.

3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

19. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum fjallað markaði fyrir ferðaskrifstofur¹ án þess að sérstaklega hafi verið fjallað um ferðir til Íslands eða ferðir á Íslandi til erlendra ferðamanna eða erlendra ferðaskrifstofa í heildsölu.
20. Í málum sínum hefur framkvæmdarstjórn 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 þjónustu sem þær selja beint til neytenda, s.s. flug, gistingu og tengda þjónustu.² 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 í heildsölu, skipuleggja og selja slíkar ferðir til milligönguaðila, yfirleitt erlendra ferðaskrifstofa sem endurselja slíkra ferðir til erlendra ferðamanna.
21. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2020, *samruni Nordic Visitor hf. og Terra Nova Sól ehf.*, 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 sem fyrst og fremst væri beint að erlendum ferðamönnum 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 skilgreiningu undirmarkaða í málinu.

¹ Sjá t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/1997, *Yfirtaka Flugleiða hf. á Ferðaskrifstofu Íslands hf.* og nr. 16/1998, *Staðfesting á bráðabirgðaákvörðun og ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2009, Samruni Eignarhalds-félagsins Fengs hf. og Ferðaskrifstofu Íslands ehf.* og 24/2015, *Aðgerðir til að styrkja samkeppni í ferðapjónustu – sátt við Samtök ferðapjónustunnar vegna 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga.*

² Sjá m.a. COMP/M.5038, samruni Telefónica/Turmed/Rumbo.



22. Fyrir liggur í máli þessu að samrunaaðilar starfa báðir 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 skipulögðum ferðum til Íslands eða á Íslandi sem ætlaðar eru erlendum ferðamönnum eða erlendum ferðaskrifstofum til endursölu. Í samræmi við fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins er að 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 ferðaskipuleggjenda, þar sem skörun virðist vera í starfsemi samrunaaðila á báðum sölustigum.
23. Jafnframt kemur til greina að skipta vörumarkaðnum í frekari undirmarkaði, 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 (e. *incoming* ferðamenn), eða ferðir frá Íslandi ætlaðar íslenskum ferðamönnum (e. *outgoing*), og eftir atvikum eftir því hvort skipulagðar ferðir séu með eða án leigu- eða áætlunarflugi.
24. Loks hefur framkvæmdarstjórn 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.³
25. 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. Þrátt fyrir það eru að mati eftirlitsins skýrar vísbendingar um að þjónusta ferðaskrifstofa sem bjóða upp á ferðir til Íslands og ferðaskrifstofa sem bjóða upp á ferðir frá Íslandi tilheyri ekki sama markaði enda eðli máls samkvæmt engin staðganga á milli umræddra ferða.
26. 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, og í samkeppni og við skipulagningu ferða séu þeir bornir saman við starfsemi og þjónustu annarra skipuleggjenda í viðkomandi landi.⁴ 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.*
27. Samrunaaðilar sérhæfa sig aðallega í sölu á skipulögðum ferðum til Íslands eða á Íslandi til erlendra ferðamanna eða endursöluaðila eins og áður sagði, og mætti 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. Að mati

³ Sjá COMP/M.8046, samruni TUI og Transat France.

⁴ Sama heimild, og sjá COMP/M.5038, samruni Telefónica/Turmed/Rumbop



Samkeppniseftirlitsins gefur athugun málsins, í ljósi fyrri úrlausna samkeppnisyfirvalda,⁵ því til kynna að landfræðilegur markaður málsins sé Ísland.

28. Samkeppniseftirlitið aflaði umsagna og upplýsinga hjá keppinautum, hagsmunaaðilum og stjórnvöldum vegna rannsóknar á áhrifum samrunans. Samkvæmt tekjuupplýsingum í fylgigögnum um rekstur ferðaskrifstofa á árinu 2019, eru samrunaaðilar með rúmlega fjórðungshlutdeild miðað við heildartekjur ferðaskrifstofa héraendis án frekari sundurgreiningar markaðar. Hefur þá ekki verið tekið tillit til samkeppni vegna erlendra ferðaskrifstofa sem skipuleggja og/eða selja ferðir til Íslands, eða hlutdeild annarra milliliða sem bjóða upp á netbókanir hvort sem er á skipulögðum ferðum eða einstaka þjónustu íslenskra fyrirtækja sem annars væru birgjar samrunaaðila við skipulagningu ferða fyrir erlenda aðila. Vegna þessa byggja samrunaaðilar á því að hlutdeild þeirra sé enn lægri og leiði með engu móti til myndunar eða styrkingar á markaðsráðandi stöðu.
29. Jafnframt byggja samrunaaðilar á því eins og áður sagði að veruleg skörun og samkeppni sé í reynd milli fyrirtækja á mismunandi stigum þeirrar virðiskeðju þar sem aðilar starfa enda séu samrunaaðilar í reynd aðeins milliliðir, m.ö.o. að birgjar sem séu efst í virðiskeðjunni geti tiltölulega auðveldlega gengið fram hjá samrunaaðilum sem ferðaskipuleggjendum og selt beint til ferðaskrifstofa eða jafnvel ferðamanna, og erlendar ferðaskrifstofur geti með sambærilegum hætti leitað beint til íslenskra birgja án aðkomu eða milligöngu samrunaaðila.
30. Samkeppniseftirlitið telur framangreind sjónarmið í samræmi við þær upplýsingar sem eftirlitið aflaði hjá aðilum ferðapjónustu og eftir atvikum nýlegar úrlausnir erlendra samkeppnisyfirvalda.⁶ Framangreint sjónarmið á þá aðallega við um ferðaskipuleggjendur líkt og samrunaaðila á heildsölustigi markaðarins (fyrirtækjamarkaði, e. *business to business*), sem eiga í viðskiptum við birgja um afþreyingu, fólksflutning eða aðra þjónusta annars vegar vegar, til skipulagningar, framleiðslu og sölu á ferðum til erlendra endursöluaðila hins vegar.⁷
31. Af þessu leiðir að mati Samkeppniseftirlitsins að samrunaaðilar, sér í lagi sem ferðaskipuleggjendur á heildsölustigi, verða líklega fyrir töluverðri samkeppni og samkeppnislegu aðhaldi frá erlendum lögaðilum, svosem ferðaskrifstofum og/eða bókunarsíðum vegna mögulegra milliliðalausra viðskipta og skipulagningar án aðkomu samrunaaðila. Með sambærilegum hætti hafa möguleikar birgja til sölu og markaðssetningar án milligöngu ferðaskipuleggjenda aukist eins og áður sagði með stafrænni þróun ferðapjónustu. Slík sjónarmið komu einnig fram í símtölum Samkeppniseftirlitsins við birgja, en flestir birgjar sem rætt var við höfðu ekki áhyggjur af markaðsstyrk samrunaaðila vegna aðhaldsins frá öðrum leiðum til sölu og markaðssetningar. Að mati Samkeppniseftirlitsins ber að taka tillit til þessa við mat á áhrifum samrunans þótt slík samkeppni verði ekki bersýnilega

⁵ Sjá til hliðsjónar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2009, *Samruni Eignarhaldsfélagsins Fengers hf. og Ferðaskrifstofu Íslands ehf.*, þar sem einn markaður málsins var metinn sem sala innlendra ferðaskrifstofa á skipulögðum hópferðum til og frá Íslandi með leigu- eða áætlunarflugi.

⁶ Sjá til dæmis ákvörðun spænskra samkeppnisyfirvalda, *Barceló Corporación Empresarial S.A./Globalia Corporación Empresarial S.A. - C/1109/2 - 8 May 2020*, mgr. 64 til 66: „[...] wholesale travel agencies are becoming an increasingly dispensable link in the value chain of tourism services, since final consumers can easily turn directly to traditional suppliers of tourism services, which in turn can also offer them directly to their final customers. This Directorate considers that it is reasonable and appropriate, on the basis of the above-mentioned precedent and the information provided by the notifier, to take into account the pressure exerted by retail agencies on the activity of wholesale agencies and the progressive disintermediation in this sector, as already contemplated in the *Globalia / Orizonia* case. Thus, a narrow market definition could lead to a certain overestimation of the shares of wholesale travel agents, which would not reflect the reality of the market, since it would not include sales of the wholesale type by traditional retail agents, which, according to the information provided by the notifier, exert a competitive pressure on the market for wholesale travel agents.”

⁷ Samkeppniseftirlitið telur að önnur lögmál kunni að gilda á smásölustigi markaðar ferðaskrifstofa þegar viðskiptavinir eru einstaklingar eða hópar einstaklinga, þar sem slíkir einstaklingar kunna að eiga meira undir því að treysta á þjónustu ferðaskrifstofa, ólíkt því þegar fyrirtæki eiga í viðskiptum við fyrirtæki við heildsölu og framleiðslu ferða, en ekki er þörf að fjalla frekar um þennan mun í ákvörðuninni.



mæld á innlendum markaði fyrir ferðaskrifstofur á Íslandi. Þá vegur framangreint sjónarmið, til viðbótar við áætlaðan markaðsstyrk hins sameinaða fyrirtækis, upp á móti neikvæðum skriflegum umsögnum innlendra birgja og keppinauta samrunaaðila, þar sem lýst var yfir áhyggjum af kaupendastyrk hins sameinaða fyrirtækis.

32. Á grundvelli upplýsinga sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað og fyrirliggjandi gagna um veltu ferðaskrifstofa hérlendis 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 erlendra samkeppni, aðhalds vegna mögulegra milliliðalausra viðskipta sem áður var fjallað um, eða þess möguleika sem áður var minnst á að skilgreina víðtækari vörumarkað eftir áfangastöðum t.d. til Norður-Evrópu. Framangreind atriði ef lögð til grundvallar hefðu þau áhrif á áætlaða samþjöppun og markaðsstyrk hins sameinaða fyrirtækis að hann teldist sennilega ofáætlaður fremur en vanmetinn.
33. Þá hefur rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki leitt í ljós önnur neikvæð lárétt áhrif eða samsteypuáhrif vegna samrunans sem réttlæta íhlutun af hálfu eftirlitsins. Samruninn hefur aftur á móti jákvæð lóðrétt áhrif að mati eftirlitsins að því leyti að ferðaskrifstofan Iceland Travel verður í kjölfar samrunans ekki lengur hluti af fyrirtækjasamstæðu Icelandair Group, og missir því ferðaskrifstofan og Icelandair lóðrétt samþætta stöðu fyrir hótalgistingu, flug, skipulagningu og sölu ferða til Íslands, þótt möguleg framtíðaráform Icelandair að þessu leyti liggi ekki fyrir.
34. Í ljósi alls framangreinds verður að mati Samkeppniseftirlitsins ekki séð að samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða að samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Mun Samkeppniseftirlitið því ekki aðhafast frekar vegna samrunans.

Ákvörðunarorð

„Kaup Nordic Visitor hf. á Iceland Travel ehf. felur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki ástæðu til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson