

## Kaup Pac1501 ehf. á hluta reksturs Allrahanda GL ehf.

### I. Málsmeðferð

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til kaupa Pac1501 ehf. (hér eftir „Pac“) á rekstrartengdum eignum Allrahanda GL ehf. (hér eftir „Allrahanda“) og GL Iceland ehf. (hér eftir „GL Iceland“). Pac á og rekur rútuþyrtæki m.a. undir merkjum Airport Direct ehf. (hér eftir „Airport Direct“) og Reykjavík Sightseeing ehf. (hér eftir „RSS“). Í kaupunum felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.
2. Þann 23. janúar 2023 gerði Samkeppniseftirlitið sátt við samrunaaðila, þar sem þeir skuldbundu sig til að fylgja tilteknum skilyrðum vegna eignarhalds Horns á Pac 1501 ehf. Með sáttinni lauk rannsókn málsins. Í ákvörðun þessari er gerð nánari grein fyrir samrunanum, rannsókn málsins, mati Samkeppniseftirlitsins og framangreindri sátt.
3. Samrunatilkynning vegna vegna samrunans barst Samkeppniseftirlitinu þann 30. september 2022. Með tilkynningunni fylgdi styttri samrunaskrá í samræmi við 7. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur eftirlitsins nr. 1390/2020. Tilkynningin þótti fullnægjandi í skilningi samkeppnislaga og byrjuðu frestir samkvæmt lögum að líða þann 3. október 2022.
4. Samhliða tilkynningu um samrunann sendu samrunaaðilar Samkeppniseftirlitinu beiðni um undanþágu frá banni við að framkvæma samrunann, sbr. 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Með bréfi dags. 5. október 2022 féllst Samkeppniseftirlitið á þá beiðni. Undanþágan var bundin því skilyrði að samrunaaðilar myndu ekki grípa til neinna aðgerða sem gerðu það ómögulegt að láta samrunann ganga til baka, teldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að grípa til íhlutunar vegna hans.
5. Með bréfi dags. 3. nóvember 2022 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum um frekari rannsókn á samrunanum, m.a. með vísan til mögulegra samkeppnislegra áhrifa á mögulegum undirmörkuðum markaðar fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Einkum taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að taka til skoðunar áhrif samrunans á mögulegum útboðsmörkuðum fyrir afmarkaða þjónustu farþegaflutninga með hópferðabifreiðum, sbr. síðari umfjöllun.
6. Við athugun á samrunanum leit Samkeppniseftirlitið til þeirra upplýsinga sem koma fram í samrunaskrá, fyrri rannsókna eftirlitsins, sjónarmiða keppinauta, sem og gagna og upplýsinga sem aflað var við rannsókn á áhrifum samrunans. Undir meðferð málsins óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögnum keppinauta og aflaði upplýsinga hjá Samgöngustofu, Strætó bs., Isavia ohf. og Ríkiskaupum.
7. Að því er varðar fyrri rannsóknir Samkeppniseftirlitsins vísast einkum til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019, kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf. Í



málinu var tekin afstaða til kaupa RSS, sem jafnframt er dótturfélag Pac, á eignum Allrahanda. Samkeppniseftirlitið taldi í kjölfarið ekki forsendur til að aðhafast vegna samrunans á þeim tíma. Samruninn var hins vegar ekki framkvæmdur af samrunaaðilum í kjölfar umræddrar ákvörðunar eftirlitsins nr. 44/2019.

## II. Samruninn

8. 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. samkeppnislaga.
9. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Pac á öllu hlutafé GL Iceland ehf., öllum bifreiðaflota Allrahanda auk lausafjármuna sem tengjast rekstri þeirra, felist breytingar á yferráðum og þar með samruni í skilningi b-liðar 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

### 1. Samrunaaðilar

10. Áður en fjallað verður um samkeppnismarkaði málsins og niðurstöður rannsóknar Samkeppniseftirlitsins um möguleg áhrif samrunans á samkeppni er rétt að gera stuttlega grein fyrir aðilunum og fyrirtækjum þeirra.

#### Pac og tengd félög

11. Í samrunaskrá kemur fram að Pac sé fjárfestinga- og eignarhaldsfélag sem eigi eignarhluti í dóttur- og hlutdeildarfélögum sem stundi fólksflutninga, ferðaskrifstofurekstur og tengda starfsemi á Íslandi. Pac sé í 100% eigu Horns III slhf. en Horn III sé sérhæfður framtakssjóður með um 30 fagfjárfesta sem hluthafa.
12. Í samrunaskrá kemur fram að undir yferráðum Pac séu eftirfarandi félög:
  - Reykjavík Sightseeing ehf. (RSS)
  - Airport Direct ehf.
  - Hagvagnar ehf.
  - Hagvagnar þjónusta ehf.
  - Hvaleyri hf.
  - Hópbílar ehf.
  - Around Iceland ehf.
13. Að sögn samrunaaðila sé RSS ferðaþjónustufyrirtæki, ferðasali dagsferða með sölu og framleiðslu á afþreyingarferðum og útleigu hópferðabifreiða. RSS sé eigandi alls hlutafjár í Airport Direct ehf. sem sinni áætlunarferðum á milli Reykjavíkur og Keflavíkur.
14. Hagvagnar ehf. (hér eftir „Hagvagnar“) sé eigandi alls hlutafjár í Hópbílum ehf. (hér eftir Hópbílar) en Hópbílar sinni alhliðaþjónustu hópþjónu. Tilgangur félagsins sé að eiga og reka langferðabifreiðar auk reksturs fasteigna og tækja. Þá sinni Hópbílar viðskiptum fyrir Strætó bs. (hér eftir „Strætó“) utan höfuðborgarsvæðisins, ásamt því að sinna ferðaþjónustu fatlaðra fyrir Strætó auk skólaaksturs fyrir Hafnarfjarðarbæ.
15. Hagvagnar sé einnig eigandi alls hlutafés í Around Iceland ehf. (hér eftir „Around Iceland“) en starfsemi þess félags sé takmörkuð.



16. Hópbílar ehf. sé samkvæmt veittum upplýsingum eigandi alls hlutafjár í Hagvögnum þjónustu ehf. en tilgangur þess félags sé einkum að reka verkstæði og þvottastöð og sjá um viðhald á bifreiðum samstæðunnar ásamt því að sjá um skipulagningu og rekstur ferðabjónustu er varðar utanumhald um ferðaskrifstofuleyfi sem nýst hafi Hagvögnum og Hópbílum.

Um Horn III slhf.

17. Horn III slhf. (hér eftir „Horn III“) sé að sögn samrunaaðila framtakssjóður sem stofnaður hafi verið af Landsbréfum hf., dótturfélagi Landsbankans hf. Hluthafar í sjóðnum séu um 30 talsins og samanstanda af lífeyrissjóðum, fjármálafyrirtækjum og öðrum fagfjárfestum. Fjallað hafi verið um Horn III í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins, nr. 34/2017 *Samruni dótturfélags Horns III slhf., PAC1501 ehf. annars vegar og Reykjavík Sightseeing Invest ehf. annars vegar* og ákvörðun nr. 28/2016 *Kaup Horns III slhf. á öllum hlutum í Hagvögnum hf., Hópbílum hf. og Hvaleyri hf. hins vegar.*
18. Í báðum framangreindum ákvörðunum hafi verið talin ástæða til að grípa til íhlutunar vegna viðkomandi samruna þar sem þeir væru taldir geta hindrað virka samkeppni. Var það vegna eignarhalds Landsbankans á Landsbréfum en að mati Samkeppniseftirlitsins fælust í þeim sterk tengsl sem gætu undir vissum kringumstæðum verið grundvöllur samkeppnisbresta. Þannig væri t.a.m. hvati fyrir samstæðu Landsbankans til að halda viðskiptum innan hennar og beina fyrirtækjum í viðskipti við fyrirtæki innan samstæðunnar. Einkum af þeim sökum væri talið nauðsynlegt að setja skilyrði fyrir viðkomandi samrunum. Vísast hér nánar til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2017 og nr. 28/2016.

Allrahanda

19. Allrahanda er að sögn samrunaaðila ferðabjónustufyrirtæki en starfsemi félagsins felist einkum í útleigu hópferðabifreiða. Allrahanda sé eigandi alls hlutafjár í GL Iceland ehf. en það félag hafi tikið yfir sölustarfsemi sem áður hafi verið innan Allrahanda. GL Iceland sé því með leyfi til ferðaskipulagningar. Á grundvelli samnings sjái Allrahanda um að framkvæma ferðir sem GL Iceland selji ásamt því að taka að sér akstursþjónustu. GL Iceland hafi leyfi til að nota vörumerkið Gray Line og greiði jafnframt leyfisgjöld til Gray Line Corporation samkvæmt samrunaaðilum.

## **2. Markaðir málsins**

20. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu.*
21. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendra lagaframkvæmd og í EES/ESB-samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjörnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu.* Hins vegar verður ávallt



að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.<sup>1</sup> Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmætar væntingar.<sup>2</sup>

## 2.1. Sjónarmið samrunaaðila um markaði málsins

22. Í samrunaskrá vísa samrunaaðilar til þess að Samkeppniseftirlitið hafi áður fjallað ítarlega um starfsemi samrunaaðila og í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019 komi fram mat eftirlitsins á þeim mörkuðum sem um ræði og jafnframt samkeppnislegum áhrifum. Vísað sé til þess af hálfu samrunaaðila að starfsemi þeirra felist aðallega í leyfisskyldum fólksflutningum með hópferðabifreiðum, svo sem svokölluðum hópferðum, áætlunarakstri samkvæmt sérleyfum og öðrum áætlunarakstri, þ.e. dagsferðum. Samrunaaðilar telji að samkeppnislegra áhrifa muni fyrst og fremst gæta á þeim mörkuðum sem taki til framangreindrar starfsemi.
23. Samrunaaðilar vísa til þess að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019 hafi komið fram það mat að þeir markaðir sem kæmu til skoðunar væru annars vegar heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og hins vegar markaður fyrir áætlunarferðir á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og höfuðborgarsvæðisins.
24. Hvað varðar heildarmarkað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum komi fram í samrunaskrá að báðir samrunaaðilar veiti víðtæka þjónustu á þeim markaði en að markaðshlutdeild þeirra sé í heild takmörkuð. Samrunaaðilar séu fólksflutningafyrirtæki og færir um að veita víðtæka þjónustu á sviði hópferðaaksturs, hvort sem er fyrir hið opinbera, fyrirtæki eða aðra. Þá segir að samrunaaðilar hafi á að skipa bifreiðum sem spanni vítt svið, frá litlum rútum yfir í stórar hópferðabifreiðar.
25. Hvað varðar markað sem felist í áætlunarferðum á milli höfuðborgarsvæðisins og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar sé vísað til þess af hálfu samrunaaðila að þeir starfræki báðir skipulagðar áætlunarferðir fyrir farþega á umræddri leið. Innan samstæðu Pac fari sá rekstur fram í félaginu Airport Direct. Samrunaaðilar vísa til þess að þeir hafi litið svo á að markaðurinn taki til farþega, hvort sem þeir séu innlendir eða erlendir flugfarþegar, starfsfólk eða aðrir sem ferðist á milli þessara áfangastaða. Að mati samrunaaðila skipti ekki máli hvort þjónustan sé veitt af nær- eða fjærstæðum við flugstöðina.
26. Samrunaaðilar telja loks að landfræðilegur markaður málsins sé landið allt að því er varðar heildarmarkað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum en í tilviki markaðs fyrir

<sup>1</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the IBM judgment. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time. Moreover, in the course of any decision applying Article 86 of the Treaty, the Commission must define the relevant market again and make a fresh analysis of the conditions of competition which will not necessarily be based on the same considerations as those underlying the previous finding of a dominant position.“

<sup>2</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 7. maí 2009 í máli nr. T-151/05, NVV gegn framkvæmdastjórninni, mgr. 136: „It should first be recalled that, according to case-law, although the Commission must give an account of its reasoning if a decision goes appreciably further than the previous decision-making practice (Case 73/74 Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and Others v Commission [1975] ECR 1491, paragraph 31), economic operators have no grounds for a legitimate expectation that a previous decision-making practice, that is capable of being varied when the Community institutions exercise their discretion, will be maintained (see General Electric v Commission, paragraph 53 above, paragraph 512, and the case-law cited therein). In particular, the applicants cannot have entertained such a legitimate expectation on the ground that the Commission had defined markets in a particular way in a previous decision, since the Commission – and, a fortiori, the Court – is not bound by the findings made in such a decision (see, to that effect, General Electric v Commission, paragraph 53 above, paragraph 514).“



áætlunarferðir á milli höfuðborgarsvæðisins og FLE taki hann til flugstöðvarinnar, höfuðborgarsvæðisins og áætlunarleiðarinnar þar á milli.

## 2.2. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

27. Sem fyrr segir er markaður það sölusvæði vöru eða staðgengdarvöru eða þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, sbr. 5 tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga. Starfsemi samrunaaðila felst fyrst og fremst í leyfisskyldum fólksflutningum með hópferðabifreiðum, þ.e. hópferðir, áætlunarakstur samkvæmt sérleyfum og annar áætlunarakstur.
28. Fjallað var um þá markaði sem samrunaaðilar starfa á í áður nefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019, *kaup Reykjavík Sightseeing Invest ehf. á Allrahanda GL ehf.* Í málinu komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að markaðir málsins væru annars vegar heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og hins vegar markaður fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar (FLE) og höfuðborgarsvæðisins. Ekki væri þörf á að skilgreina sérstaklega aðra markaði eða mögulega undirmarkaði.
29. Hvað síðarnefnda markaðinn varðaði, þ.e. áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, kom fram í ákvörðuninni að tvennt kæmi til álita við nákvæma skilgreiningu á þeim markaði og þá hvort tilefni væri að skipta honum í undirmarkaði.
30. Annars vegar að skilgreina áætlunarakstur með hópabifreiðum í heild sem sérstakan markað, þ.e. bæði frá svokölluðum fjarstæðum og nærstæðum flugstöðina sem notuð voru og notuð eru til að sinna áætlunarakstrinum. Til stuðnings þeirri skilgreiningu var bent á að verðlag þeirra fyrirtækja sem sinntu slíkri starfsemi af fjarstæðum (um 150 m. frá flugstöðinni) hefði verið svipað og þeirra fyrirtækja sem sinna þjónustunni af nærstæðum. Þá væri ferðatíðni og áningastaðir/stoppistöðvar að miklu leyti þær sömu. Hins vegar kom til álita að skilgreina sem sérstakan markað áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum eingöngu (alveg við flugstöðina), enda aðstæður og skilyrði fyrir þau tvö hópferðafyrirtæki sem þar störfuðu og starfa ennþá nákvæmlega þau sömu og voru afmörkuð í útboði Isavia um akstur til og frá stæðunum seint á árinu 2017, sbr. nánar hér á eftir. Þá kom fram að aðstaðan á fjarstæðum annars vegar og nærstæðum hins vegar væri gerólík í veigamiklum atriðum. Þar sem það hafði ekki áhrif á endanlega niðurstöðu málsins var þó ekki talin þörf á að taka endanlega afstöðu til þessa álitaefnis í ákvörðuninni.
31. Við athugun í þessu máli telur Samkeppniseftirlitið að framangreindar aðstæður á markaðnum hafi ekki breyst þannig að tilefni sé til að breyta þeirri skilgreiningu markaða sem byggt var á í ákvörðun nr. 44/2019, sbr. einnig nánari umfjöllun í kafla III í þeirri fyrri ákvörðun. Atvik og samkeppnisaðstæður í máli þessu benda eins og áður til þess að þeir markaðir þar sem áhrifa samrunans gæti séu tveir: heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum annars vegar og hins vegar markaður fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar (FLE) og höfuðborgarsvæðisins.
32. Ljóst er að mati Samkeppniseftirlitsins að frekari skilgreining á undirmörkuðum heildarmarkaðs fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum getur einnig átt við, svo sem við tilteknar aðstæður.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Þannig var í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 þar sem fjallað var um hugsanlegan samruna Reynimels ehf. og Kynniferða ehf. komist að þeirri niðurstöðu að vöru- og þjónustumarkaðurinn væri heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Helgaðist þessi skilgreining af því að samrunaaðilar gætu sinnt hvers konar akstri með hópferðabifreiðum, þ.e., samrunaaðilar gátu boðið upp á alhliða þjónustu rútbíla, s.s. dagsferðir með



Þá eru til erlend fordæmi á sviði samkeppnisréttar um að markaðir kunni að vera skilgreindir sem útboðsmarkaðir fyrir opinbera þjónustu um reglubundna farþegaflutninga með hópferðabifreiðum eða eftir atvikum annars konar farþegaflutninga.<sup>4</sup>

33. Í ljósi þessa aflaði Samkeppniseftirlitið undir rekstri málsins upplýsinga frá Ríkiskaupum, Strætó og Isavia ohf. (hér eftir „Isavia“), einkum í tengslum við útboð um aðstöðu hópferðabifreiða við FLE, útboð á vegum Ríkiskaupa um akstur fyrir skóla, og útboð á vegum Strætó um akstursþjónustu fyrir fatlaða einstaklinga og akstur vegna almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Í ljósi þeirra upplýsinga sem bárust frá umræddum aðilum var að mati Samkeppniseftirlitsins ekki nauðsynlegt að skilgreina frekar sérstaka undirmarkaði, sbr. það sem nánar er rakið hér að neðan.
34. Með hliðsjón af framangreindu má skilgreinandi þjónustumarkaði málsins með eftirfarandi hætti að mati Samkeppniseftirlitsins:
- a) markað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum (heildarmarkaður); og
  - b) markað fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar (FLE) og höfuðborgarsvæðisins.
35. Landfræðilegur markaður telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og/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.
36. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir með samrunaaðilum að því er varðar umfjöllun um skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum málsins. Hvað varðar heildarmarkaðinn fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum taki hann til landsins alls og hvað varðar áætlunarferðir á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins taki hann eðli málsins samkvæmt til FLE og höfuðborgarsvæðisins og áætlunarleiðarinnar þar á milli. Á sú afmörkun markaðar við hvort sem litið er til áætlunaraksturs til og frá fjarstæðum eða nærstæðum við flugstöðina.

### 3. Samkeppnisleg áhrif samrunans

37. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort 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 eins og áður sagði, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega 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.
38. Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á

---

ferðamenn, sérleyfisakstur og akstur strætisvagna. Uppbygging og eðli þeirrar þjónustu sem fælist í hópferðaakstri gæti því kallað á að markaður væri virtur frá framboðshlið hans. Var markaðurinn því skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Samruninn með ákveðnum breytingum og skilyrðum var síðar samþykktur með ákvörðun eftirlitsins nr. 17/2008. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001 var markaður skilgreindur sem dagsferðir samkvæmt fyrirfram kyntnri áætlun með langferðabifreiðum. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2002 voru markaðir skilgreindir eftir áætlunarleiðum. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1/2004 var markaður skilgreindur sem almennur markaður fyrir dagsferðir frá Reykjavík.

<sup>4</sup> Sjá í þessu samhengi mál Portúgalska samkeppniseftirlitsins nr. Ccent. 49/2021 Transdev Interior/Camara Municipal, dags. 9. nóvember 2021 þar sem markaður málsins var skilgreindur sem svæðisbundinn markaður fyrir útboð í rekstri opinberra þjónustu fyrir farþegaflutninga (e. The regional market for bidding for the operation of regular public passenger transport services.)



markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnun ógilt samruna eða sett honum skilyrði, sbr. 1. mgr. 17. gr. c samkeppnislaga.

39. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir því þann 12. október 2022 að félög á viðkomandi mörkuðum veittu umsögn um efni samrunatilkynningar og þau upplýstu hvort breytingar hefðu orðið á viðkomandi mörkuðum frá því árið 2019 þegar sambærileg viðskipti milli sömu aðila voru til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu.
40. Í svörum kom m.a. fram það sjónarmið að mörg fyrirtæki byðu upp á hópferðaakstur á Íslandi auk afbreyningar fyrir ferðamenn. Var vísað til þess að aðgangshindranir væru takmarkaðar og samkeppni almennt mikil. Rekstur síðustu ára hafi verið þungur og því eðlilegt að félög sameinuðust. Þá tilgreindi tiltekinn umsagnaraðili að hann teldi samrunann ekki hafa neikvæð áhrif á samkeppni og gerði því ekki athugasemdir við fyrirhuguð kaup. Þá kom einnig fram það sjónarmið hjá viðmælendum Samkeppniseftirlitsins að mikilvægt að væri að ná fram hagræðingu í rekstri ferðabjónustufyrirtækja. Erfitt væri þó að taka afstöðu til fullyrðinga sem kæmu fram í samrunaskrá um ætlaða markaðshlutdeild þar sem upplýsingar væru afmáðar með vísan til trúnaðar.

### **3.1. Markaður fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar og höfuðborgarsvæðisins**

41. Að sögn samrunaaðila hvað varðar markað fyrir áætlunarferðir á milli Keflavíkurflugvallar (Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, FLE) og höfuðborgarsvæðisins að Airport Direct hafi haldið hlut sínum í heildarfjölda farþega frá því sem var árið 2019 en að ljóst sé að verulegur samdráttur hafi orðið í hlutdeild Allrahanda eða sem samdráttur nemi [ ]<sup>5</sup>.
42. Líkt og rakið er í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019 þá efndu Ríkiskaup f.h. Isavia til útboðs í maí 2017 fyrir aðstöðu hópferðabifreiða við FLE. Um var að ræða útboð vegna rekstraraðila, sem myndu sinna áætlunarrekstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, og nota nærstæðin fyrir hópferðabifreiðar og auk þess aðstöðu til miðasölu innan FLE. Samkvæmt útboðsskilmálum voru tvö fyrirtæki sem áttu að fá aðstöðuna á nærstæðum og urðu RSS, annar samrunaaðila í þessu máli, og Kynnisferðir hlutskörpust í útboðinu. Gerður var samningur við fyrirtækin sem tók gildi þann 1. mars 2018, og var samið til fimm ára.
43. Undir rekstri þessa máls óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá Isavia, m.a. um hvort umræddir samningar hefðu verið framlengdir. Í svörum Isavia kom fram að í gildandi samningi við Kynnisferðir og Hópbíla væri kveðið á um fimm ára samningstíma með heimild til framlengingar tvisvar til eins árs í senn. Ákvæði í gildandi samningum um rekstrarleyfi kveði þannig á um heimildir til þess að framlengja samningana til febrúar 2025 en samningar hafi þegar verið framlengdir við fyrirtækin til mars 2024.
44. Við rannsókn fyrra samrunamáls sömu aðila sem leiddi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019 aflaði eftirlitið tekjuupplýsinga þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum. Þær upplýsingar gáfu þá til kynna, sé horft á heildarmarkaðinn fyrir áætlunarakstur með hópferðabifreiðum á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins, að hlutdeild Allrahanda væri [15-20]% og RSS [10-15]%. Samanlögð hlutdeild samrunaaðila væri samtals [25-30]% og hlutdeild helsta keppinautar samrunaaðila, Kynnisferða væri umtalsverð og meira en tvöföld á við samrunaaðila eða um [70-75]%. Væri markaðurinn afmarkaður við áætlunarferðir hópferðabíla á milli FLE og

---

<sup>5</sup> Trúnaðarmál.



höfuðborgarsvæðisins frá nærstæðum við flugstöðina væri markaðshlutdeild RSS [15-20]% en markaðshlutdeild helsta keppinautar, Kynnisferða [80-85]%.

45. Sem kunnugt er skall á heimsfaraldur COVID-19 í upphafi ársins 2020 sem hafði mikil áhrif á ferðþjónustuna á Íslandi og leiddi meðal annars til þess að Samkeppniseftirlitið veitti ferðþjónustufyrirtækjum og samtökum þeirra undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga til að bregðast við áhrifum faraldursins, sbr. ákvarðanir nr. 9/2020, nr. 12/2020 og nr. 26/2020.
46. Síðastnefnda ákvörðunin nr. 26/2020 varðaði þann markað sem hér um ræðir og með henni var fyrirtækjum sem sinna áætlunarferðum til og frá Keflavíkurflugvelli veitt undanþága vegna áhrifa COVID-19. Í undanþágubeiðni fyrirtækjanna var m.a. rakið að tekjur ferðþjónustufyrirtækja hefðu nánast þurrkast út vegna COVID. Með ákvörðuninni var því Kynnisferðum, Airport Direct og RSS veitt undanþága fyrir samstarfi sem miðaði að tímabundinni samnýtingu á bifreiðaflota í áætlunarakstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins. Var undanþágunni ætlað að gera þessum fyrirtækjum kleift að bregðast við því fordæmalausa ástandi sem stafaði af heimsfaraldri af völdum COVID-19 og efnahagsörðugleikum tengdum honum. Undanþágan var veitt með skilyrðum sem nánar eru tilgreind í ákvörðuninni og gildi hún til ársloka 2020.
47. Ljóst er að vegna COVID-19 varð algert hrun í fjölda farþega sem fóru um Keflavíkurflugvöll. Þannig fóru sem dæmi um mitt ár 2019 um 600 þús. farþegar (júlí) um völlinn á mánuði og í árslok 2019 um 350 þús. farþegar (m.v. desember). Í apríl/máí 2020 hafði þessi fjöldi hrunið niður í nánast ekki neitt og má segja að áhrifa COVID-19 á farþegafjölda til og frá Íslandi til fækkunar hafi gætt allt fram til mars/apríl 2022 þegar þeim fór að fjölga aftur að ráði.<sup>6</sup> Þetta ástand á árunum 2020, 2021 og fram á árið 2022 hafði skiljanlega mikil áhrif á möguleika bæði samrunaaðila og annarra aðila sem sinna farþegaflutningum til og frá FLE til tekjuöflunar. Í því sambandi má enn fremur geta þess að Allrahanda sinnti ekki áætlunarakstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins fyrstu sex mánuði ársins 2022.
48. Með hliðsjón af öllu framangreindu, þ.e. fyrirliggjandi upplýsingum um hlutdeild áður en áhrifa COVID-19 fór að gæta, hruni í fjölgun farþega árin 2020-2022 vegna áhrifa COVID-19 sem og því að Allrahanda GL sinnti ekki áætlunarakstri á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins fyrri hluta ársins 2022 telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu vísbendingar um að staða samrunaaðila hafi breyst til styrkingar frá því fjallað var um samruna sömu aðila í ákvörðun eftirlitsins nr. 44/2019 og hann þá heimilaður.
49. Að mati Samkeppniseftirlitsins gefa fyrirliggjandi upplýsingar ekki til kynna að markaðshlutdeild samrunaaðila hafi breyst með teljandi hætti frá því sem var árið 2019. Þá telur eftirlitið að upplýsingar gefi heldur ekki til kynna að markaðsráðandi staða sé að myndast eða styrkjast með samrunanum eða samkeppni að raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti á þessum skilgreinda markaði. Í þessu sambandi hefur einnig þýðingu fjárhagsleg staða Allrahanda sem nánar verður fjallað um hér á eftir.
50. Við þetta má bæta að ástæða er til að ætla að mati Samkeppniseftirlitsins að fleiri rekstraraðilar muni eiga kost á að bjóða í akstur frá nærstæðum við FLE þegar hann verður boðin út að nýju, auk þess sem keppinautar geti hafið akstur frá fjarstæðum en samkvæmt upplýsingum frá Isavia nýttu um 80 rekstraraðilar aðgang að fjarstæðum á fyrstu 10 mánuðum ársins 2022.

<sup>6</sup> Upplýsingar um fjölda farþega í flugi til og frá Íslandi eru aðgengilegar á heimasíðu Isavia, [www.isavia.is](http://www.isavia.is).





### 3.2. Heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum

51. Um heildarmarkað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum kemur fram í samrunaskrá það mat samrunaaðila að samkeppnisstaða fyrirtækjanna, hvort í sínu lagi og samanlagt, sé veikari heldur en hún hafi verið árið 2019. Af þeim sökum sé ekki hægt að álykta að samruninn leiði til markaðsráðandi stöðu, slík staða styrkist eða að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Veikari samkeppnisstaða samrunaaðila sjáist einkum í fækkun hópþbifreiða sem þau hafi yfir að ráða, auk þess að hlutfall þeirra af heildarfjölda hópferðabifreiða á landinu hafi lækkað.
52. Í samrunaskrá kemur fram að upplýsingar um framboðna þjónustu gefi góða mynd af markaðnum og stöðu samrunaaðila. Samrunaaðilar vísa í fjölda hópferðabifreiða í umferð skv. tölfræðivef Samgöngustofu, en samkvæmt þeim upplýsingum séu skráðar hópferðabifreiðar 2.081 árið 2022 og sameiginleg hlutdeild samrunaaðila [0-5%]<sup>7</sup>. Ekki séu til upplýsingar fyrir árið 2021 en árið 2020 hafi heildarfjöldi skráðra hópferðabifreiða numið 2.012 og sameiginleg hlutdeild samrunaaðila [0-5%]<sup>8</sup>. Að mati samrunaaðila sjáist veikari staða samrunaaðila í þeirri fækkun hópferðabifreiða sem hafi átt sér stað hjá báðum félögum. Af þeim sökum sé með engu móti hægt að draga þá ályktun að fyrirhugaður samruni leiði til röskunar á samkeppni. Í samrunaskrá er einnig fjallað um nýskráningar hópferðabifreiða á hverju ári, samkvæmt upplýsingum fengnum frá Samgöngustofu en nýskráningar voru 100 árið 2022, 64 árið 2021 og 44 árið 2020.
53. Samrunaaðilar vísa enn fremur til þess að bílaleigur séu helstu keppinautar hópferðafyrirtækja en að mati samrunaaðila sýni samantekt Hagstofunnar um skráningar bílaleigubíla að þeirri grein hafi vel tekist að ná upp fyrri afkastagetu í kjölfar heimsfaraldursins.
54. Samrunaaðilar byggja loks einnig á fjölda hópferðabifreiða í umráðum fyrirtækjanna. Í tilviki Allrahanda hafi heildarfjöldi slíkra bifreiða lækkað um [ ]<sup>9</sup> frá því sem var árið 2019, eða úr [ ]<sup>10</sup> bifreiðum í [ ]<sup>11</sup>. Í tilviki Hópbíla hafi fjöldi bifreiða lækkað úr [ ]<sup>12</sup> í [ ]<sup>13</sup> eða [ ]<sup>14</sup> lækkun, í tilviki Airport Direct og RSS hafi bifreiðum fækkað um [ ]<sup>15</sup> hjá hvoru félagi.
55. Samkeppniseftirlitið hafði áður aflað upplýsinga um veltu vegna samruna sömu fyrirtækja og þess sem leiddi til áðurnefndrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 44/2019. Var sú gagnaöflun til þess að meta hlutdeild á heildarmarkaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum á Íslandi. Kom fram að samanlögð hlutdeild samrunaaðila væri á bilinu [25-30]%. Hlutdeild Kynnisferða, miðað við sömu forsendur var [25-30]%, hlutdeild Arctic Adventures [5-10]% og hlutdeild Snæland [5-10]%. Fjöldi minni aðila voru starfandi á markaðnum og áttu þeir það allir sameiginlegt að vera með minni en 5% hlutdeild.
56. Við mat á þróun hlutdeildar frá 2019 á heildarmarkaði fyrir hópferðaakstur telur Samkeppniseftirlitið að hafa megi nokkra hliðsjón af þróun skráðra hópþbifreiða eins og samrunaaðilar byggja á þó þessi nálgun endurspeglar á ekki raunmarkaðshlutdeild. Í máli þessu megi hins vegar nota slíkar upplýsingar við mat á því hvernig markaðshlutdeild hafi þróast og

<sup>7</sup> Trúnaðarmál.

<sup>8</sup> Trúnaðarmál.

<sup>9</sup> Trúnaðarmál.

<sup>10</sup> Trúnaðarmál.

<sup>11</sup> Trúnaðarmál.

<sup>12</sup> Trúnaðarmál.

<sup>13</sup> Trúnaðarmál.

<sup>14</sup> Trúnaðarmál.

<sup>15</sup> Trúnaðarmál.



breyst, svo sem vegna COVID-19 og á tímabilinu frá fyrri athugun á samruna sömu fyrirtækja á árinu 2019.

57. Þann 17. október 2022 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá Samgöngustofu um fjölda skráðra hópþingreiða í lok árs 2021 og júní 2022. Upplýsingarnar gefa til kynna að fjöldi fyrirtækja hafi umráð yfir skráðum hópþingreiðum í umferð. Samkvæmt upplýsingunum höfðu samrunaaðilar í júní 2022 yfir að ráða 142 þingreiðum í flokki hópþingreiða með 17 farþega eða fleiri, eða um 12% af heildarfjölda þingreiða í þeim flokki. Helsti keppinautur samrunaaðila, Kynnisferðir, hafði á sama tíma yfir að ráða 124 þingreiðum í sama flokki. Þar fyrir utan hafa tvö félög yfir að ráða 50 þingreiðum eða fleiri í sama flokki og 14 félög yfir að ráða 10 þingreiðum eða fleiri. Í flokki hópþingreiða með 16 sæti eða færri höfðu samrunaaðilar yfir að ráða 11 þingreiðum miðað við júní 2022, eða rúmlega 3% af heildarfjölda þingreiða. Verulegur fjöldi rekstraraðila hefur yfir að ráða hópþingreiðum í báðum framangreindum flokkum. Heildarhlutdeild samrunaaðila í báðum flokkum m.v. skráðar hópþingreiðar er 10,8% í júní 2022, 10,4% í lok árs 2021 og 10,1% í lok árs 2020.
58. Samkeppniseftirlitið telur að draga megi þá ályktun af þessum upplýsingum að hlutur samrunaaðila í fjölda hópþingreiða hafi ekki breyst frá því upplýsinga var aflað til að meta hlutdeild fyrir heimsfaraldur vegna COVID-19. Að sama skapi gefa þessar upplýsingar einnig að mati Samkeppniseftirlitsins til kynna að ekki hafi orðið mikil breyting á þeirri markaðshlutdeild samrunaaðila sem byggt var á í áðurnefndri fyrri ákvörðun eftirlitsins vegna samruna sömu fyrirtækja.
59. Hvað varðar aðgangshindranir á heildarmarkað fyrir fólksflutninga með hópþingreiðum telur Samkeppniseftirlitið að aðgangshindranir séu takmarkaðar. Þannig geti hvort sem er einstaklingur eða lögaðili, sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 5. gr. laga nr. 28/2017 fengið rekstrarleyfi til fólksflutninga. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki um að ræða þvingjandi skilyrði sem jafna megi við aðgangshindrun, sbr. einnig reglugerð nr. 474/2017 um leyfi til að stunda farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Fyrir liggur að töluverður fjöldi fyrirtækja býður upp á hópþingreiðakstur hér á landi. Á móti kemur og verður ekki hjá því litið að mati Samkeppniseftirlitsins að nokkur hluti markaðarins er bundinn reglulegum útboðum og eftir atvikum sérleyfum til áætlunaraksturs.
60. Samkeppniseftirlitið hefur sem fyrr segir fjallað ítarlega um sömu félög og markaði í áðurnefndri samrunaákvörðun frá 2019. Með hliðsjón af því sem kemur fram í samrunaskrá, fyrri rannsókn Samkeppniseftirlitsins, og umsögnum og öðrum upplýsingum sem aflað hefur verið, þá hefur að mati Samkeppniseftirlitsins ekkert komið fram við rannsókn málsins sem leiði til þess að samrunaaðilar hafi, eða muni öðlast markaðsráðandi stöðu eða samkeppni raskist umtalsvert að öðru leyti á mörkuðum málsins, þ.m.t. á heildarmarkaði fyrir fólksflutninga með hópþingreiðum, í þessu samhengi. Þá hefur hér einnig býðingu fjárhagsstaða Allrahanda, sbr. umfjöllun hér á eftir.

### **3.3. Útboð hópþingreiðaksturs og áhrif samrunans á mögulegum þrengri þjónustumörkuðum**

61. Líkt og rakið hefur verið kann frekari skilgreining á undirmörkuðum heildarmarkaðs fyrir fólksflutninga með hópþingreiðum að eiga við. Ekki er útilokað að útboðsmarkaðir fyrir afmarkaða þjónustu farþegaflutninga með hópþingreiðum geti telist sérstakir undirmarkaðir. Af þeim sökum taldi Samkeppniseftirlitið ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans að þessu leyti og aflaði vegna þess upplýsinga frá



Ríkiskaupum, Strætó og Isavia en þessir aðilar eru stærstu aðilar á sviði útboða er tengjast hópferðamörkuðum.

62. Að því er varðar Ríkiskaup óskaði Samkeppniseftirlitið með bréfi dags. 18. nóvember 2022 eftir upplýsingum um þau útboð sem hafi farið fram á vegum Ríkiskaupa um skólaakstur sem hefur hvað mest vægi í útboðum stofnunarinnar að því er varðar hópferðaakstur. Með tölvupósti dags. 23. nóvember 2022 bárust upplýsingar frá Ríkiskaupum. Alls hafa 11 útboð farið fram á vegum Ríkiskaupa um skólaakstur á sl. fimm árum og voru þátttakendur alls 29. Enginn þátttakandi hefur unnið fleiri en eitt útboð. Miðað við framangreint var það mat Ríkiskaupa að samruninn kæmi ekki til með að hafa marktæk áhrif á samkeppni um útboð um skólaakstursþjónustu.
63. Með bréfi dags. 18. nóvember 2022 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá Strætó um þau útboð sem farið hafa fram á vegum fyrirtækisins um akstursþjónustu fyrir fatlaða einstaklinga sem og almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu. Með tölvupóstum dags. 29. nóvember og 7. desember 2022 bárust upplýsingar frá Strætó. Árið 2020 bauð fyrirtækið út akstursþjónustu fyrir fatlað fólk, fötluð skólabörn og eldri borgara. Gerðu útboðin ráð fyrir að gerðir yrðu samningar til fimm ára, með heimild til að framlengja þá um tvö ár. Alls tóku sex fyrirtæki þátt í útboðinu. Allrahanda GL tók ekki þátt. Hópbílar, sem jafnframt er undir yferráðum Pac, varð hlutskarpast í útboðinu þrátt fyrir að hafa lagt fram næst hæsta tilboðið, en þau tilboð sem voru lægri voru metin ógild af hálfu Strætó þar sem þau uppfylltu ekki kröfur útboðslýsingar. Ákvörðun Strætó var kærð til kærunefndar útboðsmála af hálfu umræddra félaga en kærunefndin féllst ekki á málatilbúnað félaganna, sbr. úrskurðir nr. 27/2020, 30/2020, 31/2020 og 32/2020.
64. Þá aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um aðkeypta þjónustu Strætó bs. um akstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu árin 2019-2021. Loks óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum frá Isavia ohf. með bréfi dags. 18. nóvember 2022 en svör bárust þann 30. nóvember 2022.
65. Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem Samkeppniseftirlitinu bárust frá ofangreindum aðilum gefa þær ekki til kynna umtalsverða röskun á samkeppni á mögulegum undirmörkuðum heildarmarkaðar fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum, þ.e. mögulegum útboðsmörkuðum um þjónustu farþegaflutninga með hópferðabifreiðum, þannig að þörf eða forsendur séu til íhlutunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

#### **4. Mögulegt samkeppnislegt aðhald Allrahanda til frambúðar**

66. Samhliða tilkynningu um samrunann sendu samrunaaðilar bréf til Samkeppniseftirlitsins þar sem óskað var eftir undanþágu til að framkvæma samrunann. Í bréfinu var það rakið að samkeppnislegri getu Allrahanda hraki hratt en félagið væri í nauðasamningsferli fyrir héraðsdómi. Í bréfinu kom enn fremur fram að félagið þurfi að fjármagna greiðslur samkvæmt nauðasamningnum og að það verði ekki gert nema með sölu eigna þess. Fjárhagsleg staða félagsins sé þung en félagið hafi verið rekið með [ ]<sup>16</sup>
67. Samkeppniseftirlitið hefur yfirfarið ársreikninga Allrahanda fyrir árin 2020 og 2021 ásamt kröfu um staðfestingu nauðasamnings.
68. Í ársreikningi Allrahanda fyrir árið 2021 kemur fram að tap á árinu 2021 hafi numið 169 m.kr. og eigið fé félagsins neikvætt um 241 m.kr. Þá nam tap á árinu 2020 alls 699 m.kr. Í ársreikningi

<sup>16</sup> Trúnaðarmál



fyrir árið 2021 er jafnframt rakið að félagið hafi verið í greiðsluskjóli frá júní 2020 til júní 2021. Í framhaldi hafi verið óskað eftir nauðasamningum við kröfuhafa og sú vinna staðið fram á árið 2022. Í júlí 2022 var nauðasamningur staðfestur af kröfuhöfum.

69. Í ársreikningi félagsins fyrir árið 2021 kemur fram í áritun óháðs endurskoðanda að veruleg óvissa sé um rekstrarhæfi félagsins. Þá segir einnig m.a.:

*„Árið 2021 einkennst af miklum sveiflum vegna takmarkana og óvissu vegna COVID-19 heimsfaraldsins. Félagið nýtti sér stuðningsaðgerðir stjórnvalda á árinu til að mæta að einhverju leyti þeim neikvæðum áhrifum sem þetta hafði í för með sér. Framan af ári var félagið í greiðsluskjóli sem fékkst samþykkt í júní 2020 til júní 2021. Óskað var í framhaldinu eftir nauðarsamningum við kröfuhafa og hefur sú vinna staðið fram á árið 2022. Í lok júlí voru samningar samþykktir af kröfuhöfum félagsins með miklum meirihluta.“*

70. Kom einnig fram að beðið væri samþykktar héraðsdóms á samningnum. Kom þó einnig fram að stjórnendur félagsins litu björtum augum á framtíðina og að bókunarstaða væri með besta móti.

[ ]<sup>17</sup> Þá var nauðsamningur félagsins staðfestur með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur og svo með úrskurði Landsréttar hinn 29. desember 2022.

71. Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að ólíklegt sé að Allrahanda muni að öllu óbreyttu vera fær um að veita virkt samkeppnislegt aðhald sem burðugur keppinautur til frambúðar, bæði á mörkuðum fyrir áætlunarakstur á milli FLE og höfuðborgarsvæðisins og á heildarmarkaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Í málinu var þó ekki byggt á sjónarmiðum um fyrirtæki á fallandi fæti með formlegum hætti.

## 5. Áhrif á samkeppni vegna stöðu og eignarhalds Horns III slhf.

72. Sem fyrr er Pac í 100% eigu Horns III. Samkeppniseftirlitið hefur frá hrúni 2008 beitt sér gagnvart samkeppnisbrestum sem stafað geta af eignarhaldi banka og lífeyrissjóða á atvinnufyrirtækjum, en eignarhald þessara aðila getur við tilteknar aðstæður skapað hættu á samkeppnishindrunum.

73. Samruni þessi er þó ólíkur því þegar viðskiptabanki á beinan eignarhlut í fyrirtæki á samkeppnismarkaði. Hér er um að ræða að dótturfélag Landsbankans, Landsbréf, rekur fjárfestingarsjóð sem fjárfestir í fyrirtæki. Þrátt fyrir það lítur Samkeppniseftirlitið svo á að í eignarhaldi Landsbankans á Landsbréfum felist sterk tengsl sem geti undir vissum kringumstæðum verið grundvöllur samkeppnisbresta. Í því sambandi má nefna að hvati er fyrir samstæðu Landsbankans að halda viðskiptum innan hennar og beina fyrirtækjum í viðskipti við fyrirtæki innan samstæðunnar. Meðal annars af þessum ástæðum hefur Samkeppniseftirlitið talið nauðsynlegt að setja skilyrði sem mæla fyrir um sjálfstæði þessara félaga gagnvart hverju öðru, þ.e. Landsbankans og Landsbréfa.

74. Landsbankinn og Landsbréf hafa áður gengist undir skilyrði sem ætlað er að tryggja óhæði á milli fyrirtækjanna, sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2017 og nr. 28/2016. Þá hafa Landsbréf og Horn III í máli þessu gengist undir skilyrði sem tryggja eiga sjálfstæði Pac gagnvart Landsbankanum, sbr. sátt og skilyrði hennar sem birt eru í ákvörðunarorðum. Lítur

<sup>17</sup> Trúnaðarmál.



Samkeppniseftirlitið svo á að með þessu hafi verið komið í veg fyrir mögulega samkeppnisbresti sem ella kynnu að leiða af aðkomu samstæðu Landsbankans að samrunanum.

### III. Ákvörðunarorð:

**Kaup Pac1501 ehf. á eignum Allrahanda GL ehf. og GL Iceland ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Með heimild í 17. gr. c samkeppnislaga setur Samkeppniseftirlitið samrunanum skilyrði, sbr. sátt eftirlitsins og samrunaaðila, dags. 27. janúar 2023. Með setningu eftirfarandi skilyrða er ekki þörf á ógildingum samrunans:**

#### SÁTT

**Samkeppniseftirlitsins, Pac1501 ehf., Horns III slhf. og Landsbréfa vegna kaupa Pac1501 ehf. á eignum Allrahanda GL ehf. og GL Iceland ehf.**

Pac1501 ehf., Horn III slhf. (hér eftir „Horn“), Landsbréf hf. (hér eftir „Landsbréf“) og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér sátt í samræmi við 17. gr. f samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna kaupa Pac1501 ehf. á eignum Allrahanda GL ehf. og GL Iceland ehf. Í sáttinni felst að framangreind fyrirtæki skuldbinda sig til að hlíta eftirfarandi skilyrðum í starfsemi sinni.

#### 1. gr.

##### Almennt

Markmið sáttar þessarar er að sporna gegn skaðlegum hagsmunatengslum eða öðrum samkeppnishindrunum sem stafað geta af eignarhaldi Horns á Pac1501 ehf. og beinu og óbeinu eignarhaldi eigenda Horns á öðrum atvinnufyrirtækjum. Skulu þessir aðilar í því skyni og eins og þeim frekast er unnt tryggja sjálfstæði Pac1501 ehf. á þeim mörkuðum sem fyrirtækið og dótturfélög þess starfa á.

#### 2. gr.

##### Sjálfstæði Pac1501 ehf.

- a) Stjórnarmenn í Pac1501 ehf. skulu vera óháðir Landsbankanum hf. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum, framkvæmdastjórar eða stjórnarmenn hjá fyrirtækjum þar sem bankinn eða dótturfélög eiga meira en 20% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá ofangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Landsbankanum hf. eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði. Þó er heimilt að skipa starfsmenn Landsbréfa sem uppfylla önnur skilyrði þessarar sáttar, í stjórn Pac1501 ehf.
- b) Þeir sem Horn skipar í stjórn Pac1501 ehf. skulu ekki vera tengdir keppinautum Pac1501 ehf. í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á einnig við um framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmenn sem Horn kemur að ráðningu á.



- c) Stjórnarmenn Pac1501 ehf. skulu undirrita yfirlýsingu. Í henni felst að hlutaðeigandi lýsir því yfir að hann hafi kynnt sér þau fyrirmæli sem felast í ákvörðun þessari og hann heiti því að virða þau að öllu leyti að viðlagðri ábyrgð.

### **3. gr.**

#### **Upplýsingagjöf til hluthafa Horns**

Stjórn og starfsmenn Horns skulu haga samskiptum við hluthafa Horns með þeim hætti að jafnræðis sé gætt og að samkeppni á þeim markaði sem Pac1501 ehf. starfar á sé ekki raskað. Í upplýsingamiðlun til hluthafa Horns sem eiga eignarhluti í keppinautum Pac1501 ehf. skal þess gætt að veita aðeins nauðsynlegar upplýsingar sem hluthafar eiga rétt til í krafti eignarhalds síns, og eðlilegt má telja að þeir fái í því ljósi, en gæta þess að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem skaða geta samkeppni berist ekki til þeirra.

### **4. gr.**

#### **Brottfall skilyrða**

Skilyrði sáttar falla úr gildi ef Horn missir yfirráð yfir Pac1501 ehf. Aðilum er heimilt, sameiginlega eða hver fyrir sig, á hverjum tímapunkti að óska eftir því að skilyrði þessi verði felld úr gildi, að hluta eða í heild, vegna breyttra forsendna, sbr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

### **5. gr.**

#### **Viðurlög**

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson