

Fimmtudagurinn 11. desember 1997 kl. 12:30

102. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 45/1997

**Stofnun hlutafélags um rekstur hótela í eigu
Ferðaskrifstofu Íslands hf. og Flugleiða hf.**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst, þann 17. nóvember sl., erindi frá Árna Vilhjálmssyni hrl. f.h. Flugleiða hf. Í erindinu er vísað til þess að 27. janúar sl. gerðu Flugleiðir og samkeppnisráð með sér sátt á grundvelli 14. gr. reglna nr. 672/1994 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda í tilefni af yfirtöku Flugleiða á 100% eignarhlut í Ferðaskrifstofu Íslands hf. Er á það bent að í 3. tölulið ákvörðunarorðs samkeppnisráðs í tengslum við sáttina, komi m.a. fram að óheimilt sé að færa einstaka starfshætti Ferðaskrifstofu Íslands hf. til félaga sem Flugleiðir hafa virk yfirtöku í. Þess er einnig getið af hálfu Flugleiða að í úrskurðarorðinu segi að skilyrði þetta megi taka til endurskoðunar komi um það ósk frá Flugleiðum. Með vísan til þess að nú sé áformað að stofna sérstakt félag í eigu Flugleiða sem ræki hótél í eigu félagsins og Ferðaskrifstofu Íslands, fara Flugleiðir þess á leit að ofangreint skilyrði verði endurskoðað eða að veitt verði sérstök undanþága frá því.

Síðan segir í erindi Flugleiða:

„Í umræðum sem fram fóru milli Samkeppnisstofnunar og Flugleiða í tengslum við yfirtökuna á Ferðaskrifstofu Íslands, sem og í ýmsum skriflegum gögnum sem þá voru lögð fram af hálfu Flugleiða, kom fram að eitt af markmiðum yfirtökunnar var að styrkja hótélrekstur á Íslandi. Vísa ég í því sambandi m.a. í bréf mitt til stofnunarinnar dags. 22. janúar, en þar er því m.a. lýst að innkoma félagsins inná þennan markað, sé fyrst og fremst hugsuð til þess að styrkja félagið gagnvart erlendum ferðaheildsölum og að styrkja landið í heild sem

ferðamannalands í samkeppni við önnur lönd á norðurslóð. Greint var frá nauðsyn þess að fjárfesta þyrfti í hótélum úti á landsbyggðinni í því skyni að gera þau betur í stakk búin til þess að mæta þeim kröfum sem gerðar eru í dag.

Í framhaldi af yfirtökunni hefur af hálfu Flugleiða verið gerð athugun á þeim hótélum sem annars vegar eru í eigu Flugleiða beint, þ.e. Hótel Loftleiðir og Hótel Esja (Flugleiðahótelin) og á hótélum sem eru í eigu Ferðaskrifstofu Íslands. Niðurstaðan af þeirri athugun er að ná megi fram mikilli hagræðingu með því að stofna sérstakt félag í eigu Flugleiða og að því yrði fengið í hendur rekstur á öllum hótélum í eigu beggja félaganna. Þar yrði annars vegar um að ræða 5 heilsárshótel, sem rekin yrðu undir nýju auðkenni, og hins vegar 14 sumarhótel rekin undir heitinu „Hótel Edda“. M.ö.o. yrðu hér settar á laggirnar tvær „hótelkeðjur“, sem yrðu reknar af sama fyrirtækinu en teknar undan rekstri núverandi eigenda sinna. Yfirlit um þau hótél sem um ræðir er að finna á fylgiskjölum I og II.

Samanlagður herbergjafjöldi á heilsárshótélum þeim sem um ræðir er 543, sem svarar til um 18% markaðshlutdeildar af herbergjaframboði á öllum heilsárshótélum á landinu. Ljóst er að ástand þessara hótela er mismunandi gott og nauðsynlegt er að ráðast út í fjárfestingar til þess að tryggt sé að gæðin séu jöfn. Samanlagður herbergjafjöldi á sumarhótélunum er 629 og talið að markaðshlutdeildin þar sé um 32% af sumargistingu (bændagisting meðtalin að hluta). Það er ekki fráleitt að skilgreina sem aðgreinda markaði heilsárshótel og sumarhótel á landsbyggðinni, þótt segja megi að markaðir þessir renni saman að nokkru leyti yfir sumartímann. Á fylgiskjali III er að finna yfirlit frá Flugleiðum um helstu aðila á gistirýmamarkaði, en þar er ekki sérstaklega gerður munur á sumar- og heilsárshótélum. Þá er einnig ljóst að fleiri gistimöguleikar eru í boði, svo sem á gistiheimilum, heimilum o.fl.

Í þeim áformum sem hér eru kynnt er gert ráð fyrir að heilsárshótelin verði dýrari valkostur en sumarhótelin, enda gæðin ekki þau sömu og markhópur viðskiptamanna ólíkir. Á heilsárshótélunum verður lögð áhersla á betri innréttingar, að öll herbergi séu með baði, að ráðstefnuaðstaða sé til staðar og góð veitingaaðstaða. Þar er reynt að höfða til fólks í viðskiptaerindum og efnameiri ferðamanna. Sumarhótelin eru aftur fábrottnari, enda í flestum tilfellum um að ræða heimavistir skóla, sem Ferðaskrifstofa Íslands hefur haft á leigu um árabíl. Þar er í ríkari mæli reynt að höfða til sumarferðamannsins, sem er í orlofi utan Reykjavíkursvæðisins. Þar er aðstaða til afnota fyrir gesti

sem tilheyrir skólastarfi, svo sem sundlaugar, íþróttahús og leiksvæði, en minni áhersla lögð á veitingaaðstöðu. Gert er ráð fyrir því að samanlögð ársvelta heilsárshótelanna verði um 830 milljónir króna, en um 200 milljóna króna velta hjá sumarhótelunum. Samlegðaráhrif þeirrar hagræðingar sem stofnun þessa fyrirtækis hefur í för með sér koma fram í sparnaði, fyrst og fremst að því er varðar innkaup. Þar að auki má ætla að nýtingin geti orðið betri, en á fylgiskjölum IV til VI er að finna yfirlit um nýtingu þeirra hótela sem hér eiga hlut að máli.

Að mati Flugleiða ættu áhrifin af hagræðingu þessari að vera jákvæð fyrir markaðinn, þar sem rekstur hótelanna er greindur frá rekstri Flugleiða og ferðaskrifstofunnar og því mun gagnsærri. Eignarhald að rekstri hótelanna breytist ekki, heldur skiptir það um form, og heildarumfang Flugleiða á þessum markaði er hið sama. Þá ætti þessi hagræðing og fjárfesting sem fyrirhuguð er í heilsárshótelum á landsbyggðinni að skila sér í bættri þjónustu fyrir neytendur. Ekki verður séð að hin fyrirhugaða endurskipulagning leiði til takmörkunar á samkeppni eða hafi almennt neikvæð áhrif á mörkuðum, þótt svo að Flugleiðir hafi virk yfirráð í þessu félagi.“

2.

Í því skyni að leggja mat á samkeppnisleg áhrif ofangreindra fyrirætlana Flugleiða hafa starfsmenn Samkeppnisstofnunar átt fundi með hagsmunaaðilum. Jafnframt hafa átt sér stað viðræður við fyrirsvarsmenn Flugleiða.

II.

Niðurstaða

1.

Í nóvember 1996 hófu samkeppnisyfirvöld athugun á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga á kaupum Flugleiða á Ferðaskrifstofu Íslands. Í 18. gr. laganna kemur m.a. fram að telji samkeppnisráð að yfirtaka fyrirtækis á öðru fyrirtæki leiði til markaðsyfirráða þess, dragi verulega úr samkeppni og sé andstæð markmiði samkeppnislaga geti ráðið ógilt yfirtökuna eða sett yfirtökunni skilyrði.

Það var mat samkeppnisráðs að kaup Flugleiða á hlutum í Ferðaskrifstofu Íslands fælu í sér yfirtöku í skilningi 18. gr. samkeppnislaga og efni hafi verið til íhlutunar á grundvelli greinarinnar. Áttu sér stað viðræður milli samkeppnisyfirvalda og Flugleiða sem leiddu til sáttar. Fólst sáttin í því að Flugleiðir hlíti þeim skilyrðum sem fram komu í ákvörðunarorði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 1/1997.

Í 3. tl. ákvörðunarorðsins segir:

„Flugleiðum hf. er óheimilt að færa einstaka starfsþætti Ferðaskrifstofu Íslands hf. til Flugleiða hf. sjálfra, dótturfélaga Flugleiða hf. eða félaga sem Flugleiðir hf. hafa virk yfirráð í. Með þessu er t.d. átt við sölu og skipulagningu á ferðum, skipulagningu á ráðstefnum eða rekstur hótela. Um skilgreiningu á hugtakinu virk yfirráð vísast til 4. gr. samkeppnislaga.

Skilyrði þetta má taka til endurskoðunar komi um það ósk frá Flugleiðum hf.“

2.

Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til þess að leggjast gegn því að Flugleiðir stofni hlutafélag sem yfirtekur rekstur hótela í eigu Ferðaskrifstofu Íslands og Flugleiða. Telja verður að þessi aðgerð geti haft jákvæð áhrif þar sem aðgreining hótels rekstrarins frá öðrum rekstri Flugleiða og Ferðaskrifstofunnar leiðir til þess að hótelleksturinn verður gagnsærri. Þar að auki getur sú hagræðing sem af þessu kann að leiða haft í för með sér betri nýtingu á framleiðsluþáttum þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. samkeppnislaga. Á hinn bóginn verður að hafa það í huga að Flugleiðir hafa markaðsráðandi stöðu á flugrekstrarmarkaðnum og styrka stöðu á tengdum mörkuðum, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/1997, samruni innanlandsflugs Flugleiða og Flugfélags Norðurlands. Í því skyni að vernda virka samkeppni telur samkeppnisráð þörf á því að sambærileg skilyrði og sett voru í ákvörðun nr. 1/1997 gildi um samskipti Flugleiða og hins væntanlega hlutafélags. Er nauðsynlegt að slík skilyrði gildi gagnvart hinu nýja hlutafélagi til þess að tryggja að þær forsendur sem gerðu samkeppnisráði kleift að heimila yfirtöku Flugleiða á Ferðaskrifstofu Íslands haldi.

III. Ákvörðunarorð:

„Með skírskotun til 3. töluliðar ákvörðunarorðs ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 1/1997 heimilar samkeppnisráð Flugleiðum hf. að stofna hlutafélag sem yfirtaki rekstur hótela í eigu Ferðaskrifstofu Íslands hf. og Flugleiða hf. Með vísan til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 1/1997 og 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 eru eftirfarandi skilyrði sett:

1. Í stjórn hins nýja hótelfélags Flugleiða hf. skulu ekki sitja stjórnarmenn eða starfsmenn ferðaskrifstofa sem Flugleiðir hf. eða dótturfélög Flugleiða hf. eiga hlut í.
2. Öll viðskipti milli Flugleiða hf. og hins nýja hótelfélags verði eins og viðskipti milli óskyldra aðila.
3. Flugleiðum hf. er óheimilt að veita hinu nýja hótelfélagi mikilvægar viðskiptalegar upplýsingar sem nýst geta því og keppinautum þess í daglegum rekstri nema keppinautum standi sömu upplýsingar til boða.

Með mikilvægum viðskiptalegum upplýsingum er t.d. átt við:

- upplýsingar sem Flugleiðir hf. afla eða fá vegna viðskipta við keppinauta hótelfyrirtækisins,
- áform um nýjungar í starfsemi Flugleiða hf.,
- fyrirspurnir og/eða beiðnir til Flugleiða hf. sem leitt geta til umfangsmikilla viðskipta í skipulagningu á ráðstefnum eða rekstri hótela.

4. Keppinautum hins nýja hótelfélags skulu tryggð sambærileg viðskiptakjör og hið nýja félag mun njóta hjá Flugleiðum hf. Öll frávik í viðskiptakjörum verða að byggjast á hlutlægum og málefnalegum ástæðum, s.s. umfangi viðskiptanna.
5. Flugleiðum hf. er óheimilt að bjóða sérstök viðskiptakjör á flugfarseðlum gegn því skilyrði að þjónusta sé keypt af hinu nýja hótelfélagi.

- 6. Hið nýja hótelfélag skal tryggja fyrirtækjum í ferðaþjónustu sambærileg viðskiptakjör og fyrirtæki í ferðaþjónustu sem Flugleiðir hf. eiga hlut í munu njóta hjá hinu nýja félagi. Öll frávik í viðskiptakjörum verða að byggjast á hlutlægum og málefnalegum ástæðum, s.s. umfangi viðskiptanna.**
- 7. Keppinautar hins nýja hótelfélags skulu hafa sambærilegan aðgang að kynningarstarfi á söluskrifstofum Flugleiða hf. og hið nýja félag mun hafa. Öll frávik hvað þetta varðar verða að byggjast á hlutlægum og málefnalegum ástæðum.**
- 8. Hið nýja hótelfélag skal tilkynna Samkeppnisstofnun um kaup félagsins á hlut í fyrirtækjum í ferðaþjónustu á Íslandi. Hið sama gildir um leigu hins nýja hótelfélags á rekstri fyrirtækja í ferðaþjónustu á Íslandi.**

Ákvörðun þessi er bindandi fyrir Flugleiðir hf. frá og með þeim degi sem hið nýja hótelfélag hefur starfsemi sína. Á sama tíma verður þessi ákvörðun bindandi fyrir hið nýja félag. Þar sem hið nýja félag verður að öllu leyti í eigu Flugleiða hf. telst birting á þessari ákvörðun fyrir Flugleiðum hf. vera lögmæt birting fyrir hinu nýja félagi.“