

■ Avgjørelse A2006-60 - Amadeus - Avslag på anmodning om inngrep etter konkurranseloven § 12, jf. § 10 og § 11

Avgjørelse A2006-60

Konkurransetilsynet viser til Deres henvendelse av 20. oktober 2005 med klage over angivelige brudd på konkurranseloven §§ 10 og 11, samt anmodning om midlertidig vedtak vedrørende Amadeus' iverksetting av Low Fare Module (LFM). Det vises til at LFM vil medføre at reisebyråene må dekke kostnader knyttet til salg av flybilletter som tidligere ble dekket av flyselskapet. Dette vil påvirke konkurranseforholdene i favør av salg gjennom flyselskapenes internetsider på en måte som anføres å være i strid med gjeldende regler.

Henvendelsen reiser problemstillinger i forhold til lov om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport m.v. av 23. juni 2000 nr. 54. Videre reiser henvendelsen spørsmål i forhold til konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler og konkurranseloven § 11 om misbruk av dominerende stilling.

De regler som her er nevnt er nærmest identiske med tilsvarende EØS-regler. Lov om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport m.v. er Norges implementering av Rådsforordning 2299/89, mens konkurranseloven §§ 10 og 11 er bygger på EØS-avtalen artikkel 53 og 54.

EØS-bestemmelsene kan håndheves av både EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og av Kommisjonen. Deres henvendelse ble derfor notifisert av Konkurransetilsynet til ESA den 25. januar 2006. Kommisjonen har den 29. mai 2006 besluttet å stille saken i bero. Kopi av beslutningen følger vedlagt.

Ettersom forholdet til Rådsforordning 2299/89 behandles av Kommisjonen, tar Konkurransetilsynet ikke stilling om LFM er i strid med lov om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport.

Verken ESA eller Kommisjonen har vurdert om forholdet kan være i strid med EØS-avtalen artikkel 53 eller 54, tilsvarende konkurranseloven §§ 10 og 11. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn vurdert om forholdet kan rammes av nevnte bestemmelser.

Sakens faktum

Amadeus er et elektronisk bookingsystem for flybilletter (heretter "GDS" – en forkortelse for Global Distribution System). Amadeus er oppgitt å være en av verdens fire store GDS'er. I Skandinavia har Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) oppgitt at Amadeus har en markedsandel på 80 prosent.

Gjennom Amadeus kan de tilknyttede reisebyråer booke billetter hos tilknyttede flyselskaper. Det er vilkårene for reisebyråenes booking av billetter som danner grunnlaget for klagen fra HSH.

Slik tilsynet har forstått det, blir kostnadene ved å drive Amadeus delvis dekket inn gjennom faste bidrag fra reisebyråene, og delvis ved at flyselskapene betaler et vederlag per booking. Fremveksten av bookingløsninger på internett gjør imidlertid at booking også kan gjøres av

kunden selv, direkte på det enkelte flyselskaps hjemmeside. Ved salg av billigbilletter utgjør bookingkostnaden en forholdsmessig større andel av billettprisen enn den gjør ved dyrere billetter.

Som en respons på at internett har blitt en stadig viktigere salgskanal, har SAS og Amadeus inngått avtale om en prøveordning som kalles Low Fare Module (LFM). Hensikten med LFM er etter det opplyste, at salg av billigbilletter gjennom Amadeus skal fremstå som like attraktivt for flyselskapene som salg gjennom egen nettside. Dette innebærer at SAS ikke betaler avgift for billetter som selges gjennom LFM i Amadeus. Meningen har i stedet vært at kostnaden for lavprisbillettene skal dekkes ved at reisebyråene betaler en avgift per booking. Opprinnelig var planen at avgiften gradvis skulle øke, for å ende på 2,5 euro per booking. Senere er dette endret, slik at reisebyråene ikke betaler gebyr under testperioden.

Vurdering etter konkurranseloven § 11

Konkurranseloven § 11 første ledd lyder: *”Et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling er forbudt.”*

Konkurranseloven § 11 er utformet etter mønster av EF-traktaten artikkel 82 og EØS-avtalen artikkel 54. Ifølge forarbeidene til konkurranseloven vil praksis om de tilsvarende forbudene i EF-traktaten artikkel 82 og EØS-avtalen artikkel 54 veie tungt som rettskilde ved den nærmere fastsettelsen av innholdet i konkurranseloven § 11. Det innebærer at reglens materielle innhold i stor grad er sammenfallende.

Det følger av bestemmelsen at to vilkår må være oppfylt for at forbudet skal være overtrådt. For det første må foretaket ha en ”dominerende stilling”. Dernest må foretakets atferd innebære en ”utilbørlig utnyttelse”. Det er ikke forbudt i seg selv å være dominerende, men konkurranseloven § 11 setter visse grenser for hvordan dominerende foretak kan opptre i markedet. Et dominerende foretak har et særlig ansvar for å unngå at dets atferd virker begrensende på konkurransen.

For at Amadeus’ atferd skal være i strid med konkurranseloven § 11, må selskapet både ha en dominerende stilling i det relevante markedet, og det må foreligge en ”utilbørlig utnyttelse”.

Avgjørende i denne saken er om endringen i prisstruktur er å regne som en utilbørlig utnyttelse overfor reisebyråene.

Enhver booking av flybilletter innebærer en kostnad. Dersom booking skjer gjennom flyselskapets egen web-side, er tjenesten fullautomatisert, og kostnaden vil normalt være lavere enn hvis booking skjer gjennom et reisebyrå som bruker Amadeus.

I denne sammenheng kan det sondres mellom tre typer kostnader: Kostnadene hos flyselskapet, kostnader hos reiseselskapene og kostnadene tilknyttet bindeleddet Amadeus. Alle disse kostnadene vil normalt bli belastet sluttkunden. Spørsmålet er hvordan kostnaden skal fremkomme utad overfor de reisende. En mulig løsning er at kostnadsfordelingen holdes skjult for sluttkunden, slik at kunden betaler det samme uavhengig av om billetten kjøpes hos et reiseselskap eller på flyselskapets hjemmeside.

Bruk av LFM legger til rette for en annen løsning, nemlig at reiseselskapene må dekke egne kostnader inklusive kostnaden tilknyttet bruk av Amadeus. Dette gir reiseselskapene en mer-kostnad som de må belaste sine kunder. Dette gjør at kunder som kjøper flybillett gjennom reisebyrå må betale en høyere pris enn kunder som kjøper direkte fra flyselskapet. Konkurransetilsynet har derfor vurdert om en innføringen av en ny prisstruktur kan regnes som en ”utilbørlig utnyttelse” i konkurranselovens forstand.

Reisebyråer opptrer som agenter på vegne av flyselskapene, noe som forenkler mulighetene for flyselskapene til å selge billetter til dem som ikke kan eller ønsker å kjøpe billetter over internett. Det faktum at reiseselskapene opptrer som agenter for flyselskapene hindrer likevel ikke at reiseselskapene utfører tjenester som har en verdi for sluttkunden. Bruk av reisebyråer kan spare kunden fra å bruke mye tid på å undersøke ulike reiseruter med alternative flyselskaper. Tid er en

kostnad, og når reisebyråer også i noen tilfeller kan hjelpe kunden med å finne frem til billigere flybilletter enn kunden klarer selv, kan reisebyråene belaste sluttkunden med et sørvisgebyr for å dekke ekstrakostnadene knyttet til bruk av Amadeus.

Ettersom reisebyråene tilbyr en ekstra sørvis, ser Konkurransetilsynet heller ingen fare for at en prisforskjell mellom billetter solgt gjennom SAS' hjemmeside og reisebyråer skal eliminere konkurransen mellom ulike former for billettsalg.

Tilsynet ser det som naturlig at flybillettene er tilgjengelige til en lavere pris på flyselskapets hjemmeside enn om den kjøpes gjennom et reiseselskap som bruker Amadeus, ettersom kjøp over internett vanligvis er mer kostnadseffektivt. Når kostnadene med å drive Amadeus belastes kundene gjennom reisebyråenes sørvisgebyr, bidrar dette også til å forskyve deler av kundemassen over på en mer effektiv transaksjonsform, noe som vil kunne lede til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at det innklagede forhold neppe kvalifiserer som en "utilbørlig utnyttelse" etter konkurranseloven § 11. Av samme grunner har tilsynet kommet til at EØS-avtalen artikkel 54 ikke er overtrådt.

Konkurransetilsynet viser for øvrig til det svenske Konkurrensverkets beslut av 20. mars 2006 (vedlagt), hvor Svenska Resebyråföreningens klagemål i tilsvarende sak mot Amadeus Scandinavia alternativt Amadeus Sweden ikke ble tatt til følge.

Vurdering etter konkurranseloven § 10

Klager anfører også at det i tilknytning til SAS' avhendelse av eierandeler i Amadeus ble inngått konkurransebegrensende klausuler i strid med forbudet i konkurranseloven § 10. I følge denne bestemmelsen er enhver avtale mellom foretak "som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen" forbudt.

Konkurransetilsynet har fått bekreftet at det forelå en "non-compete"-klausul i en aksjekjøpsavtale som ble inngått i 2001 da Amadeus overtok SAS' eierinteresser i Scandinavian Multi Access Systems (SMART), "Amadeus Scandinavia". Klausulen var imidlertid tidsbegrenset, og har ikke lenger aktualitet.

Hvorvidt slike konkurransebegrensende klausuler rammes av forbudet, beror på en vurdering av avtalen som helhet. Klausulen ble forelagt for det svenske Konkurrensverket og godkjent ved beslutning av 15. august 2002. Kopi av beslutningen følger vedlagt.

Ettersom klausulen ble avtalt lang tid før nåværende norske konkurranselov trådte i kraft den 1. mai 2004, og klausulen ble vurdert av svenske konkurransemyndigheter etter dagjeldende svenske regler, og klausulen ikke har virkning etter 2004, kan Konkurransetilsynet ikke prioritere ressurser til å vurdere om klausulen i sin virkningstid var i samsvar med gjeldende regelverk.

Oppsummering

Konkurransetilsynet har ikke funnet sannsynlig at det påklagede forhold vil være i strid med konkurranseloven § 11 eller EØS-avtalens artikkel 54. Videre er det heller ikke, basert på den foreliggende informasjon, grunn til å tro at konkurranseloven § 10 eller EØS-avtalen artikkel 53 er overtrådt.

Anmodningen om inngrep etter konkurranseloven § 12 første ledd tas derfor ikke til følge. Konkurransetilsynet anser saken som avsluttet.

Avgjørelsen kan påklages, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd. Fristen for å klage er tre uker. En eventuell klage stiles til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet.

Vedlegg:



Brev fra Kommissjonen av 29. mai 2006
Konkurrensverkets beslut 20. mars 2006
Konkurrensverkets beslut 15. august 2003