



Vår ref.: 2003/396

Dato: 12.06.2003

■ **Fornyelse av vedtak – SAS' erverv av aksjer i Widerøe's Flyveselskap ASA**

V2003- 40

Innledning

Den 26. november 1997 inngikk Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden (SAS) avtale med selskapene Bonheur ASA og Ganger Rolf ASA om kjøp av 63,2 % av aksjene i Widerøe's Flyveselskap ASA (WF). Samtidig ble det inngått ulike samarbeidsavtaler og gjennomføringsavtaler mellom SAS og WF.

Begge selskapene drev bl.a. lufttransport av passasjerer, gods og post. SAS hadde et omfattende rutenett både innenlands og til/fra Norge. En stor del av WFs virksomhet var konsentrert rundt flygning av såkalte FOT-ruter (ruter underlagt forpliktelse til offentlig tjenesteyting), som hovedsakelig går fra/til kortbaneflyplasser i Nord-Norge og på Vestlandet. FOT-rutene legges ut på anbud av Samferdselsdepartementet for tre år av gangen. Den som vinner anbudsrunden, får monopol på flygning av strekningen i anbudsperioden. WF fløy også enkelte kommersielle strekninger i konkurranse med SAS.

Den 15. juni 1998 fattet Konkurransetilsynet vedtak om inngrep mot SAS' erverv av aksjene i WF med hjemmel i konkurranseloven § 3-11 (V1998-43). I vedtaket ble det stilt vilkår for at bedriftservivet kunne gjennomføres. Vedtaket utløper 15. juni 2003. Konkurransetilsynet varslet den 13. mai 2003 at det kunne bli aktuelt å fornye vedtakets punkt 3 med hjemmel i konkurranseloven § 1-6. Punkt 3 har følgende ordlyd:

" SAS forbys, alene og i samarbeid med WF, å inkludere reiser på WFs FOT-ruter i beregningsgrunnlaget for rabatter, bonuser eller provisjoner i avtaler med storkunder, agenter og reisebyråer. WF forbys å legge til rette for at reiser på WFs FOT-ruter inngår i SAS' eller andre flyselskaps beregningsgrunnlag for rabatter, bonuser eller provisjoner i avtaler med storkunder, agenter og reisebyråer."

SAS-gruppen svarte i brev av 27. mai 2003 på tilsynets varsel. SAS-gruppen, herunder WF, hadde ingen innvendinger mot det varslede vedtaket.

Det relevante markedet

For å avgjøre hvor et bedrifts erverv har virkning, avgrenses det relevante markedet. Det relevante produktmarkedet inkluderer de varer og/eller tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av et bestemt behov. Med substituerbarhet menes i hvilken utstrekning etterspørerne kan velge mellom ulike produktvarianter for å tilfredsstille det samme, underliggende behov. Det relevante geografiske markedet defineres normalt ut fra hvor etterspørerne gjør sine innkjøp.

Konkurransetilsynets avgrensninger av de markedene aktørene i saken opptre i, er noe endret siden V1998-43 ble fattet. Vi viser her særlig til avgjørelse av 23. oktober 2001 (A2001-21) vedrørende SAS' erverv av aksjer i Braathens ASA og vedtak av 18. mars 2002 (V2002-22) vedrørende SAS', WFs og Braathens' bonusprogrammer. Justeringene anses ikke å utgjøre noen realitetsforskjell i den saken vi ser på her, men vi gjengir likevel kortfattet hvordan tilsynet i dag vurderer markedsavgrensningen.

Lufttransport av passasjerer vil på grunn av lange avstander normalt utgjøre et eget produktmarked. Innenfor dette markedet kan det skilles mellom forretningsreisende og ferie- og fritidsreisende. For ferie- og fritidsreisende kan andre transportmidler som tog, buss, privatbil og annet i varierende grad, og avhengig av reiselengde, fungere som substitutter for flytransport. For forretningsreisende, som er mer tidssensitive, antas slike transportmidler ikke å være reelle substitutter. Det relevante geografiske markedet vil vanligvis avgrenses til strekningen mellom to destinasjoner, der både direkte og indirekte ruter inngår. På grunn av nettverkseffekter i luftfartsnæringen kan det ikke utelukkes at SAS-gruppens ruteområder/-nett også må vurderes samlet.

I herværende sak anses det relevante markedet i hovedsak å være innenriksruter.

Konkurrensemessig vurdering

I inngrepet mot SAS' oppkjøp av aksjer i WF la Konkurransetilsynet til grunn at konkurransen i de relevante markedene var vesentlig begrenset før ervervet fant sted. Konkurrensebegrensningene ble etter tilsynets oppfatning forsterket som følge av ervervet. De to største aktørene innenriks (SAS og Braathens) hadde til sammen 90-100 % markedsandel på de deregulerte rutene (kommersielle ruter). SAS og Braathens hadde også et delvis samarbeid om priser via Interline-systemet. På WFs og SAS' parallelle ruter opphørte konkurransen mellom partene som følge av ervervet.

Tilsynet mente på denne bakgrunn at bortfallet av WF som uavhengig konkurrent bidro til å forsterke en vesentlig konkurrensebegrensning når det gjaldt kommersielle ruter.

I 1997/1998 trafikkerte WF alle FOT-rutene med unntak av én. SAS' oppkjøp av aksjer i WF ble vurdert av tilsynet til å begrense konkurransen om fremtidige anbudsutlysninger av FOT-ruter. Videre anså tilsynet det som uheldig at SAS, med sitt betydelige rutenett både innenlands og til/fra utlandet, også fikk eierandeler i et selskap med en tilnærmet monopolstilling på kortbanenettet. Det fremgikk av en avtale mellom partene at det ville bli kortere overgangstider mellom WF og SAS enn mellom WF og SAS' konkurrenter. I tillegg hadde partene muligheter til å favorisere gjennomgangspassasjerer fra WF til SAS på andre måter, bl.a. ved bagasjehåndtering, slik at å benytte en konkurrent til SAS i tilslutning til en FOT-reise ville fremstå som lite aktuelt. Tilsynet mente også at passasjerer som av og til fløy FOT-ruter og av og til kommersielle ruter, kunne oppmuntres til å velge SAS på de kommersielle rutene dersom WFs FOT-ruter ga grunnlag for bonusopptjening i SAS' EuroBonus-system, eller FOT-ruteflyvning ble inkludert i grunnlaget for eventuelle rabatter i bedriftskundeavtaler. Agenter og reisebyråer kunne få incentiver til å selge SAS' reiser fremfor konkurrenters reiser dersom FOT-rutene ble inkludert i beregningsgrunnlaget for rabatter, bonuser eller provisjoner til reisebyråene. SAS hadde dermed

flere muligheter til å overføre WFs høye markedsandel på FOT-rutene til deregulerte ruter og dermed styrke sin markedsposisjon innenlands.

Mulighetene for at det ville komme etableringer av nye flyselskaper etter ervervet ble vurdert som små, til tross for at det var ventet en delvis bedring av etableringsmulighetene i forbindelse med den forestående åpningen av Gardermoen. Flyseteavgiften, storkundeavtaler (i dag kalt bedriftskundeavtaler), reisebyråavtaler og bonusprogrammer ble nevnt som forhold som bidro til høye etableringssterskler.

Fornyelse av vedtaket

Det er en forutsetning for å kunne fornye vedtak at markedsforholdene ikke er endret på en slik måte at vilkårene etter konkurranseloven § 3-11 ikke lenger er oppfylt.

Konkurransetilsynet mener vurderingene av markedsforholdene fra V1998-43 fortsatt har gyldighet. Det har skjedd visse endringer i markedsstrukturen siden disse vurderingene ble gjort, men endringene har i all hovedsak styrket SAS-gruppens markedsposisjon. Braathens er blitt en del av SAS-gruppen, og SAS-gruppen har i dag en samlet markedsandel innenlands som er større enn 90 %. Gruppen har kun én konkurrent, nykommeren Norwegian Air Shuttle AS (Norwegian), som er etablert på ruter mellom Oslo og hhv. Stavanger, Bergen Trondheim, Bodø, Harstad/Narvik og Tromsø, og mellom Trondheim og Tromsø. Uavhengig av om man vurderer rutene samlet eller hver for seg kan denne konkurrenten ikke sies å være en like sterk konkurrent til SAS-gruppen i dag som Braathens var for SAS da ervervet av WF fant sted.

WF har fremdeles en dominerende stilling innenfor flygning av FOT-ruter. Samferdselsdepartementet har i økende grad tatt sikte på å legge til rette for reell konkurranse om rutene, men Konkurransetilsynet vurderer det fortsatt slik at det er vanskelig for andre aktører å delta i anbudskonkurransene. Spesielt henger dette sammen med krav til flytype. Konkurransetilsynet kan derfor ikke se at det har skjedd vesentlige endringer av markedsforholdene hva angår FOT-rutene. En kobling mellom WFs kortbanenett og SAS' deregulerte ruter, uavhengig av koblingsmåte, vil fortsatt virke konkurransebegrensende.

SAS og WFs markedsposisjon er dermed ikke endret på en slik måte at vilkårene for inngrep etter konkurranseloven § 3-11 ikke lenger er tilstede.

Enkelte forhold som påvirker etableringsforholdene i markedet for innenlands lufttransport er endret etter at V1998-43 ble fattet. I hovedsak gjelder dette bonusprogrammene, som ble endret ved tilsynets vedtak av 18. mars 2002 (V2002-22), og opphevelsen av flyseteavgiften. Disse forholdene bidro til høyere etableringsbarrierer, noe tilsynet la til grunn da V1998-43 ble truffet. Som nevnt kan reisebyråavtaler og bedriftskundeavtaler fungere som etableringshindringer i markedet. Både bedriftskundeavtalene og reisebyråavtalene vurderes for tiden separat av tilsynet. Disse vil derfor ikke bli omtalt her.

Til tross for enkelte endrede rammebetingelser, mener tilsynet at etableringshindringene fortsatt er betydelige. SAS-gruppen har organisert driften i et såkalt nav-eke-system (nettverk der rutene stråler ut fra et knutepunkt, "navet"). Denne modellen gir stordrifts- og samproduksjonsfordeler som gir opphav til kostnadsbesparelser. Passasjerene, især forretningsreisende, vil ofte velge et nettverksselskap fremfor andre selskaper på grunn av stor fleksibilitet med hensyn til for eksempel avgangstider og destinasjoner. Nettverksdimensjonen tilfører SAS-gruppen med andre ord en høyere kvalitet som neppe kan opparbeides i nær fremtid av en nyetablert aktør. Nyetablerte selskaper må derfor trolig underby SAS-gruppens pristilbud for å skape et like attraktivt produkt for kundene. Historiske forhold kan også knytte kundene til SAS-gruppen, og SAS-gruppen kan ha konkurransefortrinn i form av en sterk merkevare og et godt utbygd distribusjonsapparat. Den dominerende aktørens muligheter til å endre pris og kapasitet for å

hindre nyetableringer kan i seg selv bidra til høyere etableringsterskler. På denne bakgrunn mener Konkurransetilsynet at etableringsforholdene i markedet ikke er endret på en slik måte at adgangen til å gripe inn etter konkurranseloven § 3-11 er bortfalt.

Konklusjon og vedtak

Enkelte deler av V1998-43 er ikke lenger aktuelle. Videre er hensynene bak deler av vedtaksteksten tilstrekkelig ivaretatt gjennom Samferdselsdepartementets krav til kontraktsbetingelser for ruteflygninger på FOT-ruter. Konkurransetilsynet har derfor ikke funnet grunn til å fornye punktene 1, 2, 4 og 5 i V1998-43. Konkurransetilsynet anser derimot, og på bakgrunn av ovenstående vurderinger, at det er grunnlag for å fornye punkt 3 i V1998-43.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

SAS forbys, alene og i samarbeid med Widerøe's Flyveselskap ASA, å inkludere reiser på Widerøe's Flyveselskap ASA's FOT-ruter i beregningsgrunnlaget for rabatter, bonuser eller provisjoner i avtaler med storkunder, agenter og reisebyråer. Widerøe's Flyveselskap ASA forbys å legge til rette for at reiser på Widerøe's Flyveselskap ASA's FOT-ruter inngår i SAS' eller andre flyselskaps beregningsgrunnlag for rabatter, bonuser eller provisjoner i avtaler med storkunder, agenter og reisebyråer.

Vedtaket gis varighet til 15. juni 2008.

Vi gjør oppmerksom på at vedtaket kan påklages innen tre uker. Se vedlagte skjema om klageadgang.

Konkurransetilsynet ber om tilbakemelding dersom SAS-gruppen mener dette brevet inneholder opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. I så fall ber vi om at tilbakemeldingen gis så snart som mulig og senest innen 20. juni 2003.