Samarbejdsaftale mellem SAS og Cimber Air

Rådsmødet den 24. marts 1999

J.nr. 2:8032-898/nja

1. Resumé

Scandinavian Airlines System (SAS) og Cimber Air A/S har den 1. oktober 1998 anmeldt en samarbejdsaftale med tilhørende aftale om Cimber Air's deltagelse i SAS Eurobonusprogrammet samt en aktieoverdragelsesaftale og en aktionæroverenskomst. Parterne har for så vidt angår aktieoverdragelsesaftalen og aktionæroverenskomsten anmodet om en ikke-indgrebserklæring i medfør af konkurrencelovens § 9, subsidiært om en fritagelse i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1. For så vidt angår samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse i SAS Eurobonus har parterne anmodet om fritagelse i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1.

Samarbejdsaftalen vedrører fire indenrigsruter og fire udenrigsruter og omfatter parternes trafikprogrammer på de pågældende ruter, fælles marketing og distribution af samarbejdet, codesharing, fælles ground handling og en aftale om Cimber Air's deltagelse i SAS' Eurobonusprogram. Parterne etablerer til administration og gennemførelse af samarbejdet et samarbejdsråd og en styregruppe. De nævnte aftaler indeholder bestemmelser om indføring af code sharing, fælles produkter, fælles salg og marketing, fælles handling og Eurobonus. Afstemning af disse konkurrenceparameter kan medføre begrænsninger af konkurrencen og har dermed direkte eller indirekte til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, jf. konkurrencelovens § 6.

Aktieoverdragelsesaftalen og aktionæroverenskomsten ses ikke at indeholde bestemmelser, der enten direkte eller indirekte har til formål eller følge at begrænse konkurrencen.

Konkurrencerådet har ved afgørelsen taget stilling til, om aktieoverdragelsesaftalen og aktionæroverenskomsten kan gives en ikke-indgrebserklæring, jf. konkurrencelovens § 9, subsidiært en fritagelse, jf. lovens § 8, stk. 1. Rådet skal endvidere tage stilling til, om betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, for at få en fritagelse for den indgåede samarbejdsaftale og Cimber Air's deltagelse i SAS Eurobonus fra forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler, jf. lovens § 6, stk. 1, er opfyldt.

2. Afgørelse

Det meddeles SAS og Cimber Air, at den anmeldte aktieoverdragelsesaftale og aktionæroverenskomst ikke indeholder konkurrencebegrænsninger, og de kan derfor gives en ikke-indgrebserklæring i medfør af konkurrencelovens § 9.

Det meddeles endvidere parterne, at samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse i SAS Eurobonus efter lovens § 8, stk. 1 kan fritages fra forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler.

Fritagelsen gives på følgende vilkår, jf. § 8, stk. 3

- at parterne skal være frit stillet til at vælge ground handling-agent,
- at aftaler, der vedrører samarbejdet og dettes omfang, og som måtte blive indgået i medfør af aftalens pkt. 2.2, skal indberettes til Konkurrencestyrelsen,
- at ethvert luftfartsselskab ved salg af gennemgående billetter på internationale ruter, hvori indgår danske indenrigsruter omfattet af aftalen, skal kunne tilkøbe indenrigsbilletter på vilkår, som er åbne og ikke-diskriminerende i forhold til parternes indbyrdes aftalte vilkår og i øvrigt i overensstemmelse med IATA's regler. Aftaleparterne kan stille som betingelse, at det pågældende andet luftfartsselskab tilbyder parterne en lignende adgang til at sælge gennemgående billetter på internationale ruter, hvori indgår et tilsvarende antal

indenrigsruter på dette andet luftfartsselskabs hjemmemarked. Parterne skal ligeledes kunne tilkøbe disse indenrigsbilletter på åbne og ikke-diskriminerende vilkår, og
- at andre luftfartsselskaber med hjemsted i et EØS-land, der ikke råder over eller deltager i et bonusprogram/frequent-flyer-program gældende i flere lande, skal have adgang til SAS Eurobonusprogrammet på åbne og ikke-diskriminerende vilkår på de ruter, der er omfattet af samarbejdet. Et luftfartsselskabs deltagelse i Eurobonusprogrammet må ikke betinges af konkurrencebegrænsende vilkår.

Fritagelsen gives for periode på 5 år fra den 1. oktober 1998, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 3.

3. Sagsfremstilling

3. 1 Indledning

SAS og Cimber Air A/S indgik 13. maj 1998 en samarbejdsaftale, en aktieoverdragelsesaftale og en aktionæroverenskomst. Disse aftaler er sammen med en tidligere indgået aftale om Cimber Air's deltagelse i SAS Eurobonus af 3. juni 1996 anmeldt til Konkurrencestyrelsen den 1. oktober 1998. Parterne har anmodet om en ikke-indgrebserklæring i medfør af konkurrencelovens § 9, subsidiært om en fritagelse i medfør af lovens § 8, stk. 1, for aktieoverdragelsesaftalen og aktionæroverenskomsten, mens der alene er anmodet om fritagelse i medfør af lovens § 8, stk. 1, for samarbejdsaftalen og Eurobonusaftalen.

Aftalerne var oprindeligt betinget af konkurrencemyndighedernes godkendelse, således at de først skulle træde i kraft og implementeres, når en godkendelse forelå. SAS har dog frafaldet denne betingelse, og aftalekomplekset er således trådt i kraft med virkning fra 1. januar 1999.

Aftalekomplekset træder i stedet for en tidligere samarbejdsaftale fra 1995, som dels var anmeldt efter den dagældende konkurrencelovs § 5, dels den 30. juni 1998 anmeldt efter den nye konkurrencelovs § 6. Da den tidligere aftale nu er ophævet, er det formålsløst at foretage en bedømmelse af denne, idet en sådan bedømmelse ikke vil kunne få faktiske eller retlige konsekvenser.

I forbindelse med behandlingen efter den dagældende konkurrencelov meddelte Konkurrencerådet den 1. december 1995, at man fandt det bedst stemmende med konkurrenceloven, såfremt SAS og Cimber Air tilkendegav, at parterne var parate til at åbne Eurobonusprogrammet for operatører, der udtrykte et ønske herom. Dette blev tiltrådt af de to parter.

Parterne har desuden anmeldt[1] det nye aftalekompleks til Europa- Kommissionen. Kommissionen har oplyst, at den ikke vil behandle sagen, førend Konkurrencerådet har taget stilling. Styrelsen har sendt udkast til sagsfremstilling, vurdering og indstilling til høring i Kommissionen, der efterfølgende ved brev af 23. februar 1999 har meddelt, at man er enige i styrelsens indstilling.

Udkast til sagsfremstillingen har også været til høring hos parterne.

3.2. Parterne

SAS er Skandinaviens største luftfartsvirksomhed med omfattende rutenet i Skandinavien, Europa og den øvrige verden. Virksomheden er bygget op omkring tre såkaldte "hubs" (trafikknudepunkter), hvor København er det vigtigste, idet det betjener samtlige markeder, og idet de fleste af SAS' interkontinentale ruter udgår fra København.

SAS blev dannet i 1946 som et konsortium, hvor den svenske, den danske og den norske stat er medejere sammen med private industrier i de tre lande.

Den samlede koncernomsætning i regnskabsåret 1997 var på 35,6 mia. kr.

Cimber Air A/S har hidtil været ejet 100 pct. af Cimber Air-Holding A/S. Selskabet driver rejsebureauvirksomheden Cimber Rejser og datterselskabet Cimber Air Gmbh, der udfører ground handling og servicevirksomhed i forbindelse med luftfartsvirksomheden i Tyskland.

Cimber Air driver regional luftfartsvirksomhed i Danmark og Europa. Det danske rutenet omfatter forbindelserne mellem København og henholdsvis Sønderborg, Aalborg, Århus og Karup. Selskabet flyver endvidere indenrigsflyvning i Tyskland. Udenrigsnettet omfatter forbindelser mellem København og henholdsvis Berlin, Luxemburg Montpellier og mellem Sønderborg og Montpellier, jf. samarbejdsaftalens bilag A.

Cimber Air's omsætning for hele koncernen androg i regnskabsåret 1996/97 436 mio. kr.

3.3 Aftalekomplekset

Aftalekomplekset, der kan karakteriseres som horisontalt, udvider samarbejdet mellem parterne. Parterne ønsker at skabe et mere effektivt og kundetilpasset flytrafiksystem, hvor flystørrelsen tilpasses passagergrundlaget hen over dagen, ved et tættere samarbejde baseret på langsigtede kommercielle, markedsmæssige og operationelle relationer.

Parterne etablerede allerede med den oprindelige aftale fra 1995 et fælles trafiksystem, der omfatter Cimber Air's indenrigsruter mellem København og henholdsvis Ålborg, Århus, Karup og Sønderborg. Med den nye samarbejdsaftale fra 1998 omfattes endvidere Cimber Air's udenrigsruter mellem København og henholdsvis Berlin, Luxemburg og Montpellier og mellem Sønderborg og Montpellier.

Herudover indeholder aftalekomplekset bestemmelser om indføring af codesharing, fælles produkter, fælles salg og marketing, fælles ground handling, oplysningspligt og Eurobonus.

Samarbejdsaftalen indebærer ikke noget prissamarbejde, og begge parter prissætter selvstændigt deres ruter. Hvor prissætningen omfatter såvel Cimber Air's som SAS' ruter, kan SAS dog etablere en gennemgående pris. En sådan pris må ikke indebære en forringelse af Cimber Air's procentvise afregningsniveau på deres strækninger.

I forhold til den tidligere og nu ophævede aftale er der tale om en udvidelse af samarbejdet på følgende punkter: Der føjes fire udenrigsruter til samarbejdet, der etableres codesharing på de af samarbejdet omfattede ruter, Cimber Air's passagerer får adgang til lounger mv., og Cimber Air's passagerer får mulighed for "billetløse" rejser.

Til administration og gennemførelse af samarbejdet har parterne nedsat et samarbejdsråd og en styregruppe, hvor beslutningerne er baseret på enstemmighed.

De yderligere led i aftalen uddybes nedenfor.

3.4 Samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse i Eurobonus

Nedenfor gennemgås delelementerne i samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse i Eurobonusprogrammet, der har konkurrenceretlig relevans, samt parternes kommentarer hertil.

Udarbejdelse af et fælles trafikprogram og samordning af ruter. Alle Cimber Air's indenrigsruter omfattes af samarbejdet, så kunderne frit kan vælge den mest effektive rejsevej. Hertil kommer, at parterne har en gensidig oplysningspligt, såfremt de påtænker at indgå nye samarbejdsaftaler med tredjeparter, der i væsentligt omfang omfatter trafik inden for de områder, samarbejdet vedrører - dvs. de fire indenrigsruter fra København til henholdsvis Sønderborg, Karup, Tirstrup og Ålborg.

Cimber Air har oplyst, at selskabet har en række prorateringsaftaler med andre luftfartsselskaber baseret dels på international luftfartspraksis, dels på særlige aftaler. Cimber Air bemærker

desuden, at luftfartsselskaber med interesse i eller ønske om at samarbejde med Cimber Air vil kunne opnå mindst lige så gode priser på Cimber Air's ruter i Danmark som SAS. Selskabet peger desuden på, at en undersøgelse af de i offentligheden nævnte aftaler mellem Finnair og Cimber Air bl.a. viser, at Finnair i syv ud af de ni ruter, som Finnair og SAS beflyver i samarbejde med Cimber Air, opnår en bedre pris fra Cimber Air end SAS.

Afstemning af parternes produkter - dvs. at parternes produkter af passagererne skal opfattes som kvalitetsmæssig tilfredsstillende. Cimber Air skal herunder tilbyde passagererne et afstemt in-flight produkt (fx ens kabineservice), og Cimber Air's passagerer skal have adgang til SAS' lounger.

Parterne har oplyst, at konkurrencen om at præstere det bedste produkt ikke bliver begrænset. Der er alene tale om at definere et mindsteniveau for produkterne, og der er ingen begrænsninger m.h.t. videreudvikling af produkterne.

Parterne fremhæver desuden, at det altid vil være i det enkelte luftfartsselskabs interesse, at passagererne flyver på netop dette selskabs afgange, og at parterne således bevarer deres kommercielle interesse i få større markedsdele. Cimber Air henviser særligt til, at selskabet har erobret markedsdele på SAS' bekostning på de ruter, der beflyves af begge parter.

SAS' seneste kundeundersøgelser viser i øvrigt, at produktudformningen spiller en stadig mindre rolle som konkurrenceparameter for passagernes valg mellem forskellige luftfartsselskaber eller valg mellem fly, tog, privat bil hurtigbus/færge. De altoverskyggende konkurrenceparametre er pris og transporttid.

I forlængelse heraf bemærker parterne, at det er urealistisk at forstille sig, at der skulle være plads til et lavprisselskab som Virgin eller GO i dansk indenrigsflyvning. De etablerede selskaber sælger i forvejen en stor del af deres billetter for ca. 500 kr. retur, inkl. passagerafgift på 150 kr. og lufthavnsafgift på 185 kr. plus moms. Med en nettobetaling til luftfartsselskaberne på 118,75 kr. er det ikke muligt at skabe yderligere priskonkurrence.

Indføring af codesharing på alle ruter, der beflyves af Cimber Air, og som omfattes af aftalen. Codesharing betyder, at parterne på lige fod kan sælge samtlige sæder inden for de respektive bookingklasser (parterne booker pladser i hinandens fly, og den ikke-flyvende part bliver således underleverandør til den flyvende part). Aftalt codesharing skal på sædvanligvis vises i relevante publikationer og distributionskanaler - dvs. codesharing bliver vist på skærmbillederne i lufthavnene og hos rejsebureauer.

Parterne oplyser, at codesharing ikke anses som konkurrencebegrænsende i forhold til Kommissionens praksis, og at der derfor aldrig foretages anmeldelse af codesharing-aftaler. For et mindre luftfartsselskab som Cimber Air medfører codeshare-samarbejdet en forbedret markedsføring gennem SAS' trafikprogram og salgsorganisation med deraf følgende passagerpotentiale og fødetrafik. Ved valg af et internationalt kendt selskab som SAS opnår Cimber Air mulighed for at få vist deres ruter i reservationssystemer verden over.

Parterne har mundtligt oplyst til styrelsen, at codesharing baseres på IATA-regler (International Air Transport Association[2]), der regulerer afregningsforholdene mellem deltagerne i codesharing. En åbning af codesharing for alle luftfartsselskaber vil blive problematisk, fordi IATA's afregningsregler giver mulighed for ulige konkurrence deltagerne imellem, og fordi Cimber Air og SAS ikke har krav på codesharing med disse luftfartsselskaber og i så fald ikke på samme vilkår.

Fælles ground handling. I det omfang SAS udbyder ground handling, der vender sig mod kunderne (ekspeditions- og trafiktjenester) på Cimber Air's destinationer, skal Cimber Air benytte denne. Cimber Air er dog ikke forpligtet til at benytte den af SAS' udbudte air-side handling-tjeneste, fx lastning og losning af flyvene.

Parterne fremhæver, at bestemmelserne om ground handling alene vedrører passagerbetjening og in-checking, og at air-side handling ikke er omfattet af Cimber Air's forpligtelse (Cimber Air har faktisk opsagt samarbejdet med SAS herom og forestår nu selv disse ydelser).

Ifølge parterne er samarbejdet begrænset til, hvad der er nødvendigt for, at passagererne kan opnå de fordele, som codeshare-samarbejdet indebærer. Inden et fly kan afgå, skal oplysninger om passagerantal og bagagevægt mv. af sikkerhedsmæssige grunde registreres i luftfartsselskabets departure-control-system, som ikke kan koordinere oplysninger fra to eller flere handling-selskaber. Endvidere har forholdet betydning for registrering af points i Eurobonus, check-in til endelig destination, boarding pass og sædenumre på fortsatte flyvninger mv.

Salg- og markedsføringssamarbejde. Cimber Air skal integreres i SAS Ticketless-koncept i det omfang, dansk lov tillader det. Cimber Air og SAS skal indledningsvis tilbyde egne passagerer et ticketless-produkt (systemet indebærer, at man flyver uden billet på alle indenrigsruter, og skal ses som en følge af den teknologiske udvikling inden for dette område). Endvidere skal Cimber Air anvende et af SAS udviklet partnerlogo. Produkter og produktioner, der helt eller delvist retter sig mod samarbejdets markedsområde, distribueres via samme kanaler og på en måde, der følger af SAS' normale forretningsgang. Derudover skal der etableres fælles markedsføring, hvor det er formålstjenligt. Hver part må kun selvstændigt markedsføre samarbejdet med den anden parts godkendelse.

Parterne påpeger, at de beskrevne salgs- og markedsføringselementer ikke indebærer en uniformering af salgs- og markedsføringsvilkårene. Vilkårene er overhovedet ikke reguleret i aftalen. Der er intet krav om, at parterne skal tilpasse sig hinanden, og aftalen reducerer ikke den potentielle konkurrence mellem parterne. Parterne vil altid være i stand til at markedsføre deres egne ruter og gennemfører det i vidt omfang.

Parterne har desuden mundtligt oplyst, at brug af partnerlogo i praksis betyder, at Cimber Air skal have et lille SAS-logo placeret ved indgangen til flyet. Anvendelse af partnerlogoet udvisker ikke parternes identitet som to forskellige og selvstændige luftfartsselskaber.

Nedsættelse af et samarbejdsråd og styregruppe. Samarbejdsrådet skal træffe overordnede beslutninger, mens styregruppen har ansvaret for implementeringen af aftalen og eventuel indgåelse af detaljerede aftaler vedrørende det fælles trafiksystem, produktudformning, markedsføring og salg.

Parterne påpeger, at strukturen med et samarbejdsråd og en styregruppe næppe er relevant i konkurrenceretligt henseende. Det er oplagt, at såfremt parterne skulle koordinere deres markedsadfærd, hvad enten dette skete i nogen af de nævnte organer eller ej, ville dette være genstand for en selvstændig vurdering efter konkurrencelovens § 6. Der foreligger imidlertid ikke en sådan koordineret markedsadfærd, udover hvad der fremgår af samarbejdsaftalen.

Cimber Air skal deltage i SAS Eurobonus-program med samtlige ruter, der er omfattet af aftalen.

SAS har som tidligere nævnt meddelt, at selskabet vil se positivt på nye anmodninger fra andre selskaber om deltagelse Eurobonus-programmet, for så vidt angår de ruter, der var omfattet af Cimber Air's og SAS' oprindelige samarbejdsaftale.

3.5 Markedsbeskrivelse

Adgangen til markedet for international lufttransport af passagerer indenfor EU blev frigivet pr. 1. januar 1993. Overgangsreglerne for indenrigsflyvning udløb den 1. april 1997, og siden da har der være fri adgang til indenrigsruteflyvning.

Indtil oktober 1995 var indenrigsluftfart reguleret af Trafikministeriet gennem en række koncessioner. Et af koncessionsvilkårene var, at Trafikministeriet skulle godkende taksterne.

Koncession til beflyvning af hovedruterne København-provinsen blev givet til Danair, der bestod af SAS, Mærsk Air og Cimber. Koncessionen udløb i 1995 og blev ikke forlænget. Danair-samarbejdet ophørte i oktober 1995.

Den endelige åbning af markedet den 1. april 1997 har ikke ledt til skærpet konkurrence mellem luftfartsselskaberne, men har skærpet konkurrencen i forhold til andre transportformer. Konkurrenceparametrene er udover pris og antal afgange også service og punktlighed.

SAS og Cimber Air er i dag de eneste to luftfartsselskaber, der beflyver de fire indenrigsruter, der er omfattet af samarbejdet. Der er ingen luftfartsselskaber, der inden for de seneste tre år har påbegyndt flyvning på ruterne mellem København og henholdsvis Aalborg, Karup og Sønderborg. Ruten mellem Århus og København blev tidligere også befløjet af SUN-Air, som i perioden fra 1993-1996 (delvis under Danair-koncessionen) opererede med seks flyvninger tur/retur fra Århus til København.

SAS har netop meddelt, at man helt vil stoppe flyvningerne fra Karup. Cimber Air har meddelt, at selskabet om muligt vil udvide deres afgange på denne rute, såfremt de af Københavns Lufthavn får tildelt de nødvendige start og landingstider (slots) i konkurrence med andre ruteflyselskaber.

Derudover beflyver Mærsk Air indenrigsruterne mellem København og henholdsvis Billund, Esbjerg og Vojens. Beflyvningen af Esbjerg og Vojens sker i en trekant med start i Esbjerg mellemlanding i Vojens og derfra videre til København. Fra den 29. marts 1999 beflyves Vojens ikke længere.

SAS indgik den 8. oktober 1998 en samarbejdsaftale med Mærsk Air med ikrafttrædelse 28. marts 1999. SAS og Mærsk Air har oplyst, at de forventer at anmelde samarbejdsaftalen snarest til såvel Europa-Kommissionen som Konkurrencestyrelsen. Cimber Air har intet med dette samarbejde at gøre.

3.6 Afgrænsningen af det relevante marked

Det relevante produktmarked består af fire adskilte delmarkeder for passagerruteflyvning, der hver for sig udgør et selvstændigt produktmarked. Det drejer sig om de fire delmarkeder bestående af ruterne mellem København og henholdsvis Ålborg, Århus, Karup og Sønderborg. Denne produktafgrænsning er i overensstemmelse med Europa-Kommissionens praksis[3] på området.

Efter parternes opfattelse, bør det relevante produktmarked omfatte otte adskilte delmarkeder for passagerruteflyvning, der hver for sig udgør et selvstændigt produktmarked. Parterne finder således, at de fire udenrigsruter omfattet af samarbejdsaftalen, også bør medtages. Ifølge parterne skal de otte delmarkeder ses som en del af et større trafiksystem, hvor ruterne gensidigt leverer "fødetrafik" til hinanden. Det anføres, at det er nødvendigt at etablere sådanne samarbejder for alle luftfartsselskaber for overhovedet at overleve i det globale marked.

SAS tilføjer, at dansk indenrigsflyvning er underskudsgivende for selskabet, og de altovervejende hensyn bag opretholdelsen derfor er at kunne tilbyde passagererne et fuldstændigt produkt, der både omfatter indenrigs- og udenrigsruter samt at skabe fødetrafik til den øvrige del af trafiknettet.

Styrelsen har kun undersøgt de ruter, der er på det danske marked, og således ikke de fire udenrigsruter, idet disse ruter er grænseoverskridende, og det er uden betydning for aftalens bedømmelse på det danske marked, om de inddrages. Samarbejdet om udenrigsruterne skal ses i forhold til den generelle konkurrencesituation på udenrigsmarkedet, hvor der er adskillige operatører. På indenrigsruterne omfattet af samarbejdet er parterne de eneste operatører, og konkurrencesituationen er derfor en anden.

Tog, biler og hurtigbusser kan udgøre en substitutionsmulighed for passagerne. Det gælder særligt

for de ruter, hvor transporttiden med alternative transportformer er kort og prisen lavere end for flytransport, jf. tabel 1.

Tabel 1: Rejsetider mv. for forskellige transportformer

Fra by til by	Rejsetid tog	Afstand	Flyvetid[4]
København - Ålborg	3 t. 55 min.	399 km.	50 min.
København - Århus	2 t. 30 min.	300 km.	40 min.
København - Karup	3 t. 9 min.	325 km.	45 min.
København - Sønderborg	3 t. 48 min.	310 km.	40 min.

Når tidsforbruget ved flytransport sammenlignes med andre transportformer, bør der også tages højde for ekstratid til check-in og transport til og fra lufthavnene. På fx ruten mellem København og Århus, hvor rejsetiden med fly er 40 min., vil der fx kunne tillægges transporttid til og fra lufthavnene i Århus (44 km uden for byen, dvs. ca. 50 min. transporttid) og København (ca. 15 km uden for byen, dvs. ca. 20 min. transporttid). Transporttiden med tog er 2 t. 30 min. med afgang og ankomst i byernes centrum.

Tabel 2[5]: Antal afrejsende indenrigspassagerer inkl. transit og transfers

	1997 1. halvår	1997 2. halvår	1998 1. halvår	1998 2. halvår	Ændring i pct. 97(1)-98(2)
Århus	169.010	141.753	128.611	118.793	-29,7%
Aalborg	150.818	155.640	144.695	154.094	2,2%
Karup	101.103	93.210	84.879	77.179	-23,7%
Sønderborg	28.704	28.888	24.458	22.201	-22,7%
Indenrigs i alt	**1.380.904**	**1.383.003**	**1.070.924**	**1.037.146**	**-24,9%**

Som det fremgår af tabel 2, har antallet af indenrigspassagerer været vigende på tre af de fire ruter, og samlet set er antallet indenrigspassagerer gået ned siden ibrugtagningen af Storebæltsforbindelsen[6].

De fire ruter har trods dette beholdt betydelige passagertal. Det er sket, selv om der er meget betydelige prisforskelle mellem befordring af passagerer med fly og andre transportformer og på trods af, at der er sket en betydelig indsnævring af forskellen i rejsetid mellem fly og andre transportformer. Der er derfor tale om, at de fire nævnte ruter udgør fire selvstændige markeder.

Afgrænsningen af de relevante produktmarkeder og det geografiske marked er sammenfaldende og begrænses til Danmark.

4. Vurdering

Indledningsvis konstateres, at SAS og Cimber Air udøver erhvervsvirksomhed omfattet af konkurrencelovens § 2, at aftalen ikke omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 7, idet parterne tilsammen har en omsætning på over en mia. kr., at parterne ikke er del af samme koncern, jf. lovens § 5, og at aftalerne ikke er omfattet af gruppefritagelser efter lovens § 10 eller af EU-fritagelse, jf. lovens § 4.

Det findes endvidere, at aktieoverdragelsesaftalen og aktionæroverenskomsten ikke indeholder konkurrencebegrænsende elementer, og at parterne derfor kan meddeles de ansøgte erklæringer om ikke-indgreb i medfør af lovens § 9.

4.1 Vurdering af samarbejdsaftalen i forhold til konkurrencelovens § 6

Samarbejdsaftalens bestemmelser om afstemning af produkterne kan uniformere produktkonkurrencen imellem parterne og begrænse produktkonkurrencen. Desuden indebærer en afstemning af flyprodukter risiko for begrænsning af udvikling af nye produkter.

Parternes samarbejde om codesharing kan være en væsentligt konkurrenceparameter, hvis codesharing er eksklusiv og ikke åben for andre operatører.

Cimber Air's forpligtelse til at benytte SAS' ground handling selskab på ydelser, der henvender sig mod kunderne, indebærer, at Cimber Air bliver bundet til en enkelt leverandør. Aftalebestemmelser af denne type begrænser konkurrencen på markedet for ground handling-ydelser, idet andre ground handling-leverandører derved udelukkes fra de pågældende ydelser.

Aftalens bestemmelser om salg og marketing kan indebære en vis uniformering af salgs- og markedsføringsvilkårene, som resulterer i en mindsket konkurrence imellem parterne[7]. Samarbejdet kan betyde, at parterne ikke står frit, men må tilpasse sig hinanden.

Parter er i dag de to eneste operatører, der beflyver de omhandlede indenrigsruter. Aftalen kan yderligere styrke parternes position og fjerne den potentielle konkurrence mellem parterne. Dette kan være medvirkende til, at konkurrencen på markederne mindskes, og medføre, at potentielle konkurrenter får sværere ved at trænge ind på markedet.

Parterne kan via aftalen koordinere deres markedsadfærd, og såfremt de skønner det nødvendig, kan parterne indgå yderligere aftaler vedrørende det fælles trafiksystem, produktudformning samt markedsføring og salg, jf. aftalens punkt 2.2.

SAS' Eurobonus-program er konkurrencebegrænsende. Eurobonus skaber kundeloyalitet med mindsket konkurrence til følge og medfører, at den reelle ydelse - flyrejsen - bliver mindre væsentlig for kunden.

Samarbejdsaftalen anses på baggrund af ovenstående konkurrencebegrænsende forhold direkte eller indirekte at have til formål eller til følge at begrænse konkurrencen og er dermed omfattet af anvendelsesområdet for konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. § 6 stk. 3.

4.2 Muligheder for fritagelse efter konkurrencelovens § 8

Parterne har ansøgt om fritagelse i medfør af lovens § 8, stk. 1, for så vidt angår samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse Eurobonusprogrammet. I det følgende har Konkurrencerådet taget stilling til, om aftalekomplekset opfylder de i lovens § 8, stk. 1, angivne betingelser for fritagelse.

§ 8, stk. 1, nr. 1 *om, at aftalen "bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller*

distributionen af varer og tjenesteydelser m.v. eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling"

Aftalens bestemmelser om koordination af trafikprogrammer, samordning af ruter, afstemning af produktudformning, indførelse af codesharing, salgs- og markedsføringssamarbejde samt Eurobonusaftalen fører til, at parterne optimerer udnyttelsen af deres flyflåder, og at parternes samlede omkostninger minimeres.

SAS' flyflåde er ikke bygget til at flyve på korte ruter med en lille passagerbelægning. Det indebærer, at SAS med sine relative store fly har overkapacitet. Cimber Air har mindre fly og kan derfor indsætte fly i lyset af det vigende marked på ruter, hvor der er en lille passagererbelægning. Gennem samarbejdet udnyttes kapaciteten således mere effektivt, end parterne hver for sig vil være i stand til.

Samarbejdet om produktudformning og codesharing medfører, at parterne kan forøge serviceniveauet på de omhandlede ruter og giver substitutionsmulighed mellem partenes produkter.

Eurobonusprogrammet indebærer flere valgmuligheder for forbrugeren - idet forbrugere ofte vælger flyselskab efter, hvem der har det bedste bonusprogram. Når begge parter har programmet, kan det give en mere effektiv udnyttelse af Cimber Air's ruter.

Samarbejdets markedsførings- og salgselementer giver en bredere distribution af de forskellige produkter, som parterne tilbyder forbrugerne. Forbrugerne får lettere adgang til Cimber Air's produkter gennem SAS' distributionskanaler, og Cimber Air's produkter kan derved nå ud til en bredere kreds af forbrugere.

For så vidt angår samarbejdsaftalens bestemmelser om ground handling, vil en fælles koordinering og benyttelse af SAS' ground handling-selskab give passagererne et højere serviceniveau. Samtidig forventer parterne omkostningsbesparelser som resultat af denne koordinering, og at benyttelse af fælles ground handling derfor medfører de forudsatte effektivitetsmæssige gevinster.

De ovenstående dele af samarbejdsaftalen bevirker således samlet set, at flytransport bliver styrket på de omhandlede ruter i konkurrencen med alternative transportformer.

På denne baggrund anses det, at aftalen samlet set opfylder betingelsen i § 8, stk. 1, nr. 1.

§ 8, stk. 1, nr. 2 *om, at aftalen "sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved"*

Gennem koordineringen af trafikprogrammer, samordning af parternes ruter og codesharing får forbrugerne flere fordele. Forbrugene får et produkt, hvor det er muligt at lave gennemgående rejser med en direkte forbindelse fra en regional lufthavn til København uden unødvendige lange ventetider til forbindelsesflyet i København og omvendt. Med indføring af flere afgange kan parterne etablere timedrift, og passagererne tilbydes således et større udvalg af afgangstider.

Via fælles salgs- og marketingskanaler kan forbrugerne få et overblik over de forskellige rejsemuligheder. Der bliver tale om et forenklet bookingsystem, hvor det kun er nødvendigt at kontakte én operatør. Kunder, der flyver ofte, får endvidere mulighed for at flyve "billetløst" (Ticketless) i form af muligheden for at købe et årskort til indenrigsruterne, der kan anvendes i begge selskaber - dvs. kunderne spares for at skulle købe en ny billet hver gang, de skal af sted.

Uanset om forbrugerne vælger Cimber Air eller SAS, kan de på grund af Cimber Air's deltagelse i Eurobonusprogrammet opnå bonuspoint og få den samme service hos begge parter. Dette vurderes at være en forbrugerfordel.

På denne baggrund findes betingelsen i § 8, stk. 1, nr. 2, således opfyldt, idet aftalen giver forbrugeren fordele.

§ 8, stk. 1, nr. 3 *om, at aftalen "ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål"*

Samarbejdsaftalen omfatter intet prissamarbejde. Parterne prissætter selvstændigt sine ruter, og aftalen indeholder ikke bestemmelser, der giver en part beslutningsret over prissætningen af den anden parts ruter.

Salgs- og markedsføringssamarbejdet begrænser ikke parternes adgang til selvstændigt at markedsføre deres egne ruter, dog skal parterne godkende den anden parts selvstændige markedsføring af samarbejdet.

Udviklingen af et partnerlogo medfører ikke, at parternes identitet udviskes til skade for konkurrencen. Parterne har oplyst, at man netop ikke ønsker, at samarbejdet skal få den konsekvens, at parternes identitet udviskes.

Det må antages, at der til stadighed vil være indbyrdes konkurrence om passagererne på de enkelte ruter og om, hvem der kan sælge billetten til passageren, idet parterne forbliver selvstændige selskaber og derfor ønsker at øge deres markedsandele på de enkelte ruter.

For så vidt angår samarbejdsrådets og styregruppens praktisk funktion, fremhæver parterne i deres bemærkninger, at der ikke er tale om en koordinering af markedsadfærd. Såfremt det i praksis viser sig, at parterne herigennem koordinerer deres markedsadfærd, vil dette være genstand for en selvstændig vurdering efter konkurrencelovens § 6. I samarbejdsrådet og styregruppen er begge parter repræsenteret med lige mange deltagere, jf. punkt 4.2 i aftalen, og beslutninger skal træffes med enstemmighed. Ingen af parter har derfor mulighed for at ensidigt træffe en beslutning eller pålægge hinanden vilkår.

På denne baggrund anses de ovenfor nævnte aftaleforhold at opfylde den i § 8, stk. 1, nr. 3, nævnte betingelse.

§ 8, stk. 1, nr. 4 *om, at aftalen "ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser m.v."*

Siden 1. april 1997 har der været fri adgang til markedet for luftfartsselskaber i Det Europæiske Fællesskab. Det betyder, at ethvert europæisk luftfartsselskab kan beflyve danske indenrigsruter.

Så vidt det er oplyst, er der ikke mangel på slots (dvs. afgangstider og landingstider) i danske lufthavne, og andre luftfartsselskaber kan derfor etablere konkurrerende ruter. Der er således ikke umiddelbart nogle fysiske adgangsbarrierer for, at en operatør kan komme ind på markedet.

Parternes etablering af samarbejdet skal ses i relation til situationen på det danske indenrigsluftfart, jf. afsnit 3.5, idet der som nævnt ikke er operatører, der er gået ind på det danske marked. Årsagen er bl.a., at det kommercielt er uinteressant at beflyve en enkelt indenrigsrute, medmindre beflyvningen kan ske i tilknytning til andre ruter, og der således kan opstå tilstrækkelig stordriftsfordele til, at indenrigsruteflyvningen bliver kommercielt interessant. Cimber Air har ikke det tilstrækkelige net af ruter til at opnå disse stordriftsfordele. Potentielle markedsindtrængere findes derfor blandt de store luftfartsselskaber.

For at opnå aftalens effektivitetsfordele og samtidig sikre konkurrencen på markedet på åbne og ikke-diskriminerende vilkår, kan fritagelsen alene gives på følgende begrundede vilkår:

Aftalen begrænser konkurrencen på ground handling-ydelser. Rådets direktiv nr. 96/67/EF af 15.

oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne[8] er et forsøg på at forbedre konkurrencen på markedet for ground handling-ydelser. Hvis luftfartsselskaberne gennem aftaler mister deres frihed til at vælge ground handling-leverandør, vil det ikke være muligt at skabe konkurrence på dette område. Det bemærkes, at SAS har eget ground handling-selskab. Det må derfor stilles som et vilkår for fritagelsen, at parterne skal være frit stillet ved valg af ground handling-leverandør.

I aftalens punkt 2.2 er der anført, at parterne kan indgå yderligere detaljerede aftaler om følgende forretningsområder: Det fælles trafik system, produktudformningen samt markedsføring og salg. Såfremt sådanne aftaler bliver indgået, skal de indberettes til Konkurrencestyrelsen, således at styrelsen kan påse, at der ikke gennemføres yderligere konkurrencebegrænsninger. Fritagelsen omfatter alene samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse i Eurobonussystemet.

Det danske indenrigsnet udgør "fødelinier" til udenrigsnettet. Såfremt adgangen til "fødetrafik" fra indenrigsnettet begrænses for udenlandske selskaber, der flyver udenrigsfart fra København, begrænses konkurrencen mellem luftfartsselskaber. For at sikre konkurrencen mellem luftfartsselskaberne, er det derfor vigtigt at sikre adgangen til indenrigsnettet med hensyn til priser og forretningsbetingelser. En sådan adgang skal gives på åbne og ikke- diskriminerende vilkår.

Andre luftfartsselskabers adgang til indenrigsnettet forudsætter, at de pågældende luftfartsselskaber kan tilbyde SAS og Cimber Air en ligende adgang på luftfartsselskabets hjemmemarked - ellers vil SAS og Cimber Air miste deres incitament til at give hinanden fordelagtige vilkår, idet disse vilkår således skulle tilbydes udenlandske luftfartsselskaber, uden at SAS og Cimber Air ville kunne opnå tilsvarende vilkår i udlandet.

Det er derfor nødvendigt at stille som vilkår for fritagelsen, at ethvert luftfartsselskab ved salg af gennemgående billetter på internationale ruter, hvori indgår danske indenrigsruter omfattet af aftalen, skal kunne tilkøbe indenrigsbilletter på vilkår, som er åbne og ikke-diskriminerende i forhold til parternes indbyrdes aftale og i øvrigt i overensstemmelse med IATA's regler. Det er dog en betingelse for at udnytte denne mulighed, at det pågældende andet luftfartsselskab til gengæld tilbyder parterne en lignende adgang til at sælge gennemgående billetter på internationale ruter, hvori indgår et tilsvarende antal indenrigsruter på dette luftfartsselskabs hjemmemarked. Parterne skal kunne tilkøbe disse indenrigsbilletter på åbne og ikke-diskriminerende vilkår.

I overensstemmelse hermed har Cimber Air oplyst, at alle luftfartsselskaber, der ønsker at samarbejde med Cimber Air, vil kunne opnå mindst lige så gode priser på Cimber Air's ruter i Danmark som SAS.

Adgang til Eurobonussystemet er afgørende for små selskabers mulighed for at kunne trænge ind på markederne. De store selskaber har deres egne bonussystemer/frequent flyer programmer og ønsker derfor ikke at få adgang til et andet bonussystem. Af den grund bør det stilles som vilkår for fritagelsen, at andre luftfartsselskaber med hjemsted i et EØS-land, der ikke råder over eller deltager i et bonusprogram/frequent-flyer-program gældende i flere lande, skal have adgang til SAS-Eurobonusprogram på åbne og ikke-diskriminerende vilkår på de ruter, der omfattet af samarbejdet. Et luftfartsselskabs deltagelse i Eurobonusprogrammet må ikke betinges af konkurrencebegrænsende vilkår.

På denne baggrund - og på de ovenfor nævnte vilkår - er det den samlede konklusion, at samarbejdsaftalen og Cimber Air's deltagelse i SAS Eurobonus også opfylder de i § 8, stk. 1, nr. 4 angivne vilkår.

<SMALL>1 Anmeldelsen er foretaget i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3975/87 af 14. december 1987 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren og Kommissionens forordning (EØF) nr. 4261/88 af 16. december

1988 om klager, ansøgning og høring i henhold til Rådets forordning 3975/87 af 14. december 1987 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren. </SMALL>

2 <SMALL>IATA er en international luftfartsorganisation, hvor luftfartsselskaber er repræsenteret. IATA har 263 medlemmer i 130 lande. </SMALL>

<SMALL>3 Jf. fx Lufthansa/SAS, EF-tidende 1996, L54/31.</SMALL>

<SMALL>4 Hertil kommer transporttid til lufthavnene, som er placeret uden for byerne og check-in-tid. Parterne anfører, at det er misvisende ikke at tilføje den samlede transporttid med fly, inklusiv check–in. Parterne har anmodet om at "flyvetid" erstattes med "transport og check-in-tid", hvor parterne vurderer, at der i de fire rækker skal skrives henholdsvis 1,40 timer, 2,05 timer, 1,50 samt 1,30 time.</SMALL>

<SMALL>5 Tallene stammer fra Statens Luftfartsvæsen, jf. bilag 5. </SMALL>

<SMALL>6 Storebæltsforbindelsen åbnede for togtrafik 1. juni 1997 og for biltrafik 14. juni 1998. </SMALL>

7 <SMALL>Se fx Kommissionens meddelelse af 29. juli 1968, hvoraf det bl.a. fremgår, at aftaler om fælles salg mellem konkurrenter kan være konkurrencebegrænsende. Derudover fremgår det, at aftaler om gennemførelse af fælles reklame ikke er konkurrencebegrænsende, såfremt de deltagende virksomheder ikke hindres i at iværksætte egne reklameforanstaltninger. </SMALL>

<SMALL>8 Direktivet er i Danmark implementeret i form af Trafikministeriets bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne. Denne bekendtgørelses regler blev udførligt omtalt i et orienteringsnotat til Konkurrencerådets møde den 16. december 1998, dagsordenens pkt. 10.</SMALL>