

Finnair Oyj  
Att: Attorney at Law AA och Associate BB,  
Borenius Attorneys Ltd  
Per e-post

## **Beslut om att godta åtagande; Konkurrensbegränsande samarbete – flygbranschen**

---

### **Konkurrensverkets beslut**

Konkurrensverket beslutar, med stöd av 3 kap. 4 § första stycket konkurrenslagen (2008:579), KL, att godta Finnair Oyjs, FO-nummer 0108023-3<sup>1</sup>, åtagande, se Bilaga 1.

Beslutet att godta åtagandet gäller omedelbart och fram till och med den 7 juli 2028. Finnair Oyj ska ha genomfört åtgärderna i åtagandet senast en månad från dagen för Konkurrensverkets beslut.

Beslutet förenas, med stöd av 6 kap. 1 § tredje stycket KL, med vite om etthundra miljoner (100 000 000) kronor.

---

---

<sup>1</sup> Svenskt organisationsnummer 502027-0855.



## Innehåll

<b>Bakgrund till ärendet.....</b>	<b>3</b>
<b>Konkurrensverkets utredning i ärendet.....</b>	<b>3</b>
Konkurrensverkets handläggning .....	3
Företagen .....	4
Finnair .....	4
Marknadsförhållanden .....	5
Allmänt om flygbranschen.....	5
Förfarandet .....	12
<b>Skälen för Konkurrensverkets beslut.....</b>	<b>15</b>
Inledning.....	15
Konkurrensverkets preliminära bedömning av det utredda förfarandet .....	18
Relevant marknad.....	18
Företagskriteriet och frågan om agentförhållande i konkurrensrättslig mening .....	20
Avtalskriteriet.....	25
Gruppundantagets tillämplighet.....	28
Konkurrensbegränsningen.....	33
Märkbarhet .....	36
Samhandel och artikel 101 i EUF-fördraget .....	38
Finnairs åtagande .....	39
Inledning .....	39
Finnairs förslag till åtagande under våren 2022 .....	39
Finnairs förslag till åtagande under våren 2023 .....	40
Finnairs slutliga åtagande.....	40
Konkurrensverkets bedömning av åtagandet .....	41
Vite .....	43
Slutsats .....	44
Bilagor .....	45

## Bakgrund till ärendet

1. Den 10 februari 2020 inkom Svenska Resebranschföreningen<sup>2</sup> (SRF) med ett klagomål till Konkurrensverket avseende Finnair Oyjs (Finnair) tillämpning av sin Booking and Ticketing Policy (Policyn). I klagomålet gjorde SRF i korthet gällande att Finnair sedan oktober 2019 begränsar konkurrensen på marknaden för försäljning av flygbiljetter inom EU/EES genom att förhindra onlineresebyråer från att marknadsföra rabatter till kunder som söker efter Finnair-biljetter på internet, främst på prisjämförelsesajter (även kallat metasöksidor). Finnairs krav bestod enligt klagomålet i att onlineresebyråerna inte fick marknadsföra Finnairs biljetter till ett pris som understeg det pris som Finnair hade tillgängliggjort biljetterna för till onlineresebyråer. Enligt klagomålet hade onlineresebyråer som inte anpassat sig efter Finnairs krav fått sina biljetteringsrättigheter för att sälja Finnairs flygbiljetter indragna. Andra onlineresebyråer hade följt Finnairs krav och följaktligen avstått från att marknadsföra Finnairs biljetter till rabatterade priser sedan hösten 2019.
2. Detta gav upphov till misstanke om att Finnair, tillsammans med onlineresebyråer som anpassat sig efter Finnairs tillämpning av Policyn, överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

## Konkurrensverkets utredning i ärendet

### Konkurrensverkets handläggning

3. Konkurrensverket har utrett om Finnairs tillämpning av Policyn, efter vilken ett flertal onlineresebyråer har anpassat sig, kan utgöra en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget. Inom ramen för utredningen har Konkurrensverket ålagt såväl Finnair som ett flertal onlineresebyråer att inkomma med uppgifter vid flera tillfällen. Konkurrensverket har därtill haft möten med dessa företag samt med andra aktörer verksamma i, eller i anslutning till, flygbranschen. Konkurrensverket har även löpande under utredningen följt prisbilden för Finnairs och konkurrerande flygbolags biljetter på metasöksidor för utvalda flygsträckor.
4. Efter att Finnair har upplysts om Konkurrensverkets preliminära bedömning inkom Finnair under våren 2022 med utkast till åtagande enligt 3 kap. 4 § KL som Konkurrensverket marknadstestade. Resultaten från marknadstestet indikerade att utkastet till åtagande inte var tillräckligt omfattande eller

---

<sup>2</sup> Tidigare Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen.

tillräckligt tydligt för att på ett övertygande sätt ta hand om de konkurrensproblem som framkommit under utredningen.

5. Efter att nya frågor hade väckts till följd av Europeiska kommissionens uppdaterade gruppundantag för vertikala begränsningar<sup>3</sup>, och med anledning av definitionen av onlinebaserade förmedlingstjänster som införts i detta, fortlöpte utredningen. Efter att Konkurrensverket förmedlat sin preliminära bedömning i dessa frågor inkom Finnair den 29 mars 2023 på nytt med utkast till åtagande. Efter synpunkter från Konkurrensverket – mot bakgrund av synpunkter som Konkurrensverket inhämtat från online-resebyråer i april 2023 – gjorde Finnair vissa justeringar och inkom den 25 maj 2023 med ett slutligt formulerat åtagande. Konkurrensverket har bedömt att det nya åtagandeförslaget är tillräckligt omfattande och tillräckligt tydligt för att åtgärda de konkurrensproblem som utredningens preliminära resultat visat.
6. Åtagandet beskrivs i detalj i avsnitt *Finnairs åtagande* nedan.
7. Konkurrensverket har inte gjort en fullständig utredning om det föreligger en överträdelse. Det innebär att Finnair inte har beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till beslut med Konkurrensverkets preliminära bedömningar, vilka framgår av detta beslut.
8. Konkurrensverkets beslut att godta åtagandet innebär inte ett ställningstagande till huruvida Finnair eller någon onlineresebyrå har överträtt förbuden i 2 kap. 1 § KL eller artikel 101 i EUF-fördraget.

## Företagen

### Finnair

9. Finnair är ett flygbolag noterat på Helsingforsbörsen med säte i Vanda utanför Helsingfors. Finnair ägdes vid utgången av 2022 till 55,9 procent av den finska staten och till resterande del av en blandning av privata och offentliga investerare.
10. Finnair är specialiserat på passagerar- och fraktflyg mellan Nordamerika, Asien och Europa. Finnair har ett navbaserat nätverk och den främsta knutpunkten utgörs av flygplatsen Helsingfors-Vanda.
11. Finnairs totala omsättning uppgick 2022 till motsvarande cirka 25,5 miljarder kronor, varav knappt 18,2 miljarder kronor avsåg omsättning från passagerartrafik. Detta kan jämföras med att Finnairs omsättning under 2019

---

<sup>3</sup> Kommissionens förordning (EU) 2022/720 av den 10 maj om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden (gruppundantaget) (EUT L 11.5.2022, s. 4–13).



– året innan covid-19-pandemin bröt ut – uppgick till motsvarande cirka 32,8 miljarder kronor, varav knappt 26,3 miljarder kronor avsåg omsättning från passagerartrafik. Omsättning från passagerartrafik hänförlig till Sverige uppgick 2022 till motsvarande cirka [REDACTED] kronor, vilket kan jämföras med omsättningen under 2019 som uppgick till motsvarande cirka [REDACTED] kronor.

12. Under 2022 flög totalt cirka 9,1 miljoner passagerare med Finnair, vilket kan jämföras med att motsvarande antal under 2019 var cirka 14,7 miljoner passagerare.
13. Under 2019 flög totalt drygt 750 000 passagerare med Finnair från Sverige, främst till destinationer i Finland eller Asien.
14. Finnairs flygbiljetter distribueras huvudsakligen genom tre olika distributionskanaler; Finnairs direkta försäljningskanaler som utgörs, å ena sidan, av de egna digitala försäljningskanalerna (webbplats och app) och, å andra sidan, av de egna fysiska försäljningskanalerna (callcenters och biljettkontor på flygplatser), respektive den indirekta distributionskanalen som innefattar distribution via tredje man såsom resebyråer.

## Marknadsförhållanden

### Allmänt om flygbranschen

#### *Inledning*

15. Flygbolag tillhandahåller flygtransporttjänster, vilket främst inkluderar flygbiljetter och eventuella tilläggstjänster till dessa flygbiljetter.
16. Flygbolag kan i bred bemärkelse delas in i två kategorier, lågprisflygbolag och nätverksflygbolag. Bland de senare ingår nationella flygbolag som exempelvis Finnair, Lufthansa och SAS. Dessa nationella flygbolag bildades i en tid när flygmarknaden var mer reglerad och länder i större utsträckning hade statsägda flygbolag som hade en stark ställning inom sina respektive landsgränser.
17. Nätverksflygbolag arbetar typiskt sett under en så kallad nätverksmodell. I en sådan modell har flygbolaget en specifik flygplats – en hubb – dit de flesta flygningar dirigeras för att sedan fördela passagerare till rätt slutdestination i nätverket. Lågprisflygbolag arbetar ofta mer ruttbaserat, där varje individuell rutt hanteras självständigt från övriga rutter.
18. Många flygbolag ingår som en del i en flygbolagsallians vilket innefattar fördjupade samarbeten mellan flygbolagen avseende exempelvis gemensamma faciliteter för biljettförsäljning och incheckning, bättre transfer i form

av att man flyger till varandras hubbar och att tiderna anpassas samt bonusprogram som gäller för flygningar med samtliga flygbolag inom alliansen. Finnair är exempelvis en del av flygbolagsalliansen Oneworld.

### **International Air Transport Association (IATA)**

19. Flygbranschen präglas av internationella överenskommelser om gemensamma standarder m.m. inom ramen för internationellt erkända branschorganisationer.
20. En sådan internationell branschorganisation är IATA, som har medlemmar i form av flygbolag. IATA har cirka 290 flygbolag som medlemmar, vilka enligt IATA:s hemsida tillsammans står för 83 procent av världens flygtrafik. Utöver medlemsflygbolag finns det omkring 60 000 IATA-ackrediterade resebyråer. IATA-ackreditering möjliggör för resebyråer att sälja flygbiljetter på uppdrag av IATA:s medlemsflygbolag.
21. IATA verkar bland annat för standardisering i branschen, utfärdar resolutioner som är bindande för alla medlemsflygbolag samt sysslar med lobbyverksamhet och administrerar branschens finansiella system, det så kallade "Billing and Settlement Plan"-systemet (BSP). BSP-systemet är ett intermediärt system som förenklar försäljning, rapportering och betalningsöverföringar för IATA-ackrediterade resebyråer. Även flygbolag som inte är medlemmar i IATA kan ansluta sig till BSP-systemet. Det finns BSP-verksamhet i 180 länder. Över 370 flygbolag deltar i samarbetet.
22. Antagande av nya, eller ändring av befintliga, resolutioner diskuteras inom ramen för ett konferenssystem inom IATA, där varje antagande och ändring av en resolution kräver enhällighet. Inom konferenssystemet för passagerarflyg finns tre olika konferenser; Agency, Service och Tariffs. Passenger Agency Conference behandlar relationen mellan flygbolag och resebyråer. Passenger Service Conference behandlar standardisering mellan flygbolag för att underlätta exempelvis bagagehantering för en passagerare som reser med olika flygbolag under en resa. Passenger Tariffs Conference behandlar bland annat frågan om hur betalning ska ske rent tekniskt mellan flygbolag vid exempelvis interlining, det vill säga när ett flygbolag säljer tjänster som tillhandahålls av ett annat flygbolag.
23. För att en resebyrå ska kunna utfärda flygbolags biljetter krävs en IATA-ackreditering. Onlineresebyråer som inte är ackrediterade av IATA men som vill sälja flygbolags biljetter måste kontakta en annan ackrediterad resebyrå som utfärdar biljetten.
24. För att vara ackrediterad av IATA behöver en resebyrå uppfylla vissa krav, exempelvis uppvisa ekonomisk stabilitet genom att utfärda bankgarantier

eller genomgå en årlig finansiell utvärdering.<sup>4</sup> Vidare behöver resebyrån även betala en årlig avgift till IATA (eng. *agency fee*).<sup>5</sup> Storleken på avgiften beror på vilken ackrediteringsnivå onlineresebyrån valt.<sup>6</sup> IATA-ackreditering ger även tillgång till BSP-systemet.

25. Av IATA:s resolution 824, "Passenger Sales Agency Agreement", framgår att resebyråer är auktoriserade att sälja flygbiljetter och tilläggstjänster åt flygbolag i enlighet med respektive flygbolags villkor och instruktioner. Med försäljning menas alla aktiviteter som krävs för att erbjuda en passagerare ett giltigt transportavtal, inklusive men inte begränsat till att utfärda en giltig biljett och samla in betalningen. Därutöver finns ytterligare IATA-resolutioner som reglerar specifika förhållanden, exempelvis vad gäller betalning och biljettering. Dessa dokument reglerar bland annat vilka regler resebyrån måste följa när de utfärdar biljetter för flygbolag och de påföljder som överträdelse av reglerna kan få, såsom utfärdande av Agency Debit Memos (ADM)<sup>7</sup> eller avstängning.
26. Frågor som rör det kommersiella förhållandet mellan resebyråer och flygbolag regleras inte av IATA. Utöver det ramverk som IATA tillhandahåller avseende relationen mellan flygbolag och resebyråer träffar flygbolag och resebyråer således kommersiella bilaterala överenskommelser avseende exempelvis vilka betalningsmedel som accepteras eller vilka administrativa avgifter som ska påföras och dess belopp. Beslut från flygbolag att utfärda eller dra tillbaka biljetteringsrättigheter är ett kommersiellt beslut för flygbolaget att självständigt fatta.

### *Distribution av flygbiljetter till passagerare*

27. Flygbolag använder sig generellt sett av olika typer av försäljningskanaler för att nå ut till de kunder som efterfrågar flygbiljetter. Kunderna kan vara dels företag och affärsresenärer, dels fritidsresenärer. Flygbolagen distribuerar sina flygbiljetter antingen direkt via sina egna försäljningskanaler (webbplatser, appar, telefon eller biljettkontor på flygplatser) eller indirekt via tredje man såsom resebyråer. Resebyråer som inriktar sig mot affärsresenärer kallas affärsresebyråer.<sup>8</sup> Resebyråer som främst riktar sig mot fritidsresenärer kan vara antingen mer traditionella resebyråer med fysiska

---

<sup>4</sup> IATA resolution 812, Attachment E.

<sup>5</sup> IATA resolution 812, Section 14.

<sup>6</sup> IATA resolution 812, Attachment H. Det finns tre ackrediteringsnivåer för resebyråer inom IATA, se IATA resolution 812, Section 2.1.1.1.

<sup>7</sup> ADM är en straffavgift som åläggs onlineresebyråer vid bokning och utfärdande av flygbiljetter i strid med flygbolagets regler.

<sup>8</sup> På engelska används begreppet "Travel Management Company" eller "TMC".

butiker eller onlineresebyråer. Onlineresebyråers försäljning sker nästan uteslutande online.

28. Över tid har flygmarknaden i generell bemärkelse utvecklats till att omfatta en allt större andel försäljning online, och en allt mindre andel försäljning i fysiska kanaler.<sup>9</sup> Både flygbolag och resebyråer fokuserar generellt sett på att utveckla sina onlinekanaler, vilka tenderar att generera större intäkter jämfört med försäljning offline.
29. Flygbranschen påverkades kraftigt av covid-19-pandemin, bland annat med anledning av att reserestriktioner infördes i många länder. Under 2019 – året före att covid-19-pandemin bröt ut och då försäljningen ännu inte påverkats av pandemin – stod försäljning av flygbiljetter via onlinekanaler i hela Skandinavien för totalt sett cirka 64 procent av den totala omsättningen.<sup>10</sup>

### **Distribution av flygbiljetter via onlineresebyråer**

30. Onlineresebyråer säljer flygbiljetter och därtill knutna tilläggstjänster, såsom möjligheten att välja sittplats och bagagetillval. Därutöver har onlineresebyråer även utvecklat egna tjänster som de erbjuder i samband med försäljningen av flygbiljetter, exempelvis ombokningsbar biljett och avbokningsgaranti. Onlineresebyråer kan också sälja hotellbokningar, hyrbilspaket och försäkringar, vilket kan kombineras med flygbiljetter eller i vissa fall säljas separat.
31. Onlineresebyråernas affärsverksamhet tar sikte på att kunna aggregera det mest kompletta utbudet av flygalternativ och presentera en transparent överblick till konsumenten. Onlineresebyråer tillhandahåller därför flygbiljetter från flera olika flygbolag för att vara attraktiva för konsumenterna. Det ligger i en onlineresebyrås roll, och värdet för onlineresebyråns verksamhet, att möjliggöra för kunden att jämföra och boka resor från flera olika flygbolag på ett ställe. Ju fler flygbolags biljetter onlineresebyrån erbjuder, desto bredare och mer varierat utbud kan den erbjuda konsumenterna.
32. Onlineresebyråer kan kombinera flyg från olika flygbolag för att bättre passa slutkonsumentens efterfrågan. Detta möjliggör för onlineresebyråer att exempelvis erbjuda ett större antal avgångar per dag på en specifik flygsträcka än vad ett enskilt flygbolag kan göra. Onlineresebyråer erbjuder således ett bredare utbud av flygprodukter till slutkonsument än vad enskilda flygbolag kan göra.
33. Tidigare erhöll resebyråer normalt sett provision från flygbolag för att tillhandahålla flygbolagens produkter gentemot slutkonsument. Detta har

---

<sup>9</sup> Phocuswright, *Scandinavia Online Travel 2019: By the Numbers*, s. 6.

<sup>10</sup> Phocuswright, *Scandinavia Online Travel 2019: By the Numbers*, s. 13.





förändrats under de senaste 10–15 åren och numera är det ovanligt att onlineresebyråer erhåller provision från flygbolag.

34. Onlineresebyråernas lönsamhet vid försäljning av flygbiljetter kommer från att onlineresebyråerna debiterar påslag gentemot kund för flygbiljetter och/eller andra tjänster som onlineresebyråer erbjuder.
35. För att vara konkurrenskraftiga i försäljningen av flygbiljetter kan onlineresebyråer erbjuda rabatterade priser på flygbiljetter till konsumenter, för att i stället generera lönsamhet från försäljning av tilläggstjänster knutna till flygbiljetten, från andra tilläggstjänster som resebyrån själv erbjuder och/eller från andra resetjänster som bokas i samband med flygresan såsom hotell och hyrbil. Detta medför att onlineresebyråer ofta marknadsför och säljer flygbiljetter till slutkonsument till priser som understiger de priser onlineresebyråerna betalar till flygbolagen för dessa biljetter.
36. De onlineresebyråer som Konkurrensverket har varit i kontakt med har uppgett att de inte har inflytande över de villkor som flygbolag tillämpar för respektive flygbiljett (exempelvis om flygbiljetten inkluderar bagage, måltider och så vidare), men att onlineresebyråerna i normala fall självständigt bestämmer hur de väljer att tillhandahålla och marknadsföra dessa flygbiljetter till slutkonsument (exempelvis genom att tillämpa rabatter och påslag, kombinera flygbiljetterna med tilläggstjänster samt marknadsföra flygbiljetterna i olika kanaler).
37. Vid prissättning av flygbiljetter gentemot slutkund beaktar onlineresebyråer ett flertal olika parametrar såsom konkurrenters prissättning, det pris onlineresebyrån har att betala till flygbolaget för biljetten, avgångsort och ankomstort (rutt), förväntad efterfrågan på tilläggstjänster, var flygbiljetten marknadsförs, kostnaderna för marknadsföringen och om onlineresebyrån har incitamentsavtal med flygbolaget som kan påverka lönsamheten och ge större utrymme för rabatter gentemot kund. Prissättningen är i regel dynamisk och ett resultat av analyser, maskininlärning och algoritmer som tar hänsyn till dessa för prissättningen relevanta parametrar.
38. För att tillhandahålla flygbiljetter och andra resetjänster driver onlineresebyråer webbplatser dit kunden kan hitta på flera olika sätt. Majoriteten av de onlineresebyråer som Konkurrensverket har varit i kontakt med har uppgett att det enskilt vanligaste sättet på vilket kunder når onlineresebyråns webbplats är genom att de har klickat på dess erbjudande på en metasöksida. För flera onlineresebyråer härrör mellan 60 och 100 procent av deras försäljning av flygbiljetter från sökningar gjorda på metasöksidor. För många onlineresebyråer är således marknadsföring på metasöksidor centralt för försäljning av flygbiljetter. I varierande utsträckning kommer kunder också

till onlineresebyråernas webbplatser genom att de antingen har gått direkt till den eller genom att de har gjort en sökning på exempelvis Google.

### **Global Distribution System (GDS) och New Distribution Capability (NDC)**

39. För att tillgängliggöra sitt aktuella flygbiljettsutbud för distribution via resebyråer har flygbolag traditionellt sett använt sig av så kallade GDS:er.
40. En GDS är ett bokningssystem som förenklar transaktioner mellan resebyråer och olika resetjänsteleverantörer som flygbolag, hotell och biluthyrningsföretag. GDS:erna är sammanlänkade med flygbolagens system och aggregerar information om exempelvis priser och flygtider från olika flygbolag och tillgängliggör denna för resebyråer. Exempel på företag som tillhandahåller GDS:er är Amadeus, Sabre och Travelport.
41. Flygbolag bestämmer vilket innehåll de vill tillgängliggöra via GDS och i vilka GDS:er, samt om visst innehåll ska reserveras enbart för flygbolagets direkta kanaler. Vissa flygbolag väljer att inte erbjuda sitt innehåll alls i GDS. GDS:erna tar i sin tur ut en avgift från flygbolag för varje bokning som genomförs genom systemet. Denna avgift förhandlas fram individuellt mellan GDS:er och flygbolag.
42. För att ansluta sig till en GDS betalar resebyråen en licensavgift. Resebyråer kan använda sig av en eller flera GDS:er. Vidare kan resebyråer ha incitamentsavtal med GDS:er som ger rätt till ersättning från GDS:en baserat på volymen bokningar som görs via denna. Sådan ersättning förhandlas fram individuellt mellan resebyråer och GDS:er och har inte någon koppling till enskilda flygbolag.
43. Som ett alternativ till GDS:er kan flygbolag även använda sig av tekniken NDC för att tillgängliggöra flygbiljetter till resebyråer. NDC är en nyare teknisk standard som utvecklats på initiativ av IATA. Genom NDC upprättar onlineresebyråer (och andra aktörer som önskar distribuera flygbiljetter) individuella direkta kopplingar gentemot varje flygbolag vars biljetter de vill tillhandahålla. Detta sker genom de olika flygbolagens respektive API<sup>11</sup>, varpå dessa individuella kopplingar integreras i onlineresebyråernas befintliga system. Systemet med separata NDC-kopplingar benämns ofta *NDC direct connect* och användningen av sådana individuella kopplingar innebär bland annat att flygbolagen kan undvika att betala avgifter till GDS.
44. Ett alternativ till att upprätta individuella NDC-kopplingar med flygbolag är att onlineresebyråer i stället avtalar med NDC-aggregatorer, det vill säga företag som aggregerar individuella NDC-kopplingar. I dessa fall är det den aktuella aggregatorn som integreras i onlineresebyråns system.

---

<sup>11</sup> API står för Application Programming Interface. API möjliggör för två mjukvaruprogram att kommunicera med varandra.

Aggregatorerna tar i sin tur ut en avgift från onlineresebyråerna per bokning. Distribution av flygbiljetter genom NDC-aggregatorer kan i dag ske antingen utan tillgång till GDS eller via GDS, då många GDS:er har utvecklat sin teknik på så vis att de även kan agera NDC-aggregatorer. Det förekommer slutligen även att flygbolag utvecklar egna plattformar för att ge onlineresebyråer tillgång till NDC-innehåll utan att någon integration behöver göras till onlineresebyråns system.

45. I jämförelse med GDS möjliggör NDC en högre differentiering av flygbolagens produkterbudanden och större kontroll för flygbolagen över hur deras produkter presenteras för kunden, samt underlättar för flygbolag att sälja tilläggstjänster. En onlineresebyrå har uppgett att NDC underlättar för flygbolagen genom att fler tilläggstjänster presenteras på ett mer effektivt sätt i bokningsflödet. Därmed har onlineresebyråer med NDC-koppling tillgång till ett bredare utbud av produkterbudanden.
46. Flygbolag kan välja att göra visst innehåll tillgängligt endast i NDC-kanalen genom att exkludera vissa erbjudanden (flyg eller flygprisklasser) från GDS:er. Det förekommer även att flygbolag erbjuder lägre biljettpriser i NDC-kanalen (eftersom de inte behöver betala avgifter till GDS) eller tillämpar en tilläggsavgift på bokningar via GDS. Vissa onlineresebyråer har uppgett att denna differens i viss mån kan komma att påverka deras prissättningsstrategier av flygbiljetter eftersom eventuella påslag, avdrag eller begränsningar av utbudet från flygbolag i en kanal kan inverka på deras egna kostnader respektive vinst.

#### **Metasöksidornas roll och funktion**

47. Vid distribution av flygbiljetter online använder sig både flygbolag och onlineresebyråer av metasöksidor för marknadsföring mot slutkonsument. Metasöksidor är webbplatser som möjliggör prisjämförelse av flygbiljetter för konsumenter genom att aggregera erbjudanden från flera aktörer i de sökresultat som presenteras för kunden på metasöksidan. Som framgått ovan härrör majoriteten av onlineresebyråers försäljning av flygbiljetter från sökningar gjorda på metasöksidor. Exempel på metasöksidor som är stora i Sverige är Flygresor.se, Momondo och Reseguiden.
48. När kunden söker efter flygbiljetter på en metasöksida fyller den i sina sökkriterier vad gäller avreseort och destination, datum för resan och antal resenärer. Utifrån kundens sökkriterier sänder metasöksidan en förfrågan till anslutna flygbolag och onlineresebyråer. När onlineresebyråerna tar emot sökförfrågan från metasöksidan genomför de i sin tur en sökförfrågan mot de system från vilka de hämtar information om priser för flygbiljetter. Utifrån denna sökförfrågan konstrueras ett erbjudande baserat på tillgängliga flygtider och priser, vilket kommuniceras tillbaka till onlineresebyrå. Onlineresebyrå skickar detta vidare till metasöksidan med tillägg för



eventuella påslag eller avdrag för rabatter som onlineresebyrå vill erbjuda på priset som angetts av flygbolagen i GDS eller NDC. Metasöksidan publicerar i sin tur sökresultatet för kunden. Allt detta sker automatiserat och mer eller mindre omedelbart.

49. Rangordningen av sökresultat på metasöksidor kan ske på olika sätt, exempelvis utifrån lägsta pris, kortast restid eller det alternativ som enligt metasöksidan kan uppfattas som "bäst", vilket ofta innebär en sammanvägning av olika faktorer såsom pris och flygtid.
50. Efter att ha klickat på det sökresultat som kunden föredrar skickas kunden vidare till den aktuella aktörens webbplats för att där genomföra bokningen.
51. Den viktigaste konkurrensparametern för aktörer som erbjuder resor på metasöksidor är pris och de billigaste alternativen genererar oftast flest klick. Kunder på metasöksidor tenderar inte att vara lojala till en viss aktör och är därför som regel inte villiga att betala ett högre pris för samma resa hos just den aktören.

## **Förfarandet**

52. Relationen mellan Finnair och de resebyråer som distribuerar Finnairs flygbiljetter regleras dels genom IATA:s resolutioner, däribland Passenger Sales Agency Agreement,<sup>12</sup> dels i Policyn som specifikt anger villkoren för all försäljning av Finnairs biljetter.
53. Av Passenger Sales Agency Agreement följer att resebyråer får sälja flygbiljetter och tilläggstjänster åt flygbolag i enlighet med respektive flygbolags villkor och instruktioner.
54. Av Policyn framgår bland annat att resebyråer, i egenskap av agenter till Finnair, ska följa Finnairs instruktioner, regler, krav, villkor, tariffer och föreskrifter vid försäljning av flygbiljetter och tilläggstjänster. Underlåtenhet att följa Policyn kan leda till att resebyråer, tillfälligt eller slutligt, får sin utnämning som agent indragen.
55. Vidare ska resebyråer visa flygbolagets identitet och alla obligatoriska avgifter i samtliga försäljningskanaler och i allt marknadsföringsmaterial. Alla så kallade "fares" som resebyråer visar eller kommunicerar ska visas med rimlig noggrannhet i enlighet med Finnairs regler. Det förhindrar inte resebyråer att erbjuda rabatter på sina egna serviceavgifter eller andra

---

<sup>12</sup> Resolution 824, *Passenger Sales Agency Agreement*, som i sin tur hänvisar till andra IATA-resolutioner i utvalda delar, se artikel 2. Resolutionerna är antagna av Passenger Agency Conference vilket är ett organ bestående av IATA-medlemmar som bland annat beslutar i frågor rörande förhållandet mellan flygbolag och resedistributörer.

avgifter till sina kunder eller att på annat sätt kompensera sina kunder i samband med försäljning av Finnairs produkter.

56. Med "fares" ska enligt Airline Tariff Publishing Company (ATPCO)<sup>13</sup> förstås det belopp som en passagerare betalar för att flyga från en avgångsort till en ankomstort, inklusive tillhörande villkor för att flyga till det specifika beloppet, exempelvis avseende tillåten mängd bagage, möjlighet att ändra eller avboka, om måltider är inkluderade, och så vidare.<sup>14</sup>
57. Under hösten 2019 skickade Finnair ut, i princip likalydande, skrivelser med e-post till flera onlineresebyråer med budskapet att dessa onlineresebyråers agerande bedömdes stå i strid med Finnairs Policy vad gällde kravet på att framställa Finnairs fares på ett korrekt sätt.
58. Den första skrivelsen skickades ut i form av en e-post i oktober 2019. I skrivelsen påminde Finnair onlineresebyråerna om att de omfattades av Policyn och att de enligt Policyn inte fick framställa information om Finnairs tjänster på ett felaktigt sätt, inklusive information om fares. Om Policyn inte efterlevdes riskerade onlineresebyråerna att få sin utnämning som agent indragen.
59. En andra skrivelse skickades ut i mitten av december 2019. Utöver att Finnair på nytt informerade onlineresebyråerna om att deras agerande kunde stå i strid med Policyn, framgick det även av skrivelsen att onlineresebyråerna måste säkerställa att de presenterar Finnairs fares så som de anges i GDS såväl i onlineresebyråernas egna kanaler som på metasöksidor och andra plattformar som onlineresebyråerna använder. I skrivelsen angavs även att kravet inte hindrade onlineresebyråerna från att erbjuda rabatter på sina egna serviceavgifter eller andra avgifter till sina kunder eller på annat sätt kompensera sina kunder i samband med försäljning av Finnairs tjänster. Det angavs dock att sådana rabatter eller annan ersättning måste kommuniceras på ett tydligt sätt separat från den fare som Finnair erbjuder.
60. En tredje och sista skrivelse skickades några dagar senare i december 2019 till de onlineresebyråer vars agerande Finnair ansåg fortfarande stod i strid med Policyn. Av skrivelsen framgick att dessa onlineresebyråers biljetteringsrättigheter skulle komma att stängas av från ett visst angivet datum. Finnair angav även att nästa tillfälle för att utvärdera huruvida onlineresebyråerna efterlevde Policyn skulle vara i januari 2020. Onlineresebyråerna ombads att

---

<sup>13</sup> ATPCO är ett företag som hanterar och möjliggör överförande av information om fares och fare-relaterad data inom flygbolags- och reseindustrin, bland annat från flygbolag till GDS.

<sup>14</sup> Definition av begreppet "fare" enligt Airline Tariff Publishing Companys (ATPCO) ordlista, se ATPCO:s hemsida, <https://www.atpco.net/glossary>, besökt den 7 juni 2023.

inkomma med skriftlig bekräftelse på att de efterlevde Policyn och vilka åtgärder som vidtagits för att justera resebyråns agerande.

61. Utöver de i princip likalydande skrivelserna framgår av korrespondens mellan Finnair och enskilda resebyråer att vad resebyrån får annonsera är de fares som resebyrån har att betala till Finnair såsom de anges i GDS. Om resebyrån annonserar ett pris som inte täcker åtminstone Finnair fare så innebär det, enligt Finnair, en förvrängning av Finnairs fares i strid med Policyn eftersom en sådan Finnair fare inte finns i verkligheten.
62. Under Konkurrensverkets utredning har Finnair i svar på åläggande utvecklat vad Finnair menar att Policyn innebär.
63. Enligt Finnair är onlineresebyråer inte förhindrade att ta ut ett lägre pris från kunden på Finnair-biljetter än det pris som Finnair har angett för respektive biljett i GDS, men onlineresebyråerna får inte visa och marknadsföra sådana lägre priser. Enligt Finnair får onlineresebyråerna marknadsföra och kommunicera att de kommer att ge en viss procent eller ett visst belopp i rabatt i ett senare skede av bokningsprocessen när kunden är i onlineresebyråns bokningsflöde, men de får inte marknadsföra ett pris där en sådan rabatt redan har dragits av. Onlineresebyråns eventuella rabatter måste marknadsföras separat från Finnairs fare.
64. Enligt Finnair har kravet på att visa Finnairs produkterbudande, innefattande även pris, på det sätt som det utformats av Finnair i GDS, funnits under en längre tid och gäller för alla försäljningskanaler. Vidare har Finnair bekräftat att samma krav gäller enligt Policyn oavsett vilken teknisk lösning som onlineresbyråer använder sig av för att boka Finnairs flygbiljetter och omfattar således såväl distribution av flygbiljetter via GDS som distribution av flygbiljetter via NDC.
65. Antalet överträdelser av Policyn från onlineresebyråers sida har, enligt Finnair, kommit att öka och blivit mer synliga i takt med att fler konsumenter använder internet. Som en följd av detta har Finnair kommit att beivra överträdelser mot företagets Policy striktare och Finnairs övervakning av Policyns efterlevnad har framför allt skett i förhållande till onlineresebyråer och med avseende på försäljning via metasökanaler.
66. Under perioden december 2019 till januari 2020 fick totalt tolv företag sina biljetteringsrättigheter avstängda av Finnair eftersom de enligt Finnair inte efterlevde Policyn. Sex företag återfick sina biljetteringsrättigheter efter att ha justerat sitt agerande och funnits efterleva Policyn enligt Finnairs granskningsprocess.
67. Resterande sex företag som fick sina biljetteringsrättigheter avstängda av Finnair är vid tiden för Konkurrensverkets beslut alltjämt avstängda.



68. Flera av de onlineresebyråer som mottog Finnairs skrivelser i oktober och december 2019 undvek att bli avstängda. Vissa av dessa valde att sluta sälja Finnairs biljetter till följd av Finnairs skrivelser, medan andra onlineresebyråer efter Finnairs granskning bedömdes agera i enlighet med Policyn.
69. Sammantaget har ett antal onlineresebyråer anpassat sig efter Finnairs instruktioner om att inte marknadsföra Finnairs flygbiljetter till ett pris som understiger det pris som Finnair tillgängliggjort biljetter för till onlineresebyråerna.
70. Till följd av Finnairs tillämpning av Policyn är det efter december 2019 färre onlineresebyråer som säljer Finnairs flygbiljetter i Sverige än tidigare var fallet. Vidare framgår av utredningen att den annonserade prisnivån hos de onlineresebyråer som under tiden för Konkurrensverkets utredning har sålt Finnairs flygbiljetter på metasöksidor med få undantag antingen har varit i paritet med, eller högre än, Finnairs annonserade pris för den aktuella flygsträckan. Detta innebär att på de metasöksidor där även Finnair marknadsför biljetter, annonserar Finnairs egen kanal med få undantag det lägsta priset i sökresultaten på metasöksidor.
71. Konkurrensverket har jämfört förhållandet mellan onlineresebyråers och Finnairs priser med förhållandet mellan onlineresebyråers och SAS priser på vissa utvalda flygsträckor som båda flygbolagen trafikerar från Sverige. Jämförelsevis har det varit ett avsevärt större antal onlineresebyråer som tillhandahållit SAS flygbiljetter på metasöksidor där båda flygbolagens biljetter marknadsförs.<sup>15</sup> Vidare har spridningen av priserna som onlineresebyråerna marknadsför SAS flygbiljetter för på metasöksidor varierat både över och under priset som SAS självt marknadsför motsvarande flygsträcka för. Enligt uppgifter från marknadsaktörer i utredningen ska en sådan motsvarande prisspridning även ha varit vanligt förekommande vid onlineresebyråers tillhandahållande av Finnairs flygbiljetter före oktober 2019, innan det utredda förfarandet inleddes.

## Skälen för Konkurrensverkets beslut

### Inledning

72. Av 2 kap. 1 § KL framgår det att avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt är förbjudna. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller detta särskilt vissa avtal, bland annat avtal som innebär att inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs. Med avtal avses, förutom avtal mellan konkurrenter, även så kallade vertikala

---

<sup>15</sup> Konkurrensverket har sammanställt prisdata på flygbiljetter från Finnair respektive SAS som annonseras på ett antal metasöksidor och jämfört antalet onlineresebyråer som i genomsnitt erbjuder respektive flygbolags biljetter.

avtal, det vill säga avtal mellan företag som är verksamma i olika handelsled och som därmed inte är varandras närmaste konkurrenter. Med avtal likställs enligt 1 kap. 6 § KL samordnade förfaranden mellan företag.

73. Om förfarandet kan påverka handeln mellan Europeiska unionens medlemsstater ska även artikel 101 i EUF-fördraget tillämpas.<sup>16</sup> Förbudet enligt 2 kap. 1 § KL är utformat med artikel 101 i EUF-fördraget som förebild.
74. I fråga om vertikala avtal som kan kategoriseras som agentavtal i konkurrensrättslig mening – det vill säga avtal där en agent, eller annan form av mellanman, i sitt uppdrag att förhandla eller sluta avtal för huvudmannen är så osjälvständig att det i själva verket är huvudmannen som agerar på marknaden – är förbudet i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget i princip inte tillämpligt i fråga om skyldigheter som åläggs mellanmannen avseende villkoren för försäljningen av huvudmannens produkter, till exempel pris, geografiska försäljningsområden och kundkategorier. Detta kan vara fallet om det är huvudmannen som bär hela den kommersiella och ekonomiska risken för transaktioner med tredje man.<sup>17</sup>
75. Vidare har gruppundantag för vertikala avtal och samordnade förfaranden utfärdats såväl i EU som i Sverige<sup>18</sup>. Det svenska gruppundantaget för vertikala avtal hänvisar till och överensstämmer i allt väsentligt med EU:s motsvarande gruppundantag.<sup>19</sup> Avtal och bestämmelser som omfattas av gruppundantagen är automatiskt undantagna från tillämpningen av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget. Kommissionen har även utfärdat riktlinjer om vertikala begränsningar som, vid sidan av lagtexten och praxis, är av betydelse för tolkningen och tillämpningen av gruppundantaget, och även för tillämpningen av artikel 101 i EUF-fördraget på vertikala avtal som inte omfattas av gruppundantaget.<sup>20</sup>
76. Av gruppundantaget följer att artikel 101 i EUF-fördraget inte är tillämplig på vertikala avtal i den mån dessa avtal innehåller vertikala begränsningar och ingen av avtalsparterna har en marknadsandel som överstiger 30 procent på sin relevanta marknad.<sup>21</sup> Undantaget gäller emellertid inte för särskilt allvarliga begränsningar, till exempel vertikala avtal som direkt eller indirekt syftar till att begränsa köparens möjligheter att bestämma försäljningspriset

---

<sup>16</sup> Artikel 3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpningen av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EUT L 001, 04/01/2003, s. 1.

<sup>17</sup> Mål T-325/01, *DaimlerChrysler mot kommissionen*, EU:T:2005:322 (*DaimlerChrysler*); mål C-217/05 *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, EU:C:2006:784 (*CEEES*).

<sup>18</sup> Lagen (2008:581) om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal (svenska gruppundantaget).

<sup>19</sup> Se 3 § svenska gruppundantaget för vertikala avtal.

<sup>20</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar (kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar) (EUT C 248, 30.6.2022, s. 1–85).

<sup>21</sup> Gruppundantaget, artikel 2.1 och 3.1.



på så sätt att ett fast eller lägsta försäljningspris fastställs (så kallad vertikal prisstyrning).<sup>22</sup>

77. Gruppundantaget förnyades och uppdaterades i juni 2022. I syfte att tydliggöra hur gruppundantagets regler ska tillämpas på avtalsrelationer i den digitala plattformsekonomin infördes vissa definitioner för att passa in sådana relationer i gruppundantagets systematik. Definitionen av "leverantör" i gruppundantagets mening inbegriper nu företag som tillhandahåller onlinebaserade förmedlingstjänster.<sup>23</sup> Av kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar följer att företag som tillhandahåller onlinebaserade förmedlingstjänster därför inte kan kategoriseras som köpare med avseende på varor eller tjänster som utbjuds av tredje parter med hjälp av de onlinebaserade förmedlingstjänsterna.<sup>24</sup>
78. Detta kan få betydelse för tillämpningen av gruppundantaget, eftersom vissa typer av vertikala begränsningar är undantagna om de åläggs en leverantör men inte om de åläggs en köpare, eller vice versa. Exempelvis är, som angetts ovan, vertikal prisstyrning en särskilt allvarlig begränsning enligt artikel 4.a i gruppundantaget. Denna regel gäller däremot inte, om ett företag som tillhandahåller onlinebaserade förmedlingstjänster (och alltså är att betrakta som en leverantör i gruppundantagets mening) åläggs prisrestriktioner av sin motpart. Om ett vertikalt avtal som ingås av ett företag som är verksamt i plattformsekonomin innehåller prisrestriktioner på endera parten, är det därför nödvändigt – för att identifiera vilken aktör som utgör leverantör respektive köpare i det vertikala förhållandet – att ta ställning till om avtalet avser tillhandahållande av onlinebaserade förmedlingstjänster.
79. Enligt 3 kap. 4 § KL kan ett åtagande från ett företag som är föremål för en utredning avseende en överträdelse av förbudet i 2 kap. 1 § KL eller i artikel 101 i EUF-fördraget ge Konkurrensverket anledning att inte ingripa. Ett beslut att godta ett sådant åtagande får avse en begränsad tid. Så länge ett sådant beslut gäller är företaget skyldigt att följa villkoren i åtagandet och Konkurrensverket är förhindrat att ingripa mot agerandet genom ett åläggande med förbud enligt 3 kap. 1 § KL eller beslut om att ett förbud har överträtts enligt 3 kap. 1 a § KL.

---

<sup>22</sup> Gruppundantaget, artikel 4.a.

<sup>23</sup> Gruppundantaget, artikel 1.1.d. Onlinebaserade förmedlingstjänster definieras i artikel 1.1.e i gruppundantaget, se vidare under avsnitt *Onlinebaserade förmedlingstjänster* nedan.

<sup>24</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 67 a.



## Konkurrensverkets preliminära bedömning av det utredda förfarandet

### Relevant marknad

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

80. Marknadsavgränsning är ett verktyg som kan användas för att finna och fastställa vilka konkurrensmässiga begränsningar de berörda företagen utsätts för.<sup>25</sup> Syftet med att definiera både en produktmarknad och en geografisk marknad är att identifiera de faktiska konkurrenter till de berörda företagen som är i stånd att begränsa deras beteende och hindra dem från att agera oberoende av ett effektivt konkurrenstryck.<sup>26</sup>
81. Den relevanta produktmarknaden omfattar alla varor eller tjänster som på grund av sina egenskaper, sitt pris eller den tilltänkta användningen av konsumenterna betraktas som utbytbara.<sup>27</sup>
82. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.<sup>28</sup>

#### *Tillhandahållande av flygtransporttjänster respektive distribution av flygbiljetter*

83. Konkurrensverket har inte gjort någon slutlig marknadsavgränsning i ärendet. I den preliminära bedömningen har följande beaktats.
84. Inom lufttransportsektorn har i praxis den relevanta produktmarknaden för lufttransporttjänster för passagerare ofta definierats på grundval av avgångs- och ankomstort (eng. *Origin & Destination, O&D*), varvid varje kombination av avgångs- och ankomstort ur kundens synvinkel setts som en separat marknad.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (kommissionens tillkännagivande om relevant marknad) (EUT C 372, 09.12.1997, s. 5–13), punkt 2.

<sup>26</sup> Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 2.

<sup>27</sup> Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 7.

<sup>28</sup> Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad, punkt 8.

<sup>29</sup> Se exempelvis ärende M.8869, *Ryanair/Laudamotion*, kommissionsbeslut den 12 juli 2018, punkt 61 f.; ärende M.7541, *IAG/Aer Lingus*, kommissionsbeslut den 14 juli 2015, punkt 14 f.; ärende M.7333, *Alitalia/Etihad*, kommissionsbeslut den 14 november 2014, punkt 63 f.; ärende M.9287, *Connect Airways/Flybe*, kommissionsbeslut den 5 juli 2019, punkt 47 f.; ärende M.3280, *Air France/KLM*, kommissionsbeslut den 11 februari 2004, punkt 9 och 16; ärende M.6447, *IAG/Bmi*, kommissionsbeslut den 30 mars 2012, punkt 31 f.; ärende M.3770, *Lufthansa/Swiss*, kommissionsbeslut den 4 april 2005, punkt 12 f.; ärende COMP.D.2 37.444, *SAS/Maersk Air*, kommissionsbeslut den 18 juli 2001, punkt 28; mål T-241/01 *Scandinavian Airlines System mot kommissionen*, EU:T:2005:296; ärende



85. En marknadsavgränsning baserad på avgångs- och ankomstort återspeglar efterfrågeperspektivet i vilket passagerare tar hänsyn till alla utbytbara alternativ för att resa från en viss avgångsort till en viss ankomstort (O&D-par), och där resan mellan det specifika O&D-paret som regel inte kan ersättas med en resa mellan andra O&D-par. För att avgöra om det råder konkurrens på ett O&D-par har EU-domstolen och kommissionen i praxis undersökt de olika transportmöjligheter som finns på denna marknad, det vill säga inte endast de direkta flygningarna mellan de två berörda flygplatserna eller städerna, utan även andra transportalternativ i den mån de kan ersätta de direkta flygningarna. En avgränsning av marknaden utifrån O&D-par kan därför vara relevant för att undersöka vilket konkurrenstryck ett flygbolag möter från andra flygbolag och/eller andra transportalternativ på den aktuella sträckan.
86. Flera marknadsaktörer som Konkurrensverket har varit i kontakt med har också beskrivit att slutkonsumenter generellt sett söker efter en resa mellan en specifik avgångsort respektive ankomstort när de efterfrågar flygbiljetter, och att konkurrenssituationen varierar mellan olika O&D-par.
87. Vad gäller de direkta kundernas efterfrågan, det vill säga onlineresebyråerna, kan den som utgångspunkt antas spegla slutkonsumentens efterfrågan. Onlineresebyråers affärsverksamhet tar emellertid sikte på att kunna tillhandahålla ett brett utbud av flygalternativ och värdet i onlineresebyråernas verksamhet ligger i att möjliggöra för slutkonsumenten att kunna jämföra och boka resor från flera olika flygbolag på ett ställe. På så sätt är resebyråers efterfrågan bredare än slutkonsumenternas efterfrågan och får antas omfatta flera olika O&D-par. En resebyrå som riktar sig mot svenska konsumenter kan ha ett intresse av att kunna tillhandahålla olika kombinationer av O&D-par som svenska konsumenter efterfrågar, vilket i första hand får antas vara flygresor till och från Sverige. Detta talar för att den relevanta marknaden i uppströmsledet i förevarande ärende är större än olika separata marknader för olika O&D-par.
88. I uppströmsledet kan produktmarknaden preliminärt anses omfatta tillhandahållande av flygtransporttjänster för passagerare på O&D-par som har anknytning till Sverige, det vill säga flygtransporttjänster med avgångs- eller ankomstort i Sverige.
89. Vad gäller den geografiska avgränsningen innehåller produktmarknadsdefinitionen även en geografisk dimension. Det finns därför ingen anledning

---

IV/33.544, *British Midland v. Aer Lingus*, kommissionsbeslut den 26 februari 1992, punkt 14 f.; mål C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen m.fl. mot Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, EU:C:1989:140, punkt 39–41; Kommissionens tillkännagivande om alliansen mellan Lufthansa, SAS och United Airlines (ärendena COMP/D-2/36.201, 36.076, 36.078 – förfarande enligt artikel 85 (ex 89) i EG-fördraget) (EUT C 181, 30.7.2002, s. 2–5) och ärende AT.39596 *British Airways/American Airlines/Iberia*, kommissionsbeslut den 14 juli 2010; mål T-2/93, *Air France/kommissionen*, EU:T:1994:55, punkt 84, och mål T-177/04, *easyJet/kommissionen*, EU:T:2006:187, punkt 56.



att göra några ytterligare överväganden kring den geografiska avgränsningen i det marknadsledet.

90. Vad gäller distribution av flygbiljetter sker denna i ett marknadsled nedströms i förhållande till det marknadsled där själva flygtransporttjänsten tillhandahålls. Marknaden nedströms kan därför produktmässigt preliminärt anses omfatta distribution av flygbiljetter till flygresor som har avgångs- eller ankomstort i Sverige.
91. Vad gäller den geografiska avgränsningen av marknaden kan det antas att marknaden är i vart fall nationell.

### Företagskriteriet och frågan om agentförhållande i konkurrensrättslig mening

#### *Finnair och onlineresebyråerna är företag*

92. Avtal om konkurrensbegränsande samarbete kan enbart ingås mellan två eller flera företag. Enligt 1 kap. 5 § andra stycket KL avses med begreppet företag en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.
93. Finnair och onlineresebyråerna är juridiska personer som bedriver verksamhet av ekonomisk och kommersiell natur. Som utgångspunkt utgör därför de för utredningen aktuella bolagen företag i konkurrensrättslig mening.

#### *Frågan om agentförhållande i konkurrensrättslig mening och 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördragets tillämplighet*

#### **Utgångspunkter för bedömningen**

94. Förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete är tillämpliga endast i fråga om avtal och förfaranden mellan sinsemellan oberoende ekonomiska aktörer. Under vissa omständigheter kan en huvudman och dess agent anses agera som en ekonomisk enhet med avseende på föremålet för agentens uppdrag. Under sådana förhållanden utgör agentens försäljningsverksamhet en del av huvudmannens verksamhet och alla skyldigheter som agenten åläggs i förhållande till avtal som ingås och/eller förhandlas på huvudmannens vägnar faller utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget.
95. Att företag formellt är skilda åt på grund av att de är skilda juridiska personer är inte avgörande vid tillämpningen av konkurrensreglerna. Vad som är av betydelse för bedömningen är i stället huruvida de kan anses

uppträda som en enhet på marknaden eller som oberoende ekonomiska aktörer.<sup>30</sup>

96. Om en agent inte tar några, eller endast en obetydlig del, av de risker som följer av de avtal som ingås med tredje man för huvudmannens räkning och uppträder som ett hjälporgan som är integrerat i uppdragsgivarens företag förlorar agenten egenskapen av oberoende ekonomisk aktör och kan i konkurrensrättsligt hänseende anses ingå som en enhet i huvudmannens företag.<sup>31</sup> Omständigheter såsom att agenten har begränsad kommersiell frihet och huvudsakligen agerar i enlighet med huvudmannens anvisningar, och därför inte kan påverka konkurrensen på den relevanta marknaden, talar för att agenten kan anses integrerad i huvudmannens företag och att de tillsammans utgör en ekonomisk enhet.<sup>32</sup>
97. Om agenten däremot utför uppgifter som ur ekonomisk synvinkel liknar uppgifter som en oberoende ekonomisk aktör fullgör kan agenten inte anses utgöra ett hjälporgan som är integrerat i huvudmannens företag, eftersom det innebär att agenten bär ekonomiska och affärsmässiga risker när agenten sluter avtal med tredje man.<sup>33</sup>
98. Vidare kan omständigheter såsom att en agent förhandlar om eller ingår avtal för ett stort antal huvudmäns räkning tala emot att agenten ska ses som en integrerad del av huvudmannens företag.<sup>34</sup> Om en agent, utöver att tillhandahålla huvudmannens produkter eller tjänster, även bedriver betydande verksamhet som självständig näringsidkare på den relevanta marknaden, kan även detta indikera att det inte föreligger en ekonomisk enhet mellan agenten och huvudmannen.<sup>35</sup>
99. Den avgörande faktorn för att fastställa om agenten är en oberoende ekonomisk aktör är avtalet mellan huvudmannen och agenten, och särskilt de underförstådda eller uttryckliga klausuler i detta avtal som rör fördelning av ekonomiska och affärsmässiga risker i samband med försäljning av varor till

---

<sup>30</sup> Mål T-325/01, *DaimlerChrysler mot kommissionen*, EU:T:2005:322 (*DaimlerChrysler*), punkt 85; mål C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, EU:C:2006:784 (*CEEES*), punkt 40–41.

<sup>31</sup> Förenade målen 40 till 48, 50, 54 till 56, 111, 113 och 114/73, *Suiker Unie m.fl. mot kommissionen*, EU:C:1975:174 (*Suiker Unie*), punkt 480; mål C-266/93, *Bundeskartellamt mot Volkswagen och VAG Leasing*, EU:C:1995:345, punkt 19; mål T-325/01, *DaimlerChrysler*, punkt 86; mål C-217/05, *CEEES*, punkterna 42–43 och 61.

<sup>32</sup> Mål T-325/01, *DaimlerChrysler*, punkterna 100 och 102.

<sup>33</sup> Mål C-70/73, *Suiker Unie*, punkterna 541–542; mål T-325/01, *DaimlerChrysler*, punkt 87; mål C-217/05, *CEEES*, punkt 45.

<sup>34</sup> Mål C-311/85, *VVR mot Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten*, EU:C:1987:418 (*VVR mot Sociale Dienst*), punkt 20. Se även kommissionens beslut den 26 maj 2004 i ärende COMP/C-3/37.980, *Souris – Topps*, punkt 100; kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 30.

<sup>35</sup> Mål C-70/73, *Suiker Unie*, punkterna 544–547; mål T-66/99, *Minoan Lines mot kommissionen*, EU:T:2003:337, punkt 128; mål T-418/10, *voestalpine och voestalpine Wire Rod Austria mot kommissionen*, EU:T:2015:516, punkt 141.

tredje man.<sup>36</sup> Bedömningen av fördelningen av dessa risker ska göras mot bakgrund av de faktiska omständigheter som föreligger i det aktuella fallet.<sup>37</sup> Parternas egen, eller den nationella lagstiftningens, rubricering av avtalet är inte relevant för hur avtalsförhållandet ska kategoriseras.<sup>38</sup>

100. Av kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar framgår det att villkoren för att kategorisera ett avtal som ett agentavtal i konkurrensrättslig mening, enligt kommissionen, bör ges en restriktiv tolkning eftersom det utgör ett undantag från den allmänna tillämpligheten av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete när det gäller avtal mellan företag.<sup>39</sup>
101. I riktlinjerna framhålls tre typer av ekonomiska och affärsmässiga risker som är relevanta för bedömningen av agentavtal i samband med tillämpningen av 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget – avtalsspecifika risker, risker som har samband med marknadsspecifika investeringar och risker som har samband med andra verksamheter på samma produktmarknad.<sup>40</sup>
102. Avtalsspecifika risker är risker som är direkt knutna till de avtal som agenten förhandlar om och/eller ingår å huvudmannens vägnar.<sup>41</sup>
103. Marknadsspecifika investeringar är risker som har samband med investeringar som agenten behöver göra och som är typiska för den ifrågavarande marknaden, nämligen de som är nödvändiga för att agenten ska kunna förhandla och sluta avtal med tredje man.<sup>42</sup> Generella investeringar i exempelvis lokal eller personal, som kan användas för alla former av verksamhet, är inte relevanta för bedömningen.<sup>43</sup> I den utsträckning agenten bär kostnader för marknadsspecifika investeringar utan att få ersättning av huvudmannen för dessa, blir agenten också delaktig i de risker som hänger samman med förmedlingen av huvudmannens produkter.<sup>44</sup> Marknadsspecifika investeringar kan typiskt sett inte återfås. Kostnaderna för dessa investeringar är således sjunkna och investeringarna kan typiskt sett inte, utan betydande förluster, användas för andra

---

<sup>36</sup> Mål C-217/05, *CEEES*, punkt 46.

<sup>37</sup> Mål C-217/05, *CEEES*, punkt 48.

<sup>38</sup> Mål C-217/05, *CEEES*, punkt 46; kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 30.

<sup>39</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 30.

<sup>40</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 31.

<sup>41</sup> Mål C-217/05, *CEEES*, punkterna 52–54; kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 31 a.

<sup>42</sup> Mål C-217/05, *CEEES*, punkt 51; kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 31 b.

<sup>43</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 32.

<sup>44</sup> Mål C-217/05, *CEEES*, punkt 59; kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 33 g.

verksamheter eller säljas för det fall verksamheten på den aktuella marknaden avslutas.<sup>45</sup>

104. Risker som har samband med andra verksamheter på samma produktmarknad beaktas i den mån huvudmannen begär att agenten ska delta i sådan verksamhet inte som agent på huvudmannens vägnar, utan på egen risk.<sup>46</sup>
105. Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar anger att huvudmannen, för att det ska röra sig om ett genuint agentförhållande, måste använda en metod för ersättning som säkerställer att agenten inte bär några, eller endast obetydliga, risker.<sup>47</sup> Om agenten bär en eller flera av dessa risker eller kostnader kommer avtalet mellan agenten och huvudmannen inte att betraktas som ett agentavtal i konkurrensrättslig mening.<sup>48</sup>
106. Avslutningsvis framgår det av riktlinjerna att avtal som ingås av företag som är verksamma i onlineplattformsekonomin i regel inte uppfyller villkoren för att kategoriseras som agentavtal i konkurrensrättslig mening. Sådana företag agerar i allmänhet som oberoende ekonomiska aktörer och inte som en del av de företag för vilka de tillhandahåller tjänster. Företag som är verksamma i onlineplattformsekonomin tjänar dessutom ofta ett mycket stort antal säljare, vilket hindrar dem från att effektivt bli en del av säljarnas företag.<sup>49</sup>

### **Onlineresebyråerna utgör inte agenter i konkurrensrättslig mening**

107. Finnair har under utredningen uppgett att onlineresebyråer som säljer Finnairs flygbiljetter utgör agenter till Finnair i konkurrensrättslig mening. Till stöd för sin uppfattning har Finnair uppgett att Finnair ensamt bär alla ekonomiska och affärsmässiga risker som hänger samman med tillhandahållandet av Finnairs tjänster. Enligt Finnair står onlineresebyråerna inte någon ekonomisk risk vid tillhandahållandet av själva transporttjänsten och är inte förpliktade att göra investeringar. Det saknar, enligt Finnair, betydelse för bedömningen av avtalsförhållandet mellan Finnair och onlineresebyråerna huruvida onlineresebyråerna erhåller ersättning direkt från Finnair eller inte. Eventuella skyldigheter med avseende på exempelvis priser, rabatter eller marknadsföring av desamma, som Finnair ålägger onlineresebyråerna när de tillhandahåller Finnairs flygbiljetter ska därför inte omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.
108. Konkurrensverket har emellertid gjort en annan rättslig bedömning av förhållandet mellan Finnair och onlineresebyråerna än vad Finnair har gett

---

<sup>45</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 31 b.

<sup>46</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 31 c.

<sup>47</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 35.

<sup>48</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 34.

<sup>49</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 46.



uttryck för. Sammantaget har Konkurrensverkets utredning visat att det föreligger ett antal omständigheter som gör att onlineresebyråernas affärsverksamhet är att betrakta som en oberoende ekonomisk aktörs affärsverksamhet när de tillhandahåller Finnairs flygbiljetter snarare än en integrerad del av Finnairs verksamhet.

109. Till att börja med tillhandahåller onlineresebyråerna flygbiljetter åt ett stort antal flygbolag som konkurrerar med Finnair, och tillhandahåller Finnairs biljetter på metasöksidor i konkurrens med Finnair. Denna omständighet innebär att det är mindre troligt att onlineresebyråerna är att betrakta som agenter i konkurrensrättslig mening till ett enskilt flygbolag.
110. Dessutom har onlineresebyråerna inflytande över kommersialiseringen av såväl Finnairs som andra flygbolags flygbiljetter och kan påverka konkurrensen på marknaden genom sina egna strategiska beslut. Detta inflytande tar sig bland annat uttryck i att onlineresebyråer har möjlighet och incitament att vid försäljning och i marknadsföring lyfta fram vissa flygbolag framför andra flygbolag baserat på sina egna affärsmässiga överväganden. Inflytandet över kommersialiseringen av Finnair-biljetter går utöver att enbart följa Finnairs anvisningar.
111. Onlineresebyråer erhåller vidare inte någon ersättning som kan anses komma från Finnair och som är ägnad att täcka de risker som onlineresebyråerna står vid tillhandahållandet av Finnairs flygbiljetter.
112. Som framgått ovan kommer onlineresebyråernas lönsamhet vid försäljning av Finnairs biljetter från att onlineresebyråerna debiterar påslag gentemot kund för flygbiljetter och/eller andra tjänster som onlineresebyråer erbjuder. I förekommande fall har vissa onlineresebyråer även kunnat erhålla ersättning från Finnair i enlighet med incitamentsavtal. Avslutningsvis erhåller onlineresebyråer ofta ersättning från GDS:er till följd av incitamentsavtal med dessa. Sådan ersättning baseras emellertid på volym av bokningar via den specifika GDS:en och är, som framgått ovan, inte kopplad till försäljning av ett särskilt flygbolags biljetter.
113. Konkurrensverket har bedömt att varken möjligheten att debitera ett påslag gentemot kund, möjligheten att i vissa fall kunna få ersättning i enlighet med särskilda incitamentsavtal med Finnair eller möjligheten att få ersättning till följd av incitamentsavtal med GDS kan vara att anse som ersättning från Finnair som är avsedd att täcka de potentiella ekonomiska och affärsmässiga risker som onlineresebyråerna bär.
114. Konkurrensverkets utredning har därutöver visat att onlineresebyråerna bär ekonomiska och affärsmässiga risker som sammantaget är att betrakta som icke obetydliga.





115. De avtals specifika risker som Konkurrensverket har identifierat att onlinere resebyråerna bär är förhållandevis begränsade. Riskerna består framför allt av kostnader för kortavgifter samt kostnader för vissa former av ADM som utfärdas till följd av kundernas agerande och som inte är möjliga för onlinere resebyråerna att förhindra med förebyggande åtgärder.
116. Emellertid är de risker som onlinere resebyråerna bär som har samband med marknadsspecifika investeringar desto mer betydande. Dessa risker är framför allt förknippade med vissa investeringar i it, marknadsföring och kundservice som är specifika för att kunna vara verksam med att distribuera flygbiljetter.
117. Konkurrensverket har under utredningen tagit del av underlag i form av beräkningar och uppskattningar kring hur stora dessa investeringar är från onlinere resebyråer som tillsammans står för en stor andel av försäljningen av Finnairs flygbiljetter via resebyråer på den svenska marknaden. Sammantaget indikerar utredningen att de risker som onlinere resebyråerna står i form av avtals specifika risker och marknadsspecifika investeringar är att betrakta som icke obetydliga.
118. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket gjort bedömningen att onlinere resebyråerna ska betraktas som oberoende ekonomiska aktörer i förhållande till Finnair. Avtalet mellan Finnair och respektive onlinere resebyrå är således inte att betrakta som ett agentavtal i konkurrensrättslig mening. Förbudet i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget är därmed tillämpliga. Onlinere resebyråerna ska därför i konkurrensrättsligt hänseende jämföras med självständiga återförsäljare.

## Avtalskriteriet

### *Utgångspunkter för bedömningen*

119. För att ett företag ska omfattas av förbudet i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget krävs att det är fråga om ett avtal eller ett samordnat förfarande. Avtal och samordnade förfaranden avser olika former av samförstånd som är av samma art men som skiljer sig åt vad avser intensitet och de former som de kommer till uttryck i.<sup>50</sup>
120. Det har fastställts i praxis att begreppet avtal i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget har en vidsträckt innebörd. Det krävs inte att det är fråga om ett civilrättsligt bindande avtal. Det är tillräckligt att företagen enats om att uppträda på ett visst sätt på marknaden för att ett avtal i konkurrensrättslig

---

<sup>50</sup> MD 2008:12, s. 13, mål C-8-08, *T-Mobile Netherlands*, EU:C:2009:343, punkt 23, förenade målen C-2/01 P och C-3/01 P, *Bundesverband der Arzneimittel-Importeure eV och kommissionen mot Bayer AG*, EU:C:2004:2, punkterna 96–111.

mening ska anses föreligga.<sup>51</sup> Enligt EU-domstolens praxis föreligger ett avtal om åtminstone två parter gemensamma vilja har uttryckts. Den form i vilken denna vilja kommer till uttryck har dock inte i sig någon avgörande betydelse.<sup>52</sup> Motsvarande gäller vid tillämpningen av 2 kap. 1 § KL.

121. Med avtal avses, förutom avtal mellan konkurrenter, även så kallade vertikala avtal, det vill säga avtal mellan företag som är verksamma i olika handelsled och som därmed inte är varandras konkurrenter.
122. Om det inte finns något konkret avtal som uttrycker den gemensamma partsviljan, exempelvis ett återförsäljaravtal, kan den gemensamma viljan i stället utläsas ur parternas faktiska agerande, särskilt om återförsäljaren genom tyst samtycke har godtagit tillverkarens uppmaning att agera på ett visst sätt.<sup>53</sup> Om leverantören uttryckligen eller underförstått krävt eller uppmanat återförsäljaren att genomföra eller följa leverantörens till synes ensidiga policy/åtgärd och återförsäljaren har gjort det kan det vara fråga om ett samtycke.<sup>54</sup> Det är inte tillräckligt att enbart en part uppmanar en annan part att implementera en särskild policy, utan ett samtycke krävs för att policyn ska förverkligas.
123. Även om ett system med övervakning och sanktioner inte är nödvändigt för att avtalskriteriet ska anses uppfyllt framgår av EU-domstolens praxis att förekomsten av ett sådant system kan indikera att ett avtal har ingåtts.<sup>55</sup> Av kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar framgår vidare att vertikal prisstyrning kan göras mer effektiv genom införandet av ett prisövervakningssystem, även om förekomsten av ett sådant system, i sig självt, inte bevisar en prisstyrning.<sup>56</sup>

***Finnair och onlineresebyråer bedöms ha ingått ett avtal, eller samordnat förfarande, i konkurrensrättslig mening***

124. Avtalet, eller det samordnade förfarandet, i ärendet grundar sig i Finnairs avtalsvillkor i Policyn avseende hur Finnairs flygbiljetter får marknadsföras och hur dessa villkor har tillämpats av Finnair och onlineresebyråer.
125. Det förhållandet att onlineresebyråer är begränsade avseende till vilket pris de får marknadsföra Finnairs flygbiljetter framgår inte uttryckligen av Policyn. Att Policyn ska tolkas på det sättet har i stället kommit till uttryck genom att Finnair under hösten 2019 informerat onlineresebyråer som säljer

---

<sup>51</sup> MD 2008:12, s. 13, MD 2009:11, s. 28 och T-41/96 *Bayer AG mot kommissionen*, EU:T:2000:242, p. 67.

<sup>52</sup> Mål C-194/14 P, *AC-Treuhand mot kommissionen*, EU:C:2015:717, punkt 28.

<sup>53</sup> Mål C-74/04 P *Europeiska kommissionen mot Volkswagen AG*, EU:C:2006:460, punkt 39; kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 54.

<sup>54</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 54 b.

<sup>55</sup> Förenade målen C-2/01 P och C-3/01 P *BAI och kommissionen mot Bayer*, EU:C:2004:2, punkt 83.

<sup>56</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 190–191.

Finnairs flygbiljetter om att de agerat i strid med Policyn när de har marknadsfört Finnairs flygbiljetter på metasöksidor till ett pris som har understigit det pris som Finnair har angett i GDS.

126. I skrivelser till onlineresebyråer har Finnair uppmanat dessa, under påtryckning om att de annars riskerar att få sina biljetteringsrättigheter indragna, att inte marknadsföra Finnairs biljetter till ett lägre totalpris än det pris som Finnair har tillgängliggjort biljetterna för till onlineresebyråer i GDS eller NDC. Onlineresebyråns eventuella rabatter måste anges separat från Finnairs pris för Finnairs biljetter. På så sätt har Finnair styrt till vilket totalt pris Finnairs biljetter som lägst får marknadsföras.
127. Finnair har övervakat onlineresebyråers marknadsföring av pris på Finnairs flygbiljetter på metasöksidor för att säkerställa att Finnairs instruktioner efterlevts.
128. Flera onlineresebyråer har till följd av Finnairs skrivelser följt Finnairs instruktioner och anpassat marknadsföringen av sina priser i enlighet med dessa. Onlineresebyråer som inte har följt Finnairs instruktioner har fått sina biljetteringsrättigheter avstängda.
129. Eftersom onlineresebyråer som marknadsfört Finnairs biljetter till ett pris som understigit priset i GDS snabbt har kunnat upptäckas har Finnairs övervakning, i kombination med Finnairs möjlighet att stänga av onlineresebyråns biljetteringsrättigheter, bidragit till att göra styrningen av till vilket pris biljetterna får marknadsföras mer effektiv. Det har även haft en disciplinerande verkan.
130. Genom att onlineresebyråer har förändrat sitt tidigare agerande till följd av Finnairs skrivelser och agerat i enlighet med Finnairs instruktioner, och till följd av detta avstått från att marknadsföra Finnairs biljetter till ett pris som understiger det pris som Finnair angett i GDS, har onlineresebyråerna samtyckt till Finnairs tillämpning av Policyn i detta avseende.
131. Finnair, tillsammans med de onlineresebyråer som agerat i enlighet med Finnairs instruktioner, har genom detta gett uttryck för en gemensam vilja, eller en gemensam avsikt att uppträda eller agera på ett visst sätt på marknaden, som innefattar att inte marknadsföra Finnairs flygbiljetter till ett pris som understiger det pris som Finnair angett i GDS.
132. Finnair har uppgett att Policyns krav på marknadsföring av Finnairs biljetter gäller oberoende av vilken teknisk lösning flygbiljetter bokas via och förfarandet har således inte varit begränsat till en specifik teknisk distributionslösning.



133. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket preliminärt att ett avtal, eller samordnat förfarande, mellan Finnair och flera i Sverige verksamma onlineresebyråer kommit till stånd i enlighet med vilket Finnair har fastställt till vilket pris som onlineresebyråerna som lägst får marknadsföra Finnairs flygbiljetter.

## Gruppundantagets tillämplighet

### *Onlinebaserade förmedlingstjänster*

#### **Utgångspunkter för bedömningen**

134. Onlinebaserade förmedlingstjänster definieras i artikel 1.1.e i gruppundantaget. Av definitionen följer att onlinebaserade förmedlingstjänster är informationssamhällets tjänster i den mening som avses i artikel 1.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster,<sup>57</sup> vilka gör det möjligt för företag att erbjuda varor eller tjänster i) till andra företag, i syfte att underlätta inledandet av direkta transaktioner mellan dessa företag, eller ii) till slutkonsumenter, i syfte att underlätta inledandet av direkta transaktioner mellan dessa företag och slutkonsumenter, oavsett om och var transaktionerna slutligen genomförs.
135. Det framgår av kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar att för att betraktas som leverantör av onlinebaserade förmedlingstjänster måste ett företags verksamhet bestå i att *underlätta inledandet* av direkttransaktioner mellan två andra parter.<sup>58</sup> I riktlinjerna anges att i princip måste de funktioner som utförs av företaget bedömas separat för varje vertikalt avtal som företaget ingår, framför allt eftersom företag som är aktiva i onlineplattformsekonomin ofta använder olika affärsmodeller i olika sektorer eller till och med inom samma sektor. Sådana företag kan till exempel, utöver att tillhandahålla onlinebaserade förmedlingstjänster, köpa in och återförsälja varor eller tjänster, och i vissa fall utföra båda dessa funktioner mot en och samma motpart.<sup>59</sup>
136. Av definitionens lydelse kan utläsas att tjänsten som tillhandahålls ska vara *i syfte* att underlätta inledandet av direkttransaktioner mellan två andra parter.
137. Det finns ännu inte någon utarbetad praxis kring gränsdragningen mellan när ett företag ska anses tillhandahålla *onlinebaserade förmedlingstjänster* enligt

---

<sup>57</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering) (EUT L 241, 17.9.2015, s. 1–15) (direktiv 2015/1535).

<sup>58</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 65.

<sup>59</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 65.

gruppundantaget respektive anses vara *återförsäljare online av en tjänst*. Det finns viss EU-domstolspraxis avseende den relaterade frågan om när en tjänst är att betrakta som en informationssamhällets tjänst. Detta är ett första led i bedömningen av om ett företag tillhandahåller en onlinebaserad förmedlingstjänst såsom det definieras i direktiv 2015/1535, varvid vissa omständigheter som är aktuella för den frågan kan vara relevanta även i en bredare kontext.<sup>60</sup>

138. *Uber I*, *Uber II* och *Airbnb Ireland* avsåg begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av begreppet informationssamhällets tjänster. Frågorna i dessa ärenden rörde om Ubers respektive Airbnbs förmedlingstjänster kunde anses utgöra integrerade delar av en helhetstjänst som i huvudsak bestod av en annan tjänst – tillhandahållande av en transporttjänst respektive tillhandahållande av inkvartering – eller om de var att betrakta som informationssamhällets tjänster. Avgörande för bedömningarna var bland annat om Uber respektive Airbnb utövade ett bestämmande inflytande över villkoren för tillhandahållandet av den tjänst som förmedlingstjänsten var hänförlig till.

139. I *Uber I* och *Uber II* ansågs Uber utöva ett bestämmande inflytande över villkoren för transporttjänsten som tillhandahölls av förarna, bland annat genom att Uber bestämde det högsta priset för resan, begärde betalning som sedan överfördes till föraren och kontrollerade innehållet på tjänsten genom att kontrollera fordonens och förarnas egenskaper samt förarnas beteenden. Genom Ubers applikation skapade Uber ett utbud av lokaltrafiktjänster som inte skulle ha tillgängliggjorts utan applikationen.<sup>61</sup>

140. I *Airbnb Ireland* var det inte möjligt att fastställa att Airbnb utövade ett sådant bestämmande inflytande över villkoren för tillhandahållandet av en helhetstjänst som i huvudsak bestod i att tillhandahålla inkvartering. Detta bland annat eftersom Airbnb varken direkt eller indirekt bestämde priset på de uthyrda objekten och inte heller gjorde något urval av uthyrare eller objekt som erbjöds till uthyrning via dess plattform.<sup>62</sup> Priset bestämdes av uthyraren och på sin höjd erbjöd Airbnb ett frivilligt verktyg för uppskattning av priset för uthyrningen.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Mål C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Spain*, EU:C:2017:981 (*Uber I*); mål C-320/16, *Uber France*, EU:C:2018:221 (*Uber II*); och mål C-390/18, *Association pour un hébergement et un tourisme professionnel v Airbnb Ireland*, EU:C:2019:1112 (*Airbnb Ireland*). Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar punkt 66 hänvisar till *Airbnb Ireland*.

<sup>61</sup> Mål C-434/15, *Uber I*, punkt 38–39. Samma slutsatser hänvisades till i *Uber II*, punkt 24.

<sup>62</sup> Mål C-390/18, *Airbnb Ireland*, punkt 68.

<sup>63</sup> Mål C-390/18, *Airbnb Ireland*, punkt 56.



141. Sammantaget bedömde EU-domstolen att den förmedlingstjänst som Uber tillhandahöll skulle kvalificeras som en integrerad del av en helhetstjänst som huvudsakligen bestod av en tjänst på transportområdet, medan den förmedlingstjänst som Airbnb tillhandahöll skulle kvalificeras som en av informationssamhällets tjänster.<sup>64</sup>
142. Därutöver finns det viss beslutspraxis från kommissionen i vilken vissa e-handelsplattformar och dess funktionssätt har behandlats som också kan ha relevans vad gäller beskrivningen av hur en e-handelsplattform generellt sett fungerar. Kommissionen har exempelvis i sitt beslut att godta åtagande i ärendena *Amazon Marketplace* och *Amazon Buy Box*, i samband med avgränsningen av de för ärendet relevanta marknaderna, beskrivit sin preliminära bedömning av hur en e-handelsplattform fungerar.<sup>65</sup> Kommissionen har därvid preliminärt bedömt att en e-handelsplattform tillhandahåller förmedlingstjänster till (åtminstone) två kundgrupper och fungerar som en förmedlare mellan köpare (konsumenter) och säljare, och på så sätt underlättar inledandet av direkta transaktioner online avseende de produkter som tillhandahålls på plattformen – en beskrivning som på ett övergripande plan också ligger i linje med definitionen av vad som ska anses utgöra en onlinebaserad förmedlingstjänst.<sup>66</sup>
143. Enligt kommissionens preliminära bedömning erbjuder e-handelsplattformar å ena sidan konsumenter en tjänst för att hitta säljare och deras produktutbud och möjliggör köp av produkterna direkt på webbsidan (konsumentsidan). Å andra sidan, erbjuder plattformar olika tjänster till säljare för att etablera eller underlätta deras onlineförsäljning, särskilt genom att ge dem möjlighet att lista sina produkter och sälja dem direkt på e-handelsplattformens webbsida till en stor kundbas (säljarsidan).<sup>67</sup>
144. På konsumentsidan ingår konsumenten två skilda avtal i samband med ett köp på plattformen, ett med tredjepartssäljaren (som huvudsakligen är ett förhållande mellan en köpare och en säljare) och ett med e-handelsplattformen.<sup>68</sup>
145. På säljarsidan kan e-handelsplattformen, utöver den huvudsakliga tjänsten att matcha säljare med konsument och möjliggöra försäljning, mot en

---

<sup>64</sup> Mål C-434/15, *Uber I*, punkt 40; mål C-320/16, *Uber II*, punkt 27, och mål C-390/18, *Airbnb Ireland*, punkt 69.

<sup>65</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, avsnitt 4.2.2.1.

<sup>66</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, punkt 56.

<sup>67</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, punkt 57.

<sup>68</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, punkt 61.



ersättning ofta erbjuda andra tjänster såsom betalningstjänster, klagomåls-  
hantering, lagerhållnings- och frakttjänster.<sup>69</sup> Typiskt sett betalar säljaren en  
avgift, till exempel provision, till plattformen för tjänsten som plattformen  
tillhandahåller, medan plattformen vanligtvis inte tar betalt av  
konsumenterna för sina tjänster som tillhandahålls i samband med  
individuella transaktioner med tredjepartssäljare. Vidare har plattformen  
vanligtvis detaljerade villkor för tredjepartssäljare med fundamentalt andra  
skyldigheter än de villkor som de har för konsumenter som köper varor på  
plattformen.<sup>70</sup>

146. E-handelsplattformar är vanligtvis inte legalt ansvariga för transaktionerna  
som vidtas på deras plattform, de äger inte produkterna som tillhandahålls  
på plattformen av tredjepartssäljare och de står vanligtvis inte för sådana  
kostnader och risker som detaljistföretag gör. Vidare bestämmer inte e-  
handelsplattformen försäljningspriset för tredjepartssäljarens produkter och  
ingår inte direkta köpeavtal med konsumenten.<sup>71</sup>

### **Onlineresebyråer bedöms preliminärt inte tillhandahålla onlinebaserade förmedlingstjänster till Finnair i enlighet med gruppundantaget**

147. Efter att det nya gruppundantaget trädde i kraft i juni 2022 och definitionen  
av onlinebaserade förmedlingstjänster infördes i detta, har Finnair gjort  
gällande att onlineresebyråerna är att betrakta som leverantörer av  
onlinebaserade förmedlingstjänster, snarare än återförsäljare av Finnair-  
biljetter, och att Finnairs förfarande därför omfattas av gruppundantaget.

148. Som stöd för att onlineresebyråer är leverantörer av onlinebaserade  
förmedlingstjänster i enlighet med definitionen i gruppundantaget har  
Finnair bland annat angett att onlineresebyråer tillhandahåller informations-  
samhällets tjänster och att det är Finnair som bestämmer över de  
kommersiella villkoren för Finnairs tjänster, inklusive flygbiljettens pris och  
priset på de tilläggstjänster som är knutna till flygbiljetten, exempelvis pris  
för bagage eller seating, om dessa tilläggstjänster inte är inkluderade i priset  
på flygbiljetten.

149. Vidare är det enligt Finnair tydligt att den tjänst som onlineresebyråer  
erbjuder är en förmedlingstjänst som möjliggör för kunder att se olika  
erbjudanden och göra en bokning på ett och samma ställe, och att det även  
framgår av onlineresebyråers allmänna villkor att det är fråga om en  
förmedlingstjänst. Finnair har också angett att onlineresebyråer tar ut en  
förmedlingsavgift från kunder som kan vara såväl negativ som positiv för de

---

<sup>69</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, punkt 60.

<sup>70</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, punkt 62.

<sup>71</sup> Ärende AT.40462 *Amazon Marketplace* och AT.404703 *Amazon Buy Box*, kommissionsbeslut den 20 december 2022, punkt 63.

transporttjänster som erbjuds av flygbolag. Sådana förmedlingsavgifter är enligt Finnair separata från flygbiljettens pris och utgör inte avgifter för transporttjänster utan avgifter för användning av förmedlingstjänster. Ofta framgår enligt Finnair inte att det slutliga priset som konsumenten betalar består av både flygbolagets pris och en förmedlingsavgift.

150. Konkurrensverket har preliminärt kommit till en annan slutsats. Av vad som framkommit hittills i utredningen finns det omständigheter som talar såväl för som emot att onlineresebyråer ska kategoriseras som leverantörer av onlinebaserade förmedlingstjänster när de tillhandahåller Finnairs flygbiljetter. På konsumentsidan finns det likheter med kommissionens beskrivning av hur en e-handelsplattform generellt sett fungerar och hur onlineresebyråernas verksamhet fungerar i samband med försäljning av flygbiljetter, medan det på säljarsidan föreligger skillnader i större utsträckning. En sammantagen bedömning av de funktioner som de onlineresebyråer som omfattats av utredningen utför och den affärsmodell som dessa onlineresebyråer använder sig av i samband med tillhandahållande av Finnairs flygbiljetter, indikerar enligt Konkurrensverket att dessa onlineresebyråer vid tillhandahållande av flygbiljetter intar en roll som går utöver att enbart underlätta inledandet av direkttransaktioner mellan två andra parter.<sup>72</sup> Konkurrensverket har därvid bland annat beaktat följande omständigheter.
151. Till att börja med ställer såväl IATA:s regelverk som Policyn upp villkor vilka resebyråer har att följa för att få tillhandahålla flygbiljetter till konsumenter. Följden av de krav som uppställs indikerar att onlineresebyråer har ett ansvar, såväl gentemot flygbolag som mot konsument, vid genomförandet av transaktionen som är mer långtgående än att enbart underlätta dess inledande. Onlineresebyråer har, å sin sida, inga allmänna villkor som riktar sig till flygbolag avseende under vilka förutsättningar flygbolag får lista sig eller använda deras plattform för att sälja sina flygbiljetter.
152. Vidare tillämnar onlineresebyråer egna prissättningsstrategier utifrån aktuella marknadsförhållanden och utvecklar egna prissättningsverktyg för prissättning av flygbiljetter, samt gör investeringar i samband med detta. Lönsamheten genereras från påslag som onlineresebyråer tillämnar vid försäljning av flygbiljetter, tilläggstjänster knutna till flygbiljetten och andra resetjänster till konsument. Därutöver använder onlineresebyråer tjänster från flygbolagen som grund för att skapa erbjudanden i form av kombinerade flyg och i kombination med andra resetjänster och skapar på så sätt många gånger ett eget erbjudande som är fristående från, och annorlunda än, den resa som ett enskilt flygbolag erbjuder.

---

<sup>72</sup> Jfr kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 65.





153. Sammantaget väger de omständigheter över, som talar för att affärsförhållandet mellan Finnair och de onlineresebyråer som omfattas av utredningen närmast är att betrakta som ett återförsäljarförhållande där Finnair ska kategoriseras som leverantör av flygtransporttjänster i gruppundantagets mening, och onlineresebyråerna som återförsäljare av Finnairs tjänster.

### *Särskilt allvarlig begränsning*

154. Eftersom Finnair preliminärt är att betrakta som leverantör och onlineresebyråerna som köpare i gruppundantagets mening innebär Finnairs restriktioner avseende onlineresebyråers möjlighet att marknadsföra priser en begränsning av köparens möjligheter att bestämma försäljningspriset. Förfarandet har därför utretts som vertikal prisstyrning (se nästa avsnitt, *Konkurrensbegränsningen*). Enligt artikel 4.a i gruppundantaget kategoriseras avtal om vertikal prisstyrning som en särskilt allvarlig begränsning. Gruppundantaget är därför inte tillämpligt.

## Konkurrensbegränsningen

### *Utgångspunkter för bedömningen*

155. Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket 1 KL (och motsvarande bestämmelse i artikel 101.1 i EUF-fördraget) framgår särskilt att avtal som innebär att inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs omfattas av förbudet.

156. Vidare anses vertikala avtal som direkt eller indirekt syftar till att fastställa ett fast eller lägsta försäljningspris som köparen ska iaktta, så kallad vertikal prisstyrning, i regel utgöra en särskilt allvarlig konkurrensbegränsning.<sup>73</sup> Särskilt allvarliga konkurrensbegränsningar anses i allmänhet ha till syfte att begränsa konkurrensen i den mening som avses i artikel 101.1 i EUF-fördraget (och 2 kap. 1 § KL) och kan redan till sin natur anses vara skadliga för konkurrensen.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Se gruppundantaget, artikel 4.a och kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkterna 48 och 185. Se även kommissionens tillkännagivande om avtal av mindre betydelse som inte märkbart begränsar konkurrensen enligt artikel 101.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (stöd av mindre betydelse), EUT C 291, 30.8.2014, s. 1–4, av vilket framgår att tillkännagivandet inte tillämpas på avtal som syftar till att begränsa köparens möjligheter att bestämma försäljningspriset (punkt 13). Motsvarande gäller enligt Konkurrensverkets allmänna råd om avtal av mindre betydelse (punkt 9).

<sup>74</sup> Se kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 179. Se även arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Guidance on restrictions of competition "by object" for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice*, 25 juni 2014, SWD (2014) 198 final, s. 4 (ej översatt till svenska). Se även Kommissionens meddelande om avtal av mindre betydelse som inte tillämpas på avtal som syftar till att begränsa köparens möjligheter att bestämma försäljningspriset (punkt 13). Motsvarande gäller enligt Konkurrensverkets allmänna råd om avtal av mindre betydelse (punkt 9). Se även till exempel mål 243/83 *Binon mot AMP*, EU:C:1985:284; mål C-311/85 *VVR mot Sociale Dienst*; mål C-27/87 *SPRL Louis Erauw-Jacquery v La Hesbignonne SC*, EU:C:1988:183.



157. Även avtal som begränsar en återförsäljares möjlighet att sätta egna priser genom att begränsa återförsäljarens marknadsföring av priser under ett visst pris, eller marknadsföring av rabatter, har i praxis bedömts utgöra överträdelser i form av vertikal prisstyrning som till sin art ansetts vara skadliga för konkurrensen.<sup>75</sup>
158. Detta har numera även konkretiserats i kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, det vill säga att avtal om införande av lägsta annonserade priser (eng. *minimum advertised prices*, MAP) som förbjuder återförsäljaren att annonsera priser under en nivå som fastställs av leverantören utgör en indirekt metod för att tillämpa vertikal prisstyrning.<sup>76</sup>
159. Även om lägsta annonserade minimipriser inte hindrar återförsäljaren från att sälja till ett pris som är lägre än det annonserade priset så avskräcker de återförsäljaren från att sätta ett lägre försäljningspris genom att begränsa dennes möjligheter att informera potentiella kunder om tillgängliga rabatter. Därmed undanröjs en viktig parameter för priskonkurrens mellan återförsäljare.<sup>77</sup>

***Förfarandet bedöms vara ägnat att begränsa konkurrensen***

160. Det utredda förfarandet innebär att onlineresebyråer inte får marknadsföra Finnairs biljetter till ett lägre pris än det pris som Finnair har tillgängliggjort biljetterna för till onlineresebyråer i GDS eller NDC. Finnair har i utredningen förklarat att Policyn ska förstås som så, att onlineresebyråns eventuella rabatter måste anges separat från Finnairs angivna pris på Finnairs biljetter, i syfte att Finnairs pris på tjänsten inte ska framställas felaktigt. Det medför att onlineresebyråer är förhindrade att marknadsföra Finnairs flygbiljetter till ett totalpris som understiger Finnairs egna pris för biljetterna. På så sätt har Finnair styrt till vilket totalt pris som Finnairs biljetter som lägst får marknadsföras och Finnair har därigenom begränsat onlineresebyråers möjlighet att självständigt bestämma till vilket pris de vill marknadsföra Finnairs biljetter.
161. Konkurrensverket kan konstatera att det inte har någon betydelse för bedömningen om onlineresebyråerna är oförhindrade att ta ut ett lägre pris från kunden när köpet väl genomförs. Även en begränsning av onlineresebyråernas möjligheter att marknadsföra priser under en nivå som fastställs av leverantören kan vara en överträdelse som till sin art har ett konkurrensbegränsande syfte då det i sig undanröjer incitamenten för

---

<sup>75</sup> Mål 73/74, *Groupement des Fabricants de Papiers Peints de Belgique m.fl. mot kommissionen*, EU:C:1975:160; mål 86/82, *Hasselblad mot kommissionen*, EU:C:1982:151; kommissionens beslut den 16 juli 2003 i ärende COMP/37.975, *PO/Yamaha*. Se även CMA:s (tidigare OFT) beslut den 27 mars 2014 i ärende CE/9578-12, *Mobility scooters supplied by Pride Mobility Products Limited: prohibition on online advertising of prices below Pride's RRP*, och CMA:s beslut den 24 maj 2016 i ärende CE/9856/14, *Online resale price maintenance in the commercial refrigeration sector*.

<sup>76</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 187 d.

<sup>77</sup> Kommissionens riktlinjer om vertikala begränsningar, punkt 189.

återförsäljaren att sätta lägre priser och undanröjer en viktig parameter för priskonkurrens mellan återförsäljare.

162. Möjligheten att på annat sätt marknadsföra och kommunicera att online-resebyråerna kommer att ge en viss procent, eller ett visst belopp, i rabatt som en separat priskomponent eller i ett senare skede av bokningsprocessen motsvarar inte möjligheten att direkt kunna kommunicera det slutliga priset. Dessutom visar Konkurrensverkets utredning att det inte finns förutsättningar i praktiken att använda sådana sätt att kommunicera rabatter på i samband med försäljning av flygbiljetter på metasöksidor.

163. Det framgår av Konkurrensverkets utredning att det i anslutning till själva sökresultaten på metasöksidorna inte finns något utrymme för en online-resebyrå att kommunicera att en rabatt kommer att ges på priset i ett senare skede av bokningsprocessen. Det finns heller inget utrymme att kunna marknadsföra två separata priskomponenter i samband med sökresultaten, det vill säga att kunna visa både det pris som Finnair har tillgängliggjort biljetter för till onlineresbyråer i GDS eller NDC, och vilken eventuell rabatt resebyrån erbjuder eller vilket påslag onlineresbyrån gör på det priset vid sidan om. Det är endast ett totalt pris som visas i sökresultaten och det är det priset som ligger till grund för hur sökresultaten rankas. För att kunna placera sig högre upp i rankningen av sökresultaten blir det därför i praktiken avgörande för onlineresbyråer vilket slutligt pris de kan visa.

164. Avslutningsvis följer det även av EU-förordningen om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen<sup>78</sup> att det vid fråga om marknadsföring av passagerarpriser som är tillgängliga för allmänheten ska vara det slutliga priset som ska anges och att det ska innehålla gällande passagerarpris samt alla tillämpliga skatter och avgifter, tilläggsavgifter och arvoden som är oundvikliga och förutsebara vid tidpunkten för offentliggörandet.<sup>79</sup> Ett skäl till detta är att kunderna effektivt bör kunna göra jämförelser av priserna för lufttrafik hos olika flygbolag.<sup>80</sup> De priser som onlineresbyrån lämnar som svar på metasöksidans sökförfrågan och som metasöksidorna sedermera visar kunden som resultat på dennes sökning ska alltså enligt förordningen vara det slutliga passagerarpriset som kunden kan flyga för.

165. Oaktat om det skulle vara möjligt för onlineresbyråer att sänka priset vid en senare tidpunkt under bokningsprocessen skulle det inte i ett sådant senare skede finnas några incitament för onlineresbyråer att göra det. Konkurrensutsättningen, och tillfället att priskonkurrera, föreligger när

---

<sup>78</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3–20) (lufttrafikförordningen).

<sup>79</sup> Se artikel 23 (1) i lufttrafikförordningen.

<sup>80</sup> Se skäl 15–16 i lufttrafikförordningen.



kunden väljer vilket erbjudande den ska gå vidare med och boka. När kunden redan valt erbjudande och klickat sig vidare i bokningsprocessen för en viss onlineresebyrå föreligger det inte längre någon direkt konkurrensutsättning i förhållande till andra distributörer. I det skedet har onlineresebyråerna således ingen anledning att självmant sänka priserna.

166. Vad gäller de aktuella tjänsternas beskaffenhet respektive strukturen och villkoren på de aktuella marknaderna kan Konkurrensverket konstatera att tjänsterna som berörs i ärendet är flygbiljetter som säljs online och som i synnerhet marknadsförs på metasöksidor.
167. Marknadsföring på metasöksidor är centralt för onlineresebyråers försäljning av flygbiljetter. En betydande majoritet av onlineresebyråernas kunder för de flesta onlineresebyråer härrör från sökningar gjorda på metasöksidor.
168. På metasöksidorna är pris det enskilt viktigaste konkurrensmedlet. En begränsning avseende till vilket pris som onlineresebyråer får marknadsföra Finnairs flygbiljetter på metasöksidor får således stor påverkan på onlineresebyråernas verksamhet vad gäller försäljning av Finnairs flygbiljetter.
169. Att begränsa onlineresebyråernas möjlighet att själva bestämma till vilket pris de ska marknadsföra Finnairs flygbiljetter för påverkar onlineresebyråernas agerande på marknaden. Onlineresebyråerna skulle ha marknadsfört (och sålt) Finnairs flygbiljetter till andra priser i avsaknad av Finnairs agerande.
170. Finnair är, av vad som framkommit i utredningen, det enda flygbolaget som tillämpar ett liknande förfarande inom EES. Det talar för att det varken är ett normalt beteende på marknaden eller en nödvändighet för att upprätthålla Finnairs konkurrenskraft i förhållande till andra flygbolag.
171. Det har således inte framkommit något avseende det sammanhang i vilket förfarandet ingår som talar emot den preliminära bedömningen att det är fråga om ett avtal, eller samordnat förfarande, med ett typiskt konkurrensbegränsande syfte, utan snarare omständigheter som stärker den.
172. Sammantaget har Konkurrensverket gjort den preliminära bedömningen att avtalet, eller det samordnade förfarandet, som väsentligen innebär att onlineresebyråer inte får marknadsföra sina lägre slutliga priser för Finnairs flygbiljetter, har haft ett konkurrensbegränsande syfte.

## Märkbarhet

### *Utgångspunkter för bedömningen*

173. För att ett konkurrensbegränsande avtal ska strida mot förbudet i 2 kap. 1 § KL och artikel 101 i EUF-fördraget behöver konkurrens-

begränsningen vara märkbar. Det innebär att det konkurrensbegränsande samarbetet måste ha ekonomiska verkningar av någon betydelse.<sup>81</sup>

174. När det är fråga om ett avtal som har till syfte att begränsa konkurrensen kan märkbarhetsfrågan avgöras mer summariskt då sådana avtal nästan alltid begränsar konkurrensen.<sup>82</sup>
175. Enligt EU-praxis anses ett avtal som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har ett konkurrensbegränsande syfte, till sin natur och oavsett om det har något faktiskt resultat, utgöra en märkbar konkurrensbegränsning.<sup>83</sup>
176. Konkurrensverket har preliminärt bedömt att samhandelskriteriet är uppfyllt i ärendet, se vidare avsnitt *Samhandel och artikel 101 i EUF-fördraget* nedan, varför frågan om märkbarhet ska bedömas såväl utifrån EU-rätt som svensk rätt.

#### ***Förfarandet bedöms vara märkbart***

177. Förfarandet i förevarande ärende har utretts som en form av otillåten vertikal prisstyrning vilket till sin art är en särskilt allvarlig konkurrensbegränsning. Redan den omständigheten att det har varit fråga om ett avtal, eller samordnat förfarande, som har till syfte att begränsa konkurrensen talar starkt för att märkbarhetskriteriet är uppfyllt av kvalitativa skäl. Samarbeten av det aktuella slaget måste som utgångspunkt i princip anses vara märkbara, utan att en särskild effekt behöver påvisas i det aktuella fallet. Något undantag för avtal av mindre betydelse finns inte för samarbeten som omfattar särskilt allvarliga överträdelse som har till syfte att begränsa konkurrensen.<sup>84</sup>
178. Vidare har Konkurrensverket preliminärt bedömt att avtalet, eller det samordnade förfarandet, kan vara märkbart även av kvantitativa skäl.
179. Det framgår av utredningen att Finnair har en stark ställning på ett flertal O&D-par med avgångsort i Sverige. Under 2019 – före pandemin – översteg Finnairs marknadsandel beräknat utifrån antal passagerare 30 procent på ett flertal O&D-par med avgångsort i Sverige, varav flera vältrafikerade flygsträckor såsom exempelvis Stockholm–Helsingfors, Göteborg–Helsingfors, Göteborg–Bangkok och Stockholm–Tokyo.

---

<sup>81</sup> Prop. 1992/93:56 s. 73.

<sup>82</sup> Förenade målen 56/64 och 58/64, *Consten Grundig mot kommissionen*, EU:C:1966:41, s. 289, samt Stockholms tingsrätts dom den 18 december 2015 i mål T-12305-13, *Konkurrensverket mot Aleris m.fl.*, s. 197 f.

<sup>83</sup> Mål C-226/11, *Expedia Inc.*, EU:C:2012:795, punkt 37.

<sup>84</sup> Jämför det allmänna rådet respektive tillkännagivandet om avtal av mindre betydelse som undantar överträdelse som har till syfte att begränsa konkurrensen från dess tillämpning (punkt 9 respektive punkt 13).



180. Av distributionen av Finnairs flygbiljetter i Sverige under januari 2018 till augusti 2020 – på de mest populära rutterna från Sverige eller de rutter från Sverige där Finnair tillhandahåller direktflyg eller har höga marknadsandelar – stod den indirekta distributionskanalen för en betydande andel av försäljningen. Av detta stod onlineresebyråer för en avsevärd andel. Det är således en betydande del av distributionen av Finnairs biljetter i Sverige som påverkas av Finnairs förfarande.

181. Konkurrensverket kan mot denna bakgrund konstatera att avtalet, eller det samordnade förfarandet, preliminärt kan anses vara märkbart även av kvantitativa skäl.

### Samhandel och artikel 101 i EUF-fördraget

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

182. Konkurrensverket ska tillämpa även artikel 101 i EUF-fördraget på avtal och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater på ett märkbart sätt.<sup>85</sup> Omständigheter som är relevanta vid bedömningen av om ett förfarande kan påverka handeln är avtalets och förfarandets karaktär, vilken typ av produkter som omfattas av avtalet eller beteendet och de berörda företagens ställning och betydelse.<sup>86</sup>

183. För att samhandelskriteriet ska vara uppfyllt ska handelsflödet mellan minst två medlemsstater, åtminstone indirekt och potentiellt, påverkas.<sup>87</sup> Avtal som omfattar eller genomförs i flera medlemsstater uppfyller i regel denna förutsättning.

#### *Förfarandet bedöms kunna påverka handeln mellan medlemsstater på ett märkbart sätt*

184. Som framgått ovan har Konkurrensverket utrett det aktuella förfarandet som vertikal prisstyrning, vilken består i att Finnair har begränsat onlineresebyråernas möjlighet att marknadsföra priser för Finnairs biljetter under det pris som Finnair har tillgängliggjort biljetterna för till onlineresebyråer.

185. Såväl Finnair som flera av de onlineresebyråer som påverkas av Finnairs förfarande är nordiska eller internationella koncerner med verksamhet i flera medlemsstater inom EU. Konkurrensverkets utredning har avsett Sverige. Av utredningen har framgått att tillämpningen av Policyn inte är avgränsad till Sverige utan gäller för all försäljning av Finnairs biljetter och omfattar onlineresebyråernas hela verksamhet. Förfarandet avser flygbiljetter som säljs

---

<sup>85</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpningen av konkurrensreglerna 81 och 82 i fördraget (EUT L 001, 04.01.2003, s. 1–25), artikel 3.

<sup>86</sup> Kommissionens tillkännagivande om riktlinjer om begreppet påverkan på handeln i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EUT C 101, 27.04.2004, s. 81–96), punkt 28.

<sup>87</sup> Kommissionens tillkännagivande om riktlinjer om begreppet påverkan på handeln, punkt 21.

online och kunder i en medlemsstat kan handla flygbiljetter från online-resebyråer i andra medlemsstater. Vidare påverkar förfarandet internationella resor som knyter samman Sverige med andra medlemsstater. Förfarandet kan således påverka handeln mellan medlemsstater.

186. Med hänsyn till att Finnairs omsättning från passagerartrafik inom Europa totalt uppgick till 898 miljoner euro under 2022<sup>88</sup> och att det framgår av utredningen att Finnair har en stark ställning på ett flertal O&D-par med avgångsort i Sverige kan förfarandet sannolikt även presumeras påverka handeln mellan medlemsstater märkbart.

187. Sammanfattningsvis har Konkurrensverket bedömt att avtalet, eller det samordnade förfarandet, kan påverka handeln mellan medlemsstater på ett märkbart sätt. Även artikel 101 i EUF-fördraget ska således tillämpas på förfarandet.

## **Finnairs åtagande**

### **Inledning**

188. För att Konkurrensverket ska kunna godta ett åtagande under pågående utredning måste de lämnade garantierna vara sådana att de på ett övertygande sätt tar om hand de konkurrensproblem som framkommit under utredningen så att dessa upphör. Om åtagandet är tydligt och i konkurrenshänseende tillräckligt, kan åtagandet göra att det saknas anledning för Konkurrensverket att fortsätta den aktuella utredningen i syfte att utreda förutsättningarna att förbjuda agerandet genom ett åläggande. För att Konkurrensverket ska godta ett åtagande ska det inte heller vara uppenbart att åtagandet går utöver vad som är nödvändigt för att lösa de identifierade konkurrensproblemen.

189. Innan Konkurrensverket beslutar att godta ett åtagande ska verket enligt 3 kap. 4 § tredje stycket KL ge andra som berörs av åtagandet tillfälle att lämna synpunkter på det.

### **Finnairs förslag till åtagande under våren 2022**

190. Efter att Finnair upplystes om Konkurrensverkets preliminära bedömning inkom Finnair, i syfte att undanröja de konkurrensproblem som Konkurrensverkets utredning identifierat, den 19 maj 2022 med ett förslag till åtagande.

191. Åtagandeförslaget marknadttestades i maj-juni 2022 genom att Konkurrensverket efterfrågade synpunkter från 18 marknadsaktörer, inklusive onlineresebyråer och metasöksidor med betydande verksamhet i

---

<sup>88</sup> Finnairs årsredovisning för 2022, s. 11.

Sverige, samt SRF. 15 marknadsaktörer svarade på marknadstestet – däribland merparten av tillfrågade onlineresebyråer.

192. Mot bakgrund av de synpunkter som inkom förde Konkurrensverket i juni 2022 diskussioner med Finnair om hur åtagandet kunde justeras för att åtgärda de huvudsakliga invändningar som Konkurrensverket identifierat.
193. I samband med dessa diskussioner påtalade Finnair emellertid att Finnair tolkade den nya bestämmelsen i gruppundantaget, som trätt i kraft den 1 juni 2022 och genom vilken tillhandahållare av onlinebaserade förmedlingstjänster definieras som leverantörer, som att Finnairs förfarande inte kunde utgöra vertikal prisstyrning.

### Finnairs förslag till åtagande under våren 2023

194. Under hösten 2022 vidtog Konkurrensverket ytterligare utredningsåtgärder med avseende på frågan om huruvida onlineresebyråer kan kategoriseras som onlinebaserade förmedlingstjänster i enlighet med definitionen i gruppundantaget. Den 22 december 2022 förmedlade Konkurrensverket sin preliminära bedömning till Finnair att så inte är fallet.
195. Den 29 mars 2023 inkom Finnair med ett nytt förslag till åtagande. Förslaget byggde på det åtagandeförslag som Konkurrensverket marknadstestat våren 2022, men var justerat i vissa avseenden med beaktande av de synpunkter som då hade inkommit.
196. Konkurrensverket inhämtade synpunkter från marknaden även avseende det nya åtagandeförslaget. Den 31 mars 2023 skickades en förfrågan ut till 10 marknadsaktörer, bestående av onlineresebyråer med betydande verksamhet i Sverige samt SRF, varav 9 inkom med svar.
197. Ett flertal marknadsaktörer var kritiska mot sättet som åtagandet avgränsats för att motsvara den relevanta geografiska marknad som utredningen avsett.
198. Vissa marknadsaktörer ansåg att Finnair även bör åta sig att återinföra biljetteringsrättigheter för de onlineresebyråer som fått dessa avstängda.
199. I likhet med de svar som lämnades på marknadstestet som genomfördes 2022 invände vidare ett antal marknadsaktörer mot den föreslagna löptiden på fem år.

### Finnairs slutliga åtagande

200. Mot bakgrund av de inkomna synpunkterna hade Konkurrensverket uppföljande diskussioner med Finnair i april och maj 2023. Dessa tog bland annat sikte på hur en ändamålsenlig avgränsning av åtagandets geografiska räckvidd kunde åstadkommas.





201. Den 25 maj 2023 inkom Finnair med ett slutligt formulerat åtagande. Undertecknad version av åtagandet är daterat den 20 juni 2023, se Bilaga 1. Åtagandet innehåller huvudsakligen följande beståndsdelar.
202. Finnair åtar sig att återkalla kravet som kommunicerades till vissa onlineresebyråer under 2019 och 2020 att Finnairs angivna pris för resan måste visas separat från eventuella rabatter som onlineresebyråer har möjlighet att erbjuda kunderna. Finnair åtar sig även att inte heller framöver kräva av onlineresebyråer att Finnairs angivna pris för resan måste visas separat från rabatter som onlineresebyråer har möjlighet att erbjuda kunderna. Detta gäller för resor som börjar eller slutar i Sverige, inklusive resor som innefattar en kombination av två eller flera flygsträckor där en eller flera flygsträckor trafikeras av Finnair, oavsett om den eller de flygsträckor som trafikeras av Finnair börjar eller slutar i Sverige. Resor med mellanlandningar omfattas således av åtagandet om de börjar eller slutar i Sverige.
203. Åtagandet gäller oavsett vilken kanal eller plattform en onlineresebyrå använder för marknadsföring av Finnairs flygbiljetter.
204. I den utsträckning multilaterala avtal till vilka Finnair och onlineresebyråer är parter innehåller bestämmelser om hur priset på resor får visas, och dessa bestämmelser är i strid med åtagandet, ska dock bestämmelserna i de multilaterala avtalen gälla. Sådana fall omfattas således inte av åtagandet.
205. Finnair åtar sig att upplysa samtliga berörda onlineresebyråer samt SRF om åtagandet, samt att meddela Konkurrensverket att detta genomförts, och till vilka onlineresebyråer upplysning lämnats, inom två veckor från implementeringsdatumet.
206. Finnair kommer att implementera åtagandet inom en månad från dagen för Konkurrensverkets beslut. Åtagandet ska därefter gälla för en period om fem år.

#### Konkurrensverkets bedömning av åtagandet

207. Konkurrensverket bedömer att Finnairs åtagande tar om hand de konkurrensproblem som identifierats under utredningen.
208. Finnairs åtagande att återkalla tidigare krav om, och att framledes inte heller kräva av onlineresebyråer, att Finnairs angivna pris för resan måste visas separat från rabatter som onlineresebyråer har möjlighet att erbjuda kunderna innebär att onlineresebyråer får marknadsföra ett totalpris för en resa där eventuella rabatter på Finnairs angivna pris för resan har dragits av.
209. Åtagandet innebär därmed att onlineresebyråer är fria att marknadsföra ett eget pris på Finnairs flygbiljetter som understiger Finnairs fastställda pris för biljetten och behöver således inte visa det pris för resan som framgår i GDS

eller andra kanaler, såsom NDC, separat. Åtagandet gäller oavsett vilken kanal eller plattform onlineresebyrån använder för marknadsföring och försäljning av flygbiljetter och gäller således såväl på metasöksidor, på onlineresebyråns egen hemsida och app som i alla andra online-kanaler. Den begränsning av konkurrensen som Konkurrensverket har utrett, det vill säga att Finnair begränsar onlineresebyråers möjlighet att marknadsföra och sätta egna försäljningspriser, kommer därmed att upphöra.

210. Vad gäller åtagandets geografiska omfattning gäller åtagandet för resor, inklusive resor med mellanlandningar, som börjar eller slutar i Sverige.
211. Den geografiska avgränsningen av det slutliga åtagandet kommer enligt Konkurrensverkets bedömning att omfatta en övervägande majoritet av de svenska konsumenter som köper flygbiljetter med Finnair, då svenska konsumenter vanligtvis påbörjar och/eller avslutar sin resa i Sverige. Att åtagandet omfattar även resor med mellanlandning, där minst ett av resans segment trafikeras av Finnair, innebär att det omfattar svenska konsumenter som gör längre resor till exempelvis destinationer i Asien, dit många svenska konsumenter flyger med Finnair. Den geografiska avgränsningen bedöms vara tydlig, och innefattar även svenska konsumenter som väljer att köpa flygbiljetter via utländska eller internationella onlineresebyråer och via hemsidor/appar på andra språk än svenska.
212. I det slutliga åtagandet har Finnair infört en inskränkning i åtagandets omfattning som innebär att om det i ett multilateralt avtal till vilket Finnair och onlineresebyråer är parter finns bestämmelser om hur pris på resor får visas, och dessa bestämmelser är i strid med Finnairs åtagande, ska bestämmelserna i det multilaterala avtalet gälla. Finnair har motiverat inskränkningen med att den kan vara särskilt relevant i förhållande till den amerikanska marknaden, på vilken andra förutsättningar kan gälla.
213. Konkurrensverket bedömer att inskränkningen är godtagbar mot bakgrund av följande. Bestämmelser om pris på resor i sådana multilaterala avtal har inte omfattats av Konkurrensverkets nuvarande utredning. Det har inte framkommit några uppgifter i utredningen om att sådana bestämmelser i dag tillämpas inom EU. Om det i framtiden uppstår konkurrensproblem kopplade till sådana multilaterala avtal, och dessa problem omfattar den svenska marknaden, har Konkurrensverket möjlighet att inleda en utredning om detta.
214. Vad gäller åtagandets löptid om fem år har vissa marknadsaktörer invänt mot att överhuvudtaget ha en tidsbegränsning av åtagandet. Konkurrensverket har emellertid gjort bedömningen att det utifrån förhållandena på den aktuella marknaden, där det enligt vad som framkommit under utredningen bland annat pågår en teknisk utveckling och

vissa förändringar vad gäller distributionen av flygbiljetter, är lämpligt att åtagandet tidsbegränsas. Skulle konkurrensproblem åter uppstå efter det att åtagandet har löpt ut har Konkurrensverket möjlighet att åter utreda och ingripa mot sådana problem.

215. Vissa marknadsaktörer har ansett att Finnair genom åtagandet även bör återinföra biljetteringsrättigheter för de onlineresebyråer som fått dessa avstängda. Finnair har invänt mot detta och bland annat framhållit att avtalsfrihet gäller och att det inte föreligger någon konkurrensrättslig skyldighet att ingå avtal i en sådan situation som är aktuell i utredningen. Det föreligger inte heller någon skyldighet enligt IATA:s regelverk att ge biljetteringsrättigheter till samtliga resebyråer som önskar sälja ett visst flygbolags biljetter.
216. Konkurrensverket gör bedömningen att åtagandet tar om hand de konkurrensproblem som framkommit under utredningen, även om Finnair inte åtar sig att återinföra biljetteringsrättigheter för de onlineresebyråer som fått dessa avstängda. Det föreligger ingen allmän skyldighet för flygbolag att låta onlineresebyråer distribuera dess biljetter. Den praktiska betydelsen av en sådan åtgärd skulle därför vara begränsad.
217. De onlineresebyråer som alltjämt har biljetteringsrättigheter för Finnair och eventuella onlineresebyråer som Finnair väljer att återinföra biljetteringsrättigheter för kommer, till följd av åtagandet, att ha möjlighet att fritt marknadsföra sina egna priser för Finnairs biljetter. Det kommer framöver därmed att finnas större utrymme för priskonkurrens mellan olika onlineresebyråer och mellan onlineresebyråer och Finnair på exempelvis metasöksidor.
218. Mot denna bakgrund gör Konkurrensverket sammantaget bedömningen att Finnairs åtagande innehåller sådana villkor och garantier att det är tillräckligt för att de konkurrensproblem som identifierats under utredningen inte ska bestå. Onlineresebyråer kommer framöver ha möjlighet att sätta och marknadsföra egna priser på Finnairs flygbiljetter vid försäljning av resor till och från Sverige. Åtagandet är därför tillräckligt för att det ska saknas anledning för Konkurrensverket att fortsätta utredningen i syfte att förbjuda åtagandet genom ett åläggande. Åtagandet går enligt Konkurrensverkets bedömning inte heller utöver vad som är nödvändigt. Finnairs åtagande ska därför godtas.

### **Vite**

219. Konkurrensverket får förena ett beslut att godta åtaganden som har lämnats enligt 3 kap. 4 § första stycket KL med vite (6 kap. 1 § tredje stycket KL).



220. Enligt 3 § lagen (1985:206) om viten (viteslagen) ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det beslut som är förenat med vitet. Av förarbetena till viteslagen framgår att vitet bör bestämmas så högt att det inte blir ekonomiskt fördelaktigt för adressaten att underlåta att iaktta det.<sup>89</sup> Vad beträffar omständigheter i övrigt som ska beaktas nämns i förarbetena värdet av det föremål som föreläggandet avser och angelägenhetsgraden av att föreläggandets föreskrifter efterlevs. Ett högre belopp kan vara motiverat om föreläggandet avser att tillgodose ett betydande samhällsintresse.<sup>90</sup>
221. Finnairs fortsatta tillämpning av Policyn på det sätt som skett i strid med villkoren i åtagandet skulle vara allvarligt ur konkurrenssynpunkt. Själva syftet med åtagandet är att säkerställa att onlineresebyråerna är fria att självständigt sätta sina priser och marknadsföra dessa för Finnairs biljetter och på så sätt upprätthålla den inommarknads konkurrens som finns avseende Finnairs biljetter samt främja priskonkurrens på webbplatser för prisjämförelse och därmed bidra till en god mellanmarknads konkurrens. Det är mot denna bakgrund angeläget att vitesbeloppet är tillräckligt högt för att säkerställa att Finnair efterlever åtagandet.
222. Som framgått ovan uppgick Finnairs totala globala omsättning 2022 till motsvarande cirka 25,5 miljarder kronor, varav knappt 18,2 miljarder kronor avsåg omsättning från passagerartrafik. Detta kan jämföras med att Finnairs totala globala omsättning från passagerartrafik under 2019 – året innan covid-19-pandemin bröt ut – uppgick till motsvarande cirka 26,3 miljarder kronor. Omsättning från passagerartrafik hänförlig till Sverige 2022 uppgick till motsvarande cirka [REDACTED] kronor.
223. Vid en samlad bedömning av de skäl som redogjorts för ovan samt omständigheterna i övrigt finner Konkurrensverket att beslutet att godta Finnairs åtagande ska förenas med ett vite om etthundra miljoner (100 000 000) kronor.

### **Slutsats**

224. Med beaktande av Finnairs åtagande i Bilaga 1 och vad som i övrigt anförts ovan ska Finnairs åtagande godtas. Beslutet att godta Finnairs åtagande ska förenas med ett vite om etthundra miljoner (100 000 000) kronor.
225. Utredningen ska därför avslutas.

---

<sup>89</sup> Prop. 1984/85:96 s. 27.

<sup>90</sup> Jfr prop. 1984/85:96 s. 26 f. och 49.

---

Detta beslut har fattats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit rådet Liana Thorkildsen.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten

## **Bilagor**

**Bilaga 1:** Finnairs åtagande av den 20 juni 2023

## **Om detta beslut inte följs**

Om detta beslut inte följs kan Konkurrensverket föra talan vid domstol om utdömande av det vite som beslutet är förenat med.

Det finns även en möjlighet för Konkurrensverket att, enligt 3 kap. 4 och 5 §§ KL, återkalla detta beslut samt därtill besluta om att Finnair ska betala en särskild avgift (konkurrensskadeavgift) om företaget eller någon som handlar på dess vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder detta beslut.

Konkurrensskadeavgiften kan enligt 3 kap. 6 § KL uppgå till som mest tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår.

## **Anvisning om annan möjlighet till prövning**

Konkurrensverkets beslut att godta ett åtagande kan enligt 7 kap. 1 § KL inte överklagas. Enligt 3 kap. 2 § KL kan ett företag som berörs av förfarandet på egen hand väcka talan vid domstol om åläggande (särskild talan). Talan väcks genom ansökan om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen.

### **Kopia till:**

SRF

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.



20 June 2023

COMMITMENTS  
SCA Case ref. 111/2020  
Finnair Oyj

**Introduction**

The Swedish Competition Authority ("SCA") is currently investigating whether Finnair Oyj ("Finnair") has infringed the prohibition against anticompetitive agreements in Chapter 2, Section 1 of the Swedish Competition Act (2008:579) and/or the equivalent prohibition under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), by requiring online travel agents' to advertise Finnair Fares in such way that any discounts from the Finnair Fare offered by the online travel agents must be displayed separately from the Finnair Fare.

Finnair maintains that allegations of Finnair's anticompetitive conduct are legally and factually misguided. However, Finnair wishes to open negotiations with the SCA in the interest of resolving the dispute and closing the ongoing investigation as soon as possible.

The SCA's competition concerns stem from Finnair's enforcement action of its Booking and Ticketing Policy, commencing in October 2019 via notification letters to certain online travel agents that were violating the Fare display rules contained in Finnair's Booking and Ticketing Policy.

**Commitments**

*In accordance with Chapter 3, Article 4 of the Swedish Competition Act (2008:579) Finnair hereby offers the following commitments to the SCA. Nothing in these commitments may be construed as implying that Finnair has infringed competition law. The Commitments are given on the understanding that the SCA will close its investigation without reaching a final decision establishing an infringement of competition law.*

- 1. Finnair commits to revoke the requirement that Finnair communicated to certain online travel agents in 2019 and 2020 that Finnair Fares must be displayed separately from possible discounts that the online travel agents may offer to the customer.**
- 2. Finnair commits not to require from online travel agents that Finnair Fares must be displayed separately from possible discounts that the online travel agents may offer to the customer,**
  - a) *where such Finnair Fares offered to the customer are for travel that originates or ends in Sweden; or*
  - b) *where an online travel agent offers to a customer a Fare for travel that originates or ends in Sweden as a combination of segment(s) operated by Finnair and segment(s) operated by other airline(s), whether or not Finnair's segment(s) of such travel originate or end in Sweden.*

**To the extent a multilateral Alliance Agency Agreement or Joint Business Agency Agreement<sup>1</sup> to which Finnair and the online travel agent are parties contain fare display rules that are inconsistent with the commitments herein, the fare display rules of such Alliance Agency Agreement or Joint Business Agency Agreement shall apply.**

*Notwithstanding the above, these commitments do not prevent Finnair from taking enforcement action where Finnair observes fraudulent advertising of Finnair Fares by online travel agents, in*

---

<sup>1</sup> Joint Business Agency Agreements and Alliance Agency Agreements are agreements between airlines belonging to a joint business group of airlines or to an alliance, respectively, on one hand, and a travel agency on the other hand.



20 June 2023

*particular misrepresentation of the ancillary services already included in the Fare and/or misrepresentation of the terms and conditions of the Fare. For the sake of clarity, advertising Finnair Fares at lower/higher prices than they appear in the GDS or in any other channel does not amount to misrepresentation of the Fare.*

*In the context of these commitments,*

*'Finnair Fare' is defined in accordance with Airline Tariff Publishing Company's (ATPCO) glossary, whereby 'Fare' refers to the amount a passenger pays to fly from origin to destination, including the conditions for travel at this amount, i.e. the rules and restrictions that must be satisfied in order to qualify for a specific Fare. Fares thus defined may in turn include 'ancillary services', such as baggage allowance, change flexibility, airport services (e.g. lounge access), in-flight services (e.g. meals) and merchandise; and*

*the word "offer" include (i) marketing and/or displaying any price, discount or price element of a Finnair Fare or Fare as well as (ii) charging any price for the Finnair Fare or Fare that the online travel agents wish, irrespective of the channel or platform used by them.*

- 3. Finnair commits to inform the relevant online travel agents and the Association of the Swedish Travel Agents of these commitments. Finnair will subsequently report back to the SCA within 14 days from the date of implementation that the said communications have taken place. Such reporting will include a list of online travel agents that have been informed by Finnair.**

*Finnair will implement these commitments within one month from the date of the SCA's decision to accept these commitments and to close the investigation. The commitments will remain in force for a period of five years thereafter.*

\*\*\*\*\*

**FINNAIR OYJ**

