



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 6. apríl 2017

Ákvörðun nr. 14/2017

Kaup Sands ehf. á ISS Íslandi ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Þann 28. febrúar 2017 barst eftirlitinu kaupsamningur varðandi kaup Sands ehf. á öllu hlutafé í ISS Íslandi ehf. (ISS). Sandur er eignarhaldsfélag sem er undir yfirráðum tveggja mismunandi hluthafahópa á grundvelli hluthafasamkomulags sem hluthafar félagsins áforma að gangast undir í kjölfar kaupanna.

Upphaflega barst Samkeppniseftirlitinu samrunatilkynning með bréfi dags. 22. nóvember. Meðfylgjandi erindinu var samrunaskrá í samræmi við 6. og 7. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 7. gr. reglna nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og síðari breytingar á þeim og viðauka II við þær, þ.e. sk. styttri samrunatilkynning. Hóf Samkeppniseftirlitið þá meðferð málsins, en þann 6. janúar 2017 tilkynntu samrunaaðilar eftirlitinu að kaupsamningur vegna viðskiptanna væri ekki lengur í gildi. Í ljósi þess að gildur kaupsamningur er forsenda samruna var aðilum tilkynnt að rannsókn málsins væri hætt, með vísan til 5. mgr. 9. gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.

Þann 28. febrúar 2017 barst eftirlitinu nýr kaupsamningur varðandi sömu viðskipti. Var umræddur samningur óbreyttur hvað breytingu á yfirráðum ISS varðar í skilningi samkeppnislaga. Að sögn samrunaaðila voru aðrar forsendur vegna þessa viðskipta óbreyttar. Byrjuðu þá tímafrestir að líða í málinu að nýju, sbr. 5. mgr. 9. gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Var tilkynnt um það með bréfi til samrunaaðila dags. 1. mars 2017.

Við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið stuðst við gagnaöflun og sjónarmið sem aflað var í nóvember sl., en þá var haft samband við helstu keppinauta ISS á ræstingaþjónustumarkaði, nánar tiltekið AP þrif ehf., Hreint ehf., BG Þjónustuna ehf. og Sólarræstingu ehf. Gaf eftirlitið þessum aðilum færi á því að koma fram með sjónarmið varðandi samrunann. Þá var óskað eftir afriti af ársreikningum þessara fyrirtækja fyrir árið 2015 og þess óskað að lögð yrði fram tiltekin skipting á tekjum þeirra. Verður vikið að sjónarmiðum fyrirtækjanna og þeim gögnum sem þau lögðu fram eftir því sem tilefni þykir til síðar í ákvörðuninni.



II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar, þ.m.t. þegar tiltekið fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki eða kaupir eignir þess. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum framangreindra fjárfesta á ISS felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Í samrunaskrá segir að ISS sé einkahlutafélag og að tilgangur félagsins sé alhliða ræstingaþjónusta og hvers konar þjónusta er tengist slíkum viðskiptum, kaup og rekstur fasteigna, lánastarfsemi og annar skyldur atvinnurekstur. Segir að ISS bjóði upp á þjónustu í alhliða ræstingum, veitingaþjónustu, fasteignaumsýslu, stoðþjónustu, öryggisþjónustu og samhæfðar þjónustulausnir. Ennfremur segir að ISS afhendi þjónustu í samræmi við kröfur á alþjóðavettvangi, með þekkingu og reynslu að leiðarljósi. Fyrir samrunann var ISS alfarið í eigu ISS Facility Services A/S í Danmörku.

Sandur er einkahlutafélag og er tilgangur félagsins kaup og sala fjármálagerninga, eignarhald, leiga og rekstur fasteigna, lánastarfsemi, önnur fjármálastarfsemi og skyldur rekstur. Félagið var stofnað í þeim tilgangi einum að vera eignarhaldsfélag utan um allt hlutafé ISS. Gangi viðskiptin eftir mun Sandur verða í eigu þriggja hluthafahópa. Í fyrsta lagi Hafsilfur og P 126 og í öðru lagi erlendra fjárfesta sem samanstanda af einstaklingum og félögum. Í þriðja lagi munu stjórnendur félagsins verða hluthafar með mjög takmarkaða eignarhlutdeild. Eðli þeirra hluthafa er annað en hinna tveggja hópanna sökum þess að hlutfjáreign þeirra mun ekki fylgja sömu réttindi og hinna tveggja fyrrnefndu hópa. Áformað er að eignarhlutur hinna erlendu aðila verði um þriðjungur af hlutafé Sands og munu stjórnendur og fyrrnefnd einkahlutafélög því eiga um tvo þriðju hluta af hlutafé fyrirtækisins í kjölfar samrunans.

Hafsilfur og P 126 eru fjárfestingarfélög sem á eignahluti í ýmsum fyrirtækjum s.s. Ölfu ehf. móðurfélagi Kynnisferða sem rekur m.a. samnefnt hópferðabílafyrirtæki ásamt ýmis konar starfsemi í ferðamannaíðnaðinum. Um starfsemi samstæðunnar er fjallað nánar um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2015 *Kaup SF VII slhf. á hlut í Kynnisferðum hf.* Ekkert af fjárfestingum þeirra er þó á sama marki og ISS starfar á og hafa þær því ekki sérstaka þýðingu fyrir efnislegt mat á samruna þessum. Erlendu fjárfestarnir sem koma að þessum viðskiptum hafa ekki yfirráð yfir öðrum atvinnufyrirtækjum hér á landi.

Hluthafar í Sandi hafa gert með sér hluthafasamkomulag vegna fjárfestingar félagsins í ISS. Í hluthafasamkomulaginu er m.a. kveðið á um stjórnarskipan félagsins, ákvörðunartöku um tiltekin málefni og sameiginlega framtíðarsýn. Samkvæmt hluthafasamkomulaginu skal stjórn Sands vera skipuð fimm einstaklingum og fjórum til vara. P 126 og Hafsilfur eiga rétt á að skipa tvo stjórnarmenn í aðalstjórn og tvo til vara og erlendu aðilarnir eiga sama rétt. Þá eiga P 126, Hafsilfur og erlendu aðilarnir að skipa sameiginlega fimmta stjórnarmanninn. Til viðbótar skal nefna að stjórnarskipan Sands endurspeglar stjórnarskipan í ISS og eiga ákvæði hluthafasamkomulagsins jafnframt við um málefni og rekstur ISS.

Á grundvelli þessa hluthafasamkomulags fara P 126, Hafsilfur og erlendu aðilarnir með sameiginleg yfirráð (*e. joint control*) yfir Sandi og þar með ISS í kjölfar samrunans sem



hér er til umfjöllunar. Sameiginleg yfirlit krefjast samstarfs hluthafa um að ná sameiginlegri ákvörðun um mikilvæg viðskiptaleg málefni. Um sameiginleg yfirlit er þannig að ræða þegar fyrirtæki hefur fleiri en einn hluthafa, sem ekki hafa yfirlit sér í lagi, og hluthafi í því getur haft afgerandi áhrif á mikilvægar viðskiptaákvæðanir fyrirtækisins. Hinir erlendu hluthafar Sands hafa jafnframt gert með sér samkomulag þar sem kveðið er á um hvernig ákvæðanatöku innan þess hóps verður háttáð, þ.e. hvernig þeir koma fram sem hópur hluthafa í Sandi. Hluthafasamkomulagið í Sandi veldur því að *nauðsynlegt* er að annars vegar eigendur P 126 og Hafsilfurs og hins vegar hinir erlendu fjárfestar nái sameiginlegri niðurstöðu í mikilvægum viðskiptalegum ákvörðunum.¹ Er það því mat Samkeppniseftirlitsins að hér sé um sameiginleg yfirlit að ræða í skilningi samkeppnislaga.²

III.

Skilgreining markaðarins og mat á stöðu aðila á honum

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markaði frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í stað annarrar. Meðal þátta, sem skipta máli við mat á viðkomandi markaði, er greining á því hvers vegna viðkomandi vara eða þjónusta tilheyrir þessum markaði og hvers vegna önnur vara eða þjónusta tilheyrir honum ekki samkvæmt framangreindri skilgreiningu og með hliðsjón af, meðal annars, hvort varan eða þjónustan nýtist sem staðgönguvara eða staðgönguþjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu og þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum eða verðmunur. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður.

¹ Eigendur þessa fjárfestingafélaga eru tengdir aðilar.

² Sameiginleg yfirlit í skilningi samkeppnislaga eru fyrir hendi að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sjá nánar í tilkynningu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 10. júlí 2007 (COMMISSION CONSOLIDATED JURISDICTIONAL NOTICE under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings).



1. Sjónarmið samrunaaðila

Samrunaaðilar líta svo á að Hafsilfur og P126 starfi á markaði fyrir fjárfestingarstarfsemi. Að mati félaganna er hlutdeild þeirra á þeim markaði hverfandi og í því sambandi er vísað til ársreikninga stofnanafjórfa og fjárfestingarsjóða.

Í samrunaskrá er ennfremur umfjöllun um þá markaði sem samrunaaðilar telja að ISS starfi á. Hvað markað fyrir ræstingarþjónustu varðar kemur fram að ISS skipti þeim hluta starfseminnar í þrjá aðskilda undirmarkaði, þ.e. markað fyrir daglegar ræstingar á skrifstofum (*e. daily office cleaning*), markað fyrir sérhæfðari ræstingar í matvælaíðnaði (*e. food hygiene division*) og markað fyrir sérhæfðari ræstingar á heilbrigðissviði (*e. healthcare division*). Fyrirtækið kveðst bjóða uppá ræstingarþjónustu um allt land. Fram kemur einnig í samrunaskrá að ISS bjóði upp á heildarþjónustu í ræstingum fyrir allar stærðir fyrirtækja á Íslandi. Telja samrunaaðilar mikla samkeppni á markaðnum og að yfir 200 ræstingarfyrirtæki séu þar starfandi. ISS líti á fyrirtækin Hreint ehf., Sólarræstingu ehf., BG þjónustuna ehf. og Aþ þrif ehf. sem helstu keppinauta sína.

Þá kemur fram í samrunaskrá að ISS bjóði einnig upp á mat fyrir fyrirtækja-, stofnana- og starfsmannamötuneyti ásamt skóla- og leikskólamötuneytum. ISS telur helstu keppinauta sína á þessu sviði vera Múlakaffi, Lostæti, IGS, Sóma, Kokkana, Krydd og Kavíar, Yndisauka og Skólamat. Telja samrunaaðilar vera mikla samkeppni á þessum markaði og að hlutdeild ISS sé óveruleg. Ennfremur telja þeir aðgangshindranir á markaðinn vera litlar sem engar. Í því samhengi vilja þeir flokka þær í tvennt, annars vegar er um það að ræða að ISS tekur að sér umsjón á mötuneyti á starfsstöð viðskiptavinar. Þannig að viðskiptavinurinn sér um fjárfestinguna og rekstur mötuneytisins. Hins vegar felst þjónusta fyrirtækisins í því að bjóða mat frá miðlægu eldhúsi og afhenda á starfsstöð viðskiptavinar. Slík starfsemi krefst fjárfestingar í húsnæði og aðstöðu. Í fyrra tilfallinu telja samrunaaðilar að nær engar aðgangshindranir séu en á þeim síðari er nokkur fjárfesting vissulega nauðsynleg til að unnt sé að keppa á þeim markaði. Þá horfir málið jafnframt þannig við þeim að margir aðilar úthýsi ekki mötuneytisþjónustu heldur sé slík starfsemi hluti af starfsemi viðskiptavinarins og í því samhengi eru talin upp fjölmörg dæmi í samrunaskrá.

Samkvæmt samrunaskrá starfar ISS einnig á markaði fyrir fasteignauskýslu á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Segir að í þjónustunni felist rekstur og utanumhald fyrir fasteignaeigendur. Er það afstaða samrunaaðila að hlutdeild ISS á þessum markaði sé óveruleg. Helstu keppinauta á þessu sviði telja samrunaaðilar vera Eignaumsjón, Eignarekstur og mörg smærri fyrirtæki, iðnaðarmenn og fasteignafélög.

Samrunaaðilar líta svo á að allir þeir markaðir sem ISS starfi á séu svæðisbundnir.

2. Sjónarmið keppinauta ISS

Við rannsókn málsins kom fram það sjónarmið frá keppinautum samrunaaðila að skipting ISS á ræstingarþjónustu í þrjá aðskilda undirmarkaði gæti ekki endurspeglað markaði í samkeppnisréttarlegum skilningi. Byggja sjónarmið þeirra á því að fullkomin framboðsstaðganga sé fyrir hendi af hálfu ræstingarfyrirtækjanna óháð því hver sé kaupandi þjónustunnar. Á þeim forsendum væri því ekki hægt að halda því fram að daglegar ræstingar á skrifstofum, sérhæfðar ræstingar í matvælaíðnaði og sérhæfðar



ræstingar á heilbrigðissviði væru þrír sjálfstæðir samkeppnismarkaðir. Hafa keppinautar haldið því fram að rétt væri að skilgreina markað málsins sem *ræstingarþjónustu í atvinnufyrirtækjum*.

3. Mat Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið getur fallist á það með samrunaaðilum að ekki er þörf á því í máli þessu að taka til skoðunar starfsemi kaupenda, þ.e. Hafsilfurs og P 126 og/eða tengdra aðila á mörkuðum fyrir fjárfestingastarfsemi. Ennfremur getur Samkeppniseftirlitið fallist á að samruninn muni ekki hafa áhrif á markaði fyrir veitingaþjónustu eða fasteignaumsýslu.³ Í samrunaskrá kemur fram að hlutdeild samrunaaðila af heildarveltu í veitingaþjónustu sé óveruleg. Aftur á móti er markaðurinn fyrir veitingaþjónustu margþættur sem getur e.a. skipst í marga mismunandi samkeppnismarkaði. Þau viðskipti sem hér eiga sér stað fela það þó ekki í sér að samþjöppun sé að aukast á nokkrum skilgreindum markaði. Þá getur eftirlitið tekið undir það að ISS býr við samkeppnislegt aðhald á markaðnum frá m.a. áðurnefndum fyrirtækjum. Þá má jafnframt ætla að nokkuð samkeppnislegt aðhald sé fólgið í möguleika viðskiptavina fyrirtækisins að sjá sjálfir um rekstur mótuneytis síns. Í öllu falli er afstaða Samkeppniseftirlitsins sú að þessi viðskipti séu ekki að mynda markaðsráðandi stöðu, styrkja slíka stöðu eða að raska samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti á markaði fyrir veitingaþjónustu. Að því sögðu eru engar forsendur til íhlutunar eftirlitsins vegna áhrifa samrunans á þennan markað.

Þá telur eftirlitið að ekki sé þörf á því að fjalla frekar um þá mögulegu markaði sem fyrirtæki í eigu yfirtökuaðila (að hluta eða öllu leyti) starfa á eða stöðu þeirra þar. Sem dæmi í þessu sambandi má nefna Tékkland (bifreiðaskoðunarmarkaður) og Kynnisferðir (rútbílamarkaður). Hvað umfjöllun um þessa markaði varðar vísast til fyrri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins.⁴

Eftirlitið telur hins vegar að taka þurfi í málinu til nánari skoðunar markaðinn fyrir ræstingarþjónustu og meta stöðu ISS á honum. Ljóst er að ISS er með sterka stöðu á sviði ræstinga og hreingerninga fyrir fyrirtæki og stofnanir. Fram kemur á heimasíðu ISS (www.iss.is) að fyrirtækið bjóði uppá heildarþjónustu í ræstingum fyrir fyrirtæki og stofnanir. Hefur ISS m.a. sérhæft sig í ræstingum á heilbrigðisstofnunum og í matvælaíðnaði. Samkeppniseftirlitið telur því að alhliða ræstingarþjónusta fyrir fyrirtæki og stofnanir sé markaður þar sem áhrifa gætir í málinu. Rök kunna svo að vera fyrir því að skipta þeim markaði eftir atvikum í undirmarkaði eins og samrunaaðilar virðast byggja á í samrunaskrá.

Við rannsókn málsins hefur það sjónarmið komið fram að nauðsynleg forsenda fyrir viðskiptum (t.d. í stærri útboðum) sé að ræstingafyrirtæki séu með svokallaða Svansvottun sem gefin er út af Umhverfisstofnun. Á heimasíðu stofnunarinnar má sjá að

³ Samkeppniseftirlitið hefur síðasta misserið haft til umfjöllunar tvo samruna á markaði fyrir veitinga- og skyndibitastaði á höfuðborgarsvæðinu. Í þeim ákvörðunum kemur fram að aðgangshindranir inná markaðinn séu óverulegar og að samkeppni sé virk á honum. Þá eru jafnframt vísbendingar um að framboðsstaðgagna sé mikil. Að einhverju marki hafa þessar ákvarðanir þýðingu fyrir þetta mál, ákvarðanirnar eru aðgengilegar á heimasíðu eftirlitsins og í þessu sambandi vísast til ákvarðana nr. 20/2016 og 18/2016

⁴ Sjá t.d. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2015, 22/2015, 28/2010 og 51/2007.



einungis sjö ræstingarfyirtæki eru með þessa vottun.⁵ Að þessum sjónarmiðum virtum kunna því að vera sterk rök fyrir því að skilgreina ræstingarfyirtæki með Svansvottun sem sérstakan markað ræstingarþjónustu. Ljóst er ennfremur að ISS leggur mikla áherslu á tilvist þessarar vottunar á heimasíðu sinni. Í ljósi niðurstöðu málsins telur Samkeppniseftirlitið þó ekki nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til þess hvort Svansvottunin sé forsenda þess að geta veitt ISS og öðrum ræstingarfyirtækjum með vottunina samkeppnislegt aðhald. Endanleg afstaða um mögulega þrengri skilgreiningu markaðarins krefst nánari rannsóknar og mats á staðgöngu þeirrar þjónustu sem fyirtæki á sviði ræstinga veita. Þá telur eftirlitið að í ljósi niðurstöðu málsins sé ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til þess hvort landfræðilegi markaðurinn sé landið allt eða hvort skipta beri honum niður eftir landsvæðum.

Samkeppniseftirlitið telur þó gagnlegt við mat á hlutdeild að líta til stöðu fyirtækja með umrædda Svansvottun sem viðmið um stærð markaðarins enda eru flest af þeim í hópi þeirra fyirtækja sem samrunaaðilar líta á sem helstu keppinauta ISS í ræstingarþjónustu. Áður hefur verið greint frá þessum fyirtækjum en þau eru öll að einu undanskildu (BG þjónustan) með Svansvottun.

Við skoðun á ársreikningum þessa fyirtækja má sjá að velta ISS er um þreföld velta þess keppinautar sem næst kemur að stærð. ISS er því stærsti aðili á sviði ræstingarþjónustu hér á landi. Þá er ljóst að jafnvel þó markaðurinn væri skilgreindur með víðari hætti og fleiri keppinautar taldir með þá myndi það ekki breyta stöðu ISS sem yfirburðaraðila á þessu sviði, þ.e. fyirtækið yrði eftir sem áður með hlutdeild sem er um þreföld á við helstu keppinautana. Þessi mynd kynni eitthvað að breytast ef litið væri til hlutdeildar á einstökum svæðum en ekki er talin þörf á því málinu í ljósi niðurstöðu þess.

Nánari skoðun á ársreikningum áðurnefndra fyirtækja leiðir ennfremur í ljós sterka stöðu ISS samanborið við helstu keppinauta sína. Þannig má nefna að eigið fé fyirtækisins skv. ársreikningi 2015 voru tæpir 2 ma. króna. Eigið fé þess fyirtækisins sem næst kom voru röskar 60 m.kr. Þau viðskipti sem hér eiga sér stað fela það í sér að umsvifamikið alþjóðlegt fyirtæki selur eignarhlut sinn í ISS. Nýir eigendur ISS eru jafnframt umsvifamiklir einkafjárfestar sem koma að ýmsum fyirtækjum sem starfa hér á landi og ætla má að þeir hafi nokkuð fjárhagslegt bolmagn.

Hvað landfræðilegan markað þessarar atvinnustarfsemi varðar getur Samkeppniseftirlitið tekið undir það með samrunaaðilum að markaðir séu svæðisbundnir. Að svo stöddu telur eftirlitið nægjanlega nákvæmt að afmarka landfræðilegan markað málsins við atvinnu- og búsetusvæði. Í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins hefur höfuðborgarsvæðið verið skilgreint sem eitt atvinnu- og búsetusvæði.

IV. Niðurstaða

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði að öðru leyti til þess að samkeppni raskist með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram

⁵ Sjá eftirfarandi hlekk á heimasíðu Umhverfisstofnunar: <http://www.ust.is/atvinnulif/svanurinn/svansvottud-fyirtaeki/raestingar/>



að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Samrunaaðilar telja að fyrirhuguð viðskipti komi til með að hafa lítil áhrif á rekstur ISS. Í ljósi þess telja þeir að engra áhrifa muni gæta á nokkrum þeirra markaða sem fyrirtækið starfar á og fjallað hefur verið um hér að framan. Kemur fram að ekki sé verið að auka fjárhagslegan styrk fyrirtækisins og í því sambandi er vísað til þess að engir fjármunir renni til félagsins í tengslum við kaupin. Með viðskiptunum sé einungis verið að skipta um hluthafa að félaginu án nokkurra beinna áhrifa á það. Breyti samruninn þannig ekki markaðsgerðinni eða markaðshlutdeild aðila á viðkomandi mörkuðum og af þeim ástæðum telja samrunaaðilar að ekki séu líkur fyrir skaðlegum áhrifum á samkeppni, s.s. að útilokunaráhrif skapist. Þá vísa samrunaaðilar til þess að markaðsgerðin breytist ekki sem nokkru nemi og að markaðsráðandi staða sé ekki að myndast eða að slík staða sé að styrkjast á nokkrum markaði.

Með vísan til umfjöllunar í III. hluta ákvörðunar þessarar sem varðar markaði málsins og stöðu aðila á þeim er ljóst að samrunaaðilar starfa ekki á sömu mörkuðum. Er því unnt að fallast á sjónarmið þeirra að samruninn breyti ekki markaðsgerðinni og markaðshlutdeild á þeim markaði eða mörkuðum sem áhrifa samrunans helst gætir. Sá samruni sem um ræðir er því svokallaður samsteypusamruni (e. *conglomerate merger*).⁶ Að mati Samkeppniseftirlitsins skal því tekið til skoðunar hvort skaðleg samsteypuáhrif geti leitt af samrunanum.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009, *Síminn hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er fjallað um samsteypusamruna og þar segir:

„Um er að ræða samsteypusamruna þar sem fyrirtæki renna saman en eru samt sem áður ekki í samkeppnislegum tengslum sem keppinautar eða viðskiptavinir. Fyrsta kastið breytist því í raun ekki neitt á samkeppnismarkaði við samsteypusamruna, þeir sem keppa um hylli viðskiptavina eru jafnmargir og jafnstórir og áður. Þeir hafa ekki náð sérstöku sambandi eða tókum á birgjum eða fengið sérstaka aðstöðu sem færir þeim samkeppnisforskot.“

Dómstólar ESB hafa einnig bent á að samsteypusamrunar séu sérstakir að því leyti að ekki sé um að ræða samruna milli fyrirtækja sem hafi fyrirliggjandi samkeppnisleg tengsl sín á milli. Sökum þessa eru almennt ekki löglíkur á því að slíkir samsteypusamrunar hafi í för með sér samkeppnishamlandi áhrif. Aftur á móti geta slíkir samrunar haft

⁶ Framkvæmdastjórn ESB, Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2008/C 265/07), mgr. 5: „*Conglomerate mergers are mergers between firms that are in a relationship which is neither horizontal (as competitors in the same relevant market) nor vertical (as suppliers or customers)*“. Sjá einnig Dethmers, Dodoo og Morfrey, Conglomerate Mergers under EC Merger Control: An Overview, European Competition Journal, október 2005, bls. 266: „*A conglomerate merger is one between undertakings that provide independent or complementary products, ie a transactions in which the merging parties have no current or potential competitive relationship (eg as competitors or as a supplier and customer)*.“



samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum.⁷ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Kaup Valitors hf. á öllu hlutafé í Euro Refund Group North á Íslandi ehf.*, er fjallað um möguleg skaðleg áhrif samsteypusamruna:

„Slíkir samrunar geta helst haft samkeppnisleg áhrif þegar samrunaaðilar starfa á nátengdum mörkuðum. Um slíkt getur verið að ræða þegar samrunaaðilar selja vörur sem bæta hverja aðrar upp (e. complementary products) eða selja vörur sem eru hluti af flokki vara sem keyptar eru af sömu kaupendum (e. range of products). Talið er að ef einn aðili samrunans hafi styrka stöðu á einum markaði geti undir vissum kringumstæðum ákveðin samlegðaráhrif, sem stafa af samrunanum, leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki nái yfirburðarstöðu á tengdum markaði og samkeppni raskist þar með, sbr. nánar hér á eftir. Taka þarf því til skoðunar hvort skilgreindir markaðir séu tengdir og hvort aðstæður á þeim mörkuðum séu með þeim hætti að samruninn geti mögulega haft skaðleg samkeppnisleg áhrif.“

Í leiðbeiningarreglum framkvæmdastjórnar ESB um samruna sem ekki teljast láréttir er bent á að samsteypusamrunar geti haft í för með sér jákvæð samkeppnisleg áhrif sem geta t.a.m. stafað af aukinni skilvirkni eftir samrunann. Slík skilvirkni getur t.d. falist í betri nýtingu framleiðsluþátta, s.s. innviða eða söluleiða.⁸ Einnig er útskýrt undir hvaða kringumstæðum samsteypusamrunar geti verið samkeppnishamlandi en það sé helst þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. *foreclosure effect*), þ.e. ef að keppinautar geti útilokast frá tilteknum markaði.⁹ Til þess að þetta geti átt sér stað verða markaðir þeir sem samsteypusamruninn tekur til að vera nátengdir. Einnig verða samrunaaðilar samkvæmt framkvæmdastjórn ESB að vera með markaðsstyrk (e. *market power*) á að a.m.k. einum markaði sem samruninn tekur til. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB kemur jafnframt fram að til þess að útilokunaráhrif séu mögulegt áhyggjuefni vegna samsteypusamruna verði að vera um að ræða talsvert magn viðskiptavina sem kaupa báðar eða allar umræddar vörur eða þjónustu.¹⁰ Það eitt að samruni breikki vörulínu kaupanda leiðir ekki sjálfkrafa til þess að samruni teljist skaðlegur samkeppni.¹¹

Samkeppniseftirlitið telur að sá samsteypusamruni sem hér er til skoðunar sé ekki til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Ljóst er að ISS er stærsta fyrirtæki á sviði ræstingarþjónustu fyrir fyrirtæki og stofnanir og einnig eru fyrirtæki sem tengjast

⁷ Dómur undirréttar ESB í máli nr. T-5/02, Tetra Laval gegn framkvæmdastjórninni [2002] ECR II-4381: „*It is common ground between the parties that the modified merger is conglomerate in type, that is, a merger of undertakings which, essentially, do not have a pre-existing competitive relationship, either as direct competitors or as suppliers and customers. Mergers of this type do not give rise to true horizontal overlaps between the activities of the parties to the merger or to a vertical relationship between the parties in the strict sense of the term. Thus it cannot be presumed as a general rule that such mergers produce anti-competitive effects. However, they may have anti-competitive effects in certain cases.*“

⁸ Sjá mgr. 14 í leiðbeiningunum.

⁹ Sjá mgr. 18 í leiðbeiningunum.

¹⁰ Sjá mgr. 100 í leiðbeiningunum.

¹¹ Sjá mgr. 104 í leiðbeiningunum: „*104. Customers may have a strong incentive to buy the range of products concerned from a single source (one-stop-shopping) rather than from many suppliers, e.g. because it saves on transaction costs. The fact that the merged entity will have a broad range or portfolio of products does not, as such, raise competition concerns (5).*“



yfirtökuaðilum öflug m.a. á rútubílamarkaði (Kynnisferðir) og á sviði bifreiðaskoðunar (Tékkland). Samkeppniseftirlitið telur þó ekki hættu á útilokunaráhrifum enda er sá markaður sem hvað mest áhrif hefur í þessu máli ekki nátengdur neinum af þeim mörkuðum sem yfirtökuaðilar ISS starfa á fyrir.

Að öllu framangreindu virtu telur Samkeppniseftirlitið að samruni þessi hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppni er ekki að raskast með umtalsverðum hætti og er hvorki markaðsráðandi staða að myndast né slík staða að styrkjast, hafi hún verið fyrir hendi fyrir samrunann. Því er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til íhlutunar í þessu máli á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga.

IV. Ákvörðunarorð:

„Kaup Sands ehf. á ISS Ísland ehf. felur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki tilefni til að aðhafast vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Ásgeir Einarsson