

Föstudagur, 31. ágúst 2018

Ákvörðun nr. 24/2018

Kaup Regins hf. á FAST-2 ehf. og HTO ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 24. maí 2018, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Regins hf. (hér eftir Reginn) á öllu hlutfé í fasteignafélagunum HTO ehf. (hér eftir HTO) og FAST-2 ehf. (hér eftir FAST-2). Félögin voru bæði í eigu FAST-1 slfh. (hér eftir FAST-1). Meðfylgjandi erindinu var samrunaskrá í samræmi við 5. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005 sbr. viðauka I við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum með síðari breytingum, þ.e. svokölluð lengri samrunatilkynning. Eftirlitið mat þá skrá fullnægjandi og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur eftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Var samrunaaðilum tilkynnt um það með bréfi dags. 5. júní sl. Frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunan skv. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga byrjuðu því að líða frá og með 25. maí sl. Með bréfi dags. þann 28. júní 2018 var samrunaaðilum tilkynnt um að þörf væri á frekari rannsókn samrunans.

Samkeppniseftirlitið hefur aflað upplýsinga um fasteignamarkaðinn undanfarin misseri í tengslum við samrunamál sem hafa verið til rannsóknar hjá eftirlitinu. Hefur eftirlitið fengið gögn og sjónarmið m.a. frá aðilum sem starfa á markaðnum og opinberum aðilum. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur framangreindar upplýsingar skipta máli fyrir niðurstöðu þessa máls verður þeirra getið í ákvörðun þessari.

II.

Samruninn

Samruninn felur í sér kaup Regins á 100% hlutfjár í HTO og FAST-2. Ráðgert er að hin keyptu félög verði rekin sem aðskilin einkahlutafélög samkvæmt lögum um einkahlutafélög nr. 138/1994. Reginn verður áfram rekinn sem hlutafélag samkvæmt lögum um hlutafélög nr. 2/1995 og verður félagið áfram skráð í Nasdaq OMX kauphöllina á Íslandi.

Í samrunaskrá kemur fram að Reginn sé fasteignafélag sem fjárfesti í, leigi út og annist rekstur á atvinnuhúsnæði. Fasteignasafn Regins telur 117 fasteignir og er heildarfermetrafjöldi fasteignasafnsins um 325.000 fermetrar. Stærstu fasteignir félagsins eru verslunarmiðstöðin Smáralind í Kópavogi og Egilshöll í Grafarvogi. Félagið er hlutafélag í dreifðu eignarhaldi og skráð í Nasdaq OMX kauphöllinni á Íslandi. Enginn hluthafi á yfir 15% hlut í félaginu og eru stærstu hluthafar þess ýmsir fagfjárfestar.

HTO er fasteignafélag sem fjárfestir í, leigir út og annast rekstur á atvinnuhúsnæði. Fasteignasafn félagsins telur tvær fasteignir og er heildarfermetrafjöldi þess 37.545 fermetrar, þar af er stærri eign félagsins að Katrínartúni 2 í Reykjavík um 23.500 fermetrar.

FAST-2 er fasteignafélag sem fjárfestir í, leigir út og annast rekstur á atvinnuhúsnæði. Fasteignasafn FAST-2 telur þrjár fasteignir og er birtur heildarfermetrafjöldi eignanna 6.800 fermetrar.

Fram kemur í samrunaskrá að meginmarkmið nýrra fjárfestinga samkvæmt fjárfestingarstefnu Regins sé að styrkja afkomu og fjárhagslega stöðu félagsins. Með fjárfestingunni sjái samrunaaðilar auk þess tækifæri til að nýta sér styrk og getu félagsins til frekari vaxtar á því svæði þar sem fasteignir HTO og FAST-2 eru staðsettar.

III. Niðurstaða

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar, þ.m.t. þegar tiltekið fyrirtæki nær yferráðum að hluta yfir öðru fyrirtæki með því að kaupa eignir þess, sbr. c. lið 1. mgr. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Regins á öllu hlutafé í fyrrnefndum fasteignafélögum felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Markaðir málsins og staða fyrirtækja á þeim

Við mat á samruna samkvæmt samkeppnislögum 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- og þjónustumarkað og hins vegar landfræðilega markaðinn.

1.1 Vöru og þjónustumarkaður.

Mat samrunaaðila

Að mati samrunaaðila er hinn skilgreindi markaður sala og leiga atvinnuhúsnæðis. Byggja þeir álit sitt á því að staðganga sé á milli sölu á atvinnuhúsnæði og útleigu á atvinnuhúsnæði. Fyrirtæki standi frammi fyrir þessum tveim kostum við val á húsnæði. Því til stuðnings telja þeir fullvíst að lítil en varanleg hækkun á leiguverði myndi leiða til þess að eftirspurn eftir húsnæði til kaupa myndi aukast og öfugt. Jafnframt er því haldið fram að fjármögnun á kaupum á atvinnuhúsnæði sé orðin mun aðgengilegri nú en á árunum eftir hrun bankanna haustið 2008.

Að öðrum kosti vilja samrunaaðilar skilgreina markaðinn sem svo að undir hann falli markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis. Er markaðurinn þá ekki afmarkaður við þá aðila sem stunda útleigu sem meginstarfsemi eða hafa með höndum útleigu til ótengdra aðila. Aðilar sem leigja út atvinnuhúsnæði, hvort sem það telst til meginstarfsemi eða ekki, og aðilar sem leigja út atvinnuhúsnæði til tengdra aðila tilheyra því að mati samrunaaðila hinum skilgreinda markaði.

Mat Samkeppniseftirlitsins

Við skilgreiningu á þeim markaði eða mörkuðum er framangreindan samruna varðar telur Samkeppniseftirlitið rétt að byggja á þeirri skilgreiningu sem fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 45/2008 *Eignarhald Stoða Eignarhaldsfélags hf. (áður FL Group) í Landic Property ehf. og Þyrpingu hf.*, sbr. einnig ákvarðanir nr. 22/2010, 32/2013 og 12/2014, 23/2014, 10/2015, 5/2016, 13/2016, 9/2017, 27/2017 og 20/2018. Í þeim ákvörðunum hefur komið fram að eftirlitið líti svo á að útleiga á atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila sé sérstakur markaður í samkeppnisréttarlegum skilningi.¹

Að mati Samkeppniseftirlitsins kunna að vera forsendur til þess að skipta markaðnum fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis niður í frekari undirmarkaði, sbr. umfjöllun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þó ekki þörf á því að taka afstöðu til slíkrar skiptingar í þessu máli.

Mat samrunaaðila er að markaðurinn kunni að búa við samkeppnislegt aðhald frá eignamarkaðnum, þ.e. markaðnum fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila að atvinnuhúsnæði. Ætla má að verðbreytingar hjá annað hvort eigna- eða leigumarkaði fyrir atvinnuhúsnæði geti haft áhrif hvor á annan. Líta ber þó til þess að m.a. kostnaður, þörf á fjárbindingu og skortur á hentugum staðsetningum þegar atvinnuhúsnæði er keypt kann að útiloka þann möguleika fyrir stóran hluta fyrirtækja og þá einkum minni og meðalstór fyrirtæki og nýja keppinauta.

Með hliðsjón af gögnum málsins er afstaða Samkeppniseftirlitsins til markaðsskilgreiningar óbreytt og er markaðurinn sem um ræðir því markaðurinn fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila. Undir þessa skilgreiningu falla ekki fasteignafélög sem einvörðungu leigja út fasteignir til fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu eða fyrirtækja undir yfirráðum sömu aðila og fasteignafélögin sjálf. Rétt er þó að taka fram að Samkeppniseftirlitið kann í síðari málum að taka þessa skilgreiningu þjónustumarkaðar til endurskoðunar. Í því sambandi má nefna að fasteignir með tiltekna eiginleika kunna að tilheyra sérstökum samkeppnismörkuðum. Að svo stöddu er ekki tilefni til að taka endanlega afstöðu til þessa.

1.2 Landfræðilegur markaður.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að

¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur einnig skoðað markaðinn fyrir fasteignaþjónustu. Þeim markaði hefur framkvæmdastjórnin skipt niður í: (i) Þróun fasteigna, (ii) leigu fasteigna, (iii) umsjón fasteigna (þ.e. umsjón fasteigna fyrir þriðja aðila), (iv) eignarhald fasteigna þ.e. eignarhald, viðhald, rekstur og leiga fasteigna.

Þar að auki hefur framkvæmdastjórnin einnig fjallað um hvort hægt sé að skipta frekar niður fasteignaðjónustu geiranum eftir íbúðarhúsnæði annars vegar og atvinnuhúsnæði hins vegar.

Framkvæmdastjórnin hefur einnig haft í huga í fyrri tilvikum, án þess að taka endanlega afstöðu, frekari aðgreiningar, með tilliti til atvinnuhúsnæðis. Þannig hefur framkvæmdastjórnin haft til skoðunar að skipta þeim markaði eftir því hvort um sé að ræða: (i) skrifstofuhúsnæði, (ii) verslunarhúsnæði eða (iii) iðnaðarhúsnæði.

Að lokum hefur Framkvæmdastjórnin í fyrri tilvikum fjallað um, án þess að taka endanlega afstöðu, hvort að markaðir fyrir leigu og umsjón verslunarhúsnæðis ættu að vera skipt frekar niður, og þá í: (i) verslunarhúsnæði, þar með talið verslunarmiðstöðvar og verslunarkjarnar (e. retail parks) a.m.k. 8000 fermetra eða 10.000 fermetra og (ii) verslunarmiðstöðvar með einungis a.m.k. 8000 fermetra eða 10.000 fermetra. (Sjá ákvörðun M.8229 *Hammerson/Irish Life/ILAC Shopping Center.*)

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.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 32/2010 *Samruni Eikar Fasteignafélags hf. og SMI hf.* var hinn landfræðilegi markaður greindur niður í einstök sveitarfélög og eftir atvikum, eitt eða fleiri sveitarfélög sem mynda eitt atvinnu- eða búsetusvæði. Höfuðborgarsvæðið féll undir eitt atvinnu- og búsetusvæði og telst það einn og óskiptur markaður. Eignasafn HTO og FAST-2 er allt á höfuðborgarsvæðinu. Því er ljóst að mögulegra áhrifa samrunans á samkeppni gætir einungis á höfuðborgarsvæðinu.

Í þessu máli er það mat Samkeppniseftirlitsins að nægjanlega nákvæmt sé, í ljósi niðurstöðu málsins, að skilgreina markaðinn þar sem áhrifa gætir sem *leigu á atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu til ótengdra aðila*. Rök geta þó staðið til þess að skilgreina landfræðilega markaðinn þrengra. Þá er enn fremur rétt að áréttta að Samkeppniseftirlitið kann í síðari málum að taka þessa skilgreiningu landfræðilegs markaðar til endurskoðunar.

2. Áhrif samrunans

Kaup á HTO hafa áður komið til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 21/2014 *Kaup FAST-1 slhf. á HTO ehf.* var fallist á, með skilyrðum, kaup FAST-1 á öllu hlutafé í HTO af m.a. Íslandsbanka. FAST-1 hafði gert samning við VÍB, eignarstýringarþjónustu Íslandsbanka, um rekstur og vörslu eignasafns FAST-1. Samningi um rekstur eignasafnsins hafði síðan verið útvistað til Íslandssjóða, dótturfélags Íslandsbanka. Í kjölfar kaupa FAST-1 á HTO voru helstu eigendur fyrirtækisins lífeyrissjóðir og aðrir fagfjárfestar. Voru samrunanum sett tiltekin skilyrði til þess að bregðast við áhrifum hans á samkeppni. Var skilyrðunum einkum ætlað að tryggja sjálfstæði Fast-1 og HTO sem keppnauta.

Samruni þessa máls er framhald á þróun sem átt hefur sér stað undangengin misseri, þ.e.a.s. að þrjú stærstu fasteignafélögin á höfuðborgarsvæðinu taka, hvert í sínu lagi, yfir minni fasteignir og fasteignafélög. Þessi þrjú félög eru Reitir fasteignafélag hf., sem hefur yfir að ráða um 463.000 fermetrum af atvinnuhúsnæði², Eik fasteignafélag hf. sem hefur yfir að ráða um 278.000 fermetrum af atvinnuhúsnæði³ og Reginn sem hefur yfir að ráða 369.000 fermetrum af atvinnuhúsnæði í kjölfarið á samrunum þessa máls.

Í kjölfar samrunans heldur Reginn því stöðu sinni sem annað stærsta fasteignafélagið. Samanlagt er eignasafn fasteignafélaganna þriggja um milljón fermetrar á skilgreindum markaði þessa máls og í fyrri úrlausnum hefur samanlögð markaðshlutdeild þeirra verið talin um 70-80%. Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignaskrá Íslands eru nú rétt tæplega 7 milljónir fermetra af fokheldu og fullbúnu atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Þá er hægt að greina

² Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2018 *Samruni Reita fasteignafélags hf. og Vinlandsleiðar ehf.*

³ Sótt 4. júní 2018 á heimasíðu Eikar, sjá eftirfarandi slóð: <http://www.eik.is/eignasafn>

aukningu á fermetrum á seinasta hálfu árinu og því hægt að álykta að markaðurinn fari stækkandi.

Að öllu framangreindu virtu, og með hliðsjón af gögnum málsins, telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur til íhlutunar í þessu máli á grundvelli 17. gr. c. samkeppnislaga.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup Regins hf. á öllu hlutafé í FAST-2 ehf. og HTO ehf. fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson