

Samruni Símans hf. og Noona Iceland ehf.

I.	Samantekt	2
II.	Málavextir og málsmeðferð	2
III.	Samruninn og aðilar hans	4
IV.	Skilgreining markaða	7
1.	Vöru- og þjónustumarkaðir.....	8
1.1.	Sjónarmið samrunaaðila.....	8
1.2.	Sjónarmið hagaðila.....	13
2.	Landfræðilegur markaður.....	14
2.1.	Sjónarmið samrunaaðila.....	15
2.2.	Sjónarmið hagaðila.....	16
3.	Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins.....	16
V.	Samkeppnisleg áhrif samruna	25
4.	Sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samruna.....	25
4.1.	Sjónarmið samrunaaðila.....	25
4.2.	Sjónarmið hagaðila.....	26
5.	Almennt um 17. gr. c samkeppnislaga og tengd atriði.....	29
5.1.	Markaðsráðandi staða.....	31
5.2.	Samkeppni raskast „að öðru leyti með umtalsverðum hætti“.....	32
5.3.	Láréttir samrunar.....	34
5.4.	Lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar.....	36
6.	Markaðshlutdeild og markaðsstyrkur.....	40
6.1.	Markaður fyrir bókunarkerfi og tímabókunarþjónustu.....	41
6.2.	Markaður fyrir sölu- og afgreiðslukerfi.....	42
6.3.	Markaður fyrir markaðstorg.....	42
6.4.	Fjarskiptamarkaðir - farsímabjónusta og internettengingar.....	43
6.5.	Auglýsingamarkaðir – sjónvarps-, umhverfis- og vefauglýsingar.....	45
7.	Niðurstaða um samkeppnisleg áhrif.....	45
7.1.	Sambjöppun og möguleg myndun eða styrking á markaðsráðandi stöðu.....	46
7.2.	Önnur möguleg röskun á samkeppni, útilokunaráhrif.....	47
8.	Aðdragandi samrunans, kyrrstöðuskylða og upplýsingaskylda.....	49
9.	Samandregin niðurstaða um áhrif samrunans.....	51
VI.	Ákvörðunarorð	52



I. Samantekt

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til kaupa Símans hf. (hér eftir „Síminn“) á innlendum rekstri Noona Labs ehf. og Salescloud hf. með væntanlegu eignarhaldi félagsins á öllu hlutafé Noona Iceland ehf. (hér eftir sameiginlega „Noona“) sem stofnað hefur verið utan um reksturinn. Eins og rakið er ítarlega í ákvörðun þessari telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til íhlutunar vegna samrunans.
2. Möguleg ótímabær framkvæmd samrunans af hálfu Símans og Noona á meðan Samkeppniseftirlitið fjallaði um hann og möguleg ófullnægjandi upplýsingagjöf samrunaaðila til eftirlitsins er tekin til rannsóknar í sjálfstæðu stjórnslumáli. Fyrri bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 21/2024 frá 12. júlí 2024 um að aðilar virði kyrrstöðuskyldu og láti af framkvæmd samrunans m.a. með sameiginlegri markaðssetningu, sem framlengd var hinn 9. ágúst 2024, fellur hins vegar niður með ákvörðun þessari.

II. Málavextir og málsmeðferð

3. Þann 4. júlí 2024 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Símans á Noona samkvæmt gerðum kaupsamningi dags. 7. júní 2024. Meðfylgjandi tilkynningunni var styttri samrunaskrá í samræmi við ákvæði 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 en tekið fram af hálfu tilkynnanda Símans að tilkynningin innihéldi þrátt fyrir það þær upplýsingar sem ættu að koma fram í fullbúinni samrunatilkynningu að mati félagsins, sbr. 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga.
4. Í aðdraganda tilkynningar eða fyrri hluta júní 2024 átti Síminn í samskiptum við Samkeppniseftirlitið, óskaði eftir fundi og athugasemdum eftirlitsins um væntanlega samrunatilkynningu. Varð Samkeppniseftirlitið við þeirri beiðni. Síminn batt enda á þau samskipti með innsendingu samrunaskrár. Efnislegar forviðræður í aðdraganda samrunarannsóknar um markaðsskilgreiningar, möguleg áhrif samrunans, og önnur sambærileg atriði eða álitæfni fóru því ekki fram í málinu.
5. Á meðan samskipti Samkeppniseftirlitsins og Símans stóðu yfir í upphafi samrunamálsins barst eftirlitinu erindi frá Dineout ehf. (hér eftir „Dineout“) með kröfu um töku bráðabirgðaákvörðunar vegna sennilegs brots Símans og Noona á banni við að framkvæma samrunann á meðan fjallað er um hann eða með öðrum orðum kyrrstöðuskyldu samkeppnislaga, sbr. 3. mgr. 17. gr. a laganna. Erindi Dineout var sent Símanum og Noona til umsagnar og andmæla, og sjónarmið félaganna send Dineout aftur til umsagnar. Hinn 12. júlí 2024 tók Samkeppniseftirlitið bráðabirgðaákvörðun nr. 21/2024 enda skilyrði a- og b-liðar 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga talin uppfyllt. Var Símanum og Noona gert að láta af allri markaðssetningu með vísan til eða á grunni samruna fyrirtækjanna, og þeim gert að virða kyrrstöðuskyldu samkeppnislaga.
6. Tilkynning um samrunann að virtum fylgiskjölum var talin fullnægjandi frá 4. júlí 2024 og hófu þá frestir til rannsóknar áhrifum samrunans að liða 5. júlí. Við rannsókn Samkeppniseftirlitsins komu þó í ljós atriði sem hefði átt að fjalla um en skorti í samrunaskrá, fullyrðingar sem Síminn þurfti að leiðrétta, og rangfærslur um aðdraganda samrunans, líkt og nánar verður fjallað um síðar í ákvörðuninni.
7. Framangreind atriði töfðu meðferð samrunamálsins hjá Samkeppniseftirlitinu. Fjallað er stuttlega um þessi atriði í kafla 8 í ákvörðuninni. Möguleg brot samrunaaðila á kyrrstöðuskyldu



og upplýsingaskyldu er annars ekki til úrlausnar í samrunamálinu, en koma þess í stað til skoðunar í sjálfstæðu stjórnáslumáli samkvæmt mögulegri síðari ákvörðun eftirlitsins.

8. Samkeppniseftirlitið gaf hagsmunaaðilum færi á því að koma að umsögnum vegna samrunans og um möguleg áhrif hans á samkeppni í júlí og ágúst sl. Þeir hagsmunaaðilar sem fengu kost á umsögn voru Dineout, Nova, Sýn, Hringdu, Hringiðan, Advania, Origo, Regla, DK hugbúnaður, LS retail, Abler, Teya,¹ Rapyd, Fjárflæði, Datastream, Pei, LED birting, Netgíró, Go do, Kvika (Aur, Straumur), Aton, Birtingarhúsið, Brandenburg, Bestun, Ennemm, Hvíta húsið, HN markaðssamskipti, og Pipar TBWA. Sjö fyrirtæki skiluðu inn efnislegum sjónarmiðum um samrunann. Gerðu sumir umsagnaraðilar töluverðar athugasemdir við samrunann. Verða þær athugasemdir og umsagnir reifaðar í ákvörðuninni.
9. Þann 8. ágúst 2024 var samrunaaðilum tilkynnt að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Í upphafsrensókn málsins hafði Samkeppniseftirlitið aflað sjónarmiða og upplýsinga frá hagaðilum en öflun umsagna stóð enn yfir og fyrirséð að framlengja þyrfti umsagnarfrest. Samkeppniseftirlitið taldi einnig fyrirbyggjandi gögn gefa tilefni til frekari rannsóknar á áhrifum samrunans. Þá var markaðsstyrkur á mörkuðum málsins ekki áætlaður í samrunaskrá í öllum tilvikum eða miðað við víðtæka afmörkun sem rannsaka þyrfti, ekki fjallað um samkeppnisaðstæður á tengdum mörkuðum, og m.a. vegna þessa væri óljóst hvaða áhrif samruninn kynni að hafa á samkeppni.
10. Þá kom fram í innanhússgögnum að sameinað fyrirtæki Símans og Noona hygðist upp á margvíslega vöndun og myndun vistkerfis með breiðu vöruframboði sameinaðs fyrirtækis, sem getur m.a. bent til yfirfærslu markaðsstyrks frá einu sviði til annars og leitt til aðgangshindrana á samkeppnismarkaði, sem og ýmis áform fyrirtækisins um breytta starfsemi og markaðssetningu með vörur Noona.
11. Frekari rannsókn á samrunanum í kjölfar tilkynningar til aðila um nauðsynlega framhaldsrannsókn fór fram með hefðbundnum hætti í ágúst, september, október og nóvembermánuði. Fólst hún m.a. í athugun á aðstæðum samkeppni á viðkomandi mörkuðum, stöðu samrunaaðila og keppinauta, hvort samruninn myndi raska samkeppni með umtalsverðum hætti í skilningi 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga, og yfirferð og úrvinnslu gagna til þess að varpa ljósi á framangreind atriði.
12. Samkeppniseftirlitið aflaði gagna frá Fjarskiptastofu síðari hluta ágústmánaðar 2024 um stöðu fyrirtækja á fjarskiptamarkaði samkvæmt tölfræði Fjarskiptastofu. Var það m.a. vegna áforma sameinaðs fyrirtækis samkvæmt málsgögnum um að bjóða sameiginlega m.a. fjarskipti og aðra þjónustu Símans með þeirri þjónustu sem Noona og Salescloud bjóða til viðskiptamanna.
13. Þann 4. september 2024 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum gögnum frá Símanum, annars vegar innanhússgögnum sem lágu til grundvallari kaupverði og verðmati Símans á Noona og Salescloud, og hins vegar afrit af kauptilboðum sem síðar leiddu til samkomulags um viðskiptin. Síminn svaraði upplýsingabeiðninni hinn 6. september 2024 með svarbréfi og fylgiskjali um verðmat félagsins á Noona.
14. Þann 25. september 2024 átti Samkeppniseftirlitið fjarfund með lögmanni Símans í kjölfar beiðni þess efnis til að ræða stöðu samrunamálsins.
15. Þann 2. til 4. október 2024 aflaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða hjá hagsmunasamtökum fyrirtækja sem tilheyra hópi viðskiptamanna Noona og Salescloud, nánar tiltekið hjá

¹ Félag í samstæðu Teya er eitt af hluthöfum Noona Labs ehf.



fyrirsvarsmönnum Samtaka verslunar og þjónustu - SVP, Samtaka fyrirtækja í ferðabjónustu – SAF, og Félagi hársnyrtimeistara og sveina, sem og hjá einstaka viðskiptamönnum.

16. Þá næst, eða þann 9. október 2024, aflaði Samkeppniseftirlitið frekari upplýsinga og gagna hjá Símanum með annarri gagnabeiðni í bréfi, þar sem annars vegar var óskað eftir upplýsingum um mögulega sjálfstæða innkomu félagsins á markað fyrir bókunarkerfi eða hugbúnað í bókunarþjónustu, í samkeppni við félög eins og Noona eða Dineout. Hins vegar óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afriti af öllum innanhússgögnum síðastliðin tvö ár varðandi hugsanleg áform fyrirtækisins um að hefja eða auka starfsemi á markað fyrir bókunarkerfi. Svar Símans barst sama dag með tölvupósti.
17. Þann 15. október 2024 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari gögnum og upplýsingum í upplýsingabeiðni sinni til samrunaaðila. Hjá Símanum óskaði stofnunin m.a. eftir innanhússgögnum um breytingar og stækkunaráform vegna Símans Pay, innanhússgögnum í formi samskipta eftir tilteknum leitarorðum, og afritum af fundargerðum stjórnar Símans á tilteknu tímabili. Hjá Noona óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum og svörum við ítarlegum spurningalista um starfsemi félagsins og áform þess, og einnig óskað eftir tilteknum innanhússgögnum.
18. Þann 18. október 2024 óskaði Síminn með tölvupósti eftir rökstuðningi um nauðsyn umbeðinna gagna og upplýsinga fyrir rannsóknina, sem og frekari upplýsinga að hverju rannsóknin beindist. Samkeppniseftirlitið svaraði fyrirspurninni sama dag með tölvupósti. Síminn óskaði eftir og fékk viðbótarfrest til 23. október. Í svarbréfi Símans 23. október bar félagið því við að gagnaöflunin væri í andstöðu við lög og fyrirtækinu væri því ekki skylt að verða við beiðninni. Samtímis afhenti Síminn umbeðin gögn og upplýsingar.
19. Umbeðin gögn og upplýsingar ásamt svarbréfi við fyrrnefndri gagnabeiðni bárust frá Noona hinn 22. október 2024.
20. Þann 23. október 2024 átti Samkeppniseftirlitið í samráði við samrunaaðila um mögulega viðbótargagnaöflun hjá viðskiptavinum Noona fyrir bókunarlausn og sölukerfi félagsins. Sjónarmið samrunaaðila bárust 24. október sl.
21. Til viðbótar framangreindu var Samkeppniseftirlitið í tölvupóstamskiptum við Noona dagana 18. til 28. október 2024 þar sem tilteknum spurningum um starfsemi og áform Noona og Salescloud á mörkuðum málsins var beint til félagsins og bárust svör frá félaginu á sama tímabili. Samtímis og í kjölfarið hélt áfram úrvinnsla og yfirferð á málgögnum, þ.m.t. umfangsmiklum innanhússgögnum.
22. Samkeppniseftirlitið átti jafnframt í öðrum samskiptum við samrunaaðila, eftirlitsaðila, hagaðila og keppinauta, auk hefðbundinnar rannsóknar með úrvinnslu málgagna.

III. Samruninn og aðilar hans

23. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða að það nái yferráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Í fyrirliggjandi máli eru kaup Símans á innlendum rekstri Noona og Salescloud samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Síminn hf.



24. Síminn er eitt stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins. Félagið framleiðir og selur margvíslega fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu bæði um fastlínu og farnet, aðallega í smásölu til einstaklinga og fyrirtækja. Síminn er jafnframt skráður fjölmiðill og eigandi slíkra fjölmiðla. Þá er Síminn samhlíða þessu starfandi á auglýsingamarkaði, m.a. fyrir sjónvarpsauglýsingar og umhverfisauglýsingar. Þá hefur Síminn eftir sölu innviðafyrirtækisins Mílu hf. staðið í töluverðum breytingum á starfsemi sinni undanfarin misseri, m.a. yfirtöku annarra fyrirtækja eða reksturs, þannig fjölgað tekjustoðum á sviðum þar sem félagið var ekki starfandi áður.
25. Á auglýsingamarkaði og þá einkum í áður nefndum umhverfisauglýsingum er Síminn í dag eigandi Billboard ehf., BBI ehf. og Dengsa ehf. sem eiga og reka auglýsingaskilti aðallega á höfuðborgarsvæðinu. Þá starfrækir Síminn stafrænu greiðslulausnina Síminn Pay, gefur út rafræn greiðslukort undir nafni Símans Léttkorts, og stundar lánstarfsemi með veitingu neyslu- eða neytendalána undir vörumerkinu Síminn Léttkaup. Í smáforriti og á markaðstorgi Símans Pay selur Síminn einnig ýmsar vörur og hefur milligöngu um sölu vara, til að mynda í vefverslun sinni Torgið í Símanum Pay, kemur á framfæri tilboðum og tilboðsmiðum fyrirtækja og veitingastaða á sama stað, og hefur milligöngu um sölu skyndibita á sama markaðstorgi undir Síminn Pay Mathöll. Loks veitir Síminn greiðsluþjónustu fyrir bílastæði á gjaldskyldum svæðum á Símanum Pay Staði í samnefndu smáforriti. Helstu eigendur Símans samkvæmt hluthafalista eru Stoðir hf. og lífeyrissjóðir.

Noona Labs ehf. og Salescloud ehf.

26. Noona Iceland ehf. er nýstofnað félag í eigu Noona Labs ehf. en í kjölfar samrunans verður Síminn eigandi fyrrnefnda félagsins sem mun halda utan um hinn keypta innlenda rekstur Noona og Salescloud líkt og greinir í samrunaskrá.
27. Noona Labs er hugbúnaðarfyrirtæki sem á og rekstur samnefnt markaðstorg, bókunar- og sölukerfi auk þess að bjóða uppá netsölu og sjálfsafgreiðslulausnir fyrir fyrirtæki. Lausnir Noona séu að sögn samrunaaðila notaðar af fjölmörgum viðskiptavinum hérlandis og í 18 öðrum löndum. Helstu viðskiptavinir fyrirtækisins séu hárgreiðslustofur, snyrtistofur, bifvélaverkstæði, kírópraktorar og tannlæknar svo eitthvað sé nefnt, en lausn félagsins í tímabókunum geti nýst í hvers kyns þjónustustarfsemi að sögn félagsins.
28. Salescloud ehf. sé sömuleiðis hugbúnaðarfyrirtæki sem sérhæfi sig í þróun og rekstri á stafrænum afgangslausnum fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki samkvæmt samrunaskrá. Helstu viðskiptavinir þess séu til að mynda veitingastaðir að sögn aðila. Af gögnum málsins má sjá að Salescloud er helst starfandi á markað fyrir sölukerfi líkt og nánar verður fjallað um síðar í ákvörðuninni. Noona Labs ehf. festi kaup á Salescloud ehf. og tók yfir fyrirtækið í byrjun árs 2024 samkvæmt samrunaskrá en tilkynnt var opinberlega um viðskiptin 27. febrúar 2024.²

Nánar um samrunann

29. Með kaupsamningi sem undirritaður var þann 7. júní sl. skuldbatt Síminn sig til að kaupa 100% útgefins hlutafjár í Noona Iceland ehf, með þeim skilmálum sem þar greinir. Felst nánar tiltekið í kaupsamningnum að Síminn kaupir allt hlutafé í nýstofnuðu félagi, Noona Iceland, af Noona Labs líkt og greinir í samrunaskrá. Fyrirhugað sé að samþætta lausnir Noona Labs og Salescloud, en í dag bjóði fyrirtækin upp á bókunarkerfi fyrir þjónustuaðila, sölukerfi, gjafabréfalausnir, sjálfsafgreiðslulausnir, netsölulausnir, vefsíður og fleira líkt og greinir í samrunaskrá. Þá á og rekur Noona einnig markaðstorg sitt á vef og í smáforriti félagsins en markaðstorgið gegnir hlutverki vettvangs og viðmóts fyrir neytendur til þess að finna söluaðila

² Líkt og áður greindi verður fjallað um Noona og Salescloud sameiginlega sem „Noona“ í ákvörðun þessari.



og framkvæma tímabókanir sem tengjast í bókunar- og sölukerfi félagsins hjá viðkomandi söluaaðilum.

30. Líkt og aðilar greina frá í samrunaskrá hefur Noona Iceland hefur ekki tekið til starfa en eftir fyrirhugaðan samruna muni félagið auk framangreinds [

]³ að sögn samrunaaðila.

31. Markmið Noona Labs með samrunanum sem seljanda og með sölu á innlendum rekstri Noona Labs og Salescloud sé að fjármagna áframhaldandi vöruþróun og sókn á erlendum markaði.
32. Með kaupum Símans á innlendri starfsemi Noona Labs og SalesCloud gefist Símanum tækifæri að sögn félagsins til þess að auka þjónustuframboð fyrirtækisins enn frekar. Þannig telji Síminn að með kaupunum muni samstæðan styrkja sig enn frekar sem eitt öflugasta stafræna þjónustufyrirtæki landsins, en fyrirhugað sé að reka Símann Pay og Noona Iceland saman með það að markmiði að bjóða viðskiptavinum beggja fyrirtækja upp á enn betri þjónustu og upplifun. Eftir samrunann stefni Síminn á að auka þjónustustig innlendrar starfsemi Noona Labs og Salescloud í gegnum Noona Iceland, m.a. með því að tengja þá þjónustu sem félögin bjóða upp á enn frekar saman auk þess að samþætta þjónustuna við lausnir Símans Pay. Jafnframt er fyrirhugað að stórauка markaðssetningu á vöruframboði félaganna og breyta viðskiptamódelinu með lágu leyfisgjaldi og valkvæðum virðisaukandi þjónustum.
33. Þá virðist Síminn sjá möguleika í milligöngu um færsluhirðingu, [

34.

]⁴ að sögn félagsins.

35. Í stuttu máli og samandregið felur samruninn því í sér sameiningu Símans, Noona og Salescloud hérlendis, og markar hann því innkomu Símans á markað fyrir bókunarkerfi, markað fyrir sölu-

³ Trúnaðarmál – allar upplýsingar innan hornklofa eru brottfelldar vegna trúnaðar.

⁴ Trúnaðarmál.



og afgreiðslukerfi, markar innkomu eða eftir atvikum vöxt á markaði fyrir markaðstorg, sér í lagi markaðstorg sem tengjast bókunarkerfum og bjóða upp á tímabókanir hjá söluaðilum, og loks felur samruninn sennilega í sér nýja stöðu Símans að minnsta kosti sem milliliðar söluaðila gagnvart greiðsluþjónustuveitendum á markaði fyrir færsluhirðingu þótt slíkt kunni að vera óútfært en fjallað er um í málsgögnum og samrunaskrá.

IV. Skilgreining markaða

36. Verður þá fjallað um niðurstöðu rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á samruna Símans og Noona. Fyrst verður fjallað um skilgreiningu viðkomandi markaða í þessum hluta ákvörðunarinnar, og þá næst um möguleg áhrif samrunans á samkeppni. Fjallað er um alla helstu þætti rannsóknar og samrunamats Samkeppniseftirlitsins í sérstökum undirköflum undir mörkuðum og svo undir samkeppnislegum áhrifum samrunans.
37. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
38. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendra lagaframkvæmd og í EES/ESB-samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjórnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Hins vegar verður ávallt að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.⁵ Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmætar væntingar.⁶
39. Í kafla 7 í viðauka I við reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum segir m.a. svo um skilgreiningu á mörkuðum:

⁵ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, *The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the *IBM judgment*. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time.

Moreover, in the course of any decision applying Article 86 of the Treaty, the Commission must define the relevant market again and make a fresh analysis of the conditions of competition which will not necessarily be based on the same considerations as those underlying the previous finding of a dominant position.“

⁶ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 7. maí 2009 í máli nr. T-151/05, *NVV gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 136: „It should first be recalled that, according to case-law, although the Commission must give an account of its reasoning if a decision goes appreciably further than the previous decision-making practice (*Case 73/74 Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and Others v Commission* [1975] ECR 1491, paragraph 31), economic operators have no grounds for a legitimate expectation that a previous decision-making practice, that is capable of being varied when the Community institutions exercise their discretion, will be maintained (see *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 512, and the case-law cited therein). In particular, the applicants cannot have entertained such a legitimate expectation on the ground that the Commission had defined markets in a particular way in a previous decision, since the Commission – and, a fortiori, the Court – is not bound by the findings made in such a decision (see, to that effect, *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 514).“



„Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir vörur og/eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngubjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar. Markaður er sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgöngubjónustu, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgöngubjónusta 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 staðgöngubjónusta, samkeppnisstöðu, verði, verðsveiflum vegna eftirspurnar eða öðrum þáttum sem máli skipta við skilgreiningu á markaðnum.”

40. Í reglunum um tilkynningu samruna er landfræðilegur markaður skilgreindur svo:

„Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða 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 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 þessu svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur.“

41. Í næstu undirköflum verður fjallað um skilgreiningu markaða þessa máls, annars vegar vörumarkaði og hins vegar landfræðilega markaði. Í upphafi hvors kafla er gerð grein fyrir sjónarmiðum samruna- og umsagnaraðila.

1. Vöru- og þjónustumarkaðir

42. Verður þá næst fjallað um skilgreiningu vöru- og þjónustumarkaða, þar sem áhrifa gætir af samruna Símans og Noona. Fyrst verður fjallað um sjónarmið samrunaaðila um markaðsskilgreiningar og þær vörur og þjónustur sem samruninn varðar. Þvíá næst verða reifaðar umsagnir hagsmunaaðila um sömu atriði eftir því sem við á, og síðast fjallað um mat Samkeppniseftirlitsins á því hvernig beri að afmarka og skilgreina þjónustumarkaði málsins.

1.1. Sjónarmið samrunaaðila

43. Í samrunaskrá skilgreina samrunaaðilar og fjalla um fjölda markaða, nánar tiltekið fjarskiptamarkað, markað fyrir auglýsingar í sjónvarpi, markað fyrir umhverfisauglýsingar, markað fyrir greiðslulausnir, markað fyrir útlán til einstaklinga, markað fyrir bókunarkerfi, markað fyrir markaðstorg (e. marketplace services), markað fyrir sölukerfi (e. POS, point of sale), markað fyrir netsölu- og sjálfsafgreiðslulausnir, og markað fyrir leigu og sölu vélbúnaðar. Af umfjöllun um markaði þar sem áhrifa gætir og um áhrif samrunans síðar í samrunaskrá má þá sjá að helsta áhersla aðila á er markað fyrir bókunarkerfi, markaðstorg, sölukerfi, og auglýsingar.

Fjarskipti

44. Líkt og áður hefur komið fram og samrunaaðilar reifa í samrunaskrá starfar Síminn á fjarskipta- og sjónvarpsmörkuðum, en fyrirtækið veiti heildstætt framboð fjarskipta, þ. á m. farsímabjónustu, talsímabjónustu og internetþjónustu ásamt fjölbreyttri afþreyingu fyrir heimili



og fyrirtæki með sjónvarpsþjónustu sinni. Þannig byggja samrunaaðilar á því að áhrifa samrunans muni ekki gæta á þessum mörkuðum í skilningi samkeppnislaga, enda starfsemi Noona að engu leyti tengd inn á framangreinda fjarskiptamarkaði. Líkt og greinir í samrunaskrá telja aðilar þannig umrædda fjarskiptamarkaði til skyldra markaða eða jafnvel markaða þar sem aðilar starfi en áhrifa samrunans gæti ekki.

Auglýsingar

45. Í samrunaskrá kemur fram að Síminn starfi að auki á markaði fyrir sölu auglýsinga í sjónvarpi. Þá hafi Síminn nýlega tekið yfir félögin BBI ehf., Billboard ehf. og Dengsa ehf. en félög þrjú starfi á innlendum auglýsingamarkaði, nánar tiltekið á markaði umhverfisauglýsingar og sjái um uppsetningu og rekstur auglýsingaskjána og skilta um landið, aðallega á höfuðborgarsvæðinu. Að auki séu félögin með samninga við nokkur sveitarfélög um rekstur biðskýla og auglýsingastanda.
46. Að sögn samrunaaðila hafi Samkeppniseftirlitið fjallað um tengsl framangreindra undirmarkaða í auglýsingastarfsemi en þannig hafi eftirlitið komist að þeirri niðurstöðu að auglýsingar í mismunandi tegundum fjölmiðla, t.d. ljósvaka- og prentmiðlum, tilheyri almennt ekki sama samkeppnismarkaðinum og þannig hafi stofnunin í fyrri úrlausnum skilgreint sérstakan markað fyrir auglýsingar í mismunandi tegundum fjölmiðla, þ.e. dagblöðum, sjónvarpi, vefmiðlum og útvarpi. Hefur þessu til stuðnings m.a. verið vísað til ólíks eðlis auglýsinganna, mismunandi verðlagningar, mismunandi kostnaðar við auglýsingagerð og til þess að auglýsendur kjósi að auglýsa í fleiri en einni tegund miðla. Vísa samrunaaðilar til þess að Samkeppniseftirlitið hafi fallist á það að annars vegar markaður fyrir umhverfisauglýsingar og hins vegar markaður fyrir sölu auglýsinga í sjónvarp séu tveir aðskildir markaðir.
47. Þá vísa aðilar til þess að framkvæmdastjórn ESB hafi í fyrri málum jafnframt litið til í fyrsta lagi auglýsinga í sjónvarpi, í öðru lagi auglýsinga í vefmiðlum og í þriðja lagi umhverfisauglýsinga sem aðgreindra markaða. Miðað við fyrri skilgreiningar Samkeppniseftirlitsins og framkvæmdastjórnar ESB er þannig engin skörun á starfsemi Noona Iceland og starfsemi Símans eða dótturfélaganna þriggja á þeim undirmörkuðum auglýsingamarkaðar sem þau starfa. Telja samrunaaðilar því ekki þörf á frekari umfjöllun um umrædda auglýsingamarkaði, enda felli þeir auglýsingamarkaði í samrunaskrá raunar til skyldra markaða eða markaða þar sem áhrifa samrunans gæti ekki.
48. Í gegnum markaðstorg sitt starfi Noona að auki að takmörkuðu leyti á afmörkuðum undirmarkaði fyrir sölu auglýsinga á netmiðlum, en að mati samrunaaðilar sé markaður fyrir markaðstorg að e-u leyti skyldur framangreindum undirmarkaði auglýsingamarkaðar, þar sem fyrirtæki sem nýti markaðstorgið geti komið sér enn frekar á framfæri með því að kaupa auglýsingar þar inni. Mjög lítil hluti tekna Noona hafi aftur á móti komið frá sölu auglýsinga á markaðstorginu. Nánar er fjallað um markað fyrir markaðstorg síðar í þessum kafla ákvörðunarinnar.

Greiðslulausnir og útlán til einstaklinga

49. Um markað fyrir greiðslulausnir taka samrunaaðilar fram að Síminn Pay ehf., dótturfélag Símans starfi á sviði greiðslulausna sem og í útlánum til einstaklinga.
50. Um starfsemi samrunaaðila og sameinaðs fyrirtæki á þessum mörkuðum segir í samrunaskrá að Síminn Pay appinu sé hægt að borga með öruggum hætti og dreifa greiðslum í allt að 36 mánuði, en appið virki fyrir öll fjarskiptafyrirtæki og banka, og fyrir öll íslensk debet- og kreditkort. Viðskiptavinir geti einnig að sögn samrunaaðila sótt um svokallað Léttkort Pay, sem sé ný



tegund greiðslukorts sem bjóði upp á aukinn sveigjanleika. Í gegnum Símann Pay appið sé að auki boðið upp á Léttkaup þar sem viðskiptavinurinn sækir um sérstakt Léttkaupskort og greiði með því hjá söluaðilum, en með Léttkaupum sé hægt að fresta greiðslu í 14 daga og dreifa greiðslum í allt að 36 mánuði. Þá bjóði Síminn Pay einnig upp á fyrirtækjakort og svokallaðar rafrænar beiðnir, en Síminn Pay appið haldi utan um útgáfu rafrænna beiðna og með því öðliast fyrirtæki betri yfirsýn yfir stöðu slíkra beiðna að sögn samrunaaðila, auk þess sem stjórnendur geti stillt í kerfinu hvaða starfsmenn geti tekið út með rafrænum beiðnabókum eins og fram kemur í samrunaskrá.

51. Um skilgreiningu á markaði fyrir útlán til einstaklinga byggja samrunaaðilar á víðri skilgreiningu og í ljósi aðferðafræði samrunaaðila við áætlun á markaðsstyrk Símans í útlánunum skilgreina þeir markaðinn með þeim hætti að undir hann falli öll útlán til einstaklinga hérlendis, hvort sem er neyslulán eða húsnæðislán. Samrunaaðilar byggja á því að það hafi ekki áhrif á úrlausn málsins hvort sem markaðurinn sé skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir útlán til einstaklinga, eða honum skipt í einstaka undirmarkaði (virðist þar eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst átt við mögulegan markað fyrir smærri neytendalán eða neyslulán til þess að fjármagna og fresta greiðslum fyrir kaup á vörum hjá smásölufyrirtækjum). Í því samhengi byggja samrunaaðilar á því víðari eða þrengri markaðsskilgreining hafi ekki þýðingu þar sem lánastarfsemi Símans Pay sé smá í sniðum í samanburði við starfsemi keppinauta þeirra á lánamarkaði, einkum lánastarfsemi stóru viðskiptabankanna þriggja.

Markaðstorg (e. marketplace)

52. Þá skilgreina aðilar markað fyrir markaðstorg (e. marketplace services market), en markaðstorg Noona sé eini hluti rekstur Noona sem Síminn sé að kaupa sem snúi að hinum almenna neytenda. Markaðstorgið sé stafrænt vefsvæði og smáforrit („app“) þar sem neytendur geti fundið framboð ýmissar þjónustu á einfaldan máta. Í gagnaöflun og rannsókn Samkeppniseftirlitsins var þessum vettvangi einnig lýst sem „platform“. Þar myndist því vettvangur sem tengi saman neytendur og fyrirtæki, en bæði vefsvæðið og appið séu ókeypís í notkun fyrir almenning. Til þess að fyrirtæki geti boðið upp á tímabókanir fyrir þjónustu sína í gegn um Noona markaðstorgið (hvort sem það er vefsvæðið eða appið) þurfi þau að vera áskrifendur að bókunarkerfi Noona í hugbúnaðinum Noona HQ, að sögn samrunaaðila.
53. Að sögn samrunaaðila hafi framkvæmdastjórn EB tekið fram að rafræn markaðstorg þjóni a.m.k. tveimur aðskildum viðskiptamannahópum; þannig séu slík markaðstorg tvíþætt, annars vegar fyrir kaupendur þjónustu (neytendur) og hins vegar fyrir seljendur þjónustu. Þessir tveir hópar viðskiptamanna hafi ólík not fyrir rafræn markaðstorg, og aðrir möguleikar séu ekki endilega þeir sömu fyrir þessa hópa. Þá benda samrunaaðilar á að í máli nr. AT.40462 – *Amazon Marketplace* og máli nr. AT.40703 – *Amazon Buy Box*, þannig að þeirri frumniðurstöðu að í ljósi þess munar sem er á neytenda og seljenda hlið markaðstorga væri um sitthvorn markaðinn að ræða.
54. Að samrunaaðilar telja þeir ekki skipta máli hvort sem umræddur markaður sé skilgreindur sem einn og sami markaðurinn, eða tveir aðskildir markaðir frá sjónarhóli söluaðila annars vegar og neytenda hins vegar, enda einkennast báðar hliðar af töluverðri samkeppni að mati Símans og Noona. Að sögn samrunaaðila starfi risastór fyrirtæki á mörkuðum fyrir markaðstorg og það liggi í augum uppi að þeirra mati að markaðshlutdeild Noona á þeim markaði sé verulega takmörkuð. Í samrunaskrá tilgreina aðilar keppinauta í markaðstorgum og nefna þar sem dæmi fyrirtækin Yelp, TripAdvisor, Google og Google Maps, sem eigi og reki nokkur af stærstu markaðstorgum heims þegar komi að milligöngu um þjónustu söluaðila. Þá telja samrunaaðilar



einnig rétt að nefna TikTok og Instagram, þar sem sífellt fleiri neytendur noti þessa miðla til að finna hina ýmsu þjónustu, ásamt innlendum markaðstorgum, svo sem DineOut og Ja.is.

Bókunarkerfi

55. Samrunaaðilar skilgreina markað fyrir bókunarkerfi og fjalla um markaðinn út frá þeirri þjónustu sem samrunaaðilar veita á þessu sviði, nánar tiltekið af hálfu Noona. Að sögn samrunaaðila hjálpi bókunarkerfið Noona HQ fyrirtækjum að halda utan um bókanir á þeirri þjónustu sem þau veita, hvort sem um er að ræða tímabókun hjá starfsmanni, til að mynda í hárgreiðslu eða sjúkrahjálfun eða tímabókun hjá þjónustuveitanda, til að mynda bókun á ljósabekk eða í dekkjaskipti. Með bókunarkerfinu gefist fyrirtækjum, verktökum og stofnunum færi á því að hámarka nýtingu þjónustueininga sinna, m.a. með notkun bókunarreglna.
56. Samrunaaðilar fá ekki séð að markaður fyrir bókunarkerfi hafi verið skilgreindur sérstaklega hér á landi eða af hálfu framkvæmdastjórnarinnar, en samrunaaðilar telji þó ljóst að ekki beri að skilgreina þennan markað þröngt, enda hafi það sýnt sig í framkvæmd að aðilar sem starfrækja bókunarkerfi fyrir afmarkaða þjónustu geta með lítilli fyrirhöfn gert breytingar á bókunarkerfi sínu og aðlagð það þannig að í boði verði fleiri þjónustubættir. Í samrunaskrá nefna aðilar sem dæmi að Noona hafi nýverið hafið að taka við borðabókunum á veitingastaði í gegnum bókunarkerfi sitt og viðmót. Þá hafi Dineout nýlega bætt veislusölum við sitt bókunarkerfi auk þess sem fyrirtækið hafi tilkynnt að það hyggist hefja að bjóða upp á tímabókanir á hárgreiðslustofum, snyrtistofum o.fl. í náinni framtíð.
57. Í samrunaskrá byggja samrunaaðilar einnig á því að stórir aðilar eins og Booking hafi jafnframt nýlega bætt við pöntunum á flugi og annarri afþreyingu. Þannig telji samrunaaðilar að skilgreina megi markaðinn fyrir bókunarkerfi þannig að hann nái til allrar þjónustu sem hægt sé að bóka á netinu. Þó greina mætti markaðinn að verulega takmörkuðu leyti í undirmarkaði út frá eftirspurnarstaðgöngu, s.s. undirmarkað fyrir gistiþjónustu, flug o.s.frv., byggja samrunaaðilar á því að lögmál framboðsstaðgöngu leiði til þeirrar niðurstöðu að um einn og sama markaðinn sé að ræða en með því eigi samrunaaðilar við að eigin sögn, að aðilar sem í dag reki bókunarkerfi fyrir e-n tiltekinn mögulegan undirmarkað eingöngu, s.s. hótélbókanir eða veitingaþjónustu, geti á tiltölulega auðveldan hátt útvíkkað þá þjónustu til fleiri mögulegra undirmarkaða (fyrir aðrar tegundir þjónustu).

Sölu- og afgreiðslukerfi (e. POS, point of sale)

58. Um markað fyrir sölukerfi sem samrunaaðilar skilgreina takar þeir fram að Noona starfi á slíkum markaði þar sem sem bæði Noona Labs og Salescloud hafa boðið uppá í slíkar lausnir eða hugbúnaðakerfi í vörufurboði sínu. Með sölukerfum gefist fyrirtækjum kostur á að halda utan um sölu á vörum og þjónustu, en bæði geti verið um að ræða sölu á þjónustu sem tengd sé bókunum sem komi í gegnum bókunarkerfi Noona sem og sölu annarra ótengdra fyrirtækja sem noti sölukerfin án þess að vera með bókunarkerfið. Slík sölukerfi séu að sögn samrunaaðila í mörgum tilvikum tengd annað hvort greiðsluposum eða einhvers konar netsölu- eða sjálfsafgreiðslulausnum. Þannig sé sölukerfum Noona ætlað að vera samþætt og tryggja hnökralausa færsluvinnu ásamt því að styðja ýmsar greiðsluaðferðir líkt og kredit/debetkort og Teya POS link, sem og netsölulausnir Noona og SalesCloud sem keyrðar séu áfram af færsluhirðingu Teya og annarra færsluhirða, eins og fram kemur í samrunaskrá.
59. Samrunaaðilar taka fram að þeir geti ekki séð að markaður fyrir sölukerfi hafi verið skilgreindur sérstaklega hér á landi eða af hálfu framkvæmdastjórnarinnar, en hins vegar liggi fyrir að á markaðinum ríki gríðarleg samkeppni að þeirra mati, bæði innlend sem og erlend. Því telji



samrunaaðilar að ekki sé þörf á að skilgreina nánar hvort markaður sölukerfa verði talinn einn stór heildarmarkaður eða skiptist í fleiri undirmarkaði, þar sem hlutdeild Noona á markaðnum sé hverfandi að þeirra sögn.

Netsölulausnir, vefgáttþjónusta (e. e-commerce acceptance services), sjálfsafgreiðslulausnir (e. self service kiosks), og sala og leiga vélbúnaðar

60. Samrunaaðilar skilgreina stuttlega markað fyrir netsölulausnir eða vefgáttþjónustu, þar sem Noona starfi og muni koma til með að starfa á markaði fyrir netsölulausn/vefgáttþjónustu (e. market for e-commerce acceptance services) og sjálfsafgreiðslulausnir. Að sögn samrunaaðilar auðveldi þessar lausnir fyrirtækjum að selja vörur sínar og þjónustu á netinu og einfalda og straumlínulaga móttökusvæði á starfsstöðum þeirra. Samkeppniseftirlitið sem og framkvæmdastjórnin hafi skilgreint markað fyrir vefgáttþjónustu sem aðgreindan markað. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2022 var slíkur markaður fyrir vefgáttþjónustu skilgreindur.⁷
61. Hvað varðar markað fyrir sjálfsafgreiðslulausnir muni þjónusta Noona samkvæmt lýsingu í samrunaskrá einna helst lúta að sjálfsafgreiðslulausn þar sem viðskiptavinir afgangið sjálfan sig í gegnum svokallaðan sjálfsafgreiðsluturn (e. self service kiosk) þegar þeir koma til þjónustuaðila. Samrunaaðilar telji að umræddur markaður hafi ekki verið skilgreindur áður, en telji að ekki skuli skilgreina markaðinn þrengra en að hann nái til allra slíkra sjálfsafgreiðslulausna, sama hjá hvaða þjónustuveitanda hana er að finna, enda almennt um sambærilegar lausnir að ræða sem auðvelt sé að aðlagða að þörfum hvers og eins viðskiptavinar, en allar hafa þær það að markmiði að draga úr biðtíma og ýta undir hagræðingu í rekstri. Þrátt fyrir að skilgreina mætti umræddan markað í frekari undirmarkaði telja samrunaaðilar ekki ástæðu til þess þar sem markaðshlutdeild Noona sé hverfandi á markaðinum.
62. Um markað fyrir sölu og leigu vélbúnaðar segir í samrunaskrá að boðið hafi verið uppá slíkan búnað í í þjónustuframboði Noona og Salescloud undanfarin ár, og Noona Iceland hérlandis í eigu Símans muni því að auki starfa á þeim markaði að e-u marki. Að sögn samrunaaðila stafi þetta af því að flest þeirra fyrirtækja sem nýti einhverjar af hugbúnaðarlausnum fyrirtækisins séu með veraldlega staðsetningu og kjósi að þeim sökum að kaupa eða leigja ýmsan vélbúnað, svo sem tölvur, spjaldtölvur eða sjálfsafgreiðsluvélar, sem nýttur er í afgreiðslu og móttöku viðskiptavina. Þær hugbúnaðarlausnir sem Noona Iceland í eigu Símans komi til með að bjóða upp á sé hægt að keyra á þessum vélbúnaði og sé leiga á vélbúnaðinum þá almennt hluti af áskriftargjaldi viðkomandi fyrirtækis. Samrunaaðilar byggja á því að þessi starfsemi falli undir upplýsingatæknimarkaðinn, en Samkeppniseftirlitið hefur talið mögulegt að skilgreina megi markað fyrir sölu á vél- og hugbúnaði sem sérstakan undirmarkað upplýsingatæknimarkaðar. Hvort sem litið yrði til framangreinds undirmarkaðar eða upplýsingamarkaðarins í heild telja samrunaaðilar ljóst að markaðshlutdeild þeirra sé hverfandi á þessu sviði.

Samandregin sjónarmið samrunaaðila um markaði

63. Samandregið byggja samrunaaðilar á því um alla þá markaði sem þeir skilgreina í málinu og í samrunaskrá, að möguleg þrengri skilgreining einhverra þeirra markaða sem undir séu í málinu (í stað almennrar eða víðari markaðsskilgreiningar) myndi ekki hafa þýðingu við mat á

⁷ Sjá mgr. 148 í ákv. 13/2022, samruni Rapyd og Valitor: „Vefgáttþjónusta getur falið í sér möguleika á að velja margar tegundir af kortum (t.d. kredit- eða debetkort, ýmis kortakerfi eins og Mastercard og Visa) og getur einnig falið í sér greiðsluvísun þegar um aðra greiðslumáta er að ræða, svo sem stafræn veski (e. digital wallets). Vefgáttþjónusta er hægt að bjóða kaupmönnum eina sér eða í samsettri lausn með færsluhirðingu netviðskipta. Vefgáttþjónusta er einnig hægt að bjóða öðrum færsluhirðum án eigin vörumerkis (e. on a white label basis) sem síðan selja hana áfram til kaupmanna ásamt færsluhirðingu netviðskipta.“



samkeppnislegum áhrifum samrunans að sögn fyrirtækjanna. Þannig telja samrunaaðilar ljóst að viðskiptin muni ekki skapa eða styrkja markaðsráðandi stöðu aðila, eða hafa að öðru leyti neikvæð áhrif á samkeppni á neinum framangreindra markaða, jafnvel þótt fyrrnefndir markaðir yrðu skilgreindir með þrengri hætti.

64. Um skilgreinda markaði málsins þar sem áhrifa samrunans gæti segja samrunaaðilar að Síminn og Noona starfi ekki á sömu mörkuðum, sem hafi áhrif á markaðsskilgreiningar í málinu. Síminn starfi aðallega á sviði fjarskipta og sjónvarps eins og áður sagði, en fyrir liggi að Noona starfi ekki á þeim mörkuðum. Samrunaaðilar taka því fram að starfsemi samrunaaðila skarist þannig ekki, en aðilar telji þá markaði þar sem Síminn starfi einna helst geta tengst þeim mörkuðum sem Noona starfi á og muni í kjölfar sameiningarinnar starfa í gegnum dótturfélag Símans, Símann Pay. Síminn Pay starfi á markaði greiðslulausna eins og áður sagði, og þótt Noona bjóði ekki upp á slíkar greiðslulausnir starfi félagið hins vegar á mörkuðum sem gætu talist tengjast slíkum markaði að sögn samrunaaðila, svo sem á mörkuðum fyrir sölukerfi, bókunarkerfi, netsölu- og sjálfsafgreiðslulausnir. Þrátt fyrir tengingu eða tengsl framangreindra markaða sé hún takmörkuð að þeirra mati, enda um ólíka markaði að ræða þar sem hlutdeild aðila séu hverfandi, enda stór fyrirtæki þar starfandi að þeirra sögn.
65. Líkt ráða má af ofangreindu skilgreina samrunaaðilar þannig markað fyrir fjarskipti, markað fyrir auglýsingar í sjónvarpi, markað fyrir umhverfisauglýsingar, markað fyrir greiðslulausnir, markað fyrir útlán til einstaklinga, markað fyrir bókunarkerfi, markað fyrir markaðstorg (e. marketplace services), markað fyrir sölukerfi (e. POS, point of sale), markað fyrir netsölu- og sjálfsafgreiðslulausnir, og markað fyrir leigu og sölu vélbúnaðar. Af umfjöllun um markaði þar sem áhrifa gæti og um áhrif samrunans má sjá að áhersla aðila á er markað fyrir bókunarkerfi, markaðstorg, sölukerfi, og auglýsinga. Þannig fjalla aðilar ekki um fjarskipti í tengslum við áhrif samrunans og telja hann til skylds markaðar eða markaðar þar sem áhrifa gæti ekki. Nánar verður fjallað um sjónarmið samrunaaðila varðandi möguleg samkeppnisleg áhrif samrunans síðar í ákvörðuninni.

1.2. Sjónarmið hagaðila

66. Líkt og áður kom fram í umfjöllun um málsmeðferðina afluði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða og umsagna hagaðila um samrunann og gaf þeim kost á að tjá sig um eintak samrunaskrár án trúnaðar, m.a. um umfjöllun aðila í skránni varðandi markaði og stöðu samkeppni á þeim. Sjö fyrirtæki skiluðu inn einhverjum efnislegum sjónarmiðum um samrunann. Verða nú reifuð þau innsendu sjónarmið sem sneru að skilgreiningu markaða sérstaklega.

Datastream / Kerfisstreymi

67. Í umsögn Datastream er gerð athugasemd við afmörkun markaðar fyrir bókunarkerfi í samrunaskrá aðila. Í sjónarmiðum félagsins virðist á því byggt að gera þurfi ítarlegri greinarmun á bókunarkerfum fyrirtækja, en að sögn Datastream séu mörg þeirra fyrirtækja sem Síminn og Noona nefni sem keppinauta í reynd ekki í samkeppni á sama markaði fyrir bókunarkerfi. Að mati Datastream séu bókunarkerfi Noona, Datastream, Simplybookme, Fresha og mögulega Mindbody á sama markaði fyrir bókunarkerfi en lausnir annarra fyrirtækja sem samrunaaðilar nefna eins og Dineout, LS Retail, Origo, Abler, Bokun.is og Godo séu í reynd ekki á sama markaði og Noona að mati félagsins í hið minnsta þegar umsögnin er skrifuð. Þó tekur umsagnaraðilinn fram að Noona virðist einnig ætla á þann markað eða hluta markaðarins sem síðarnefndu fyrirtækin starfi á með breytingum í kjölfar samrunans sem Noona virðist ætla að ráðast í. Nánar verður fjallað um sögn Datastream í kafla um áhrif samrunans síðar í ákvörðuninni.



Dineout

68. Í umsögn Dineout er aðallega fjallað um möguleg útilokunaráhrif vegna samrunans fremur en markaðsskilgreiningar. Þó bendir fyrirtækið á að í samrunaskrá Símans og Noona skorti að gerð sé nægileg grein fyrir þeim mörkuðum sem um ræðir, ekki síst nánnum tengslum markaða fyrir markaðstorg og bókunarkerfi og auglýsingamarkaða, sem og áætlunum samrunaaðila um sambættingu þeirra markaða, svo sem gagnvart veitingahúsum. Þá gerir Dineout athugasemdir við afmörkun samrunaaðila á mörkuðum og tilgreiningu keppinauta á mörkuðum fyrir markaðstorg og bókunarkerfi. Að sögn Dineout fullyrða samrunaaðilar í samrunaskrá að risastór fyrirtæki starfi á mörkuðum fyrir markaðstorg, svo sem Yelp, TripAdvisor, Google og Google Maps, auk TikTok og Instagram sem og DineOut og Ja.is. Þá sé landfræðilegur markaður fyrir bókunarkerfi allt EES-svæðið að mati samrunaaðila og erlendu fyrirtækin Fresha, Mindbody, Simplybookme, Easytablebooking, Opentable, Superb og Square séu öflug á þeim mörkuðum. Dineout dregur þessa víðu afmörkun markaða í efa, en auk þess bendir félagið á að þessi afmörkun falli illa að málartilbúnaði Símans í umsögn félagsins 4. júlí 2024 vegna kröfu um bráðabirgðaákvörðun, þar sem Síminn hafi fullyrt að Dineout hafi „fram til þessa verið svo til einrátt í sölu bókunarkerfa til veitingastaða.“

Fjárflæði

69. Í umsögn Fjárflæðis er ekki fjallað um skilgreiningar markaða sérstaklega en af sjónarmiðum félagsins má ráða að mögulegra áhrifa samrunans kunni helst að gæta á markaði fyrir sölu- og afgreiðslukerfi annars vegar og markað fyrir færsluhirðingu hins vegar. Að öðru leyti fjallar umsögn Fjárflæðis aðallega um samkeppnisleg áhrif samrunans frá sjónarhóli félagsins.

Nova

70. Í umsögn Nova er bent á að umfjöllun um fjarskiptamarkaði og sjónvarpsmarkaði skorti í samrunaskrá, einkum um stöðu Símans á þeim mörkuðum en á því sviði sé staða Símans sterkust. Að öðru leyti fjallar umsögn Nova aðallega um samkeppnisleg áhrif samrunans frá sjónarhóli félagsins.
71. Í öðrum innsendum umsögnum hagaðila sem bærust í málinu er fjallað um önnur atriði en markaði sem tengjast samrunanum, einkum mögulegum áhrif samrunans á samkeppni. Slík sjónarmið verða reifuð í kafla ákvörðunarinnar um niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um samkeppnisleg áhrif samrunans, sbr. kafla 4.2.

2. Landfræðilegur markaður

72. Með landfræðilegum markaði er vísað til þess svæðis þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, sbr. nánari umfjöllun hér að framan. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn landsmarkaður eða alþjóðamarkaður. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um skilgreiningu markaða frá 2024 er fjallað um nokkra flokka eða tegundir gagna sem skipta máli við skilgreiningu landfræðilegra markað. Þær tegundir upplýsinga og gagna sem framkvæmdarstjórnin lítur til eru m.a. starfandi fyrirtæki og birgjar, markaðshlutdeildir, verðlagning, hegðun viðskiptamanna, viðskiptamynstur, aðgangshindranir, fjarlægðir og



vegalengdir, flutningskostnaður, framboðssvæðisgreiningar, og vörufylæði og mynstur í vöruflytningum, svo helstu dæmi séu tekin úr framangreindum leiðbeiningum.⁸

2.1. Sjónarmið samrunaaðila

73. Í samrunaskrá byggja samrunaaðilar á því að ekki beri að skilgreina landfræðilegan markað fyrir neinn þeirra vöru- og þjónustumarkaða sem aðilar skilgreina, sem þrengri en Ísland. Samrunaaðilar benda þvert á móti á að einhverjir markaðanna gætu talist víðari eða stærri, þ.e. ná a.m.k. til alls evrópska efnahagssvæðisins.
74. Um markað fyrir markaðstorg taka samrunaaðilar fram að framkvæmdastjórnin hafi skilgreint landfræðilegan markað sem landsbundinn. Að þeirra sögn stafi það af því að skilyrði samkeppni séu ólík milli landa, en lík innan hvers lands.⁹ Þannig telji samrunaaðilar því að umræddur markaður sé að minnsta kosti landsbundinn, þ.e. landið allt.
75. Að sögn samrunaaðila sé þessi markaður þó í stöðugri þróun og sífellt fleiri aðilar að bætast við sem samkeppnisaðilar. Þá séu hin ýmsu fyrirtæki, líkt og til að mynda Noona, þegar byrjuð að starfrækja markaðstorg sitt í fleiri löndum en á Íslandi. Þá séu Google og Google Maps, auk erlendra samfélagsmiðla, líklega algengustu leiðirnar sem Íslendingar noti til þess að finna hvers kyns vöru eða þjónustu. Samrunaaðilar benda því á að þar sé um að ræða erlend fyrirtæki, sem þó bjóði upp á markaðstorg sitt hér á landi líkt og um allan heim og teljast því starfandi á markaði fyrir markaðstorg hér á landi jafnvel þótt markaðurinn sé afmarkaður við Ísland.
76. Um markað fyrir bókunarkerfi telja samrunaaðilar óhjákvæmilegt að skilgreina hann sem að minnsta kosti EES-svæðið en jafnvel heiminn allan enda sé í grunninn um að ræða hugbúnað sem virði engin landamæri að mati samrunaaðila. Að þeirra sögn séu engin leyfi áskilin hér á landi fyrir hugbúnað í formi bókunarkerfis og markaðurinn sé því galoppinn fyrir samkeppni sem birtist m.a. í því að fjöldi erlendra fyrirtækja starfræki bókunarkerfi sín hjá íslenskum söluaðilum. Í því samhengi nefna samrunaaðilar erlendu fyrirtækin Fresha, Mindbody, Simplybookme, Easytablebooking, Opentable, Superb og Square sem hafi bókunarkerfi öll m.a. hjá íslenskum fyrirtækjum. Þá taka samrunaaðilar fram að í bókunarkerfum hafi íslensk fyrirtæki líklega töluverðan fjölda erlendra viðskiptavina, eða eigi að minnsta kosti auðvelt með að sækja inn á erlendan markað sé vilji fyrir því en það hafi Noona Labs til að mynda gert og virðast aðilar þar eiga við útrás fyrirtækisins í Portúgal og Tékklandi.
77. Að mati samrunaaðila séu því skýr dæmi um bæði sókn erlendra aðila á markaðinn héraendis og sókn innlendra aðila á erlenda markaði fyrir bókunarkerfi, sem veitir skýra vísbendingu um að hinn landfræðilegi markaður sé a.m.k. í reynd stærri en Ísland.
78. Þá benda samrunaaðilar á hraða þróun og örur breytingar á stafrænum mörkuðum sem þessum fyrir hugbúnað, sem jafnvel teljist í mótun; lítið þurfi til annað en vilja stærri hugbúnaðarfyrirtækja úti í heimi til að koma á fót bókunarkerfi og gera þannig markaðinn fyrir smærri fyrirtæki mun erfiðari að sögn samrunaaðila. Í þessu samhengi nefna samrunaaðilar þróun stafrænnar greiðslulausnar Símans Pay sem dæmi þar sem hægt er að greiða fyrir vöruna snertilaust með snjallsíma, en ekki leið á löngu frá því að lausnin var kynnt til leiks og þar til Apple kom fram með sína lausn, Apple Pay, sem á örskömmum tíma hafi náð að gnæfa yfir samkeppni á markaði fyrir slíkar greiðslulausnir héraendis. Þannig hafi Apple nýlega gefið út

⁸ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um skilgreiningu markað, *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law, C/2024/1645*

⁹ Samrunaaðilar benda á mgr. 77. og 80 máli nr. AT.40462 – Amazon Marketplace og máli nr. AT.40703 – Amazon Buy Box.



hugbúnaðaruppfærslu sem geri gervigreindinni Siri kleift að taka við fyrirmælum um bókanir, en ómögulegt sé að mati samrunaaðila að segja hvort fyrirtækið muni ganga lengra með slíka lausn með eigin tímabókunarkerfi. Loks benda samrunaaðilar á í samrunaskrá að Facebook og Instagram hafi nýlega kynnt bókunarkerfi sem geri fyrirtækjum kleift að bjóða upp á tímabókanir beint í gegnum skilaboð á þeim miðlum.

79. Um markað fyrir sölukerfi eða afgreiðslukerfi byggja samrunaaðilar á því að landfræðilegur markaður nái einnig ná til EES-svæðisins alls. Í því samhengi benda þeir á að þjónusta færsluhirða (e. merchant service provider) sé í nánnum tengslum við sölukerfin, þ.e. þegar sölukerfinu sleppir þá taki færsluhirðir við keflinu og taki á móti greiðslunni, en landfræðilegur markaður fyrir færsluhirðingu netviðskipta hafi verið skilgreindur sem EES-svæðið en færsluhirðing viðskipta á sölustað sé landsbundinn. Vegna þessa byggja samrunaaðilar á því að landfræðilegur markaður fyrir sölukerfi sé EES-svæðið, a.m.k. hvað netsölu varðar. Þó telja samrunaaðilar afmörkun nákvæms landfræðilegs markaðar óþarfa þar sem markaðshlutdeild Noona á markaði fyrir sölukerfi, hvort sem er innan Íslands eða á Evrópska efnahagssvæðinu sé hverfandi.
80. Þá hafi Samkeppniseftirlitið þegar skilgreint landfræðilegan markað fyrir netsölulausnir/vefgáttaþjónustu sem EES-svæðisins, og með vísan til þessa telja samrunaaðilar að landfræðilegur markaður fyrir netsölulausnir/vefgáttaþjónustu skuli vera skilgreindur sem EES-svæðið í samræmi við fyrri framkvæmd.
81. Loks telja samrunaaðilar að landfræðilegur markaður fyrir sjálfsafgreiðslulausnir sé að minnsta kosti EES-svæðið, sökum þess hve auðvelt sé fyrir erlend fyrirtæki að veita slíka þjónustu hér á landi. Hvað varðar markað fyrir leigu eða sölu á vélbúnaði hafi Samkeppniseftirlitið talið vísbendingar um að landfræðilegur markaður sé Ísland, en þó ekki tekið endanlega afstöðu til þess. Samrunaaðilar telja landfræðilegan markað fyrir slíka þjónustu jafnvel geta talist allt EES-svæðið en telja þó ekki þörf á að afmarka markaðinn nánar sökum takmarkaðrar markaðshlutdeildar samrunaaðila.

2.2. Sjónarmið hagaðila

82. Í innsendum umsögnum er ekki vikið sérstaklega að landfræðilegum mörkuðum, hvorki sjálfstætt né í formi athugasemda við samrunaskrá, að frátöldu sjónarmiði Dineout sem þegar hefur verið reifað, en fyrirtækið benti á að fullyrðingar samrunaaðila um fjölda erlendra keppinauta í bókunarkerfum og afmörkun landfræðilegs markaðar við EES-svæðið væri í andstöðu við fyrri málatilbúnað Símans um að Dineout hafi fram til þess verið allt að einrátt á markaði fyrir bókunarkerfi í hið minnsta hvað veitingastaði varðar.

3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

83. Verður þá fjallað um niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins varðandi skilgreiningu vörumarkaðar annars vegar og landfræðilegs markaðar hins vegar.
84. Líkt og áður var minnst á er það tilgangur þess að skilgreina viðkomandi markað í samrunamálum að greina það svið viðskipta sem samruninn hefur áhrif á. Með markaðsskilgreiningu er leitast við að afmarka hvar samkeppni milli fyrirtækja á sér stað í þeim tilgangi að greina á kerfisbundinn hátt þær skorður sem samkeppni á markaði setur á hegðun þeirra fyrirtækja sem starfa á þeim markaði sem samruninn hefur áhrif á og meta þannig það samkeppnislega aðhald sem hið sameinaða fyrirtæki býr yfir. Með því að afmarka markaðinn bæði með hliðsjón af þeirri vöru eða þjónustu sem seld er á markaðnum og frá landfræðilegu



sjónarmiði er reynt að greina þá keppinauta samrunaaðila á markaði sem í raun geta sett hegðun samrunaaðilanna skorður.

85. Þegar viðkomandi markaður hefur verið skilgreindur getur Samkeppniseftirlitið meðal annars reiknað eða áætlað markaðshlutdeild aðila sem starfa á markaðnum og lagt mat á önnur atriði sem hafa þýðingu við mat á því hvort samruni raski samkeppni. Þrátt fyrir mikilvægi þess að skilgreina þann markað sem við á hverju sinni verður að hafa í huga að slíkar markaðsskilgreiningar geta aldrei orðið nákvæmar og verða því aðeins notaðar til viðmiðunar. Almennt verður að ætla samkeppnisyfirdömdum nokkurt svigrúm til að ákvarða og skilgreina viðkomandi markað út frá fyrirliggjandi gögnum og rannsóknum sem gerðar eru í því skyni að greina og ákvarða þann markað sem er til skoðunar hverju sinni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2020, *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
86. Í leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar um markaðsskilgreiningar er jafnframt fjallað um tilgang og aðferðir markaðsskilgreininga í samkeppnisrétti. Samkeppniseftirlitið vísar til þess sem þar kemur fram, svo sem um að mikilvægt sé að hafa í huga að markaðsskilgreiningar taka mið af atvikum máls hverju sinni. Þá sé starfsemi fyrirtækja samrunaaðila jafnan upphafspunktur við mat á staðgöngu og markaðsskilgreiningar geti því breyst eða aðlagast eftir starfsemi viðkomandi fyrirtækja. Þá eru tegundir gagna og aðferðir samkeppnisyfirdömda til þess að skilgreina vörumarkaði margvíslegar og hvílir engin skylda á samkeppnisyfirdömdum að beita tiltekinni rannsóknaraðferð umfram aðra.¹⁰
87. Um skilgreiningar vöru- eða þjónustumarkaða þessa máls tekur Samkeppniseftirlitið undir flestar þær skilgreiningar sem Síminn og Noona tefla fram í samrunaskrá að teknu tilliti til þeirrar þjónustu og vöru sem félögin bjóða uppá.
88. Samkeppniseftirlitið getur þó ekki tekið undir sjónarmið samrunaaðila og tilvísanir þeirra til þess að áhrifa samrunans gæti ekki á tilteknum mörkuðum, þar sem starfsemi félaganna skarist ekki á viðkomandi markaði, líkt og víða greinir í samrunaskrá. Virðast samrunaaðilar vísa þar til skorts á láréttum áhrifum samrunans að þeirra mati þar sem félögin starfi ekki sem beinir keppinautar á viðkomandi mörkuðum.
89. Samkeppniseftirlitið tekur fram að að möguleg skaðleg áhrif á samkeppni vegna samruna kunna að birtast á mörkuðum þar sem fyrirtæki starfa, þótt þau séu þar ekki beinir keppinautar fyrir samrunann, sbr. til dæmis lóðréttá samruna og samsteypusamruna eða blöndu af þessu tvennu. Í framkvæmd getur samruni haft lárétt áhrif, lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif. Til að mynda verða lóðrétt samkeppnisleg áhrif eðli málsins samkvæmt rakin til viðkomandi samruna ef markaðsstaða sameinaðs fyrirtækis í lóðrétttri samþættingu eða í virðiskeðju vöru styrkist eða breytist í kjölfar samruna. Hið sama gildir um breytingu eða styrkingu á markaðsstöðu á nærliggjandi eða tengdum mörkuðum í kjölfar samsteypusamruna.¹¹

¹⁰ Sjá kafla 1.3 og 3.2 í leiðbeiningum framkvæmdarstjórnar um markaðsskilgreiningar frá 2024, *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law, C/2024/1645*

¹¹ Sjá til dæmis leiðbeiningar framkvæmdarstjórnar ESB um lóðréttá samruna og samsteypusamruna, *Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, mgr. 6 til 7: „The general guidance already given in the Notice on horizontal mergers is also relevant in the context of non-horizontal mergers. The purpose of the present document is to concentrate on the competition aspects that are relevant to the specific context of non-horizontal mergers. In addition, it will set out the Commission's approach to market shares and concentration thresholds in this context. In practice, mergers may entail both horizontal and non-horizontal effects. This may for instance be the case where the merging firms are not only in a vertical or conglomerate relationship, but are also actual or potential competitors of each other in one or more of the relevant markets concerned (6). In such a case, the



90. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því ekki rétt að skilgreina markaði nánast eingöngu með mögulega samþjöppun og lárétt samkeppnisleg áhrif í huga, eins og gert er í samrunaskrá. Í upplýsingagjöf aðila er þó fjallað um fleiri markaði en færri í starfsemi Símans og Noona sem kunnir að tengjast að mati samrunaaðila, þótt umfjöllun sé ekki ítarleg né markaðsstyrkur áætlaður í öllum tilvikum með fullnægjandi hætti í samræmi við reglur nr. 1390/2020 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.
91. Af atvikum málsins og málgögnum má ráða að hugbúnaðarlausnir og kerfi Noona á sviði markaðstorga, bókunarkerfa, og sölukerfa eru samtengdar og þjónusta á grundvelli þessara lausna veitt í samtengdri keðju, þar sem hægt er að líta á dreifingu eða afhendingu bæði frá sjónarhóli neytenda og fyrirtækis sem söluaðila. Þá verða þessar vörur Noona vart seldar og notaðar af smásölum eða neytendum nema fyrir tilstilli fjarskiptabjónustu. Framangreint gefur til kynna að þessar vörur og þjónustur Símans og Noona séu því hluti af sömu virðis_keðju.
92. Af gögnum málsins, þ.m.t. innanhússgögnum og kynningum innan Símans, má einnig sjá að í vegferð fyrirtækisins í átt til fjártækni samhliða fjarskiptum, lítur félagið sjálft svo á að með krosssölu eða vöndun auglýsinga, fjarskipta, sölu- og afgreiðslukerfa, greiðslubjónustu, kortaútgáfu, markaðstorgs og fleiri þjónustubátta megi uppfylla með sameiginlegum og samtengdum hætti þarfir sömu viðskiptamanna, þ.e. viðskiptamannahóps lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem stunda smásölu á vöru og þjónustu. Til þessara tengsla er ýmist vísað til sem virðis_keðju eða vistkerfis (e. ecosystem) í gögnum málsins.
93. Framangreint er til marks um það að samruni Símans og Noona geti haft bæði möguleg lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif á umræddum mörkuðum sem eru enda hluti af sömu virðis_keðju og eftir atvikum sama svokallaða vistkerfis. Samrunar fyrirtækja við slíkar aðstæður sem starfa á aðliggjandi mörkuðum og/eða nærliggjandi mörkuðum, sem vanalega myndu kallast lóðréttir eða samsteypusamrunar, geta einnig leitt til myndunar eða styrkingar á markaðsráðandi stöðu með sambærilegum hætti og láréttir samrunar, jafnvel þótt starfsemi viðkomandi fyrirtækja skarist ekki beint.¹²
94. Nánar verður fjallað um samkeppnisleg áhrif samrunans í næsta hluta ákvörðunarinnar en framangreint hefur þýðingu við skilgreiningu markaða málsins og niðurstöðu um markaði þar sem áhrifa samrunans gætir.
95. Ljóst er að samruninn getur haft samkeppnisleg áhrif á flestum ef ekki öllum þeim mörkuðum þar sem sameinað fyrirtæki Símans og Noona mun starfa. Við rannsókn á því hvort samruninn raski samkeppni með umtalsverðum hætti hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á þá markaði þar sem markaðsstyrkur sameinaðs fyrirtækis er hvað mestur, og þá markaði sem eru hvað mest tengdir, að teknu tilliti til eiginleika vöru- og þjónustu fyrirtækjanna og áforma sameinaðs fyrirtækis, þar sem samruninn kann að hafa hvað mest áhrif.
96. Að mati Samkeppniseftirlitsins gætir áhrifa samrunans því helst á markaði fyrir bókunarkerfi, markaði fyrir sölu- eða afgreiðslukerfi, og markaði fyrir markaðstorg. Í ákvörðuninni eins og í rannsókninni er lögð áhersla á markað fyrir bókunarkerfi. Þá verður einnig fjallað um tiltekna fjarskiptamarkaði og auglýsingamarkaði í ljósi markaðsstöðu Símans, og markað fyrir markaðstorg í ljósi stærðar og vinsælda Noona markaðstorgs hér á landi. Í ljósi niðurstöðu

Commission will appraise horizontal, vertical and/or conglomerate effects in accordance with the guidance set out in the relevant notices.

¹² Sjá sömu leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um lóðréttu samruna og samsteypusamruna, mgr. 15, og einnig til hliðsjónar ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.10615 - BOOKING HOLDINGS / ETRAVELI, sér í lagi mgr. 188 til 206.



málsins þarf þó ekki að taka formlega eða endanlega afstöðu til markaðsskilgreininga. Ekki verður fjallað frekar um markaði fyrir sjálfsafgreiðslukerfi, vefgáttáþjónustu, greiðslulausnir eða útlán til einstaklinga í ákvörðuninni.

Markaður fyrir bókunarkerfi og tímabókunarþjónustu

97. Í framkvæmd hefur Samkeppniseftirlitið ekki fjallað áður um markað fyrir bókunarkerfi. Taka má undir sjónarmið samrunaaðila um að sennilega geti bókunarkerfi leyst af hendi sama vandamál í rekstri fyrirtækja með tiltölulega litlum tilkostnaði, án tillits til þess hvaða þjónustu þau veita, þ.e. hársnyrtingu, matsölu á veitingastöðum svo dæmi séu tekin. Af atvikum málsins er ljóst að bókunarkerfi, og sér í lagi bókunarlausnir þeirra fjölmörgu keppnauta sem samrunaaðilar vísa til, virðast tiltölulega einföld í sniðum í samanburði við flóknari hugbúnað og kerfi eins og fjárhagskerfi. Þá verður að hafa í huga að bókunarkerfi Noona er selt sameiginlega með sölukerfi í Noona HQ og samtengdu markaðstorgi. Sem vara virðist Noona HQ því fjölþætt. Þannig verður að gera greinarmun á hugbúnaðarlausnum sem teljast til bókunarkerfa, sölukerfa, og svo stærri fjárhagskerfa, með tilliti til eiginleika þeirra og virkni, líkt og nánar verður vikið að síðar.
98. Að mati Samkeppniseftirlitsins fellur undir markað þennan tímabókunarþjónusta (e. *booking services, reservation management, calendar appointment*) þar sem bókunarkerfishugbúnaður gerir neytanda og söluaðila kleift að taka frá tíma í stafrænu dagatali söluaðilans, sem síðan veitir notandanum tiltekna þjónustu á tilteknum tíma, sama hvort sem tímabókunin er veitt með viðmóti á vefsíðu, með smáforriti eða með öðrum stafrænum hætti, sér í lagi frá sjónarhorni neytandans. Það sem einkennir þó bókunarkerfislausnir og stafræn viðmót þeirra héraðs er geta neytanda til framkvæma tímabókun sjálfur án aðstoðar söluaðila, svo sem á tengdum markaðstorgum, með tilheyrandi tímasparnaði og lægri rekstrarkostnaði fyrir söluaðila. Hér getur verið um að ræða hárgreiðslustofur, dekkjaverkstæði, sálfræðinga, borðbókun veitingastaðar, svo örfá dæmi séu tekin. Sá sem veitir bókunarþjónustu er öllu jafna í viðskiptasambandi við söluaðilann en getur einnig gegnt hlutverki milliliðar neytanda og söluaðila með rekstri tengds markaðstorgs.
99. Nærliggjandi dæmi er bókunarkerfi Noona fyrir söluaðila sem er svo aðgengilegt neytendum með viðmóti á Noona markaðstorgi, en söluaðili hefur sjálfur einnig forræði á tímabókunum sínum sem og framkvæmd nýrra tímabókana í samskiptum við neytanda, svo sem á sölustað eða í gegnum síma. Ekki hefur hefur verið fjallað slíkar hugbúnaðarlausnir í erlendum fordæmum eftir því sem Samkeppniseftirlitið kemst næst. Í máli spænskra samkeppnisyfirvalda hefur verið fjallað um margvíslegar leiðir neytanda til þess að markaðssetja og framkvæma borðbókanir á veitingastöðum.¹³ Það gefur til kynna að seljendur bókunarkerfa líkt og Noona, kunni að búa við samkeppnislegt aðhald úr mörgum áttum, þótt skilgreina megi sérstakan markað fyrir bókunarkerfi að mati Samkeppniseftirlitsins í ljósi þess vanda sem slíkar hugbúnaðarlausnir leysa sérstaklega.

Markaður fyrir sölu- og afgangslukerfi

100. Sölu- og afgangslukerfi (e. *POS - point of sale*) komu að litlu leyti til athugunar í rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna samruna Advania og Wise árið 2019. Sú rannsókn varðaði þó aðallega hugbúnað fjárhagskerfa (e. *ERP - enterprise resource planning*). Í samræmi við erlenda framkvæmd var þar gerður greinarmunur á fjárhagskerfum eftir stærð þeirra og virkni, þ.e. fjárhagskerfi með yfirgripsmikla virkni sem aðallega henta stærri fyrirtækjum, fjárhagskerfi

¹³ Ákvörðun spænska samkeppniseftirlitsins CNMC í máli nr. S/004/19, *Google el Tenedor*, dags. 12. janúar 2021.



með miðlungs virkni fyrir meðalstóra og smærri fyrirtæki, og fjárhagskerfi með takmarkaða virkni.

101. Sú rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiddi í ljós að seljendur og þróunaraðilar fjárhagskerfa litu ekki á seljendur sölukerfa eða kassakerfa eins og Salescloud sem keppinauta. Þótt fjárhagskerfi hefðu í einhverjum tilvikum hliðstæða virkni sölu-, afgreiðslu- og reikningakerfa, þá lá fyrir í málinu að sölu- og afgreiðslukerfi með sérhæfða eða takmarkaða virkni sköruðust aðeins að litlu leyti á við hefðbundin fjárhagskerfi vegna ólíkra eiginleika og virkni. Af þeim sökum var það mat Samkeppniseftirlitsins í málinu að seljendur sölukerfa, t.d. Salescloud væru ekki keppinautar fyrirtækja eins og Advania og Wise á markaði fyrir fjárhagskerfi.¹⁴ Að mati Samkeppniseftirlitsins kann þó að gæta samkeppnislegs aðhalds frá slíkum stærri fyrirtækjum og fjárhagskerfum sem hafa hliðstæða virkni eða viðbætur fyrir afgreiðslu- og kassakerfi til sölu vöru- og þjónustu, sér í lagi hvað varðar stærri söluaðila og viðskiptamenn sem hafa rekstur af þeirri stærðargráðu sem hentar fyrir hefðbundin fjárhagskerfi.
102. Þá liggur fyrir í erlendum fordæmum að framkvæmdarstjórn ESB hefur skilgreint sérstakan vörumarkað fyrir sölu- og afgreiðslukerfi.¹⁵
103. Með sölu- og afgreiðslukerfum er því átt við lausnir handa fyrirtækjum sem sinna smásölu á vöru eða þjónustu, einkum á sölustað fyrirtækja, þ.e. með hugbúnaði sem hefur viðmót og virkni sem gerir fyrirtæki kleift að útbúa vöruflokka, verðskrá, og selja vöru sína eða þjónustu með því að afgreiða kúnna, taka við og útbúa pöntun viðskiptavinar, taka við greiðslu, útbúa kvittun o.fl., með hröðum og skilvirkum hætti (e. *point of sale solution*, eða *retail store solution*), en dæmi um slíkt er sölukerfi Salescloud (Salescloud POS system) og sölukerfi Noona (Noona POS sem er hluti af Noona HQ). Slík sölu- eða afgreiðslukerfi á sölustað eru öllu jafna með tengingu við færsluhirðingu og hefðbundinn posa, og tengingu við prentara fyrir kvittanir. Sérhæfð sölu- og afgreiðslukerfi henta í mörgum tilvikum smærri fyrirtækjum sem búa ekki yfir stærri fjárhagskerfum, eða eru í formi smærri lausna eða viðbótarþjónustu sem tengja má við stærri fjárhagskerfi.

Markaður fyrir markaðstorg

104. Samkeppniseftirlitið tekur undir skilgreiningu samrunaaðila á markaði fyrir markaðstorg. Í gagnaöflun og rannsókn Samkeppniseftirlitsins hefur markaðstorgi verið lýst sem stafrænum tvíhliða vettvangi (e. platform) sem tengi saman neytendur og fyrirtæki í kaupum og sölu á vöru eða þjónustu. Í tilviki markaðstorgs Noona er vefsvæði og app ókeypis í notkun fyrir almenning. Til að mynda virðist markaðstorg Noona og tenging við markaðstorgið vera mikilvægur þáttur fyrir bókunarkerfi Noona, en fjallað verður um netáhrif (e. network effects) síðar í ákvörðuninni. Líkt og samrunaaðilar taka fram þurfa fyrirtæki að vera áskrifendur að bókunarkerfi Noona í hugbúnaðinum Noona HQ til þess að fyrirtæki geti boðið upp á tímabókanir sína í gegn um Noona markaðstorgið.
105. Með vísan til erlendra fordæma í samrunaskrá er hægt að taka undir sjónarmið samrunaaðila um að markaðstorg þjóni tveimur aðskildum viðskiptamannahópum, og þannig séu slík markaðstorg tvíþætt, annars vegar fyrir kaupendur vöru eða þjónustu (neytendur) og hins vegar fyrir seljendur. Þessir tveir hópar viðskiptamanna hafi ólík not fyrir stafræn markaðstorg, og þannig hafi framkvæmdarstjórn ESB komist að þeirri niðurstöðu í ljósi þess munar sem er á neytenda og seljenda hlið markaðstorga, að um sitthvorn markaðinn að sé ræða. Í þessu máli er

¹⁴ Samrunamálinu lauk með afturköllun aðila á samrunatilkynningu, en sjá rit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2019, *Greining á markaði fyrir fjárhagskerfi*, og ákvörðun nr. 23/2019, *samruni Advania Holding hf. og Wise lausna ehf.*

¹⁵ Sjá ákvörðun framkvæmdarstjórnar ESB í máli nr. M.6606 - TOSHIBA / IBM'S RETAIL STORES SOLUTIONS BUSINESS



ljóst að á markaðstorgi Noona hefur félagið sérhæft sig í markaðssetningu fyrir margvíslega þjónustusölu þar sem Noona hefur milligöngu um markaðssetningu og tímabókanir fyrir slíka þjónustu milli neytanda og söluaðila, og aftur milligöngu um kaup og sölu hennar í gegnum sölukerfi sitt. Á markaðstorgi Noona er ekki hægt að kaupa vörur eins og raftæki eða matvörur líkt og á hefðbundnari markaðstorgum.

106. Það sem einkennir markaðstorg fyrir þjónustusölu á Íslandi er samtenging og raunar samtvinnun við bókunarkerfi og eftir atvikum sölukerfi, bæði af hálfu Noona og helsta keppinautar þess þess Dineout. Í tilviki þessara markaðstorga eru engir söluaðilar sjáanlegir á torgunum sem nota tímabókunar- eða borðbókanakerfi keppinauta. Vegna þessa kemur til álita hvort um sé að ræða sérstakan og sjálfstæðan markað fyrir markaðstorg þjónustusölu með tengingu við bókunarkerfi. Þá liggur fyrir að eiginleg þjónustusala, þ.e. kaup og sala þjónustu gegn greiðslu, fer ekki fram á þessum markaðstorgum að gjafakortum frátöldum. Því kemur einnig til álita hvort það sé yfir höfuð hægt að ræða um eiginlegan sjálfstæðan markað heldur fremur tiltekna virkni og viðmót í bókunarkerfum fyrir tímabókunarþjónustu sem gegni ekki sjálfstæðu hlutverki, til dæmis frá sjónarhóli fyrirtækja og söluaðila.
107. Í svörum Noona til Samkeppniseftirlitsins dags. 23. október 2024 fjallaði félagið um tengsl markaðstorga og bókunarkerfa. Að sögn Noona sé engin tæknileg ástæða fyrir því að ekki sé hægt að tengja önnur bókunarkerfi við Noona markaðstorgið; aðeins sé um að ræða nýtingu tíma fyrirtækisins og forgangsröðun. Markaðstorgið sé ekki órjúfanlegur þáttur í Noona HQ hugbúnaðinum heldur sé fremur um að ræða sögulega þróun á vörum félagsins. Hjá sprotafyrirtækjum taki tíma og fjármagn að byggja upp nýjar vörur.
108. Stefna Noona sé að opna Noona markaðstorgið að sögn félagsins enn frekar þannig að seljendur geti fengið virði út úr markaðstorginu án þess að nota Noona HQ hugbúnaðinn. Þá hafi Noona []. Ef aðilar sem reki önnur bókunarkerfi myndu vilja gætu þeir tengst kerfum Noona og boðið þannig Noona notendum markaðstorgsins að bóka tíma hjá fyrirtækjum sem nota bókunarkerfi frá þriðja aðila, að sögn félagsins. Á sama tíma gætu fyrirtæki sem nota Noona HQ einnig tekið við bókunum í gegnum önnur "markaðstorg" eða stafræna vettvanga eins og t.d Google og Tripadvisor að sögn Noona en þetta sé gert með tengingu á milli þeirra kerfa og Noona HQ hugbúnaðarins. Þá liggur fyrir að [].
109. Framangreint svar Noona í samrunamálinu er til marks um tæknilega virkni þeirra lausna sem málið varðar og möguleg áform fyrirtækisins fyrir samrunann. Umrædd svör og sjónarmið styðja það að mati Samkeppniseftirlitsins að skilgreina megi sérstakan markað fyrir markaðstorg.
110. Að mati Samkeppniseftirlitsins kemur til álita hvort skilgreina eigi annars vegar þrengri markað fyrir markaðstorg vegna þjónustusölu sérstaklega eins og áður sagði, líkt og það sem Noona rekur og eftir atvikum Dineout (sem sérhæfir sig í tíma- og borðbókunum hjá veitingastöðum þegar þetta er skrifað). Hins vegar hvort frekar rétt sé að skilgreina víðari markað fyrir markaðstorg hérlendis, þar sem fer fram milliganga fyrir margvíslega vöru- og þjónustusölu, þar með talið sölu skyndibita, sölu gjafakorta, tímabókanir þjónustu, tengingar við tímabókanir á stærri vefsíðum (eins og Google og Tripadvisor), og fyrir dreifingu tilboða (tilboðsmiða, coupons, 2 fyrir 1) eins og algengt er á markaðstorgum fjarskiptafyrirtækja hérlendis.
111. Þá liggur fyrir að á kortavef eins og Google Maps hafa íslensk fyrirtæki, sér í lagi veitingastaðir, sína prófíla með upplýsingum fyrir viðskiptavinum þar sem finna má tengingar og beina hlekki á viðmót fyrir tímabókanir. Hið sama gildir um umsagnarvefinn Tripadvisor. Við slíkar aðstæður gegna slíkir erlendir vefir sama eða sambærilegu hlutverki og áður nefnd markaðstorg. Í



sjónarmiðum til Samkeppniseftirlitsins í málinu hefur einnig komið fram að íslensk fjarskiptafyrirtæki eins og Nova og Síminn sem eiga og reka vinsæl smáforrit eins og áður sagði, með tilboðum, vörusölu og jafnvel skyndibitasölu, ættu að geta aðlagð smáforrit með tiltölulega litlum tilkostnaði svo hægt væri að tengja þau við viðmót tímabókana og þar með bókunarkerfi. Framangreint styður víðari skilgreiningu markaðstorga að mati Samkeppniseftirlitsins. Þau fáu erlendu fordæmi sem fyrirfinnast um tímabókanir og markaðssetningu á þjónustu veitingastaða sérstaklega styðja einnig slíka víðari markaðsskilgreiningu.¹⁶

112. Ekki þarf að taka formlega afstöðu til markaðsskilgreininga þar sem það hefur ekki áhrif á úrlausn málsins, þ.m.t. hvort markaðstorg beri að skilgreina með víðari eða þrengri hætti í samræmi við ofangreint, né hvort neytendahlið og seljendahlið markaðstorga verði skilgreind sem sjálfstæðir markaðir í samræmi við erlend fordæmi sem samrunaaðilar vísa til. Í málinu hefur heldur ekki verið lagst í ítarlega eða tæmandi rannsókn á mögulegu mikilvægi markaðstorgs Noona fyrir íslenska neytendur eða fyrir lítil eða meðalstór íslensk fyrirtæki í þjónustusölu, svo sem í samanburði við erlend markaðstorg, erlendar leitarvélur eða samfélagsmiðla. Í kafla ákvörðunarinnar um áhrif samrunans verði fjallað stuttlega um áhrif hans á markaðstorg hérlendis bæði miðað við víðari og þrengri skilgreiningu.

Fjarskiptamarkaðir

113. Þótt ekki sé fjallað um fjarskiptamarkað í upplýsingagjöf aðila um markaði þar sem áhrifa samrunans gætir er tekið fram í samrunaskrá að Síminn sé starfandi á smásölumarkaði fyrir farsímabjónustu, markaði fyrir talsímabjónustu, markaði fyrir internetþjónustu og internettengingar og markað fyrir sjónvarpsþjónustu. Þá vísa samrunaaðilar til umfjöllunar Samkeppniseftirlitsins um markaðina í ákvörðun nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*.
114. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um fjarskiptamarkaði í fjölmörgum ákvörðunum sínum og ríkir löng stjórnarsýsluframkvæmd um hvernig beri að afmarka og greina aðstæður samkeppni í margvíslegri fjarskiptabjónustu bæði á smásölu- og heildsölustigi. Líkt og áður greindi þarf ekki að taka formlega afstöðu til markaðsskilgreininga í ljósi niðurstöðu samrunamálsins. Eins og fyrr var útskýrt verða hugbúnaðarlausnir Noona fyrir markaðstorg, bókunarkerfi og sölukerfi vart notaðar án fjarskiptabjónustu. Þá sýna málgögn sem stafa frá Símanum að félagið líti sjálft svo á að um sé að ræða vörur sem séu hluti af sömu virðiskeðju og sama vistkerfi lítilla og meðalstórra fyrirtækja í vöru- og þjónustusölu.
115. Samkeppniseftirlitið telur mögulegra lóðréttra og samsteypuáhrifa gæta á þessum tengdu starfssviðum samrunaaðila, þar með talið á fjarskiptamarkaði. Í ákvörðuninni verður því fjallað um markaðsstöðu Símans mörkuðum fyrir smásölu internets, farsíma og talsíma. Þá liggur fyrir að Síminn rekur sérstakt fyrirtækjasvið og ætlar að nýta krafta þess sviðs til þess að höfða sérstaklega til fyrirtækja, sem eru enda viðskiptamannahópur Noona. Sá viðskiptamannahópur stækkar í kjölfar samrunans og svokallað söluaðilanet Símans sömuleiðis. Af viðskiptaháttum, kjörum og skilmálum á fjarskiptamarkaði má einnig sjá að fjarskiptabjónusta og vörur eru ekki endilega seldar með sama hætti til fyrirtækja og á einstaklingsmarkaði.

¹⁶ Erlend fordæmi sem áður hefur verið vísað til þar sem samkeppnisyrifvöld hafa reifað þær fjölmörgu aðferðir sem standa fyrirtækjum eins og veitingastöðum til boða til þess að markaðssetja borðbókanir, og fyrir neytendur til þess að nálgast þjónustu veitingastaða sérstaklega, styðja víðari markaðsskilgreiningu, svo sem með leitarvélum, bókunarviðmóti á vef viðkomandi fyrirtækis, samfélagsmiðlum, kortavef Google Maps, og tilboðssíðum (coupons), sjá áður nefnda ákvörðun spænska samkeppniseftirlitsins CNMC í máli nr. S/004/19, *Google el Tenedor*, dags. 12. janúar 2021.



116. Í ljósi framangreinds eru vísbendingar um að greina megi smásölumarkaði tegunda fjarskiptabjónustu eftir viðskiptamannahópum, þ.e. aðgreint eftir einstaklingum annars vegar og fyrirtækjum hins vegar. Í ákvörðuninni verður því fjallað m.a. um markaðsstyrk Símans í smásölu í heild og til fyrirtækja sérstaklega fyrir farsímaáskriftir og Internettengingar.

Auglýsingamarkaðir

117. Í samrunaskrá aðila skilgreina þeir auglýsingamarkaði þar sem mögulegra áhrifa samrunans gætir. Nánar tiltekið skilgreina þeir markað fyrir sjónvarpsauglýsingar, markað fyrir umhverfisauglýsingar og markað fyrir vefauglýsingar, með vísan til innlendra og erlendra fordæma um sjálfstæða vörumarkaði fyrir þessar tegundir auglýsinga. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir sjónarmið samrunaaðila að þessu leyti og virðist ekki ágreiningur eða vafi um skilgreiningu þessa markaða í málinu.

Landfræðilegur markaður

118. Líkt og áður greindi þarf ekki að komast að formlegri niðurstöðu í ljósi niðurstöðu málsins, þar með talið um landfræðilega markaði þar sem það hefur ekki áhrif á úrlausn samrunamálsins hvort þeir markaðir málsins séu landsbundnir eða bundnir við EES-svæðið.
119. Samrunaaðilar byggja á því að markaður fyrir bókunarkerfi og markaður fyrir sölu- og afgreiðslukerfi séu að minnsta kosti bundnir við EES-svæðið ef ekki heiminn allan, enda sé m.a. um að ræða hugbúnað sem virði engin landamæri. Þá byggja samrunaaðilar á fjölda erlendra fyrirtæka sem selji hugbúnað sinn hérlendis til íslenskra söluaðila. Í tilviki sölukerfa vísa samrunaaðilar einnig til þess að hinn tengdi markaður færsluhirðingar sé vítt skilgreindur landfræðilega svo hið sama gildi um markað fyrir sölu- og afgreiðslukerfi.
120. Í fyrri samrunarannsóknnum Samkeppniseftirlitsins er tengjast sölu og notkunarleyfisveitingu hugbúnaðar í fyrirtækjarekstri sem næst kemst þeim stafrænu vörum sem þetta mál varðar, hafa slíkir hugbúnaðarmarkaðir verið taldir landsbundnir. Í áður nefndu máli Advania og Wise, sbr. ákvörðun nr. 23/2019, var það mat Samkeppniseftirlitsins eftir ítarlega könnun hjá viðskiptamönnum að markaður fyrir fjárhagskerfi væri landsbundinn, þrátt fyrir almennt frjálst og auðvelt flæði hugbúnaðar milli landa, í ljósi svara viðskiptavina um mikilvægi sértenginga og séraðlagana slíkra kerfa á íslenskum markaði. Þá var slíkt mat einnig í samræmi við erlend fordæmi.¹⁷
121. Stafrænir eiginleikar hugbúnaðar og notkunarleyfa þeirra sem gera viðskipti tiltölulega auðvelt þýða því ekki sjálfkrafa að viðkomandi markaðir séu bundnir við EES-svæðið eða heiminn allan. Þá samræmist það ekki málalíbúnaði aðila um að hugbúnaður virði ekki landamæri að samhliða samruna þessum hafa Noona og Síminn gert sérstakan samstarfs og leyfissamning sem virðist veita m.a. sérleyfi til notkunar Noona hugbúnaðar á íslenskum markaði.
122. Í tilviki tímabókunarþjónustu með notkun bókunarkerfislausna verður þó að líta til þess að slíkur hugbúnaður virðist einfaldari og smærri í sniðum en ERP-fjárhagskerfi fyrir rekstur fyrirtækja (e. enterprise resource planning). Líkt og fjallað verður um í kafla um markaðshlutdeildir virðist fjöldi erlendra tímabókunarlausna vera í notkun hjá íslenskum söluaðilum. Þá hefur Noona sem framleiðandi og þróunaraðili hugbúnaðar haslað sér völl með Noona HQ bókunar- og sölukerfis og tengt markaðstorg sitt í Portúgal og í Tékklandi. Slíkt gagnkvæmt flæði viðskipta með hugbúnaðarlausn af þessari tegund til og frá landinu er til marks um að sennilega sé landfræðilegi markaðurinn víðtækari en Ísland. Í ákvörðun um markaðsstyrk verður þó fjallað

¹⁷ Sjá ákvörðun nr. 23/2019, samruni Advania og Wise, bls. 6.



um áætlaða markaðshlutdeild í bókunarkerfum hérlendis og að teknu tilliti til víðari landfræðilegs markaðar þegar komist er að niðurstöðu.

123. Sömu sjónarmið að ofan um markað fyrir bókunarkerfi eiga við um markað fyrir sölu- og afgreiðslukerfi að mati Samkeppniseftirlitsins. Í fyrirliggjandi erlendum fordæmum hefur slíkur markaður verið talin að minnsta kosti bundinn við EES-svæðið, en íslenskar sértengingar og aðlaganir hugbúnaðar í rekstri fyrirtækja hérlendis kunna að hafa áhrif eins og um fjárhagskerfi. Þó þarf ekki að taka afstöðu til skilgreiningar þessa landfræðilega markaðar og í ákvörðuninni er ekki lögð áherslu á markað fyrir sölukerfi í ljósi hins sennilega takmarkaða markaðsstyrks samrunaaðila á þeim markaði.
124. Um markað fyrir markaðstorg má taka undir sjónarmið aðila með vísan til erlendra fordæma að markaðstorg séu öllu jafna landsbundinn vegna tiltekinna landsbundinna einkenna í samkeppnisaðstæðum, en margvísleg erlend fyrirtæki kunni að vera starfandi með markaðstorg í mörgum ríkjum og þar með á mörgum mögulegum landfræðilegum mörkuðum. Það sama kann að gilda hér á landi þótt ekki þurfi að taka afstöðu til þess né hefur það verið rannsakað til hlítar.
125. Í málatilbúnaði samrunaaðila fjalla þeir um aðstæður samkeppni í auglýsingum á Íslandi og miða við landsbundinn markað. Er það í samræmi við erlend fordæmi um auglýsingamarkaði og fyrri framkvæmd hérlendis. Samkeppniseftirlitið getur því tekið undir sjónarmið samrunaaðila hvað það varðar, en um umhverfisauglýsingar sérstaklega kann landfræðilegur markaður að vera enn þengri, svo sem miðað við tiltekin atvinnusvæði eins og höfuðborgarsvæðið eða jafnvel enn með enn þengri svæðis- eða staðbundinni afmörkun þótt ekki þurfi að taka afstöðu til þess í málinu.
126. Loks fjalla samrunaaðilar ekki um fjarskiptamarkaði eins og áður sagði. Í fyrri framkvæmd Samkeppniseftirlitsins hafi undirmarkaðir fjarskipta, meðal annars í smásölu fjarskiptaþjónustu, verið skilgreindir sem landið allt í ljósi starfssvæðis og dreifingar vara fjarskiptafyrirtækja, umdæmi fjarskiptayfirvalda, og verðlagningar og viðskiptakjara fjarskiptafélaga um landið allt. Í ákvörðun þessari í stuttri umfjöllun um markaðsstyrk Símans í fjarskiptum verður því miðað við landsbundinn markað.¹⁸

¹⁸ Sjá til dæmis ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins í málum nr. 7/2012, 30/2011, 42/2017 og 37/2023.



V. Samkeppnisleg áhrif samruna

127. Í málinu er tekið til skoðunar hvort samruni fyrirtækjanna hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreindu mörkuðum málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c samkeppnislaga.

4. Sjónarmið um samkeppnisleg áhrif samruna

128. Við rannsókn málsins bárust sjónarmið samrunaaðila, fjarskiptayfirvalda og hagsmunaaðila um samkeppnisleg áhrif samrunans. Í þessum kafla eru helstu sjónarmið þessara aðila dregin saman. Uppbygging kaflans er þannig að fyrst er fjallað um sjónarmið samrunaaðila í samrunaskrá um möguleg áhrif samrunans. Því næst eru sjónarmið hagsmunaaðila og Fjarskiptastofu reifuð úr umsagnarferli vegna samrunans þar sem hagaðilar fengu kost á að tjá sig um samrunann með hliðsjón af samrunaskrá málsins. Það athugist að í eftirfarandi umfjöllun er lögð áhersla á sjónarmið aðila um samkeppnisleg áhrif samrunans, en öðrum sjónarmiðum eru eftir atvikum gerð skil í öðrum köflum ákvörðunarinnar.

4.1. Sjónarmið samrunaaðila

129. Samrunaaðilar telja samrunann hafa lítil eða takmörkuð áhrif á þeim mörkuðum þar sem áhrifa hans kunni að gæta. Um sé að ræða samruna annars vegar Símans, sem starfi aðallega á fjarskipta- og sjónvarpsmörkuðum líkt og áður greindi og hins vegar Noona Iceland, sem muni koma til með að starfa á mörkuðum fyrir bókunarkerfi, markaðstorg, sölukerfi, netsölu- og sjálfsafgreiðslulausnir og sölu og leigu vélbúnaðar.
130. Ljóst sé að mati samrunaaðila að Síminn og Noona starfi á alls ótengdum mörkuðum, en eins og áður sagði gæti einna helst verið um ræða einhver tengsl milli þeirra markaða sem dótturfélag Símans, Síminn Pay, starfi á og einhverra þeirra markaða sem Noona starfi á. Þau tengsl telja samrunaaðilar þó vera hverfandi.
131. Samrunaaðilar halda því fram að markaðshlutdeild Símans Pay á þeim mörkuðum sem félagið starfi á sé hverfandi, en Noona starfi auk þess ekki á sömu mörkuðum. Sama megi segja um markaðshlutdeild Noona á þeim mörkuðum sem félagið starfi á að sögn aðila, en einna helst megi ætla að félagið hafi einhverja markaðshlutdeild á markaði bókunarkerfa. Sú hlutdeild sé þó miðað við áætlun samrunaaðila frá [5-10%] í að hámarki um [15-20%] af þeim mögulega heildarmarkaði sem til staðar sé fyrir slíka lausn hér á landi. Að mati samrunaaðilar muni hlutdeild sameinaðs fyrirtækis á þeim mörkuðum aðilar starfi á ekki aukast í kjölfar samrunans. Þá í un markaðsráðandi staða hvorki verða til né styrkjast, eða samkeppni raskast að öðru leyti með umtalsverðum hætti að mati samrunaaðila.
132. Í ljósi áætlaðrar markaðshlutdeildar samrunaaðila séu aðilar ekki nærri löglíkum fyrir markaðsráðandi stöðu og raunar undir þeim viðmiðum sem almennt sé miðað við þegar metið sé hvort samrunar hafi möguleg skaðleg áhrif eða undir 30%. Samruninn muni að mati aðila þvert á móti hafa jákvæð áhrif á samkeppni þar sem hann mun leiða til skilvirkni og aukinnar nýtingar innviða.
133. Þá benda áréttta samrunaaðilar að meginstarfsemi þeirra fari fram á aðskildum mörkuðum. Telja samrunaaðilar því að um sé að ræða svokallaðan samsteypusamruna, en slíkur samruni eigi sér stað þegar fyrirtæki renni saman sem séu hvorki í láréttum né lóðréttum tengslum, þ.e. starfi hvorki á sama markaði eða á mörkuðum sem tengjast með láréttum hætti. Þannig eigi þetta til



að mynda við þegar samrunaaðilar starfi á mörkuðum sem séu á einhvern hátt skyldir án þess þó að vera lárétt tengdir.

134. Samrunaaðilar vísa til þess að samsteypusamrunar geti haft jákvæð áhrif þótt þeir geti verið samkeppnishamlandi undir vissum kringumstæðum, einkum þegar þeir leiða til mögulegra útilokunaráhrifa, svo sem með samtvinnun eða vöndlun. Til þess að útilokunaráhrif geti talist til staðar verði sameinað fyrirtæki að hafa umtalsverða markaðshlutdeild, einkum ef vara eða þjónusta er álitin mikilvægt aðfang, eða þegar viðskiptavinir kaupi vörur eða þjónustu á mörkuðum sem báðir samrunaaðilar starfa á (e. *complementary*).
135. Þannig byggja samrunaaðilar á því að bæði Síminn og Noona hafi takmarkaða markaðshlutdeild á þeim mörkuðum sem tengist samrunanum með e-m hætti, þannig að hvorki sé geta né hvati sé til þess að útiloka keppinauta hins sameinaða fyrirtækis. Þá halda samrunaaðilar því fram að fjarskipta- eða sjónvarpsmarkaðir Símans séu ekki tengdir mörkuðum þeim sem Noona starfi á né komi til fyllingar þeim vörum sem viðskiptavinir Noona kaupi, þannig að möguleg samsteypuáhrif séu til staðar sem raski samkeppni með umtalsverðum hætti.
136. Um auglýsingamarkaði sérstaklega vísa samrunaaðilar til þess að félögin starfi á ólíkum undirmörkuðum auglýsingamarkaðar sem séu aðgreindir. Þá hafi Síminn engin áform um að tvíanna saman bókunarþjónustu Noona og sjónvarps- eða umhverfisauglýsingum þannig að útiloki keppinauta þótt sameinað fyrirtæki vilji gera þjónustu Noona sýnilegri til þess að auka útbreiðslu lausna félagsins.
137. Loks nefna samrunaaðilar að Noona hafi verið í takmörkuðum viðskiptum við Símann fyrir samrunann fyrir fjarskiptaþjónustu sem nemi óverulegum fjárhæðum, sér í lagi í samanburði við þá þjónustusölu sem fjarskiptafyrirtæki héraðs velti árlega, og samruninn muni því ekki hafa skaðleg áhrif að því leyti.

4.2. Sjónarmið hagaðila

Datastream / Kerfisstreymi

138. Í umsögn Datastream bendir félagið á að markaðsaðgerðir eða viðskiptahættir Noona hafi ekki verið eðlilegir eða heiðarlegir að því leyti að félagið áskilji sér rétt þegar nýir viðskiptamenn eða söluaðilar komi í viðskipti til þess að eiga viðskiptamannagruninn (að því er virðist upplýsingar um viðskiptamenn) til þess að nýta í markaðssókn félagsins, jafnvel án þess að viðkomandi söluaðili vita af þessu samþykki sínu eða notkun Noona. Að mati Datastream sé áætluð markaðshlutdeild samrunaaðila í upplýsingagjöf þeirra vanáætluð og að eftir sameininguna við Salescloud geti Noona sótt aðrar tegundir bókana sem styrki félagið.
139. Datastream býður sjálft uppá tímabókunarþjónustu og bókunarkerfi. Að sögn Datastream telji félagið að samruninn muni hafa þau áhrifa að takmarka möguleika annarra til þess að sækja fram og stækka á þessum markaði þar sem Síminn búi yfir miklum tengingum og fjármagni til markaðssóknar þar sem aðrir keppinautar megi sín lítils, sér í lagi í ljósi hinna óheiðarlegu viðskiptahátta Noona sem áður var minnst á og Datastream búist ekki við að batni eða lagist eftir samruna Noona og Símans.

Dineout

140. Í umsögn Dineout er vísað til þess að samrunaaðilar líti fram hjá því í upplýsingagjöf sinni til Samkeppniseftirlitsins og sjónarmiðum um samsteypusamruna, að markaðir Símans og Noona séu tengdir annars vegar og sterkrar stöðu Símans á þeim mörkuðum hins vegar. Með vísan til



leiðbeininga framkvæmdastjórnarinnar sé það mat Dineout að sameinað fyrirtæki Símans og Noona hafi bæði getu og hvata til þess að beita vogaraflshæðun milli markaða til þess að ná tökum á mörkuðum fyrir markaðstorg og bókunarkerfi m.a. til þess að ryðja Dineout með öllu útaf markaðnum.

141. Dineout vísar í þessu samhengi til ummæla samrunaaðila sjálfra um að með viðskiptum við Noona verði veitingastaðir komnir inná flest heimili landsins í gegnum Sjónvarp Símans, og Síminn sé kominn á 96% af öllum stafrænum auglýsingaskiltum landsins í kjölfar yfirtöku sinnar á BBI, Billboard og Dengsa ehf. Þá bendir Dineout á að nóg sé að umtalsverður markaðsstyrkur sé fyrir hendi svo möguleg útilokunarhrif geti átt sér stað líkt og staðan sé í þessu máli og markaðsráðandi staða þurfi ekki að liggja fyrir. Þá byggir Dineout á því að sjónvarps- og umhverfisauglýsingar Símans séu mikilvægar og eigi sér fáar staðgönguvörur. Mörg sömu fyrirtæki sækist bæði í markaðstorg og bókunarkerfi annars vegar og auglýsingavörur hins vegar. Vegna þessa falli staða sameinaðs fyrirtækis í kjölfar samrunans vel að leiðbeiningum um lóðréttu samruna og samsteypusamruna um möguleg útilokunarhrif slíkra samruna.
142. Að mati Dineout hafi sameinað fyrirtæki þannig bæði getu og hvata til þess að útiloka keppinauta sína á mörkuðum fyrir markaðstorg og bókunarkerfi, sér í lagi Dineout sem hafi verið í uppbyggingarfasa og miklum fjárfestingum undanfarin ár, og geti ekki rekið sig á sambærilegum undirboðum og sameinað fyrirtæki Símans og Noona í krafti nýs efnahagslegs og fjárhagslegs styrkleika fyrirtækisins í höndum Símans. Samruninn sé þegar farinn að skila brottfalli viðskiptavina Dineout og nýir keppinautar muni veigra fyrir sér innreið á markaðinn þar sem þeir geti ekki boðið sömu breidd og sameinað fyrirtæki Símans og Noona, né þau kjör sem samþætting margra vara um felur í sér. Vegna þessa muni samruninn leiða til minni samkeppni, hærra verðs og síðri þjónustu ef ekki komi til íhlutunar að mati Dineout.

Fjárflæði

143. Í umsögn Fjárflæðis er aðallega byggt á því að samruninn muni hafa í för með sér eða leiða til áframhaldandi útilokunarhrifa á færsluhirðingarmarkaði vegna samvinnunar sölu- og afgreiðslukerfa annars vegar og greiðsluþjónustu hins vegar. Af samrunaskrá megi sjá að mati Fjárflæðis að samningar Noona við innlenda færsluhirða séu meðal stærstu eigna félagsins. Fjárflæðis starfi sem umboðsaðili fyrir Nets sem sé evrópskur færsluhirðir. Að sögn félagsins hafi Noona ekki leitast eftir tengingu Fjárflæðis við sölukerfi félagsins sem skýrist líklega af eignarhlut Teya í Noona Labs, en með slíkri eignaraðild sé tryggt að færsluhirðing kaupmanna sem noti lausn Noona fari í gegnum eina og sama færsluhirðinn, Teya. Af markaðsefni Noona megi raunar sjá að öllum kaupmönnum hjá félaginu sé beint sjálfkrafa til Teya.
144. Að sögn Fjárflæðis hafi þetta myndað útilokandi ástand fyrir aðra færsluhirða eins og Fjárflæði sem félagið hafi ekki farið varhluta af. Það eigi raunar einnig við um aðra keppinauta Noona (og að því er virðist Salescloud) að sögn félagsins, þar sem Fjárflæði hafi með takmörkuðum árangri reynt að koma á mögulegum tengingum Nets við sölu- og afgreiðslukerfa héraendis. Félagið búi yfir einfaldari og hagkvæmari lausnum sem því takist ekki að koma á framfæri vegna útilokandi háttsemi íslenskra eigenda sölu- og afgreiðslukerfa eins og DK og Reglu sem séu með yfir 40% af litlum og meðalstórum kaupmönnum héraendis að mati Fjárflæðis. Með framangreindri hindrun sé verið að koma í veg fyrir mikinn sparnað kaupmanna nema þeir skipti um sölu- og afgreiðslukerfi, og þeir þannig sviptir frelsi til þess að velja sér færsluhirði.
145. Að sögn Fjárflæðis hafi félagið áhyggjur af því að bókunarkerfi eins og Noona sé í ákveðinni lykilstöðu til þess að hygla einum færsluhirði fram yfir annan og því sé mikilvægt að Símanum sem nýjum eiganda Noona verði gert skylt að bjóða öllum færsluhirðum sem þess kjósa að



tengjast afgreiðslu- og bókunarkerfi Noona, með því að geta tengt sinn posa við sölu- og eða sjálfsafgreiðslukerfi félagsins án kostnaðar. Þá sé mikilvægt að slík vinna verði leyst af hendi og frágengin hratt eða t.d. innan eins mánaðar frá því að beiðni berst færsluhirðis best. Með þeim hætti sé tryggt að frelsi kaupmannsins til að velja færsluhirði sé tryggt. Að öðru leyti geri Fjárflæði ekki athugasemdir við samruna Símans og Noona.

Kvika / Straumur

146. Í umsögn Kviku / Straums virðist aðallega byggt á mögulegum útilokunaráhrifum vegna samtvinnunar eða vöndlunar greiðslulausna og auglýsinga Símans annars vegar, og hugbúnaðarlausna Noona hins vegar. Í umsögninni kemur fram að Kvika telji fyrirhugaðan samruna vera til þess fallinn að takmarka samkeppni á verulegan hátt ef samrunaaðili tengi saman Noona og greiðslulausnina Símann Pay, eða ef söluaðilum verði eftir samrunann boðinn afsláttur af auglýsingum á miðlum samrunaaðila ef söluaðili innleiði Noona.
147. Að sögn Kviku hafi Noona sterka stöðu á bókanamarkaði og því sé mikilvægt að samkeppni verði ekki raskað með þeim hætti að greiðslulausn Símans Pay verði sjálfvirk greiðsluleið, eða meira áberandi en aðrar greiðsluleiðir. Kvika telji mikilvægt að aðrar greiðsluleiðir en Síminn Pay verði að minnsta kosti jafn sýnilegar í kerfum Noona. Kvika sem sem sé starfandi greiðsluþjónustuveitandi og færsluhirðir undir merkjum Straums virðist þannig telja að samtvinnun eða vöndlun bókunar- og sölukerfa Noona annars vegar og greiðslulausna Símans Pay hins vegar geti takmarkað samkeppni á markaði fyrir greiðslulausnir eða eftir atvikum færsluhirðingu hvar Straumur sé starfandi.
148. Í umsögn Kviku tekur félagið dæmi um möguleg skaðleg áhrif samrunans vegna háttsemi sameinaðs fyrirtækis Símans og Noona frá sjónarhorni viðskiptavina / notenda annars vegar og söluaðila hins vegar.
149. Frá sjónarhorni viðskiptavinar eða neytanda; viðskiptavinur ætli sem dæmi að bóka þjónustu í gegnum Noona, og Noona verði tengt við Salescloud þar sem viðskiptavinur greiðir fyrir þjónustu. Í Salescloud sé Síminn Pay aðalgreiðsluleið og sé forrituð inn í Salescloud og þar af leiðandi sé allt í gegnum fyrirtæki í eigu Símans.
150. Frá sjónarhorni söluaðila sem fái "tilboð frá Símanum", þá innleiði söluaðili í kjölfarið Noona og Salescloud lausn fylgi með. Sú lausn innihaldi síðan greiðslulausn Símans Pay. Auk þess fái viðkomandi söluaðili "auglýsingadíl" ef hann auglýsi Síminn Pay á verslunarsíðu söluaðila og inni í búð. Auglýsingadíllinn geti innihaldið afslátt í sjónvarpi Símans og afslátt á veltiskiltum.
151. Þannig sé það mat Kviku að fyrirhugaður samruni sé til þess fallinn að raska samkeppni ef Síminn Pay verði aðalgreiðsluleið sem forrituð verði í Salescloud og Noona vegna sterkrar stöðu Noona á bókunarmarkaði eins og áður sagði. Einnig telji Kvika það vera til þess fallið að raska samkeppni ef boðin verði "tilboð" sem feli í sér kaup á greiðslulausn samrunaaðila gegn afslætti af auglýsingum í sjónvarpi eða á auglýsingaskiltum í eigu samrunaaðila. Af hálfu Kviku sé því lögð áhersla á að fyrirhugaður samruni verði ekki heimilaður án skilyrða sem tryggi virka samkeppni á þeim mörkuðum sem málið varðar.

Nova

152. Í umsögn Nova er tekið fram að Síminn njóti sterkrar eða ráðandi stöðu á ýmsum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðar og með kaupunum á Noona öðlist Síminn aðgang og möguleika til að nýta notendagagnagrunn Noona til markaðssóknar sem geti styrk stöðu Símans í fjarskiptaþjónustu.



Fyrir þessu séu þegar dæmi að mati félagsins í ljósi aðgengis að upplýsingum og samgangs milli Símans Pay og Símans.

153. Að mati Nova styrkist enn möguleikar Símans á að vöndla eða tvinna saman ýmsa þjónustu; hér falli t.d. undir hvers kyns fjarskiptaþjónusta sem fyrirtæki nýi sér, greiðslulausnir Símans Pay, bókunarkerfi Noona og auglýsingar Símans. Þótt um sé að ræða ólíkar þjónustur þá sé það staðreynd að mati Nova að þær verði ekki nýttar án fjarskiptaþjónustu og fjarskiptatækja. Setja þurfi slíkri markaðsfærslu skilyrði sér í lagi í ljósi sterkrar stöðu Símans á mörkuðum fyrir vöndla sem m.a. innihaldi fjarskiptaþjónustu.
154. Loks byggir Nova á því og bendir á að með samrunanum styrkist enn sterk staða Símans á auglýsingamarkaði sem hafi þegar orðið sterk svo sem með yfirtöku Símans á stafrænum auglýsingaskiltum, sem aftur felir einnig í sér aukin tækifæri til vöndlunar og/eða samvinnunar. Setja þurfi skilyrði til þess að sporna við mögulegum útilokunaráhrifum í garð keppinauta á fjarskiptamörkuðum, og framangreint gildi raunar hvort sem samruninn teljist láréttur samruni eða samsteypusamruni.

5. Almennt um 17. gr. c samkeppnislaga og tengd atriði

155. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna þessa máls verður í upphafi að líta til þess að eldri samkeppnislögum nr. 8/1993 var breytt með lögum nr. 107/2000. Í breytingunni fólst að þau ákvæði samkeppnislaga, sem ætlað var að vinna gegn samkeppnishömlum voru styrkt til muna, þ.m.t. samrunaákvæði laganna. Af lögskýringargögnum má ráða að einn meginilgangurinn með þessari lagabreytingu var að sporna gegn þeim samkeppnishömlum sem stafað geta af aukinni samþjöppun á markaði vegna samruna. Þannig segir í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 107/2000:

„Þegar keppinautum fækkar og markaðsráðandi staða verður til eða þegar fákeppni ríkir er samkeppninni hættu búin. Fyrirtæki hafa ekki lengur sama vilja og getu til að keppa eða þau taka gagnkvæmt tillit hvert til annars. Til að örva samkeppni og koma í veg fyrir samkeppnishömlur við þá stöðu sem að framan er lýst þarf skörp samkeppnislög sem færa samkeppnisyfirvöldum nauðsynlegar heimildir til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppræta hömlurnar. Annars fer þjóðarbúið á mis við þann ávinning sem hlýst af virkri samkeppni.“

156. Í þessu sambandi er litið til þess að virk samkeppni lýsir sér almennt í lægra verði, auknum gæðum, auknu úrvali og nýjungum fyrir neytendur. Jafnframt er samkeppni afar mikilvæg fyrir framleiðni og hagkvæmni í atvinnulífinu.¹⁹ Með ákvörðun um að ógilda eða setja skilyrði fyrir samruna er reynt að koma í veg fyrir að neytendur og samfélagið allt séu svipt þessum gæðum. Samrunaákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993, eins og því var breytt með lögum nr. 107/2000, voru tekin óbreytt upp í samkeppnislög nr. 44/2005

¹⁹ Alþjóðastofnanir hafa ítrekað bent á mikilvægi virkrar samkeppni að þessu leyti. Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 segir: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can ‘cascade’ to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Í riti frá Alþjóðabankanum, View point, frá september 2012, segir: „Competition drives productivity growth through two key mechanisms: it shifts market share toward more efficient producers, and it induces firms to become more efficient so as to survive. Theoretical and empirical studies provide evidence that product market competition boosts innovation, productivity, and economic growth. Firms facing vigorous competition have strong incentives to reduce their costs, to innovate, and to become more efficient and productive than their rivals. This process motivates firms to offer competitive prices, higher quality, and new and more varied goods and services. Conversely, lack of competition adversely affects productivity.“



157. Með lögum nr. 94/2008 var ákvæðum samkeppnislaga um samruna breytt á ný og fólst í þeirri breytingu frekari styrking á efnisreglum samrunaákvæða laganna. Felur þetta m.a. í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Í 17. gr. c samkeppnislaga segir:

„Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, getur stofnunin ógilt samruna. Jafnframt skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tiltekins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal Samkeppniseftirlitið taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opinn eða aðgangur að honum er hindraður.“

158. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 94/2008 felst í lagabreytingunni útvíkkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til íhlutunar í samruna. Í athugasemdunum er tekið fram að þessi breyting sé sérstaklega mikilvæg vegna „fákeppniseinkenna í íslensku hagkerfi“ og rökin fyrir henni sögð vera að „samruni geti verið skaðlegur samkeppni, jafnvel þó að hann leiði ekki til markaðsráðandi stöðu eða styrki markaðsráðandi stöðu.“ Er samrunareglum samkeppnislaga m.a. ætlað að koma í veg fyrir að einn aðili hafi slíka yfirburði og styrk gagnvart birgjum og viðskiptavinum að hann hafi tök á að „stjórna því sem fram fer á markaðnum“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2011, *Búvangur o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

159. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið þannig gripið til íhlutunar vegna samruna ef hann:

- skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis,
- skapar eða styrkir markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja (sameiginleg markaðsráðandi staða), eða
- hefur þau áhrif að samkeppni raskast að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

160. Samkvæmt lögskýringargögnum ber að skýra ber 17. gr. c með hliðsjón af EES/ESB-samkeppnisrétti.²⁰ Hefur það jafnframt verið staðfest í dómaframkvæmd, sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur, sem staðfestur var af Hæstarétti í máli nr. 277/2012, *Stjörnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu o.fl.*, með vísan til forsendna. Í forsendum héraðsdóms segir að í tengslum við beitingu 17. gr. c samkeppnislaga beri að „játa Samkeppniseftirlitinu nokkuð svigrúm til mats á því hvenær samruni hindrar virka samkeppni ... með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti“.²¹

²⁰ Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 94/2008 segir t.d.: „Er við það miðað að samkeppnisyfirvöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“

²¹ Svigrúm Samkeppniseftirlitsins til þess að meta áhrif samruna og beita 17. gr. c samkeppnislaga var einnig staðfest í dómi Landsréttar hinn 3. maí 2024 í máli nr. 165/2023, *Læknisfræðileg myndgreining ehf. og Íslensk myndgreining ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, mgr. 49. Með dómnum staðfesti Landsréttur niðurstöðu héraðsdóms og áfrýjunarnefndar samkeppnismála þess efnis að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um ógildingu samruna stæði óhögguð, m.a. vegna svigrúms eftirlitsins til þess að meta áhrif samruna og þar sem ákvörðun um ógildingu hefði ekki verið haldin verulegum efnislegum annmörkum.



5.1. Markaðsráðandi staða

161. Samkvæmt 4. tölulíð 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga er markaðsráðandi staða fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.
162. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu, kemur fram að við mat á stöðu fyrirtækja á markaði skipti mestu að huga að markaðshlutdeild og því skipulagi sem ríki á markaðnum. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 18. nóvember 2010 í máli nr. 188/2010, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, var dómur Héraðsdóms Reykjavíkur staðfestur með vísan til forsendna hans. Í dómi héraðsdóms kemur fram að við „mat á því hvort fyrirtæki hafi haft markaðsráðandi stöðu á skilgreindum markaði [sé] litið til nokkurra atriða og þau metin saman:
1. *Hver er markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis á skilgreindum markaði og þróun hennar. Ein viðmiðun er að ef markaðshlutdeild fer yfir 50% þá eru allar líkur á að fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu.*
 2. *Litið er til markaðshlutdeildar þess fyrirtækis sem verið er að meta og hún borin saman við markaðshlutdeild annarra fyrirtækja á markaði. Ef miklu munar á markaðshlutdeild þess fyrirtækis sem stærstu hlutdeild hefur og þess fyrirtækis sem næst kemur í röðinni er líklegt að stærsta fyrirtækið hafi markaðsráðandi stöðu.*
 3. *Þá er einnig litið til aðgangshindrana að markaði. Hér er átt við atriði á borð við lagalegar hindranir, fjárhagslegar hindranir, stærðarhagkvæmni, aðgengi að birgjum, þróað sölukerfi og þekkt vörumerki.“*
163. Fram kemur einnig að dómurinn telji að „þriðja atriðið sem nefnt er að framan, þ.e. aðgangshindranir að markaði, ráði ekki úrslitum þegar meta skal hvort stefnandi hafi verið í markaðsráðandi stöðu ...“. Hins vegar geti þessi atriði skv. dómnum styrkt frekar þá niðurstöðu að fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er með vísan til dómaframkvæmdar bent á að allar líkur séu á að fyrirtæki sé markaðsráðandi ef það hafi 50% markaðshlutdeild eða meira, sbr. einnig dóm Hæstaréttar Íslands frá 26. apríl 2016 í máli nr. 419/2015, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
164. Skilgreining 4. gr. samkeppnislaga á markaðsráðandi stöðu sækir fyrirmynd sína til EES/ESB samkeppnisréttar og er efnislega samhljóða skilgreiningu dómstóls ESB á markaðsráðandi stöðu sem fram kemur m.a. í Hoffman-La Roche málinu.²² Því hefur verið slegið föstu hjá dómstóli ESB að mjög há markaðshlutdeild feli ein og sér í sér sönnun á því að viðkomandi fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu nema fyrir hendi séu einstakar kringumstæður sem bendi til annars. Þetta eigi við þegar fyrirtæki hafi 50% markaðshlutdeild.²³ Ályktunin um

²² Mál nr. 85/76 Hoffman-La Roche gegn framkvæmdastjórninni [1979] ECR 3451.

²³ Sjá hér t.d. mgr. 176 í dómi dómstóls ESB frá 6. Desember 2012 í máli nr. C457/10, AstraZeneca gegn framkvæmdastjórninni. Sjá einnig dóm undirréttar ESB frá 25. júní 2010 í máli nr. T-66/01 ICI gegn framkvæmdastjórninni: „Very large market shares are in themselves, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position. ... Thus, according to the case-law of the Court of Justice, a market share of 50% is in itself, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (see, to that effect, Case C-62/86 AKZO v Commission [1991] ECR I-3359, paragraph 60).“ Þetta á einnig við í samrunamálum sbr. t.d. mgr. 41 í dómi undirréttar ESB frá 6. júlí 2010 í máli nr. T-342/07, Ryanair gegn framkvæmdastjórninni: „It is settled case-law that, although the importance of market shares may vary from one market to another, the view may legitimately be taken that very large market shares are in themselves, save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant



markaðsráðandi stöðu sem draga má af markaðshlutdeild er enn sterkari ef fyrirtæki hafa meira en 50% markaðshlutdeild.²⁴

165. Rétt er að hafa í huga að fyrirtæki geta einnig verið í markaðsráðandi stöðu þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
166. Þannig getur fyrirtæki verið í markaðsráðandi stöðu enda þótt það hafi aðeins 32% markaðshlutdeild, sbr. dóm dómstóls ESB 15. desember 1994 í máli nr. C-250/92, *Gøttrup-Klim o.fl. gegn Dansk Landbrugs Grovareselskab AmbA*. Undir vissum kringumstæðum geta fyrirtæki verið ráðandi þrátt fyrir að hafa ekki hæstu hlutdeildina, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. mars 2013 í máli nr. 355/2012, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
167. Með viðmiðinu skipulag á markaðnum er vísað til ýmissa ólíkra atriða sem eru talin geta gefið vísbendingar um markaðsráðandi stöðu, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2006, *Dagur Group hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Sem dæmi um slík atriði má nefna hvort aðgangur að markaðnum sé auðveldur og hvort viðkomandi fyrirtæki sé almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækjum og framboði af vöru eða þjónustu. Í því sambandi getur lóðrétt sambætting fyrirtækis (e. *vertical integration*) veitt mikilvæga vísbendingu um ráðandi stöðu.²⁵ Einnig er horft til fjölda og styrks keppinauta auk þess sem fleiri atriði geta komið til skoðunar, sbr. umræddan úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/2006. Varðandi styrk keppinauta ber að hafa í huga að í EES/ESB-samkeppnisrétti er litið svo á að það sé vísbending um markaðsráðandi stöðu ef talsverður munur er á markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis og keppinauta þess.²⁶ Þá getur einnig verið rétt að horfa til mögulegs kaupendastyrks á kaupendahlið markaðarins.
168. Um mat á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu í samrunamálum má vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006, *DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

5.2. Samkeppni raskast „að öðru leyti með umtalsverðum hætti“

169. Sem fyrr segir fólst í lögum nr. 94/2008 útvíkkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til ihlutunar í samruna. Þessi breyting er útskýrð svo í athugasemdum með frumvarpi sem varð að framangreindum lögum:

„Í 1. málsl. 1. mgr. er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að ógilda samruna. Í ákvæðinu er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ógilda samruna sem hindrar virka samkeppni, einkum þegar markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja myndast eða slík staða styrkist. Með

position (see, in relation to abuse of a dominant position, Case 85/76 *Hoffmann-La Roche v Commission* [1979] ECR 461, paragraph 41, and, in relation to the previous merger regulation, Case T-102/96 *Gencor v Commission* [1999] ECR II-753, paragraph 205, and Case T-221/95 *Endemol v Commission* [1999] ECR II-1299, paragraph 134). That may be the situation where there is a market share of 50% or more (see, in relation to abuse of a dominant position, Case C-62/86 *AKZO v Commission* [1991] ECR I-3359, paragraph 60, and, in relation to the previous merger regulation, Case T-210/01 *General Electric v Commission* [2005] ECR II-5575, paragraph 115).“

²⁴ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB í máli nr. T-30/89 *Hilti* gegn framkvæmdastjórninni [1991] ECR II-1439 og dóm dómstóls ESB í máli nr. C-53/92P [1994] ECR I-667. Í dómum þessum var staðfest sú niðurstaða framkvæmdastjórnar ESB að markaðshlutdeild milli 70-80% væri það há að engar frekari rannsóknar væri þörf til þess að sýna fram á viðkomandi fyrirtæki væri markaðsráðandi. Sjá einnig dóm undirréttar ESB í sameinuðum málum nr. m.a. T-191/98 *Atlantic Container Lines* gegn framkvæmdastjórninni [2003] ECR-3257: „... a market share of 60% on the trade in question gave rise to strong presumption of a dominant position.“

²⁵ Sjá t.d. dóm dómstóls ESB í máli nr. 27/6 *United Brands* gegn framkvæmdastjórninni [1978] ECR 207.

²⁶ Sjá t.d. *Van Bael & Bellis*, *Competition Law of the European Community*, fimmta útgáfa 2010, bls. 110: „When there is a significant gap between the market share of the potentially dominant undertaking and the market shares of its competitors, this element may be considered as confirmation of the existence of a dominant position.“



því að bætt er við orðinu „einkum“ felur ákvæðið í sér aukið svigrúm til efnislegs mats á samkeppnislegum áhrifum samruna. Er rétt að lýsa þessu nánar.

Í 1. mgr. 17. gr. núgildandi samkeppnislaga er fjallað um hið samkeppnislega mat sem leggja ber á samruna. Er ákvæðið byggt á eldri samrunareglugerð EB nr. 4064/89. Samkvæmt þessu getur Samkeppniseftirlitið gripið til íhlutunar vegna samruna undir tvennum kringumstæðum. Annars vegar þegar samruni raskar samkeppni með myndun eða styrkingu markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis og hins vegar þegar samruni raskar samkeppni með myndun eða styrkingu sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu tveggja eða fleiri fyrirtækja. Það er hins vegar ljóst að samruni getur undir vissum kringumstæðum raskað samkeppni þrátt fyrir að að hann skapi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja, sbr. nánar hér á eftir. Af þessu leiðir að ef samrunareglur heimila einungis inngríp í samruna sem styrkir eða myndar markaðsráðandi stöðu getur það leitt til þess að samkeppnishamlandi samrunar nái fram að ganga með tilheyrandi tjóni fyrir atvinnulífið og almenning. Sökum þessa er að finna í samrunareglum ýmissa ríkja víðtækari heimildir til þess að vinna gegn samkeppnishömlum sem stafa af samruna. Í t.d. Bandaríkjunum, Kanada og Bretlandi er unnt að ógilda samruna sem raskar samkeppni með umtalsverðum hætti (nefnt á ensku „substantial lessening of competition“). Er þessi heimild þannig ekki bundin við samruna sem leiða til eða styrkja markaðsráðandi stöðu. Með núgildandi samrunareglugerð EB nr. 139/2004 var ákveðið að veita víðtækari heimild til að grípa inn í samruna og miða ekki lengur eingöngu við markaðsráðandi stöðu. Í 25. tölul. aðfaraorða reglugerðarinnar eru ástæður þessarar breytingar útskýrðar:

„Í ljósi þess hvaða afleiðingar samfylkingar í fákeppnismarkaðskerfi geta haft er það þeim mun nauðsynlegra að viðhalda skilvirkri samkeppni á slíkum mörkuðum. Á mörgum fákeppnismörkuðum ríkir heilbrigð samkeppni. Við vissar aðstæður geta þó samfylkingar, sem fela í sér afnám mikilvægra samkeppnishaftra, sem samrunaaðilarnir hafa sett hver öðrum, og minnkandi samkeppnisþrýsting á samkeppnisaðilana sem eftir eru, leitt af sér verulegar hindranir á virkri samkeppni, jafnvel þó að ekki séu líkur á samræmingu á milli aðila í fákeppni. Dómstólar Bandalagsins hafa þó ekki fram til þessa túlkað það skýlaust svo að þess sé krafist samkvæmt reglugerð (EBE) nr. 4064/89 að samfylkingar, sem hafa slík ósamræmd áhrif, verði lýstar ósamrýmanlegar sameiginlega markaðnum. Vegna réttaröryggis skal því tekinn af allur vafi um það að í þessari reglugerð er heimilað skilvirkt eftirlit með öllum slíkum samfylkingum með því að kveða á um að allar samfylkingar, sem myndu hindra verulega virka samkeppni á sameiginlega markaðnum eða verulegum hluta hans, skuli lýstar ósamrýmanlegar sameiginlega markaðnum. Túlka ber hugtakið „umtalsverð hindrun virkrar samkeppni“ í 2. og 3. mgr. 2. gr. þannig að það taki, auk hugtaksins „yfirburðastaða“, eingöngu til samkeppnishamlandi áhrifa samfylkingar sem eru afleiðing ósamræmds atferlis fyrirtækja sem hafa ekki yfirburðastöðu á viðkomandi markaði.“

Er í þessu frumvarpi lagt til að á samkeppnislögum verði gerðar sams konar breytingar og fólust í núgildandi samrunareglugerð EB. Breytingartillagan byggist þannig á 2. mgr. 2. gr. samrunareglugerðar EB og miðar að því að samræma ákvæði íslensku samkeppnislaganna um efnislegt mat á samruna núgildandi ákvæðum Evrópulöggjafar, þannig að íslensk lög feli í sér sömu vernd fyrir almenning og samfélagið og Evrópulöggjöf veitir, en slíkt er sérstaklega mikilvægt í ljósi fákeppniseinkenna í íslensku hagkerfi. Rökin að baki breytingunni eru þau að samruni geti verið skaðlegur samkeppni, jafnvel þó að hann leiði ekki til markaðsráðandi stöðu eða styrki markaðsráðandi stöðu.

Breyting sú sem er lögð til felst í því að við 1. málsl. 1. mgr. verði bætt orðinu „einkum“ þannig að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ógilda samruna einkum þegar markaðsráðandi staða myndast eða slík staða styrkist. Þessi breyting felur það í sér að unnt er að grípa til íhlutunar vegna



samruna ef hann leiðir til þess að markaðsaðstæður verði skaðlegar samkeppni, jafnvel þótt samruninn myndi ekki eða styrki markaðsráðandi stöðu. Sú staða getur helst komið upp þegar um er að ræða samruna keppinauta (lóðréttur samruni) á fákeppnismörkuðum þar sem tiltekna aðstæður eru fyrir hendi. Slíkar aðstæður geta verið þegar fyrirtæki á viðkomandi markaði selja aðgreinanlegar vörur og samrunafyrirtækin hafa verið helstu keppinautar hvort annars. Umtalsverð markaðshlutdeild og samþjöppun á markaðnum hefur og þýðingu. Brotthvarf helsta keppinautarins á slíkum fákeppnismarkaði vegna samruna getur haft þau áhrif að samkeppnislegt aðhald minnkar umtalsvert á markaðnum og getur þetta gefið samrunafyrirtækjum aukinn markaðsstyrk og þar með möguleika á því t.d. að hækka verð. Getur þetta gerst án þess að samrunafyrirtækin hafi það háa markaðshlutdeild að þau teljist markaðsráðandi. Framkvæmdastjórn EB hefur gefið út leiðbeiningareglur (O.J. 2004/C 31/03) þar sem útskýrð eru með ítarlegum hætti þau sjónarmið sem horfa verður til við mat á samruna af þessum toga. Er við það miðað að samkeppnisyfirvöld hafi sem endranær hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti við túlkun á íslenskum samrunareglum.“

170. Fjallað verður nánar um umræddar leiðbeiningareglur framkvæmdastjórnar ESB hér á eftir og eftir því sem við á. Þá er rétt að fjalla næst um megingundir samruna og helstu áhrif þeirra.

5.3. Láréttir samrunar

171. Láréttir samrunar felast í því þegar fyrirtæki á sama markaði renna saman. Samkeppnishömlur sem stafa af láréttum samruna eru aðallega af þrennum toga. Í fyrsta lagi leiðir slíkur samruni til þess að fyrirtækin sem um ræðir hætta að keppa sín á milli um hylli viðskiptavina sinna með tilheyrandi afleiðingum fyrir viðskiptavinum og neytendum. Í öðru lagi getur slíkur samruni leitt til þess að hið sameinaða fyrirtæki öðlist það mikinn efnahagslegan styrk að það geti hætt að taka tillit til keppinauta sinna og neytenda. Í þriðja lagi getur aukin samþjöppun á markaðnum sem fylgir láréttum samruna dregið úr samkeppni fyrirtækjanna sem eftir eru á markaðnum og auðveldað þeim að taka tillit hvert til annars í því skyni að hámarka sameiginlegan hagnað, t.d. með samhæfðri markaðshegðun sem lýtur að því að hækka verð.
172. Hefur verið bent á það í samkeppnisrétti að slíkir samrunar séu líklegastir til að raska samkeppni vegna þess að þeir hafa um leið og þeir koma til framkvæmda bein áhrif á gerð viðkomandi markaðar. Þessi áhrif felast í því að núverandi eða möguleg samkeppni leggst þegar af á milli samrunafyrirtækjanna. Aðrar tegundir af samrunum hafa ekki þessi beinu áhrif.²⁷
173. Sem fyrr segir er rétt í samrunamálum að hafa hliðsjón af leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB. Hún gaf út árið 2004 leiðbeiningar um mat á samkeppnislegum áhrifum láréttra samruna (hér eftir til einföldunar; „lárétta leiðbeiningarnar“).²⁸
174. Í lárétta leiðbeiningunum er samkeppnislegum áhrifum skipt í tvo meginflokka:
- a) Einhliða áhrif: (einnig nefnd ósamræmd áhrif).²⁹ Hér fellur undir þegar samruni myndar eða styrkir markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis. Einnig fellur hér undir samruni fyrirtækja á fákeppnismörkuðum sem felur í sér að mikilvægt samkeppnislegt aðhald hverfur án þess

²⁷ Sjá t.d. dóm undirrétta 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.“ Sjá einnig dóm dómstóls ESB í þessu máli, mál nr. C-12/03P.

²⁸ Enska heiti þeirra er: „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings.“ Voru þær birtar 5. febrúar 2004 í stjórnartíðindum ESB (2004/C 31/03).

²⁹ Á ensku nefnt „unilateral effects“ eða „Non-coordinated effects“.



þó að markaðsráðandi staða (sér í lagi eða sameiginleg) myndist, sbr. 24-25. mgr. láréttu leiðbeininganna. Segir um þetta að samruni geti dregið verulega úr samkeppni á markaði vegna þess að samkeppni á milli þeirra aðila sem sameinast hverfur. Slíkir samrunar geta jafnframt haft áhrif á aðra keppinauta á viðkomandi markaði. Verðhækkningar hins sameinaða fyrirtækis kunna að leiða til þess að eftirspurn eftir vörum þess færist til annarra keppinauta. Aukið svigrúm annarra fyrirtækja á markaðnum, en þeirra sem sameinuðust, til þess að hækka verð getur svo orðið bein afleiðing af samrunum.

- b) Samræmd áhrif: Hér fellur undir myndun eða styrking sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu, sbr. 39. mgr. leiðbeininganna. Samruni á markaði sem einkennist af mikilli samþjöppun getur haft verulega skaðleg áhrif á virka samkeppni í gegnum styrkingu sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu samrunaaðila og þriðja aðila, þar sem slík staða getur aukið líkur á því að fyrirtækin á markaðnum geti samstillt hegðun sína til að hækka verð, jafnvel án samráðs.

175. Í 14. – 21. mgr. láréttu leiðbeiningunum er fjallað um mikilvægi þess að horfa til breytingar á markaðshlutdeild og á samþjöppun á markaði í kjölfar samruna, sbr. einnig umfjöllun hér að framan um markaðsráðandi stöðu. Gerð verður nánari grein fyrir þessu hér á eftir.

176. Í 27. – 38. mgr. láréttu leiðbeininganna er fjallað um ýmis atriði sem veitt geta leiðbeiningu um samkeppnishamlandi einhliða áhrif samruna.³⁰ Á meðal þeirra sjónarmiða sem framkvæmdastjórnin reifar í leiðbeiningunum eru þessi:

- a) Há markaðshlutdeild samrunaaðila. Almennt eykst máttur fyrirtækja á markaði samhliða aukinni markaðshlutdeild. Há markaðshlutdeild getur stuðlað að því að viðkomandi fyrirtæki njóti aukinnar framlegðar af verðhækkunum.³¹
- b) Samrunaaðilar eru nánir keppinautar. Innan markaða er gjarnan einhver munur á vörum keppinauta. Þeim mun líkari sem vörur samrunaaðila eru þeim mun meiri er hættan á verðhækkun í kjölfar samruna. Sú samkeppni sem samrunaaðilar hafa stundað sín á milli kann því að vera mikilvægt sjónarmið við mat á efnislegum áhrifum samruna. Í því samhengi getur skipt máli hversu nálægt hvor öðrum keppinautarnir eru (e. *closeness of competition*).
- c) Takmörkuð geta viðskiptavina til þess að skipta um seljanda. Ef það eru fáir seljendur eða skiptikostnaður viðskiptavina er hár getur verið erfitt fyrir þá að færa sig frá einum seljanda til annars. Samruni sem fækkar valmöguleikum getur takmarkað mjög getu viðskiptavina til þess að skipta um birgja þegar um er að ræða samþjappaðan fákeppnismarkað.
- d) Ólíklegt er að keppinautar auki framboð ef verð er hækkað. Viðbrögð keppinauta við verðhækkun hins sameinaða fyrirtækis kunna að vera þau að auka framboð sitt. Með því ættu þeir að geta náð til sín einhverjum viðskiptum. Jafnframt viðheldur það samkeppni ef keppinautarnir haga sér með þeim hætti. Ef það er hins vegar ólíklegt af einhverjum ástæðum að keppinautarnir auki framboð sitt þá aukast líkurnar á því að hið sameinaða fyrirtæki hækki verð.

³⁰ Hafa verður hins vegar í huga fyrirvarann í 26. mgr. um þessi atriði séu ekki tæmandi og að þessi atriði þurfi ekki að vera öll fyrir hendi til þess að samruni teljist raska samkeppni: „A number of factors, which taken separately are not necessarily decisive, may influence whether significant non-coordinated effects are likely to result from a merger. Not all of these factors need to be present for such effects to be likely. Nor should this be considered an exhaustive list.“

³¹ Í mgr. 27 segir m.a.: „The larger the market share, the more likely a firm is to possess market power. And the larger the addition of market share, the more likely it is that a merger will lead to a significant increase in market power. The larger the increase in the sales base on which to enjoy higher margins after a price increase, the more likely it is that the merging firms will find such a price increase profitable despite the accompanying reduction in output.“



- e) Hið sameinaða fyrirtæki getur hindrað vöxt eða getu smærri keppinauta til að keppa.
- f) Samruninn hefur í för með sér að fyrirtæki sem var öflugur keppinautur hverfur af markaði. Fyrirtæki beita sér mismikið í samkeppni. Fyrirtæki sem eru að jafnaði fyrst til þess að lækka verð eða oft fyrst til þess að bjóða upp á ýmsar nýjungar geta haft mikil áhrif á það sem gerist á markaðnum þrátt fyrir að vera ekki stærst, sbr. t.d. svonefnd „maverick“ fyrirtæki. Ef slíkt fyrirtæki hverfur þá kann það að draga úr samkeppni.

5.4. Lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar

- 177. Í lóðréttum samruna felst að fyrirtæki sem starfa á mismunandi sölustigum renna saman, t.d. framleiðandi og smásali. Samsteypusamruni á sér stað þegar fyrirtæki sem eru hvorki í láréttum né lóðréttum tengslum renna saman, þ.e. starfa hvorki á sama eða tengdum mörkuðum. Hafa þeir í huga að sami samruni getur falið í sér blöndu af öllu framangreindu og eru slíkar samrunar stundum nefndir samrunar á „ská“ (e. *diagonal mergers*).³²
- 178. Framkvæmdastjórn ESB gaf á árinu 2008 út leiðbeiningar um mat á samkeppnislegum áhrifum annars vegar lóðrétttra samruna og hins vegar samsteypusamruna (hér eftir til einföldunar „lóðréttu leiðbeiningarnar“).³³
- 179. Í 10. mgr. og áfram í lóðréttu leiðbeiningunum kemur fram að lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar séu almennt ólíklegri en láréttir samrunar til þess að fela í sér takmörkun á samkeppni. Ástæða þessa er að ólíkt láréttum samrunum fela fyrrgreindir samrunar ekki í sér þau beinu áhrif að samkeppni milli tveggja keppinauta hverfur við samrunann. Einnig geti slíkir samrunar leitt af sér hagræði.
- 180. Slíkir samrunar geta þó einnig haft samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum. Er það helst í þeim tilvikum þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. *foreclosure effect*), þ.e. að núverandi eða mögulegir keppinautar geta útilokast frá tilteknum markaði. Geta samkeppnishömlur t.d. átt sér stað ef hið sameinaða fyrirtæki hefur bæði hvata og getu til að beita vogarflshögðun milli markaða, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2009, *ERGN Holdings o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
- 181. Þannig getur lóðréttur samruni falið í sér útilokandi áhrif fyrir keppinauta á lægra sölustigi ef hann er líklegur til að auka kostnað keppinauta á lægra sölustigi með því að takmarka aðgang þeirra að mikilvægum vörum á efra sölustigi (e. *input foreclosure*), s.s. með sölusynjun, og auka þannig kostnað keppinauta á lægra sölustigi með því að gera þeim erfiðara um vik að nálgast vörurnar á sambærilegu verði og skilyrðum og fyrir samrunann. Þetta getur haft í för með sér að sameinaða fyrirtækið hækki verð og raski þannig samkeppni með umtalsverðum hætti.
- 182. Við mat á mögulegum lóðréttum útilokunaráhrif áhrif samruna lítur framkvæmdastjórn ESB til þess hvort hið sameinaða fyrirtæki, eftir samrunann, hafi í fyrsta lagi getu til þess að útiloka keppinauta með umtalsverðum hætti. Í öðru lagi hvort sameinað fyrirtæki hafi efnahagslegan hvata til þess að grípa til slíkra útilokunaraðgerða gagnvart viðskiptavinum sínum og keppinautum á lægra sölustigi. Í þriðja og síðast lagi hvort útilokunaráhrifin feli í sér mikla eða umtalsverð röskun á samkeppni, svo sem vegna verðhækkana.
- 183. Til þess að þessi staða geti skapast verður hið sameinaða fyrirtæki m.a. að vera lóðrétt sambætt með mikilvæga vöru í heildsölu (e. *important input*) og umtalsverða markaðshlutdeild á þeim

³² Sjá t.d. Kokkoris & Shelanski, *EU Merger Control*, 2014, bls. 222.

³³ Enska heitið þeirra er: „*Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings.*“ (2008/C 265/07).



aðliggjandi markaði sem um ræðir (e. *significant degree of market power*). Samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar getur fyrirtækið aðeins við slíkar aðstæður talist hafa getu til þess að hafa umtalsverð áhrif á samkeppnisaðstæður á efra sölustigi og þar af leiðandi á framboð eða aðgengi að aðfangi fyrir lægra sölustigi, svo sem verð og aðra skilmála. Geta til þess að útiloka keppinauta telst þannig almennt aðeins til staðar ef fyrirtækið getur með takmörkun á aðgengi að eigin vörum eða þjónustu á efra sölustigi haft neikvæð áhrif á heildaraðgengi eða framboð mikilvægs aðfang á lægra sölustigi eða frálíggjandi markaði, svo sem m.t.t. til verðs eða gæða vöru eða þjónustu.³⁴

184. Raunhæfur hvati fyrirtækis til þess að útiloka keppinauta sína með takmörkun á aðgengi að aðfangi fer eftir mati þess á hversu arðbær háttsemin er, bæði á efra og neðra sölustigi.³⁵ Þá telur framkvæmdarstjórn ESB almennt að slíkir lóðréttir samrunar krefjist aðeins íhlutunar ef útilokunaráhrifin leiða til verðhækkunar á frálíggjandi markaði og raski þannig samkeppni með umtalsverðum hætti.³⁶
185. Eins og áður var fjallað um getur samruni einnig haft í för með sér útilokandi áhrif fyrir keppinauta hins sameinaða fyrirtækis á efra sölustigi með því að takmarka aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta þeirra á efra sölustigi að viðunandi viðskiptavinagrunni á lægra sölustigi (e. *customer foreclosure*) og takmarka þannig möguleika þeirra og hvata til að keppa á markaðnum. Við mat á slíkum mögulegum lóðréttum áhrifum lítur framkvæmdarstjórn ESB til þess hvort sameinað fyrirtæki hafi getu og hvata til þess að beita slíkum útilokunaráhrif með takmörkun á aðgengi að viðskiptavinum, og hvort þau hafi í för með sér umtalsverða röskun á samkeppni svo íhlutunar sé þörf.
186. Slík möguleg útilokunaráhrif vegna samruna geta helst átt sér stað þegar framleiðandi eða heildsali á efra sölustigi eða aðliggjandi markaði sameinast mikilvægum viðskiptavini á neðra sölustigi eða frálíggjandi markaði. Þannig getur hið sameinaða og lóðrétt samþætta fyrirtæki hindrað núverandi eða mögulega keppinauta á efra sölustigi í því að eiga viðskipti við mikilvægan viðskiptamann á neðra sölustigi og þannig dregið úr samkeppni. Samtímis geta slíkar aðgerðir skert aðgengi og möguleika keppinauta á neðra sölustigi á því að nálgast aðföng frá fyrirtækjum á efra sölustigi með sama verði og/eða sömu skilmálum áður, með mögulegri hækkun á kostnaði í rekstri slíka keppinauta.³⁷
187. Til þess að útilokunaráhrif með aðgengi að viðskiptavinum krefjist ítarlegrar rannsóknar og mögulegrar íhlutunar þarf lóðréttur samruni að varða mikilvægan viðskiptavin með umtalsverðan markaðsstyrk á neðra sölustigi; sé nægur viðskiptavinahópur aðgengilegur keppinautum hin sameinaða fyrirtækis á heildsölustiginu og geti þeir snúið sér til slíkra birgja er íhlutun ólíklegri og hennar síður þörf.
188. Loks geta lóðréttir samrunar og samsteypusamrunar, þ.e. samrunar fyrirtækja sem starfa á lóðrétt tengdum mörkuðum og/eða nærlíggjandi tengdum mörkuðum í tilviki samsteypusamruna, einnig leitt til myndunar eða styrkingar á markaðsráðandi stöðu og þannig raskað samkeppni með umtalsverðum hætti rétt eins og láréttir samrunar, og það jafnvel þótt starfsemi þeirra fyrirtækja sem sameinast skarist ekki með beinum hætti.³⁸

³⁴ Leiðbeiningar framkvæmarstjórnar um lóðréttta samruna og samsteypusamruna, *Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, mgr. 33-39.

³⁵ Sama heimild, sjá nánar mgr. 40-46.

³⁶ Sama heimild, sjá nánar mgr. 47-57.

³⁷ Sama heimild, sjá nánar mgr. 58-77.

³⁸ Sama heimild, sjá nánar mgr. 15, og einnig til hliðsjónar ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.10615 - *BOOKING HOLDINGS / ETRAVEL*, sér í lagi mgr. 188 til 206.



189. Samsteypusamruni á sér stað þegar fyrirtæki sem eru hvorki í láréttum né lóðréttum tengslum renna saman, þ.e. starfa hvorki á sama eða tengdum mörkuðum eins og áður sagði. Þar sem samruni Símans og Noona er að miklu leyti til samsteypusamruni verður hér fjallað sérstaklega um möguleg áhrif slíkra samruna.
190. Helstu mögulegu samkeppnisvandamál í tengslum við samsteypusamruna er útilokun eins og í tilviki lóðréttra samruna. Samruni sem felur í sér að vörur sem tilheyra skyldum mörkuðum sameinast getur gert sameinuðu fyrirtæki kleift og áskapað því hvata til að beita vogarafli á grundvelli sterkrar markaðsstöðu á einum markaði til að styrkja stöðu sína á öðrum markaði með samtvinnun og vöndlun eða öðrum starfsaðferðum sem geta haft útilokandi áhrif. Algengt er að fyrirtæki beiti samtvinnun og vöndlun og í mörgum tilvikum hefur það engar samkeppnishömlur í för með sér. Fyrirtæki beita samtvinnun og vöndlun til að geta boðið viðskiptavinum sínum betri vörur eða kjör á kostnaðarhagkvæman hátt. Við ákveðnar aðstæður geta slíkir viðskiptahættir engu að síður dregið úr getu eða hvata gildandi eða mögulegra keppinauta til að keppa á markaði og þannig dregið úr samkeppnisaðhaldi gagnvart hinu sameinaða félagi og gert því kleift að hækka verð.³⁹
191. Nærtækasta aðferðin sem hið sameinaða fyrirtæki kann að geta gripið til í því skyni að nýta markaðsstyrk sinn á einum markaði til að útiloka keppinauta sína á öðrum markaði er fólgin í söluskilyrðum sem tengja saman vörur sem tilheyra ólíkum mörkuðum. Í framkvæmd er þetta í sinni einföldustu mynd gert með samtvinnun eða vöndlun.⁴⁰
192. Vöndlun vísar yfirleitt til þess hvernig vörur eru boðnar og verðlagðar af hinu sameinaða fyrirtæki. Í þessu sambandi er unnt að greina á milli hreinnar vöndlunar og blandaðrar vöndlunar. Ef um hreina vöndlun er að ræða eru vörurnar eingöngu seldar saman í föstum hlutföllum. Í tilviki blandaðrar vöndlunar standa vörurnar einnig til boða stakar, en summa sjálfstæðu verðanna er hærra en vöndulsverðið. Afslættir sem veittir eru með skilyrði um kaup á öðrum vörum geta talist ein tegund blandaðrar vöndlunar.
193. Samtvinnun vísar yfirleitt til tilvika þar sem viðskiptavinir sem kaupa eina vöru, þ.e. tvinnvöruna (e. *the tying good*), þurfa einnig að kaupa aðra vöru, þ.e. samtvinnuðu vöruna (e. *the tied good*), af viðkomandi fyrirtæki. Samtvinnun getur átt sér stað á tæknilegum eða samningsbundnum grundvelli. Tæknileg samtvinnun á sér til dæmis stað þegar tvinnnaða varan er hönnuð á þann hátt að hún virkar aðeins með samtvinnuðu vörunni (en ekki með þeim valkostum sem samkeppnisaðilar bjóða upp á). Samningsbundin samtvinnun felur í sér að viðskiptavinur skuldbindur sig til að kaupa eingöngu samtvinnuðu vöruna (en ekki þá valkosti sem samkeppnisaðilar bjóða upp á) þegar hann kaupir tvinnvöruna.
194. Til þess að geta útilokað keppinauta þarf sameinað fyrirtæki að hafa umtalsverðan markaðsstyrk, sem jafngildir ekki endilega yfirráðum, á einum af viðkomandi mörkuðum. Ætla verður að áhrifin af vöndlun eða samtvinnun geti aðeins verið umtalsverð þegar vörur að minnsta kosti eins samrunaaðila eru taldar sérlega mikilvægar og það eru fáir aðrir raunhæfir staðgöngukostir fyrir þá vöru, s.s. vegna vöruaðgreiningar (e. *product differentiation*) eða takmarkaðrar afkastagetu keppinauta.
195. Þessu til viðbótar og til þess að útilokun geti talist mögulegt áhyggjuefni, verður að vera til staðar stór sameiginlegur viðskiptamannagrunnur fyrir viðkomandi vörur. Því algengara sem það er að viðskiptavinir kaupir báðar vörur (í stað aðeins einnar/annarrar vörunnar), því meiri áhrif getur vöndlun og samtvinnun haft á aðgreinda eftirspurn eftir viðkomandi vörum. Slík

³⁹ Sama heimild, mgr. 93-94.

⁴⁰ Sama heimild, mgr. 95-104.



samsvörun í kaupendahegðun er líklegri til að vera umtalsverð þegar umræddar vörur eru stoðvörur.

196. Hvatinn til að útiloka keppinauta með því að vöndla eða tvinna saman fer eftir því að hversu arðbær slík viðskiptaáætlun er. Sameinað félag þarf að bera saman mögulegan kostnað við að vöndla og tvinna saman vörur sínar við mögulegan ávinning af því að auka markaðshlutdeild sína á viðkomandi markaði/mörkuðum eða, eftir atvikum, af því að geta hækkað verð á viðkomandi mörkuðum á grundvelli markaðsstyrks síns.
197. Vöndlun og samtvinnun getur dregið verulega úr söluhorfum keppinauta sem bjóða aðeins stakra vörur eða eina af vörunum í vendlinum. Sölusamdráttur hjá keppinautum er í sjálfu sér ekki samkeppnisvandamál, en engu að síður getur í ákveðnum atvinnugreinum mikill sölusamdráttur skert getu eða hvata keppinauta til að keppa á markaðnum. Það getur gert sameinaða fyrirtækinu kleift að öðlast markaðsstyrk í kjölfarið (á markaðnum fyrir samtvinnuðu eða vöndluðu vöruna) og/eða að viðhalda markaðsstyrk (á markaðnum fyrir tvinnvöruna/vogaraflsvöruna).
198. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar um lóðréttu samruna og samsteypusamruna er tekið fram að gæta þurfi sérstaklega að því að aðgerðir sem miða að útilokun geti fælt mögulega nýja keppinauta frá því að koma inn á markaði. Slíkar aðgerðir geti haft slík fælingaráhrif á ákveðnum mörkuðum ef söluhorfur mögulegra keppinauta á þeim mörkuðum versna niður fyrir það lágmarksmagn sem hagkvæmt er að selja/framleiða. Í tilviki stoðvara getur fæling á grundvelli vöndlunar eða samtvinnunar frá því að hefja starfsemi á einum markaði einnig gert sameinaða fyrirtækinu kleift að hindra innkomu á annan markað ef vöndlunin eða samtvinnunin neyðir mögulega keppinauta til að hefja starfsemi á báðum vörumörkuðunum á sama tíma í stað þess að fara eingöngu inn á annan markaðinn eða fyrst á annan og síðar á hinn. Hið síðarnefnda getur haft veruleg áhrif, einkum í þeim atvinnugreinum þar sem sveiflur í eftirspurn á hverjum tíma hafa síbreytileg áhrif á framboðsaðstæður á markaðnum í framtíðinni.⁴¹
199. Samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar getur aðeins hamlað virkri samkeppni með umtalsverðum hætti ef nægilega stór hluti framleiðslunnar á markaðnum verður fyrir útilokunaráhrifum af völdum samrunans. Ef áfram starfa virkir stakvöruframleiðendur (e. *single product players*) á báðum mörkuðum, er ósennilegt að samkeppni hnigni í kjölfar samsteypusamruna. Þetta á einnig við þótt fáir stakvörukeppinautar séu áfram starfandi, hafi þeir getu og hvata til að auka framleiðslu. Áhrifin á samkeppni þarf loks að meta með hliðsjón af mögulegum mótvægisþáttum á borð við kaupendastyrk og horfum á að innkoma nýrra keppinauta viðhaldi virkri samkeppni. Ennfremur þarf að meta áhrifin á samkeppni með hliðsjón af þeirri hagræðingu sem sýnt er fram á af samrunaaðilum.
200. Framangreind umfjöllun byggir á áður nefndum leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar um lóðréttu samruna og samsteypusamruna sem Samkeppniseftirlitið hefur til hliðsjónar við túlkun og beitingu samkeppnislaga. Slíkar leiðbeiningar eru þó hvorki tæmandi né binda þær hendur samkeppnisyfirvalda við mat á áhrifum samruna, þar sem samkeppniyfirvöldum er ætlað nokkurt svigrúm eins og dómstólar hafa kveðið á um. Þá leysa leiðbeiningarnar ekki heldur Samkeppniseftirlitið undan skyldu sinni til þess að rannsaka breytingar á samkeppnisaðstæðum fyrir og eftir samruna að virtum þeim atvikum sem uppi eru í hverju máli fyrir sig.

⁴¹ Sama heimild, mgr. 111 til 118.



6. Markaðshlutdeild og markaðsstyrkur

201. Markaðshlutdeild hefur mikið að segja þegar samkeppnisleg áhrif samruna eru metin. Eins og nefnt hefur verið getur mjög há markaðshlutdeild 50% eða meiri, í sjálfu sér verið til vitnis um markaðsráðandi stöðu, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 188/2010, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu, og íslenska ríkinu*.⁴² Samruni fyrirtækja sem verða eftir samruna með undir 50% markaðshlutdeild getur einnig raskað samkeppni, líkt og áður segir, í ljósi annarra atriða, s.s. styrks og fjölda keppnauta, hvort fyrir hendi séu takmarkanir á framleiðslugetu, eða í ljósi þess að hve miklu leyti vörutegundir samrunaaðila eru staðgönguvörur. Þannig hefur t.d. framkvæmdastjórn ESB talið að samrunar, sem leiða til þess að hið sameinaða fyrirtæki nái markaðshlutdeild á milli 40 og 50% og í sumum tilvikum minna en 40%, geti myndað eða styrkt markaðsráðandi stöðu, sbr. 17. mgr. lárétta leiðbeininganna og einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
202. Þannig getur fyrirtæki verið í markaðsráðandi stöðu enda þótt það hafi aðeins haft 32% markaðshlutdeild líkt og áður greindi, sbr. dóm dómstóls ESB 15. desember 1994 í máli nr. C-250/92, *Gøttrup-Klim o.fl. gegn Dansk Landbrugs Grovvarselsskab AmbA*. Undir vissum kringumstæðum geta fyrirtæki verið ráðandi þrátt fyrir að hafa ekki hæstu hlutdeildina, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. mars 2013 í máli nr. 355/2012, *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
203. Við mat á markaðshlutdeild er að jafnaði stuðst við upplýsingar hlutaðeigandi fyrirtækja um tekjur þeirra vegna sölu á vöru og/eða þjónustu sem um ræðir á síðasta heila almanaksári eða eftir atvikum fleiri undangengnum árum, sbr. t.d. ársreikninga eða árshlutauppgjör eða nánari sundurliðun á tekjum eftir því sem við á í hverju máli. Í málum þar sem velta fyrirtækja gefur ekki endilega nákvæma eða rétta mynd af markaðsstyrk og samkeppnisaðstæðum kann að vera gagnlegt að notast við fjöldatölur, svo sem um fjölda viðskiptamanna, tenginga eins og á fjarskiptamarkaði o.fl.
204. Verður þá fjallað um áætlaða markaðshlutdeild samrunaaðila og helstu keppnauta á skilgreindum mörkuðum málsins. Líkt og áður sagði er áhersla á markað fyrir bókunarkerfi, markaðstorg, tiltekna fjarskiptamarkaði og auglýsingamarkaði í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Í ljósi takmarkaðra áhrifa samrunans verður ekki fjallað um aðra markaði sem Noona eða Síminn starfa á.
205. Þar sem samrunaaðilar starfa ekki á sömu mörkuðum, í ljósi takmarkaðra áhrifa samrunans og samsteypusamruna almennt, og vegna örrar þróunar í hugbúnaðarlausnum bókunarkerfa og mismunandi tekjuöflunar keppnauta taldi Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að afla tekjuupplýsinga á mörkuðum fyrir bókunarkerfi og sölukerfi. Á þeim mörkuðum og sér í lagi hvað varðar bókunarkerfi er um að ræða samkeppni nýsköpunarfyrirtækja í mörgum tilvikum, sem jafnvel megi telja til markaðar í mótun. Sölutekjur fyrirtækja á síðasta ári gefa þannig ekki endilega rétta mynd af markaðsstyrk samrunaaðila, stöðu samkeppni eða þróun hennar eftir samrunann. Þessu til viðbótar er viðskiptamódel hugbúnaðarfyrirtækja æði misjafnt líkt og samrunaaðilar benda á sem gerir samanburð á grundvelli sölu- eða þjónustutekna erfiðan. Á þessum tveimur mörkuðum verður því áhersla á umfjöllun um stöðu samkeppni og samrunaaðila aðallega á grundvelli fjöldatalna, þ.e. aflaðra gagna um fjölda söluaðila í viðskiptum og fjölda

⁴² Sjá einnig t.d. mgr. 176 í dómi dómstóls ESB frá 6. desember 2012 í máli nr. C457/10, *AstraZeneca gegn framkvæmdastjórninni*.



keppinauta sem veita samrunaaðilum aðhald. Á öðrum mörkuðum verður byggt á aðgengilegum upplýsingum um stærð markaða og tekjur keppinauta.

206. Hér í framhaldinu verður byrjað á að fjalla um hvernig samrunaaðilar meta hlutdeild sína á einstökum mörkuðum sem þeir leggja til grundvallar í samrunaskrá og í öðrum gögnum sem þeir hafa lagt fram. Því næst er fjallað um niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um stöðu aðila á ofangreindum mörkuðum málsins.

6.1. Markaður fyrir bókunarkerfi og tímabókunarþjónustu

207. Samrunaaðilar telja í samrunaskrá rétt að áætla markaðsstyrk sinni á markaði fyrir bókunarkerfi út frá heildarveltu atvinnugreina fyrirtækja í þjónustustarfsemi sem kunni að nýta eða geti nýtt sér bókunarkerfi í einhverri mynd, og út frá fjölda skráðra fyrirtækja sem helst nýti eða geti nýtt bókunarkerfi í þjónustustarfsemi sinni. Þótt markaðshlutdeild Noona sé óvissu háð áætla samrunaaðilar með þessu miðað við heildarveltu fyrirtækja að markaðshlutdeild Noona sé [5-10%] en miðað við fjölda skráðra þjónustufyrirtækja samanborið við viðskiptamenn félagsins sé hlutdeild félagsins í bókunarkerfum héraendis [15-20%].
208. Hvort sem miðað sé við hærri mögulega markaðshlutdeild eða þá lægri telja samrunaaðilar ljóst að sameinað fyrirtæki yrði ekki talið markaðsráðandi í bókunarkerfum. Að mati aðila sé auk þess útilokað að áætla markaðshlutdeild keppinauta vegna skorts á upplýsingum og ólíkrar gjaldtöku bókunarfyrirtækja með þóknatekjum eða föstum áskriftargjöldum, og ólíks vöruframboðs keppinauta þar sem sumir bjóði tiltekna þjónustu ókeypis og enn fleiri aðrar lausnir sem skekki mynd af samkeppnisaðstæðum enn frekar.
209. Að sögn samrunaaðila sé því raunar ótækt að áætla markaðsstyrk með marktækum hætti en allt að einu byggja samrunaaðilar á því að fjöldi fyrirtækja bjóði uppá bókunarlausnir, bæði innlendi fyrirtæki og fjöldi erlendra bókunarfyrirtækja sem aðilar tilgreina í samrunaskrá og fullyrða að veiti þjónustu til fyrirtækja á Íslandi. Framangreint sé til marks um að ekki skorti samkeppni á þessum þjónustumarkaði að mati aðila.
210. Þrátt fyrir að taka meg undir það að markaður fyrir bókunarkerfi og tímabókunarþjónustu sé í töluverðri þróun að mati Samkeppniseftirlitsins telur eftirlitið ekki rétt að leggja til grundvallar áætlun samrunaaðila á markaðshlutdeild út frá heildarveltu eða heildarfjölda allra skráðra fyrirtækja í atvinnugreinum sem veiti þjónustu í smásölu og kunni þar með að hafa möguleg not fyrir bókunarkerfi og tímabókunarþjónustu líkt og þá sem Noona veitir. Að mati Samkeppniseftirlitsins leiðir þessi aðferð samrunaaðila til þess að markaðsstyrkur Noona í bókunarþjónustu sé vanmetinn, í hið minnsta við mat á markaðsstyrk félagsins héraendis.
211. Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga um fjölda söluaðila í viðskiptum fyrir bókunarkerfi hjá Noona, um fjölda erlendra keppinauta á markaði héraendis hvers bókunarlausnir séu í notkun hjá íslenskum söluaðilum, og um áætlaða útbreiðslu eða notkun þeirra lausna miðað við áætlaðan fjölda notenda / söluaðila. Þannig liggur fyrir að notendur bókunarkerfis Noona er um [] talsins og um [] hjá helsta keppinaut þessi Dineout. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum má áætla að um 195 til 325 söluaðilar noti aðrar bókunarlausnir héraendis fyrir tímabókunarþjónustu, þ.m.t. lausnir erlendra hugbúnaðarfyrirtækja en meiri óvissa leikur á um þessa tölu vegna fjölda lausna í notkun. Að mati Samkeppniseftirlitsins má leggja framangreint til grundvallar til þess að áætla að markaðshlutdeild Noona sé á bilinu 55-60%, Dineout 25-30% og aðrir á bilinu 10-20%. Er þá um að ræða áætlaða hlutdeild miðað við fjölda söluaðila sem noti bókunarþjónustu á Íslandi.



212. Að mati Samkeppniseftirlitsins má aftur á móti leiða líkur að því að markaðsstyrkur Noona í bókunarkerfum samkvæmt slíkri markaðshlutdeild sé sennilega ofmetinn. Í hið fyrsta er ekki tekið tillit til samkeppnislegs aðhalds frá öðrum aðferðum við tímabókun, mögulegrar samkeppni frá hugbúnaðarstofum sem kunni að skapa slíkar lausnir á vef fyrirtækja eða í vefumsjónarkerfum, og ekki nema að takmörkuðu leyti tekið tillit til mögulegs aðhald fjárhagskerfa (ERP) sem kunni að fullnægja sambærilegum þörfum söluaðila í stafrænu dagatali þeirra. Þá byggir ofangreind hlutdeild á áætlun miðað við dreifingu og notkun bókunarlausna á Íslandi; eins og fjallað var um fyrri köflum um markaði eru vísbendingar um að markaður fyrir bókunarkerfi sé EES-svæðið í ljósi erlendra lausna í notkun hérlendis og dreifingu Noona HQ í öðrum ríkjum. Allt að einu hefur það ekki þýðingu við úrlausn samrunamálsins hvort miðað sé við að landfræðilegur markaður sé landsbundinn eða hann víðari. Í niðurstöðu um samkeppnisleg áhrif samrunans er ofangreind áætlun markaðshlutdeild Noona í bókunarkerfum lögð til grundvallar með þeim fyrirvara sem hér hefur verið reifaður.

6.2. Markaður fyrir sölu- og afgreiðslukerfi

213. Um markað fyrir sölukerfi áætla samrunaaðilar miðað við heildarveltu í sölukerfum sem hlutfall af birtum upplýsingum um kortaveltu að markaðshlutdeild Noona sé um [0-5%] en aðilar hafi aftur á móti ekki forsendur til að áætla markaðshlutdeild keppinauta. Fjöldi fyrirtækja sé starfandi á þessum markaði eins og Origo, Advania, Reglu, DK Upsell, LS Retail og Programm auk fjölda erlendra sölukerfa eins og Shopify POS, Fresha og Square.

214. Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemd við útreikning og áætlun samrunaaðila. Í ljósi fjölda keppinauta, takmarkaðra áhrifa samrunans á þessum markaði eða í krafti markaðsstyrks á markaði fyrir sölukerfi taldi Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að afla veltutalna fyrir sölu- og afgreiðslukerfi hérlendis. Þá liggur fyrir eins og áður sagði í kafla um markaðsskilgreiningar að samkvæmt fyrirliggjandi erlendum fordæmum hafi slíkur markaður verið talinn að minnsta kosti bundinn við EES-svæðið. Í framkvæmd hérlendis hafi aftur á móti íslenskar sértengingar og aðlaganir hugbúnaðar í rekstri fyrirtækja hérlendis þrengt landfræðilega markaði, sér í lagi hvað varðar ERP-fjárhagskerfi.

215. Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf í ljósi framangreinds ekki að fjalla nánar um markaðshlutdeild samrunaaðila á þessum markaði. Af sömu ástæðum verður síðar í ákvörðuninni fjallað með takmörkuðum hætti um sölu- og afgreiðslukerfi í tengslum við áhrif samrunans.

6.3. Markaður fyrir markaðstorg

216. Um markað fyrir markaðstorg benda samrunaaðilar á að fjöldi risastórra erlendra fyrirtækja sé þar starfandi eins og Google / Google Maps, Tripadvisor og Yelp eins og áður sagði hvar fjöldi viðskiptavina Noona birtist einnig á þeim erlendu markaðstorgum sem séu margfalt stærri en markaðstorg Noona. Þá hafa samfélagsmiðlar eins og Instagram og TikTok einnig komið sterkir inná markaðinn sem aðgangs- eða dreifingarleið fyrir neytendur sem leiti sér veitingaþjónustu eða afþreyingar. Einnig séu til staðar innlend markaðstorg eins og Dineout, Já.is, og Bokun.io sem geri öðrum kleift að búa til sitt markaðstorg með auðveldum hætti. Að mati samrunaaðila sé því samkeppnin gríðarleg og markaðshlutdeild Noona hverfandi á þessum markaði.

217. Að mati Samkeppniseftirlitsins kemur til álita eins og áður sagði hvort skilgreina eigi annars vegar þrengri markað fyrir markaðstorg vegna þjónustusölu sérstaklega, eða hins vegar víðari markað fyrir markaðstorg hérlendis, þar sem fer fram milliganga fyrir margvíslega vöru- og þjónustusölu, þar með talið sölu skyndibita, sölu gjafakorta, tímabókanir þjónustu, tengingar við



tímabókanir á stærri vefsíðum, og fyrir dreifingu tilboða (tilboðsmiða, coupons, 2 fyrir 1) eins og algengt er á markaðstorgum fjarskiptafyrirtækja hérlendis.

218. Sé miðað við hina þrengri skilgreiningu markaðstorga liggur fyrir að helstu torg fyrir markaðssetningu og bókanir vegna þjónustusölu á Íslandi eru markaðstorg Noona annars vegar og Dineout hins vegar þar sem torg síðarnefnda fyrirtækisins er sérhæft í markaðssetningu veitingastaða, þótt það kunnir að taka breytingum í náinni framtíð. Þá liggur fyrir að Síminn rekur ekki slíkt markaðstorg. Sé miðað við víðari skilgreiningu markaðstorga þar sem eigandi markaðstorgs hefur milligöngu um margvíslega vöru- og þjónustusölu er ljóst að Noona þarf að þola samkeppni úr margvíslegum áttum. Á slíkum markaði væru þá starfandi auk Noona og Dineout fyrirtæki eins og Nova, Síminn, Sýn / Já.is, Tripadvisor, Google sér í lagi með vef sinn og smáforrit Google Maps þar sem marga söluaðila er að finna með tengingar við viðmót tímabókana, og eftir atvikum fyrirtæki með hefðbundin markaðstorg eins og Amazon.
219. Líkt og áður var reifað hefur Noona ekki tekjuvætt markaðstorg sitt nema að verulegu litlu leyti með vefauglýsingasölu. Notkun slíks markaðstorgs er neytendum að kostnaðarlausu og aðgangur söluaðila er tengdur við sölu- og afgreiðslukerfi Noona þar sem félagið hefur sínar tekjur af notkunargjöldum og þóknunum. Þá liggur fyrir að markaðsstyrkur stærri og erlendra markaðstorga líkt og Google og Tripadvisor felst oft á tíðum fremur í aðgengi þeirra að persónuupplýsingum notenda sinna. Mörk auglýsingamarkaða, bókunarkerfa og markaðstorga eru því ekki alltaf skýr.
220. Af framangreindum ástæðum telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að fjalla nánar um stöðu samrunaaðila á markaði fyrir markaðstorg. Þá hefur það ekki áhrif á niðurstöðu málsins hvort sem miðað er við þrengri eða víðari skilgreiningu markaðar fyrir markaðstorg.

6.4. Fjarskiptamarkaðir - farsímaþjónusta og internettengingar

221. Í fyrri framkvæmd hefur Samkeppniseftirlitið skilgreint sjálfstæða smásölumarkaði fyrir farsímaþjónustu, talsíma og internettengingar. Í málinu hefur Samkeppniseftirlitið einnig metið möguleg samsteypuáhrif með tilliti til aðgreiningar smásölu fjarskiptaþjónustu til einstaklinga annars vegar og til fyrirtækja hins vegar, og þar með með hliðsjón af markaðsstöðu Símans í sölu fjarskiptaþjónustu til fyrirtækja.
222. Fyrir liggur að Noona starfar ekki á fjarskiptamörkuðum. Markaðshlutdeild Símans í farsímaáskriftum miðað við alla notendur og miðað við fyrirtæki sérstaklega er eftirfarandi samkvæmt tölfræðiskýrslu og tölfræðigögnum frá Fjarskiptastofu.

Tafla 1: Heildarfjöldi farsímaáskrifta til einstaklinga og fyrirtækja og hlutdeild - FST

Heildarfjöldi áskrifta						
	Fjöldi áskrifta			Markaðshlutdeild		
Í lok árs / End of	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Samtals / Total	497 019	521 722	548 684	100,0%	100,0%	100,0%
- Síminn	182 729	187 785	200 166	36,8%	36,0%	36,5%
- Nova	162 624	173 516	175 171	32,7%	33,3%	31,9%
- Vodafone	130 075	134 987	145 397	26,2%	25,9%	26,5%
- Aðrir / Others	21 591	25 434	27 950	4,3%	4,9%	5,1%



Tafla 2: Farsímaáskriftir og gagnamagn til fyrirtækja árið 2023 og hlutdeild - FST

Farsími, sala til fyrirtækja	Heildarfjöldi farsímaáskrifta	Hlutdeild	Gagnamagn (MB)	Hlutdeild
Síminn	[45-50%		35-40%
Vodafone		35-40%		20-25%
NOVA		15-20%		40-45%
Hringdu		0-5%		5-10%
Hringiðan		0-5%		0-5%
Netvöktun		0-5%		0-5%
Austurljós		0-5%		0-5%
Samtals		100%		100%] ⁴³

223. Markaðshlutdeild Símans í internettengingum miðað við alla notendur og miðað við sölu til fyrirtækja sérstaklega er eftirfarandi samkvæmt tölfræðiskýrslu og gögnum Fjarskiptastofu.

Tafla 3: Heildarfjöldi internettenginga til einstaklinga og fyrirtækja, og hlutdeild - FST

Fjöldi internettenginga eftir fjarskiptafyrirtækjum						
	Fjöldi			Markaðshlutdeild		
Í lok árs / End of	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Samtals / Total	140 639	142 334	145 042	100,0%	100,0%	100,0%
- Síminn	64 379	64 778	65 806	45,8%	45,5%	45,4%
- Vodafone	35 630	34 663	35 172	25,3%	24,4%	24,2%
- Nova	23 233	25 239	25 996	16,5%	17,7%	17,9%
- Hringdu	13 520	14 015	14 588	9,6%	9,8%	10,1%
- Aðrir / Others	3 877	3 639	3 480	2,8%	2,6%	2,4%

Tafla 4: Internettengingar til fyrirtækja, tekjur og fjöldi áskrifenda árið 2023 - FST

Internet, sala til fyrirtækja	Tekjur af áskriftum	Hlutdeild	Fjöldi áskrifenda	Hlutdeild
Vodafone	[35-40%		30-35%
NOVA		30-35%		20-25%
Síminn		25-30%		40-45%
Hringdu		0-5%		0-5%
Snerpa		0-5%		0-5%
Hringiðan		0-5%		0-5%
TRS		0-5%		0-5%
Netvöktun		0-5%		0-5%
Tölvun		0-5%		0-5%
Austurljós		0-5%		0-5%

⁴³ Trúnaðarmál og markaðshlutdeild sett á bil.



Rafey	0-5%	0-5%
Samtals	100%	100%]⁴⁴

224. Í niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um áhrif samrunans eru ofangreindar hlutdeildir lagðar til grundvallar um markaðsstyrk Símans, þ.m.t. á mögulegum markaði fyrir sölu þessara tegunda fjarskiptabjónustu til fyrirtækja sérstaklega. Líkt og áður greindi þarf ekki að taka formlega afstöðu til markaðsskilgreininga þar sem það hefur það ekki þýðingu fyrir niðurstöðu samrunamálsins, þ.m.t. hvort rétt sé að skilgreina sérstaka markaði fyrir sölu Internettenginga og farsímaáskrifta til fyrirtækja sérstaklega.

6.5. Auglýsingamarkaðir – sjónvarps-, umhverfis- og vefauglýsingar

225. Um aðstæður á auglýsingamarkaði vísa samrunaaðilar til áætlunar Hagstofunnar um stærð markaða og þá sér í lagi fyrir sjónvarpsauglýsingar, umhverfisauglýsingar og vefauglýsingar á innlendum miðlum enda myndi umræddar tegundir auglýsinga sjálfstæða markaði samkvæmt framkvæmd. Áætla samrunaaðilar þannig að hlutdeild Símans á markaði fyrir sjónvarpsauglýsingar sé um [20-25%], en áætluð hlutdeild keppinauta skiptist þannig að RÚV hafi [55-60%], Sýn hf. [20-25%] og aðrir innlendir aðilar [0-5%] að mati samrunaaðila.

226. Samrunaaðilar áætla að hlutdeild Símans á markaði fyrir umhverfisauglýsingar sé um [70-75%]. Þá áætla samrunaaðilar markaðshlutdeild keppinauta í umhverfisauglýsingum þannig að Led birtingar ehf. séu með [15-20%], Sýnileiki ehf. með [0-5%], Skjálausnir ehf. [0-5%] og aðrir [5-10%]. Síminn og dótturfélög fyrirtækisins starfi eingöngu á mörkuðum fyrir umhverfisauglýsingar og fyrir sölu auglýsinga í sjónvarpi og höfðu því enga veltu á markaði fyrir auglýsingar í vefmiðlum.

227. Um vefauglýsingar sérstaklega vísa samrunaaðilar til þess að tekjur Noona á því sviði séu mjög litlar og markaðshlutdeild þess þar með hverfandi en allt að einu sé mjög erfitt að áætla markaðshlutdeild á þeim markaði og þess sé raunar ekki þörf vegna mikillar samkeppni bæði frá innlendum og erlendum vefmiðlum og samfélagsmiðlum eins og Google og Facebook.

228. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við áætlun samrunaaðila á markaðshlutdeild Símans og keppinauta á mörkuðum fyrir sjónvarpsauglýsingar og umhverfisauglýsingar, né mat þeirra á heildarstærð þessara markaða byggt á gögnum Hagstofunnar. Er því ekki þörf á því að fjalla nánar um markaðshlutdeildir á auglýsingamörkuðum, en ofangreind áætluð markaðshlutdeild er lögð til grundvallar í niðurstöðu um samkeppnisleg áhrif samrunans.

7. Niðurstaða um samkeppnisleg áhrif

229. Í þessum kafla ákvörðunarinnar verður þá fjallað um niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um áhrif samrunans og hvort hann samræmist samkeppnislögum eða raski samkeppni með umtalsverðum hætti í bága við samrunareglur laganna. Verður fyrst fjallað um mögulega myndun eða styrkingu á markaðsráðandi stöðu og önnur lárétt áhrif, og þá næst í kjölfarið um mögulega aðra umtalsverða röskun á samkeppni einkum vegna mögulegra lóðréttra áhrifa eða samsteypuáhrifa, svo sem vegna vöndlunar eða samtvinnunar.

⁴⁴ Trúnaðarmál og markaðshlutdeild sett á bil.



7.1. Sambjöppun og möguleg myndun eða styrking á markaðsráðandi stöðu

230. Líkt og samrunaaðilar nefna starfa Síminn og Noona ekki á sömu mörkuðum. Í fyrri kafla ákvörðunarinnar um markaðsskilgreiningar kemur fram að Samkeppniseftirlitið er ósammála fullyrðingum samrunaaðila um að markaðir Símans og Noona séu alls ótengdir, en til álita kemur hversu tengdir þeir markaðir eru, einkum í síðari kafla um möguleg lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif vegna samrunans svo sem í formi útilokunar gagnvart keppinautum.
231. Þótt ekki þurfi að taka endanlega afstöðu til markaðsskilgreininga í málinu er það mat Samkeppniseftirlitsins að enngar sambjöppunar gæti á mörkuðum málsins þar sem starfsemi Símans og Noona skarast ekki með neinum hætti. Á það sér í lagi við um markaði fyrir bókunarkerfi, sölukerfi, fjarskipti, umhverfisauglýsingar og sjónvarpsauglýsingar. Hið sama gildir um þrengri skilgreiningu markaðar fyrir markaðstorg þjónustusölu. Á umræddum mörkuðum hefur samruninn því hvergi þau beinu áhrif að keppinautur hverfi af markaði í kjölfar hans þar sem eftir stendur sameinað fyrirtæki Símans og Noona með sameinaða og hærri markaðshlutdeild fyrirtækjanna á tilteknum markaði.
232. Á mögulegum víðari markaði fyrir markaðstorg með margvíslega vöru- og þjónustusölu kann að verða sambjöppun vegna sameiningar á markaðstorgi og smáforriti Noona annars vegar og smáforriti Símans Pay hins vegar. Er þar þó fjöldi annarra fyrirtækja starfandi eins og reifað var í kafla 6.3. Á slíkum markaði væru þá starfandi auk Noona og Símans fyrirtæki eins og Dineout, Nova, Sýn / Já.is, Tripadvisor, Google sér í lagi með vef sinn og smáforrit Google Maps, þar sem marga söluaðila er að finna með tengingar við viðmót tímabókana, og eftir atvikum fyrirtæki með hefðbundin markaðstorg eins og Amazon.
233. Þá telur Samkeppniseftirlitið að markaðstorg eins og bókunarkerfi, þar sem annar markaðurinn nær til notendahlíðar á vöru Noona en hinn markaðurinn fyrirtækjahlíðar sömu vöru, virðast í örri þróun bæði hvað varðar framboð, notkun og stærð, þar sem Noona hefur sem dæmi ekki tekjuvætt þessa þjónustu sérstaklega enda stendur notkun markaðstorga neytendum til boða án beins kostnaðar. Í markaðstorgum, rétt eins og í samkeppni á markaði fyrir bókunarkerfi, virðast fyrirtæki eins og Noona einnig búa við samkeppni úr margvíslegum áttum, svo sem vegna annarra samskiptaleiða neytanda og fyrirtækis, stafrænna samskipta, samfélagsmiðla o.fl. Þannig liggur fyrir í málinu að []⁴⁵ bókana söluaðila Noona eru ekki í gegnum markaðstorg félagsins.
234. Með vísan til framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn hafi ekki í för með sér myndun eða styrkingu markaðsráðandi stöðu á mörkuðum málsins, með hefðbundnum láréttum hætti, þannig að hindri virka samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Á það einnig við um mögulegan víðari skilgreindan markað fyrir markaðstorg þótt þar renni saman markaðstorg Noona og smáforrit Símans Pay, að teknu tilliti fjölda starfandi keppinauta og stærðar þeirra á slíkum víðari markaði.
235. Í ákveðnum tilvikum getur samsteypu- eða lóðréttur samruni fyrirtækja á tengdum mörkuðum myndað eða styrkt markaðsráðandi stöðu á tilteknum markaði eins og áður sagði.⁴⁶ Af málsgögnum má sjá að Síminn lítur á vörur Noona sem hluta af sama vistkerfi og fjarskipti, auglýsingar, greiðslulausnir o.fl., og félagið hyggst nýta fyrirtækjasvið sitt til mögulegrar vöndlunar eða krosssölu. Þá liggur fyrir að markaðshlutdeild Símans í umhverfisauglýsingum

⁴⁵ Trúnaðarmál.

⁴⁶ Sjá leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar um lóðréttu og samsteypusamruna mgr. 15, og einnig ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.10615 - BOOKING HOLDINGS / ETRAVELI, sér í lagi mgr. 188 til 206.



er mjög há og raunar löglíkur fyrir því að fyrirtækið sé markaðsráðandi á þeim markaði. Auk þess er markaðshlutdeild Símans í farsímaáskriftum og internettengingum til fyrirtækja umtalsverð.

236. Í ESB/EES-rétti hefur framkvæmdastjórnin nýlega ógilt samruna fyrirtækja á aðskildum mörkuðum með vísan til láréttra áhrifa og styrkingar á markaðsráðandi stöðu.⁴⁷ Að mati Samkeppniseftirlitsins eru aðstæður ekki eins í máli þessu. Ljóst er að fjarskiptavörur og umhverfisauglýsingar Símans annars vegar og bókunarkerfi og sölukerfi Noona hins vegar, höfða í mörgum tilvikum til sömu fyrirtækja hérlendis. Þrátt fyrir það er það mat Samkeppniseftirlitsins að þessir markaðir séu ekki í svo miklum beinum eða nánum tengslum að markaðsráðandi staða Símans styrkist á markaði fyrir umhverfisauglýsingar eða á mögulegum mörkuðum fjarskipta til fyrirtækja. Þá verður að vera hægt að rekja slík skaðleg áhrif til samrunans samkvæmt fyrirliggjandi sönnunar- og málsgögnum sem ekki verður gert í þessu máli þrátt fyrir margvísleg innanhússgögn frá samrunaaðilum. Loks er það mat eftirlitsins eins og áður sagði staða Noona sé ekki með þeim hætti á mörkuðum félagsins að hægt sé að fullyrða um markaðsráðandi stöðu á þeim sviðum vegna samrunans.
237. Samkeppniseftirlitinu ber þó jafnframt að rannsaka og meta hvort samruni raski samkeppni með öðrum hætti, svo sem með mögulegum lóðréttum áhrifum eða samsteypuáhrifum. Verður þá næst fjallað um önnur möguleg áhrif samrunans að því leyti.

7.2. Önnur möguleg röskun á samkeppni, útilokunaráhrif

238. Verður þá fjallað um möguleg lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif vegna samrunans. Líkt og áður var ítarlega reifað í 5. kafla ákvörðunarinnar geta samrunar eins og þessi, þar sem fyrirtæki á ólíkum sölustigum í sömu virðiskeðju eða á nærliggjandi tengdum mörkuðum sameinast, haft í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni sem birtast einkum í mögulegri útilokun keppinauta, til dæmis með samtvinnun eða vöndlun.
239. Að teknu tilliti til umsagna þeirra hagaðila sem lýstu yfir áhyggjum sínum af skaðlegri vöndlun eða samtvinnun í kjölfar samrunans verður lögð áhersla á þá markaði og þær vörur sem fjallað var um í innsendum umsögnum.

Möguleg útilokunaráhrif á markaði fyrir greiðslulausnir eða greiðsluþjónustu

240. Í innsendum umsögnum er vakin athygli á þeim möguleg skaðlegu áhrifum að sameinað fyrirtæki Símans og Noona muni tvinnna eða vöndla saman hugbúnaði Noona á sviði bókunarkerfa og sölukerfa annars vegar og greiðslulausn Símans Pay, eða eftir atvikum auglýsingum Símans, sölukerfum Noona og loks greiðslulausn Símans Pay. Í einni umsögn var einnig vakin athygli á því að sameinað fyrirtæki megi ekki svipta söluaðila því frelsi að velja sér færsluhirði. Framangreind sjónarmið eiga það sammerkt að með þeim virðist byggt á því að samruninn hafi útilokunaráhrif sem birtist á markaði fyrir greiðsluþjónustu eða eftir atvikum færsluhirðingu í garð fyrirtækja sem þar séu starfandi.
241. Til þess að geta útilokað keppinauta sína þarf hið sameinaða fyrirtæki að búa yfir umtalsverðum markaðsstyrk. Þá má helst ætla að skaðleg áhrif af vöndlun geti aðeins verið umtalsverð þegar

⁴⁷ Sjá aftur áður nefnda ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli M.10615 - BOOKING HOLDINGS / ETRAVELI. Í því máli tók Booking, sem starfar á markaði fyrir bókunarvélar hótela, yfir félagið eTraveli sem starfar á markaði fyrir bókunarvélar fyrir flug. Markaðshlutdeild Booking á fyrri markaðnum var yfir 60% og hefði aukist um 1-2% vegna vöndlunar og krosssölu við flugbókunarvél eTraveli. Þá lá fyrir í málinu að Booking væri að kaupa mikilvæga vaxtarleið til þess að stækka viðskiptamannahóp sinn (e. *main customer acquisition channel*), aðgangshindranir myndu aukast, netáhrif styrkjast, og samruninn sennilega leitt til herra verðs bæði til hótela og neytenda. Vegna þessa og á aðallega grundvelli styrkingar á markaðsráðandi stöðu taldi framkvæmdarstjórnin að samruninn raskaði samkeppni með umtalsverðum hætti þannig að bryti í bága við samrunareglugerðina.



vörur að minnsta kosti annars samrunaaðila eru sérlega mikilvægar og fáir raunhæfir staðgöngukostir í boði líkt og kemur fram í leiðbeiningum framkvæmdarstjórnarinnar um samsteypuáhrif.

242. Líkt og áður var fjallað um er markaðshlutdeild Noona á markaði fyrir bókunarkerfi eða sölukerfi sennilega ekki mikil eða umtalsverð, að teknu tilliti til fjölda keppinauta, hugbúnaðarlausn, og örrar þróunar markaðarins. Þá er velta Noona á þessum mörkuðum smávægileg í samanburði við veltu fyrirtækja í greiðsluþjónustu og færsluhirðingu, sem er til marks um mikinn fjölda söluaðila og sölutekjur þeirra sem tilheyra markaði fyrir greiðsluþjónustu samanborið við bókunar- eða sölukerfi. Í ljósi markaðsstöðu samrunaaðila og stöðu og fjölda annarra greiðsluþjónustuveitenda eru ekki forsendur til þess að ætla að samrunaaðilar verði í stöðu til þess að útiloka eða hamla samkeppni frá öðrum greiðsluþjónustuveitendum, s.s. með því að samtvinna eða vöndla saman vörum Noona HQ og greiðslulausnum Símans Pay..
243. Á grundvelli fyrirliggjandi gagna eru ekki forsendur til þess að ætla að sameinað fyrirtæki Símans og Noona geti í krafti markaðsstöðu sinnar og vöruframboðs í bókunarkerfum eða sölu- og afgreiðslukerfum yfirfært markaðsstyrk sinn og útilokað önnur fyrirtæki á markaði fyrir greiðslulausnir eða eftir atvikum í greiðsluþjónustu / færsluhirðingu þannig að hindri virka samkeppni með umtalsverðum hætti.
244. Að mati Samkeppniseftirlitsins er staða Símans í umhverfisauglýsingum sterk, en þó er ljóst er að aðrir auglýsendur eru starfandi bæði í umhverfisauglýsingum og öðrum auglýsingamörkuðum. Ekki eru á grundvelli fyrirliggjandi gagna forsendur til þess að ætla að sameiginlegur viðskiptamannahópur umhverfisauglýsinga og greiðsluþjónustu eða færsluhirðingar hérlendis skarist með svo miklum hætti að umtalsverður hluti markaðarins verði útilokaður fyrirtækjum í greiðsluþjónustu eða færsluhirðingu. Loks gefa gögn ekki til kynna að umhverfisauglýsingar og greiðsluþjónusta eða greiðslulausnir séu mjög tengdar stoðvörur þannig að samtvinnum eða vöndlun sé líklegri til þess að raska samkeppni.

Möguleg útilokunaráhrif á markaði fyrir bókunarkerfi

245. Í innsendri umsögn er vakin athygli á því að umhverfis- og sjónvarpsauglýsingar Símans séu mikilvægar vörur sem eigi sér fáa staðgöngu kosti. Í ljósi þessa og markaðshlutdeildar Símans á þessum mörkuðum hafi sameinað fyrirtæki getu og hvata til þess að útiloka keppinauta sína í bókunarkerfum og á markaðstorgum.
246. Að mati Samkeppniseftirlitsins er staða Símans í auglýsingum sterk, sér í lagi í umhverfisauglýsingum, en ekki hafa komið fram nægilega sterk rök fyrir því að þær vörur séu sérlega mikilvægar fyrir söluaðila. Ljóst er að aðrir auglýsendur eru starfandi bæði í umhverfisauglýsingum og á öðrum auglýsingamörkuðum þar sem hlutur vefauglýsinga og auglýsinga á samfélagsmiðlum hefur farið ört vaxandi. Þó hafa tegundir auglýsinga verið taldar mynda sjálfstæða markaði í fyrri framkvæmd, þar með taldar umhverfisauglýsingar.
247. Þá virðist markaður fyrir bókunarkerfi vera í örri þróun þar sem fjöldi mögulegra fyrirtækja sem kunni að hafa þörf fyrir slíka þjónustu virðist umtalsvert stærra en núverandi viðskiptamannahópur fyrirtækja eins og Dineout og Noona. Þótt sameinað fyrirtæki hafi möguleg áform um vöndlun eða krosssölu með sameiginlegri nýtingu sölusviðs telur eftirlitið ekki forsendur til að líta svo á að umhverfisauglýsingar og bókunarkerfi séu mjög tengdar vörur eða beinar stoðvörur sem komi til fyllingar hvor annarri þannig að samtvinnum eða vöndlun með þessar vörur sé líklegri til að raska samkeppni með umtalsverðum hætti. Vegna þessa er ekki hægt að leggja til grundvallar að sameiginlegur viðskiptamannahópur umhverfisauglýsinga og



bókunarkerfa skarist að svo miklu leyti, eða tengsl þessara vara séu svo mikil, að keppinautar á markaði fyrir bókunarkerfi verði útilokaðir frá umtalsverðum hluta markaðarins í kjölfar samrunans.

248. Að mati Samkeppniseftirlitsins mun mögulegra áhrifa samrunans einkum gæta á markaði fyrir bókunarkerfi, svo sem vegna mögulegrar samvinnunar, vöndlunar eða í hið minnsta krosssölu við aðrar vörur sameinaðs fyrirtækis. Ljóst er að starfsemi Símans á mörkuðum félagsins er mun umfangsmeiri en hin keypta starfsemi Noona eða keppinauta eins og Dineout í bókunarkerfum og tengdum markaðstorgum. Við mat á mögulegri röskun á samkeppni vegna vöndlunar í samsteypusamruna verður þó að hafa í huga slíkir samrunar eru almennt ólíklegri til þess að skaða samkeppni og geta haft í för með sér jákvæð áhrif fyrir viðkomandi fyrirtæki og neytendur. Hefur það eðli málsins samkvæmt áhrif við mat á því hvort íhlutunar sé annars vegar þörf og hins vegar hvort hún sé heimil í málinu á grundvelli samkeppnislaga.
249. Með vísan til alls ofangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn muni helst hafa möguleg áhrif á markað fyrir bókunarkerfi ef sameinað fyrirtæki Símans og Noona vöndlar eða tvinnar saman vörur Símans annars vegar, sér í lagi auglýsingavörur og fjarskiptavörur, og vörur Noona hins vegar. Í ljósi þeirra atriða sem reifuð voru að ofan, og að teknu tilliti til ítarlegra gagna málsins sem Samkeppniseftirlitið aflaði, liggja þó ekki fyrir vísbendingar um svo líkleg útilokunaráhrif að forsendur séu til að komast að þeirri niðurstöðu að viðskiptin raski líklega samkeppni með umtalsverðum hætti í bága við samkeppnislög af þeirri ástæðu.
250. Framangreindar niðurstöður snúa að mögulegum áhrifum á samkeppni sem rakin verða til samruna Símans og Noona, til þess að leiða til lykta hvort viðskiptin samræmist 17. gr. c. samkeppnislaga og hvort íhlutunar sé þörf í samrunaefirliti stofnunarinnar. Ályktanir og niðurstöður Samkeppniseftirlitsins í þessari ákvörðun, hvort sem er um markaðsstöðu eða möguleg áhrif samrunans, byggja á atvikum og gögnum samrunamálsins. Framangreindar ályktanir binda þannig ekki hendur eftirlitsins né koma í veg fyrir mögulegt síðara mat á háttsemi sameinaðs fyrirtækis í framtíðinni, svo sem í ljósi 11. gr. samkeppnislaga.

8. Aðdragandi samrunans, kyrrstöðuskylda og upplýsingaskylda

251. Í tilkynningarskyldu samkeppnislaga felst að viðkomandi fyrirtækjum er skylt að veita upplýsingar um samruna, þau fyrirtæki sem honum tengjast, um viðkomandi markaði og um önnur nauðsynleg atriði fyrir athugun á samkeppnislegum áhrifum samruna, sbr. 5. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið setur reglur þar sem nánar eru tilgreindar þær upplýsingar sem veita þarf í tilkynningu og samrunaskrá, en þar er því meðal annars beint til fyrirtækja að veita nákvæmar upplýsingar um aðdraganda samruna, tilgang og markmið hans, sem og eðli samruna, sbr. greinar 3.1 til 3.3 í viðauka I í reglum nr. 1390/2020.
252. Þá felst í svokallaðri kyrrstöðuskyldu samkeppnisréttar og samkeppnislaga að fyrirtæki skulu tilkynna um samruna áður en hann kemur til framkvæmdar, og er fyrirtækjum óheimilt að framkvæma samruna á meðan samruni er til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu, sbr. 3. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga. Líkt og ráða má af evrópskri framkvæmd getur mögulegt brot á kyrrstöðuskyldu m.a. falist í bókstaflegri framkvæmd sameiningar að hluta eða í heild, sem og mögulegum áhrifum sem kaupandi hefur haft á rekstur og stöðu yfirtekens félags.
253. Upplýsingagjöf fyrirtækja með samrunatilkynningu gegnir mjög mikilvægu hlutverki fyrir lögbundið samrunaefirlit Samkeppniseftirlitsins. Tilkynning samrunaaðila og samrunaskrá auk fylgigagna þarf að innihalda nauðsynlegar upplýsingar um samruna og aðdraganda viðskipta á sviðum sem fyrirtækin þekkja sjálf best. Með þessari upplýsingagjöf er lagður mikilvægur



grunnur að rannsókn samkeppnisyfirvalda. Samrunaaðilar þurfa að fullnægja upplýsingaskyldu sinni í upphafi samrunamáls með réttum og fullnægjandi hætti, svo Samkeppniseftirlitið geti í kjölfarið uppfyllt skyldur sínar um fullnægjandi rannsókn og málshraða samkvæmt stjórnáskilum og um fullnægjandi eftirlit með samkeppnishömlum í samkeppnisrétti. Áreiðanleg, rétt og fullnægjandi upplýsingagjöf með samrunaskrá er sérstaklega mikilvæg hérlendis í ljósi þess að Samkeppniseftirlitið getur ekki stöðvað lögbundna tímafresti sem hafnir eru ólíkt öðrum samkeppnisyfirvöldum.

254. Vegna framangreinds þurfa fyrirvarsmenn samrunaaðila að undirrita yfirlýsingu samhliða samrunatilkynningu, þar sem því er lýst því yfir að upplýsingar, sem veittar eru í tilkynningu, séu sannar, réttar og fullnægjandi samkvæmt bestu vitund, að allt mat sem tilgreint sé sem slíkt og sett fram samkvæmt bestu vitund og vitneskju um staðreyndir málsins og þar sem álit sé látið í ljós sé það gert í góðri trú. Skráðir framkvæmdarstjórar Símans og Noona undirrituðu slíka yfirlýsingu í máli þessu.
255. Þá liggur fyrir að samkvæmt samkeppnislögum að brot á tilkynningarskyldu samruna og kyrrstöðuskyldu um bann við að framkvæma samruna samkvæmt 17. gr. a. samkeppnislaga varða stjórnvaldssektum, sbr. g-lið 1. mgr. 37. gr. laganna. Þá getur röng, villandi eða ófullnægjandi upplýsingagjöf varðað sektum eða fangelsisvist fyrir stjórnendur fyrirtækja, sbr. 2. mgr. 41. gr. b. samkeppnislaga.
256. Líkt og reifað var í kafla um málsmeðferðina barst eftirlitinu erindi frá Dineout í upphafi samrunamálsins með kröfu um töku bráðabirgðaákvörðunar vegna sennilegs brots Símans og Noona á banni við að framkvæma samrunann á meðan fjallað er um hann. Þessi tiltekna háttsemi samrunaaðila fólst í markaðssetningu og störfum sölumanna þar sem vísað var til starfsemi Símans og sterkrar stöðu félagsins m.a. á auglýsingamarkaði sem mögulegir nýir viðskiptavinir Noona myndu njóta góðs af kæmu þeir í viðskipti til félagsins. Hinn 12. júlí 2024 tók Samkeppniseftirlitið bráðabirgðaákvörðun nr. 21/2024 enda skilyrði a- og b-liðar 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga talin uppfyllt. Var Símanum og Noona gert að láta af allri markaðssetningu með vísan til eða á grunni samruna fyrirtækjanna, og þeim gert að virða kyrrstöðuskyldu samkeppnislaga.
257. Bæði í máli vegna erindis um bráðabirgðaákvörðun og mögulegt brot á kyrrstöðuskyldu, og í samrunamáli þessu hefur Samkeppniseftirlitið aflað margvíslegra gagna, þ.m.t. innanhússgagna hjá Símanum og Noona. Í ljós hafa komið fleiri tilvik en þau sem leiddu til ofangreindar bráðabirgðaákvörðunar, sem benda til mögulegrar framkvæmdar samrunans með ótímabærum hætti. Kallar það á frekari rannsókn á því hvort og þá hvernig Síminn hafi haft áhrif rekstur Noona bæði áður en samruninn var tilkynntur til Samkeppniseftirlitsins og á meðan fjallað var um hann.
258. Með sambærilegum hætti leiddi gagnaöflun og samrunarannsókn Samkeppniseftirlitsins í ljós að upplýsingagjöf samrunaaðila í samrunaskrá kann að hafa verið ófullnægjandi og eftir atvikum villandi vegna mögulegra rangra upplýsinga Símans, einkum um aðdraganda samrunans í samrunaskrá.
259. Í upplýsingagjöf Dineout til Samkeppniseftirlitsins vegna kröfu um rannsókn og töku bráðabirgðaákvörðunar var vakin athygli á því að félagið hefði verið í trúnaðarviðræðum við Símann haustið 2023 um möguleg kaup og sölu fyrirtækisins til fjarskiptafélagsins þar sem viðkvæmar upplýsingar um rekstur Dineout voru m.a. gerðar aðgengilegar Símanum, eins og tíðkast í slíkum viðræðum. Ekkert varð úr þeim viðræðum en stuttu síðar fór fram sölufjerli Salescloud ehf. Bæði Síminn og Noona tóku þátt í því sölufjerli í nóvember 2023 sem endaði með



því að Noona keypti félagið og í kjölfarið sameinuðust fyrirtækin. Sá samruni kom ekki til meðferðar hjá eftirlitinu. Með samrunamáli þessu er svo til úrlausnar yfirtaka Símans á innlendum rekstri Noona og þar með Salescloud á grundvelli kaupsamnings dags. 7. júní 2024.

260. Í tengslum við ofangreint var fullyrt í samrunaskrá Símans til Samkeppniseftirlitsins í umfjöllun um aðdraganda samrunans, að „*engin samskipti voru við Noona labs á meðan á viðræðum um möguleg kaup Símans á Salescloud stóð.*“
261. Ofangreind fullyrðing virðist ekki samræmast þeim gögnum sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum í samrunamálinu. Misræmi gagna og upplýsingagjafar Símans að þessu leyti verður tekin til rannsóknar í sjálfstæðu máli. Nánar tiltekið eru til athugunar þau samskipti sem Síminn og Noona kunna að hafa átt í aðdraganda samrunans, bæði fyrir og eftir kaup Noona á Salescloud, með tilliti til upplýsingaskyldu og tilkynningarskyldu samruna. Í þessu samhengi upplýsti Síminn í samrunaskrá að félagið hefði gefið óformlegt vilyrði fyrir mögulegri fjárfestingu í sameinuðu félagi Noona og Salescloud, en engin skuldbinding hafi verið gerð í þeim efnum að sögn félagsins.
262. Í samrunaskrá var einnig tvívegis fullyrt um afhent trúnaðargögn Dineout til Símans að „*öllum afhentum upplýsingum [hafi verið] eytt í samræmi við ákvæði trúnaðaryfirlýsingar þess efnis.*“ Annað kom á daginn í kjölfar gagnaöflunar Samkeppniseftirlitsins. Síminn hefur gengist við því að upplýsingar í samrunatilkynningu málsins hafi ekki verið réttar að þessu leyti, borið fyrir sig mistökum og beðist afsökunar.
263. Loks beitti Samkeppniseftirlitið heimild sinni samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga til þess að afla margvíslegra gagna í samrunamálinu. Innanhússgögn eru meðal mikilvægustu málsgagna í samrunamálum bæði hérlendis og hjá erlendum samkeppnisyfirvöldum.
264. Í gagnabeiðnum til Símans óskaði eftirlitið m.a. eftir innanhússgögnum um kaupverð og verðmat Símans á Noona, og eftir rafrænum samskiptum svo sem tölvupóstsamskiptum eftir tilteknum leitarorðum hjá stjórnarmönnum, meðlimum framkvæmdarstjórnar og helstu starfsmönnum Símans. Síminn mótmælti gagnabeiðnum Samkeppniseftirlitsins sem ólögmætum, en afhenti þó margvísleg gögn með fyrirvara m.a. um að notkun gagnanna væri óheimil í rannsókn eftirlitsins. Til athugunar er hvort Síminn hafi orðið við gagnabeiðnum Samkeppniseftirlitsins með fullnægjandi hætti, en vísbendingar eru um að svo sé ekki.
265. Framangreind atvik og háttsemi samrunaaðila tafði meðferð samrunamálsins. Þá gat Samkeppniseftirlitið ekki stöðvað lögbundna tímafresti á meðan óvissa ríkti um áhrif þessara atriða á samrunarannsóknina.
266. Eins og áður greinir verða mögulegt brot á banni við að framkvæma samruna, mögulegt brot á tilkynningarskyldu vegna upplýsingagjafar í samrunaskrá um aðdraganda og eðli samrunans, og mögulegt brot á upplýsingaskyldu, til rannsóknar í sjálfstæðu stjórnsýslumáli, sbr. 17. gr. a., 19. gr. samkeppnislaga, g-lið og i-lið 37. gr. laganna, og 2. mgr. 41. gr b. samkeppnislaga.

9. Samandregin niðurstaða um áhrif samrunans

267. Í köflunum að framan hefur verið fjallað um markaði, stöðu á mörkuðum og áhrif samrunans á samkeppni, auk annarra atriða sem máli skipta í rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Þannig liggur fyrir í samrunamálinu að samrunaaðilar starfa aðallega á aðskildum en tengdum mörkuðum. Síminn hefur umtalsverða markaðshlutdeild í fjarskiptum til fyrirtækja og sjónvarpsauglýsingum og mjög háa markaðshlutdeild í umhverfisauglýsingum. Noona virðist hafa umtalsverða hlutdeild í bókunarkerfum hérlendis og markaðstorg þess nýtur töluverðra



vinsælda þótt samkeppnisaðhalds gæti sennilega úr mörgum áttum í þeirri starfsemi fyrirtækisins.

268. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins, í ljósi fyrirliggjandi gagna um markaðstöðu og ólíkrar starfsemi Símans og Noona, að ekki séu forsendur til þess að ætla að samruninn leiði til samþjöppunar eða myndunar eða styrkingar á markaðsráðandi stöðu á mörkuðum málsins þannig að hann hindri virka samkeppni af þeim sökum. Að teknu tilliti til markaðshlutdeildar samrunaaðila, fjölda keppinauta, staðgönguvalkosta, starfandi stakvörufyrirtækja (e. *single product players*), skorts á nánum tengslum milli vara Símans annars vegar og Noona hins vegar, auk annarra atriða, er það einnig niðurstaða eftirlitsins, að virtum gögnum málsins, að ekki séu forsendur til að ætla að umtalsverð skaðleg áhrif verði vegna útilokunar á samkeppni sem rekja megi til samrunans. Þannig eru ekki forsendur til þess að ætla að hann fari í bága við samkeppnislög af þeirri ástæðu.
269. Með vísan til framangreindra atriða og þess rökstuðnings sem er að finna í ákvörðuninni mun Samkeppniseftirlitið ekki aðhafast frekar vegna samrunans. Möguleg ótímabær framkvæmd samrunans af hálfu Símans og Noona á meðan Samkeppniseftirlitið fjallaði um hann í bága við kyrrstöðuskyldu samkeppnislaga, og möguleg ófullnægjandi upplýsingagjöf samrunaaðila í samrunamálinu, er til rannsóknar í sjálfstæðu stjórnslumáli.
270. Fyrri bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 21/2024 frá 12. júlí 2024 um að aðilar virði kyrrstöðuskyldu og láti af framkvæmd samrunans m.a. með sameiginlegri markaðssetningu, sem framlengd var hinn 9. ágúst 2024, fellur niður með ákvörðun þessari.

VI. Ákvörðunarorð

„Kaup Símans hf. á öllu hlutfé Noona Iceland 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