



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 27. október 2016

Ákvörðun nr. 28/2016

Kaup Horns III slhf. á öllum hlutum í Hagvögnum hf., Hópbílum hf. og Hvaleyri hf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst bréf þann 9. september sl., þar sem tilkynnt var um kaup dótturfélags Horns III slhf. (hér eftir Horn III) á öllum hlutum í Hagvögnum hf., Hópbílum hf. og Hvaleyrar hf. Hér eftir verður vísað til þessara aðila sameiginlega sem Hópbíla.¹ Meðfylgjandi tilkynningunni fylgdi sk. styttri samrunaskrá með upplýsingum um samrunann, sbr. 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og viðauka II við þær (styttri tilkynning), sbr. síðari breytingar á þeim reglum. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur framangreindur gerningur í sér samruna sem er tilkynningarskyldur í skilningi 17. gr. a laganna. Með bréfi dags. 13. september sl. tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunatilkynningin teldist fullnægjandi og frestir eftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 17. gr. d. samkeppnislaga hefðu byrjað að líða þann 12. september sl.

Áður en samruninn var tilkynntur leituðu samrunaaðilar til Samkeppniseftirlitsins til að fá leiðbeiningar um mögulega úrlausn og framvindu málsins. Með samrunaskrá fylgdu drög að sátt sem innihélt skilyrði sem samrunaaðilar voru reiðubúnir til þess að hlíta. Á þeim grundvelli ákváðu samrunaaðilar og Samkeppniseftirlitið að ljúka málinu með sátt, en hún var undirrituð þann 14. október sl.

II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting á yfirráðum verður til frambúðar. Er nánar tilgreint í a. til d. liðum 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga í hvers konar aðgerðum samruni getur falist. Dótturfélag Horns III, PAC1501 ehf., kaupir alla hluti í Hópbílum og fellur samruninn því undir b. lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga.

Starfsemi Horns III felst í fjárfestingum í hlutabréfum og öðrum fjármálagerningum, lánastarfsemi tengdri fjárfestingum og tengdum rekstri. Félagið er framtakssjóður sem stofnaður er af Landsbréfum hf. (hér eftir Landsbréf), dótturfélagi Landsbankans hf. (hér eftir Landsbankinn). Hluthafar í sjóðnum eru rúmlega 30 og samanstanda af

¹ Af heimasíðu samrunaaðila að dæma er fyrst og fremst notast við vörumerki Hópbíla í markaðsefni þeirra, af þeim sökum verður vísað til samrunaaðila sem Hópbíla.



lífeyrissjóðum, fjármálafyrirtækjum og öðrum fagfjárfestum. Enginn hluthafanna á yfir 20% af hlutafé sjóðsins og er Landsbankinn þ. á m. með um 5% eignarhlut.

Landsbankinn starfrækir útibú eða bankaafgreiðslur víða um land. Bankinn er einn af þremur stærstu keppinautum á viðskiptabankamarkaði sem samtals hafa afar sterka stöðu á þeim markaði, þ. á m. í þjónustu við einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki. Landsbréf eru eins og áður segir dótturfyrirtæki Landsbankans og eru eitt stærsta sjóðastýringarfyrirtæki landsins með um 100 ma. króna í virkri stýringu.² Í samrunaskrá kemur fram að Landsbréf séu sjálfstætt starfandi fjármálafyrirtæki. Fyrirtækið starfar skv. lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og hefur starfsleyfi frá Fjármálaeftirlitinu sem rekstrarfélag verðbréfasjóða, fjárfestingarsjóða og fagfjárfestasjóða, auk þess sem starfsleyfið tekur til eignastýringar fyrir aðra.

Landsbréf eru með rekstrarsamning við Horn III og veitir samningurinn Landsbréfum víðtæka aðkomu að Horni III. Landsbréf hafa einnig rekstrarsamninga við fleiri fyrirtæki en ekkert þeirra starfar á sömu mörkuðum og Hópbílar eða tengdum mörkuðum en nánar verður verður vikið að þessum félögum síðar í ákvörðuninni. Hópbílar sinna fólksflutningum og alhliða þjónustu hópbifreiða. Tilgangur félagsins er rekstur almenningsvagna, vörubifreiða og vinnuvéla, lánstarfssemi og rekstur fasteigna.

III.

Niðurstaða

Kaup Horns III á öllum hlutum í Hópbílum felur í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitinu ber að grípa til íhlutunar vegna samruna sé hann talinn geta hindrað virka samkeppni samkvæmt V. kafla samkeppnislaga. Ákvörðun þessari er ætlað að gera grein fyrir forsendum fyrir íhlutun vegna samrunans. Einnig er gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem eftirlitið telur nauðsynlegt að samrunaaðilar lúti í starfsemi sinni í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppnislegar hindranir sem samruninn myndi annars geta leitt af sér.

1. Skilgreining markaðarins og mat á stöðu Hópbíla

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. 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 þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

Samkeppniseftirlitið telur að í máli þessu beri fyrst og fremst að líta til þess markaðar sem Hópbílar starfa aðallega á.

1.1 Sjónarmið samrunaaðila

Í samrunaskrá segir að Hópbílar starfi á fjórum mismunandi mörkuðum tengdum ferðamannaiðnaðinum. Þeir markaðir sem þeir telja sig starfa á eru eftirfarandi: markaður fyrir ferðaskrifstofur, markaður fyrir alhliðaþjónustu hópbifreiða, markaður fyrir

² Samkvæmt heimasíðu Landsbréfa, sótt 23. september sl.



útleigu atvinnuhúsnaðis og markaður fyrir ferðapjónustu. Líkt og áður greinir þá felst starfsemi Horns III í fjárfestingum í hlutabréfum og öðrum fjármálagerningum. Fleiri fyrirtæki eru með rekstrarsamninga við Landsbréf, en ekkert þeirra starfar þó á sömu mörkuðum og Hópbílar.³ Í samrunaskrá er þess jafnframt getið að Landsbréf fara með rekstur sjóðsins *Landsbréf – Iceland Tourism Fund I slhf.* Segir að hluthafahópur þess sé að nokkru leyti sambærilegur og hluthafahópur Horns III. Líta samrunaaðilar þó svo á að eignir sjóðsins hafi ekki nokkra þýðingu fyrir þann samruna sem hér er til umfjöllunar.⁴ Samrunaaðilar greina einnig sérstaklega frá því að þeir eiga ekki yfir 10% eignarhlut í fyrirtækjum sem starfa á mörkuðum þar sem áhrifa gætir. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir að eignasafn sjóðsins hafi ekki sérstaka þýðingu fyrir efnislegt mat á samrunanum.

1.2 Mat Samkeppniseftirlitsins

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst af framangreindum sjónarmiðum samrunaaðila auk upplýsinga sem fram koma á heimasíðu fyrirtækisins að meginstarfsemi þess felst aðallega í alhliða rekstri hópferðabifreiða. Kemur þar m.a. fram að helstu verkefni Hópbíla séu tengd ferðapjónustu. Einnig annist Hópbílar m.a. skólaakstur, akstur fyrir fatlaða, utanbæjarakstur og akstur fyrir Strætó bs. og Álver Alcan í Straumsvík. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að fjallað var ítarlega um markaði fyrir rekstur hópferðabifreiða eða rútbíla í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 *Samruni Reynimels ehf. og Kynniferða ehf.* Í málinu var markaðurinn skilgreindur sem markaður fyrir alhliða þjónustu fólksflutningabifreiða hér á landi og var komist að þeirri niðurstöðu að sameiginleg markaðshlutdeild þeirra aðila sem að samrunanum stæðu, þ.e. Kynniferða, Hagvagna/Hópbíla og SBA-Norðurleiðar, væri tæplega 60% á skilgreindum markaði. Niðurstaða málsins var að samruninn myndi leiða til markaðsráðandi stöðu og að sameinað fyrirtæki gæti í krafti stöðu sinnar takmarkað samkeppni og hagað verðlagningu, þjónustu og viðskiptaskilmálum að verulegu leyti án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Var samruninn því ógiltur. Nokkru síðar eða á árinu 2008 voru gerðar tiltekna breytingar á eignarhaldi Reynimels ehf. sem fólu í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Fjallað var um þann samruna í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2008 *Samruni Reynimels ehf. og Kynniferða ehf.* Komist var að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir breytingarnar hefði samruninn eftir sem áður skaðleg áhrif á samkeppni. Til að koma í veg fyrir röskun á samkeppni voru samrunanum sett skilyrði sem m.a. tryggðu að Hagvagnar/Hópbílar hefðu ekki yfirráð yfir keppinauti sínum Kynniferðum. Nánar er fjallað um skilyrðin og forsendur þeirra í ákvörðuninni.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 var sem fyrr segir markaðurinn skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Þóttu vera rök í málinu fyrir því að skilgreina markaðinn út frá framboðshlið. Var talið að til markaðarins teldust rútbílafyrirtæki sem gætu boðið upp á hópferðabíla sem tækju a.m.k. 12-15 farþega í sæti og byðu upp á margvíslega rútbílapjónustu, s.s. hópferðaaakstur, áætlunarakstur, akstur á sérleiðum, strætóakstur o.fl. Í málinu var þó tekið fram að ekki væri um eftirspurnarstaðgöngu að ræða á milli t.d. strætóaksturs

³ Þau fyrirtæki sem hafa rekstrarsamninga við Landsbréf eru: Hvatning slhf., Fáfñir Offshore, Keahótel, Basko og Invent Farma. Ekkert þessara fyrirtækja starfar á sama markaði og Hópbílar.

⁴ Þau fyrirtæki sem sjóðurinn á yfir 40% eignarhlut í eru: Fákasel ehf., IWE ehf., Into the glacier ehf., Óbyggðasetur ehf., Skútusiglingar ehf., LAVA – Eldfjalla og jarðskjálftamiðstöð Íslands ehf., Perla norðursins ehf., Welcome entertainment ehf. og Þríhnúkar ehf.



annars vegar og dagsferða með erlenda ferðamenn hins vegar. Í málinu þótti hins vegar ljóst að samrunaaðilar voru keppinautar á flestum sviðum rútbílaþjónustu og þótti því ekki ástæða til að aðgreina t.d. markað fyrir akstur fólksflutningafyrirtækja á strætisvagnleiðum heldur teldist þessi starfsemi til umrædds heildarmarkaðar sem skilgreindur var í málinu. Svipuð sjónarmið áttu við um landfræðilega markaðinn, þ.e. ekki þótti ástæða til að skipta honum niður eftir ákveðnum leiðum, t.d. áætlunarleiðum sem bundin voru sérleyfum. Auk þess buðu samrunaaðilar þjónustu sína á öllu landinu. Landfræðilegi markaðurinn var því landið allt, Ísland.

Samkeppniseftirlitið telur að heildarmarkaður fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum hafi ekki breyst á liðnum árum þannig að vísbendingar séu um að sú skilgreining sem lögð var til grundvallar í umræddum samrunamálum frá árunum 2007 og 2008 eigi ekki við lengur. Aðstæður hafa þó breyst talsvert að því leyti að markaðurinn hefur stækkað, aðallega vegna fjölgunar ferðamanna. Þá hefur strætisvagnaakstur (sem sinnt er af rútbílafyrirtækjum) á milli höfuðborgarsvæðisins og þéttbýlli áfangastaða á landsbyggðinni aukist og sérleyfi í áætlunarakstri verið aflögð. Þessi þróun hefur þó ekki breytt því að flest stærri rútbílafyrirtæki sinna eftir sem áður fjölþættum rútbílaakstri sem gefur til kynna að sama markaðsskilgreining eigi ennþá við.

Samkeppniseftirlitið telur því rétt í þessu máli að byggja á sömu markaðsskilgreiningu og gert var í tveimur umræddum eldri málum. Í málinu frá 2007 var talið að um tíu keppinautar væru starfandi á markaðnum samkvæmt þrengri skilgreiningu og eru flestir af þeim ennþá starfandi og eru Hópbílar þar á meðal. Hópbílar keppa við þó nokkur fyrirtæki sem einnig sinna akstri hópferðabifreiða og eru með umfangsmikla starfsemi á því sviði. Er m.a. um að ræða Sérleyfisbíla Ak-Norðurleiðar hf., Kynnisferðir ehf. og Iceland Excursions Allrahanda ehf. Við greiningu á ársreikningum þessa fyrirtækja og fleiri er ljóst að þau eru með áþekka eða hærri veltu en Hópbílar. Þá eru tvö þessara fyrirtækja, þ.e. Kynnisferðir og Iceland Excursions Allrahanda í eigu lífeyrissjóða (sbr. nánar hér á eftir).⁵ Samkeppniseftirlitið telur því ljóst að samruni þessi muni ekki leiða til þess að markaðsráðandi staða verði til eða hún styrkist á mörkuðum sem Hópbílar starfa á.

2. Samkeppnisleg áhrif samrunans

Samruni þessi er sk. samsteypusamruni þar sem Horn III, eða félög undir sömu yfirráðum, hafa ekki starfsemi á sama markaði og Hópbílar starfa á. Þeir samkeppnisbrestir sem kunna að skapast vegna þessa máls eru því ekki vegna aukinnar samþjöppunar á mörkuðum. Mögulegir samkeppnisbrestir stafa af tengslum viðskiptabanka við fyrirtæki í samkeppnisrekstri sem og eignarhaldi sömu hluthafa í fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaðnum. Verður nánar gerð grein fyrir þessu síðar í ákvörðuninni.

Samrunaaðilar líta svo á að ávinningur vegna samrunans sé umtalsverður, jafnt fyrir samkeppni á markaði sem og neytendur. Byggja þeir á því að nýir eigendur komi að

⁵ Samkeppniseftirlitið hefur eftirfarandi ársreikninga undir höndum: Sérleyfisbílar Ak-Norðurleið hf., Iceland Excursions Allrahanda ehf., Kynnisferðir ehf., Teitur Jónasson ehf., Snæland Grímsson ehf., Guðmundur Jónasson ehf., Guðmundur Tyrfingsson ehf. og samstæðureikning Hópbílasamstæðunnar. Fjölmarginir fleiri aðilar hafa með höndum rekstur á hópifreiða, lista yfir fjölda aðila sem hafa leyfir til fólksflutninga má finna á heimasíðu Samgöngustofu, www.samgongustofa.is.



fyrirtækjunum sem geti lagt þeim til nýtt eigið fé. Ennfremur líta þeir svo á að aðkoma sjóðastýringafyrirtækja að eignarhaldi og endurskipulagningu fyrirtækja sé almennt til þess fallin að vinda ofan af hárrí skuldsetningu og gera viðkomandi fyrirtæki að burðugri keppinautum á markaði.

Samkeppniseftirlitið hefur frá hrúni beitt sér gagnvart eignarhaldi banka og lífeyrissjóða á atvinnufyrirtækjum, en eignarhald þessara aðila getur við tilteknar aðstæður skapað hættu á samkeppnishindrunum. Samruni þessi er þó ólíkur því þegar viðskiptabanki á beinan eignarhlut í fyrirtæki á samkeppnismarkaði. Eftirlitið lítur þrátt fyrir það svo á að eignarhaldi Landsbankans á Landsbréfum felist sterk tengsl sem geti undir vissum kringumstæðum verið grundvöllur samkeppnisbresta. Í því sambandi má nefna að hvati er fyrir samstæðu Landsbankans að halda viðskiptum innan hennar og beina fyrirtækjum í viðskipti við fyrirtæki innan samstæðunnar.⁶ Af m.a. þessum sökum er nauðsynlegt að setja skilyrði sem mæla fyrir um sjálfsstæði þessara félaga gagnvart hverju öðru.

Íhlutanir Samkeppniseftirlitsins gagnvart eignarhaldi banka á fyrirtækjum má rekja til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2009 *Síminn gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í því máli komst nefndin að þeirri niðurstöðu að eftirlitinu bæri að taka málið aftur til efnislegrar meðferðar í ljósi þess að eignarhald Eignarhaldsfélagsins Vestia kynni að raska samkeppni.⁷ Byggði nefndin á því að margskonar samkeppnisbrestir kynnu að skapast við eignarhald viðskiptabanka á fyrirtækjum. Það eignarhald sem kemst á með þeim samruna sem hér er til umfjöllunar getur falið í sér áþekka samkeppnisbresti og sköpuðust í framangreindu máli. Landsbankinn, Landsbréf og Basko hafa nú gengist undir skilyrði sem eiga að tryggja óhæði annars vegar Landsbréfa og hins vegar Basko gagnvart Landsbankanum. Lítur eftirlitið svo á að með þeim hafi verið girt fyrir mögulega samkeppnisbresti sem ella kynnu að leiða af aðkomu samstæðu Landsbankans að samrunanum.

Eftir yfirtöku bankanna á atvinnufyrirtækjum í kjölfar hrúnsins hefur borið nokkuð á því að sjóðastýringarfyrirtæki í fullri eigu stóru viðskiptabankanna þriggja standi að slíkum yfirtökum. Aðkoma bankanna og sjóðastýringarfyrirtækja þeirra að þess háttar yfirtökum lýsir sér þannig að fagfjárfestar hafa komið inn í hluthafahóp þessara fyrirtækja í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar. Framtakssjóðir sjóðastýringarfyrirtækjanna hafa svo haldið um stjórnartaumana þangað til fyrirtækin hafa verið skráð á markað.⁸ Samkeppniseftirlitinu hefur verið tilkynnt um mörg slík viðskipti og hefur verið fjallað nokkuð ítarlega um samkeppnisleg áhrif þessa fyrirkomulags og eru ákvarðanir varðandi þessi mál aðgengilegar á heimasíðu eftirlitsins.⁹

Nánar um stjórnskipun Horns III

Horn III er framtakssjóður sem stofnaður var af dótturfyrirtæki Landsbankans, Landsbréfum. Hluthafar sjóðsins eru aðallega fagfjárfestar og fer enginn fjárfestir með

⁶ Nánari umfjöllun um starfsemi samstæða bankanna á hinum ýmsu sviðum fjármálaþjónustu má finna í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013 *Fjármálaþjónusta á krossgötum*.

⁷ Vestia var eignarhaldsfélag að fullu í eigu Landsbankans.

⁸ Stóru viðskiptabankarnir þrír eiga allir sjóðastýringarfyrirtæki. Stefni er í eigu Arion Banka, Íslandssjóðir í eigu Íslandsbanka og Landsbréf í eigu Landsbankans.

⁹ Í þessu sambandi vísast til ákvarðana nr. 2/2014 *Kaup SF IV á Skeljungu hf.*, 21/2014 *Kaup FAST-I á HTD ehf.*, 22/2015 *Kaup SF VII slhf. á hlut í Kynnisferðum hf.* og 26/2015 *Kaup Akurs fjárfestinga slhf. á hlutafé í Iceland Excursions Allrahanda ehf./GRAY LINE ICELAND ehf.*



meira en 20% hlut í félaginu þ.m.t. Landsbankinn sem á um 5% hlut í Horni III. Hluthafafundur fer með æðsta vald í málefnum Horns III og er þar kosin stjórn og fjárfestingarráð félagsins. Fjárfestingarráðið sem er skipað fimm fulltrúum hluthafa fjallar um fjárfestingar, áður en þær eru teknar til formlegrar afgreiðslu af stjórn félagsins. Þá hefur fjárfestingarráðið neitunarvald um fjárfestingarákvarðanir og ákvarðanir um meiriháttar rekstrarútgjöld.

Horn III er með sk. rekstrarsamning við Landsbréf og á grundvelli hans annast Landsbréf rekstur og stýringu á eignum félagsins og veitir því ráðgjöf og þjónustu í samræmi við ákvarðanir stjórnar þess. Landsbréf leggja Horni III til tvo framkvæmdastjóra og er stjórn félagsins alfarið skipuð starfsmönnum Landsbréfa. Á grundvelli rekstrarsamningsins vinna starfsmenn Landsbréfa að virðisaukningu eignasafns félagsins, sjá til þess að bókhald sé fært og að stjórnarhættir séu í samræmi við lög og samþykktir félagsins.

Landsbankinn er eins og áður segir móðurfélag Landsbréfa og á 100% hlutfjár í félaginu. Í samrunaskrá kemur þó fram að Landsbréf séu sjálfstætt starfandi fjármálafyrirtæki í skilningi laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og starfi óháð Landsbankanum. Með sátt, sem birt er í ákvörðunarorðum, hefur Landsbankinn gengist undir skilyrði gagnvart Samkeppniseftirlitinu þar sem sjálfsstæðið er tryggt enn frekar.

Minnihlutaeign í keppinautum á sama markaði

Með fjárfestingu Horns III í Hópbílum munu helstu eigendur félagsins verða lífeyrissjóðir og aðrir fagfjárfestar. Hópbílar er einn stærsti rekstraraðili hópbifreiða hér á landi og eru helstu verkefni félagsins tengd ferðaþjónustu, akstri fyrir fyrirtæki, Strætó bs. og skólaakstur. Tveir stærstu rekstraraðilar hópbifreiða hafa einnig fengið nýja eigendur að rekstrinum nýverið. Þessir aðilar eru Kynnisferðir og Allrahanda. Tilkynt var um viðskiptin til Samkeppniseftirlitsins sumarið 2015 og á heimasíðu eftirlitsins má sjá ákvarðanir er þessi viðskipti varða.¹⁰ Eftir að fjárfesting Horn III í Hópbílum eru um garð gengin hafa sjóðastýringarfyrirtæki í eigu stóru bankanna þriggja öll öðlast yfirráð yfir þremur af stærstu fyrirtækjunum í hópbifreiðarekstri. Hluthafar þeirra framtakssjóða sem að þessum fjárfestingum koma eru að hluta til þeir sömu. Af þeim orsökum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að mæla fyrir um tiltekið fyrirkomulag á upplýsingagjöf til þessara aðila en útfærslu fyrirkomulagsins má sjá í ákvörðunarorðum.

Samkeppniseftirlitið hefur fjallað talsvert um minnihlutaeignarhald fjárfesta í fleiri en einu fyrirtæki. Hefur eftirlitið bent á að minnihlutaeign í fleiri keppinautum geti leitt einhliða til minni hvata fyrir fyrirtækin til að keppa sín á milli (e. unilateral effect). Í henni geti einnig falist aukin hætta á samráði eða þegjandi samhæfingu á milli keppinauta (e. horizontal coordinated effects). Þá geti orðið lóðrétt áhrif sem leiða til útilokunar (e. vertical effects) auk þess sem þessi staða kunni að leiða til aðgangshindrana fyrir nýja keppinauta við vissar aðstæður.¹¹

¹⁰ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2015 *Kaup SF VII slhf. á hlut í Kynnisferðum* og ákvörðun nr. 26/2015 *Kaup Akurs fjárfestinga slhf. á hlutafé í Iceland Excursions Allrahanda ehf./GRAY LINE ICELAND EHF.*

¹¹ Sjá m.a. umfjöllun í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2014, *Kaup Bekei hf. á ELKO, Kaupási o.fl.,* kafli 4.2.1.



Það að sami hluthafi eigi í mörgum fyrirtækjum á sama samkeppnismarkaðnum leiðir m.a. til þess að meðferð upplýsinga innan fyrirtækja gagnvart þeim hluthafa er vandasamari en ella. Samrunaaðilar hafa gengist undir skilyrði sem kveða á um hvernig haga skuli meðferð upplýsinga við þessar aðstæður með það að markmiði að lágmarka möguleg skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum.

Áhrif eignarhalds sama fjárfestis í fleiri en einu fyrirtæki á sama markaði hafa verið rannsökuð talsvert.¹² Niðurstöður nýlegra rannsókna fræðimanna í Bandaríkjunum á slíkum eignatengslum benda til þess að aukin eignatengsl á milli keppinauta á tilteknum mörkuðum hafi leitt til hærra verðs til viðskiptavina.¹³ Full ástæða er til þess fyrir íslensk stjórnvöld að fylgjast með frekari rannsóknum á þessu sviði.

Samkeppniseftirlitið vakti máls á framangreindu á fundi þann 23. maí sl., undir yfirskriftinni „Eignarhald á atvinnufyrirtækjum, hlutverk lífeyrissjóða og áhrif á samkeppni“.¹⁴ Með fundinum kallaði Samkeppniseftirlitið eftir umræðu um málið og beindi því til lífeyrissjóða og stjórnvalda að huga að þessu í stefnumörkun sinni.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki séu í þessu máli forsendur til íhlutunar í það minnihlutaeignarhald sem felst í þeim samruna sem hér er til umfjöllunar, umfram það sem fram kemur í þeim skilyrðum sem aðilar hafa orðið ásáttir um. Samkeppniseftirlitið beinir því hins vegar til eigenda fyrirtækja á markaðnum að sjá til þess að fyrirtækin starfi að öllu leyti sem sjálfstæðir keppinautar á markaði, óháð eignarhaldi. Kallar staða sem þessi á mikla ábyrgð og fagmennsku í meðferð eignahluta þessa fjárfesta og skýra eigendastefnu. Þá er rétt að geta þess að ákvæði 10. gr. samkeppnislaga gildir fullum fetum um háttsemi þessa fjárfesta á samkeppnismörkuðum þ. á m. lífeyrissjóða. Ljóst er að mikil ábyrgð hvílir á þessum fjárfestum að haga aðkomu sinni að þessum félögum með þeim hætti að samkeppni sé ekki raskað með nokkru móti.

Eftirlitið er eins og áður segir meðvitað um þá hættu sem kann að steðja af þessari aðstöðu og mun fylgjast með framvindu samkeppni á markaðinum með tilliti til þessa. Í því efni mun eftirlitið taka afstöðu til þess hvort forsendur skapist til íhlutunar vegna þessa.

3. Samrunanum sett skilyrði

Af öllum gögnum málsins virtum er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í þessu máli sú að nauðsynlegt sé að setja samrunanum skilyrði sem ætlað er að girða fyrir þá hugsanlegu samkeppnisbresti sem vikið var að, og vísað var til, hér að framan. Samrunaaðilar lýstu yfir vilja sínum til þess að gangast undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f. laganna og 22. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Viðræður við samrunaaðila hafa í kjölfarið leitt til sáttar, sem fela í sér þau skilyrði sem fram koma í ákvörðunarorðum. Fela skilyrðin meðal annars í sér áskilnað um sjálfstæði stjórnar samrunaaðila og tiltekna meðferð upplýsinga gagnvart þeim hluthöfum sem eiga hluti í fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaðnum. Ólíkt fyrri sátt við Horn III þykir

¹² Sjá m.a. umfjöllun hjá Rotemberg (1984), Bresnahan & Salop (1986), Gordon (1990), Gilo (2000), O'Brien & Salop (2000) og Gilo et al. (2006).

¹³ Azar, José and Schmalz, Anti-Competitive Effects of Common Ownership (2015), Azar, José and Raina, Ultimate Ownership and Bank Competition (2016) og Elhauge, Horizontal Shareholding (2016).

¹⁴ Nánari upplýsingar um fundinn, þar á meðal minnisblað, er aðgengilegt á heimasíðu eftirlitsins, sbr. eftirfarandi hlekk: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2799>.



ekki tilefni til þess að mæla fyrir um sjálfsstæði Landsbréfa gagnvart Landsbankanum enda gildir sú sátt fullum fetum.¹⁵

Í a)-liðum ákvæða 1.2-1.4 a) í eftirfarandi sátt er kveðið á um óhæði stjórnarmanna umræddra félaga gagnvart Landsbankanum. Í ljósi framangreindrar aðkomu bankans að félögunum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að tryggja að stjórnarmenn verði óháðir bankanum. Eftirlitið hefur í ræðu og riti gert ítarlega grein fyrir þeim samkeppnisbrestum sem fólgnir geta verið í aðkomu viðskiptabanka að fyrirtækjum í samkeppnisrekstri á ótengdum mörkuðum. Í b-lið umræddra ákvæða eru settar ítarlegri kröfur um óhæði félaganna gagnvart bankanum með því að Landsbréfum skuli vera óheimilt að ráða framkvæmdastjóra eða lykilstarfsmenn sem háðir eru bankanum.

Með skilyrðum í ákvæði 2 er ætlað að koma í veg fyrir að þeir hluthafar sem koma að fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaðnum fái í hendur viðkvæmar viðskiptaupplýsingar. Veiting slíkra upplýsinga kynni að raska samkeppnislegu sjálfsstæði Hópbíla og skapa ranga hvata í samkeppni á milli fyrirtækja á markaði. Þannig er kveðið á um að stjórn og starfsmenn Horns III skuli haga samskiptum sínum við hluthafa Hópbíla þannig að gætt sé að samkeppni sé ekki raskað á viðkomandi markaði. Þá skal þess gætt að í upplýsingamiðlun til hluthafa félagsins sem einnig eiga eignarhluti í keppinautum þess berist ekki viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem skaðað geta samkeppni. Þá er í lok skilyrðanna fjallað um brottfall þeirra og réttur samrunaaðila til endurupptöku áréttáður, sbr. 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

¹⁵ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 26/2016 *Kaup Horns III slhf. á hlut í Basko ehf.* var kveðið á um sjálfsstæði stjórnar Landsbréfa gagnvart Landsbankanum.



IV.

Ákvörðunarorð:

Kaup Horns III slhf. á öllum hlutum í Hagvögnum hf., Hópbílum hf. og Hvaleyri hf. felur í sér samruna í skilningi 17. Gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Með heimild í 17. gr. c, sbr. 17. gr. f samkeppnislaga, hefur Samkeppniseftirlitið gert sátt við Horn III og Landsbréf, sbr. 22 gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna samruna Horns III og fyrrnefndra félaga. Í henni felst að Horn III og Landsbréf hafa samþykkt að gangast undir skilyrði sem koma í veg fyrir þá röskun á samkeppni sem ella kynni að leiða af samruna fyrirtækjanna.

1.

Aðgerðir gegn skaðlegum samkeppnishindrunum

1.1

Almennt

Markmið sáttar þessarar er að sporna gegn skaðlegum hagsmunatengslum eða öðrum samkeppnishindrunum sem stafað geta af eignarhaldi Horns III í gegnum

eignarhald dótturfélag síns, PAC1501 ehf., á öðrum samrunaaðilum og beinu og óbeinu eignarhaldi eigenda Horns III á atvinnufyrirtækjum. Skulu þessir aðilar í því skyni og eins og þeim frekast er unnt tryggja sjálfstæði Hagvagna, Hópbíla og

Hvaleyrar á þeim mörkuðum sem fyrirtækin starfa.

1.2

Sjálfstæði Hagvagna

- a) Stjórnarmenn í Hagvögnum skulu vera óháðir Landsbankanum hf. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum, framkvæmdastjórar eða stjórnarmenn hjá fyrirtækjum þar sem bankinn eða dótturfélög eiga meira en 20% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá ofangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Landsbankaum hf. eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði. Þó er heimilt að skipa starfsmenn Landsbréfa hf. sem uppfylla önnur skilyrði þessarar sáttar, í stjórn Hagvagna.
- b) Þeir sem Horn III skipar í stjórn Hagvagna, skulu ekki vera tengdir keppinautum Hagvagna í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á einnig við um framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmenn sem Horn kemur að ráðningu á. Framkvæmdastjóri sem Horn kemur að ráðningu á skal jafnframt vera óháður Landsbankanum hf. í skilningi a) liðar 1.2.
- c) Framkvæmdastjóri Landsbréfa og þeir aðilar sem sitja í stjórn Hagvagna fyrir hönd Horns skulu undirrita yfirlýsingu. Í henni skal hlutaðeigandi



lýsa því yfir að hann hafi kynnt sér þau fyrirmæli sem felast í ákvörðun þessari og hann heiti því að virða þau að öllu leyti að viðlagðri ábyrgð.

1.3

Sjálfstæði Hópbíla

- a) **Stjórnarmenn í Hópbílum skulu vera óháðir Landsbankanum hf. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum, framkvæmdastjórar eða stjórnarmenn hjá fyrirtækjum þar sem bankinn eða dótturfélög eiga meira en 20% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá ofangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Landsbanka hf. eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði. Þó er heimilt að skipa starfsmenn Landsbréfa hf. sem uppfylla önnur skilyrði þessarar sáttar, í stjórn Hópbíla.**
- b) **Þeir sem Horn skipar í stjórn Hópbíla, skulu ekki vera tengdir keppinautum Hópbíla í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á einnig við um framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmenn sem Horn kemur að ráðningu á. Framkvæmdastjóri sem Horn kemur að ráðningu á skal jafnframt vera óháður Landsbankanum hf. í skilningi a) liðar 1.3.**
- c) **Framkvæmdastjóri Landsbréfa og þeir aðilar sem sitja í stjórn Hópbíla fyrir hönd Horns skulu undirrita yfirlýsingu. Í henni skal hlutaðeigandi lýsa því yfir að hann hafi kynnt sér þau fyrirmæli sem felast í ákvörðun þessari og hann heiti því að virða þau að öllu leyti að viðlagðri ábyrgð.**

1.4

Sjálfstæði Hvaleyrar

- a) **Stjórnarmenn í Hvaleyri skulu vera óháðir Landsbankanum hf. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum, framkvæmdastjórar eða stjórnarmenn hjá fyrirtækjum þar sem bankinn eða dótturfélög eiga meira en 20% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá ofangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Landsbanka hf. eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá uppfylla ekki þetta skilyrði. Þó er heimilt að skipa starfsmenn Landsbréfa hf. sem uppfylla önnur skilyrði þessarar sáttar, í stjórn Hvaleyrar.**
- b) **Þeir sem Horn skipar í stjórn Hvaleyrar, skulu ekki vera tengdir keppinautum Hvaleyrar í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald.**



Sama á við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á einnig við um framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmenn sem Horn kemur að ráðningu á. Framkvæmdastjóri sem Horn kemur að ráðningu á skal jafnframt vera óháður Landsbankanum hf. í skilningi a) liðar 1.4.

- c) Framkvæmdastjóri Landsbréfa og þeir aðilar sem sitja í stjórn Hvaleyrar fyrir hönd Horns skulu undirrita yfirlýsingu. Í henni skal hlutaðeigandi lýsa því yfir að hann hafi kynnt sér þau fyrirmæli sem felast í ákvörðun þessari og hann heiti því að virða þau að öllu leyti að viðlagðri ábyrgð.

2.

Upplýsingagjöf til hluthafa Horns

Stjórn og starfsmenn Horns skulu haga samskiptum við hluthafa Horns með þeim hætti að jafnræðis sé gætt og að samkeppni á þeim markaði eða mörkuðum sem Hagvagnar, Hópbílar og Hvaleyri starfar á sé ekki raskað. Í upplýsingamiðlun til hluthafa Horns sem eiga eignarhluti í keppinautum Hagvagna, Hópbíla og Hvaleyrar skal þess gætt að veita aðeins nauðsynlegar upplýsingar sem hluthafar eiga rétt til í krafti eignarhalds síns, og eðlilegt má telja að þeir fái í því ljósi, en gæta þess að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem skaða geta samkeppni berist ekki til þeirra.

3.

Brottfall skilyrða

Skilyrði sáttarinnar falla úr gildi ef Horn missir yfirráð yfir Hagvögnum, Hvaleyri og Hópbílum. Aðilum er heimilt, sameiginlega eða hver fyrir sig, á hverjum tímapunkti að óska eftir því að skilyrði þessi verði felld úr gildi, að hluta eða í heild, vegna breyttra forsendna, sbr. 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

4.

Viðurlög

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson