



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 28. nóvember 2016

Ákvörðun nr. 35/2016

Kaup Almenna leigufélagsins ehf. á Leigufélaginu Kletti ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 9. ágúst 2016, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Almenna leigufélagsins ehf. (hér eftir Almenna leigufélagið) á kaupum á öllu hlutafé í Leigufélaginu Kletti (hér eftir Klettur) af Íbúðalánasjóði (hér eftir ÍLS). Samhliða þessum viðskiptum mun Almenna leigufélagið kaupa félagin Centrum fjárfestingar slhf., Eclipse fjárfestingar slhf., LL03 ehf., LL05 ehf., RED I hf.

Meðfylgjandi erindinu var samrunaskrá í samræmi við 1. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. viðauka I við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum, þ.e. svokölluð lengri samrunatilkynning. Samrunaskráin var þó tilteknum annmörkum háð og var Almenna leigufélaginu tilkynnt um þá annmarka með bréfi dags. 18. ágúst sl. þann 29. ágúst bárust eftirlitinu umbeðin gögn sem leystu úr umræddum annmarka samrunaskrárinnar. Daginn eftir tilkynnti eftirlitið Almenna leigufélaginu að samrunaskrá vegna samrunans væri fullnægjandi og frestir eftirlitsins til að rannsaka samrunann hefðu byrjað að líða þann dag.¹

Með fyrrnefndu bréfi eftirlitsins, dags. 18. ágúst sl., var óskað eftir nánari upplýsingum um Almenna leigufélagið. Taldi eftirlitið tilefni til þess að óska eftir afstöðu félagsins gagnvart því hvernig yferráðum þess væri háttað og upplýsingum um hvort önnur atvinnustarfsemi væri undir þeim sömu yferráðum í skilningi samkeppnislaga. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um hlutdeildarskírteinishafa/hluthafa þeirra sjóða sem að samrunanum koma.

Af hálfu Almenna leigufélagsins kemur fram að félagið líti svo á að það sé undir yferráðum Almenna leigufélagsins eignarhaldssjóðs. Þau félög sem komi að samruna þessum muni verða undir sömu yferráðum. Þá segir að öll þessi félög hafi með höndum rekstur og útleigu íbúðarhúsnæðis. Hluthafar Almenna leigufélagsins eignarhaldssjóðs eru ýmsir einkafjárfestar.

Í fyrstu viku septembermánaðar hafði Samkeppniseftirlitið samband við ýmsa aðila sem talið var að kynnu að hafa hagsmuni af samruna þessum og var þeim boðið að koma að

¹ Mál þetta var tilkynnt með sk. lengri samrunaskrá, þrátt fyrir að Almenna leigufélaginu væri heimilt að tilkynna um samrunann með sk. styttri samrunaskrá. Er samrunaskrá málsins því metin með hliðsjón af kröfum til styttri samrunaskrár.



sjónarmiðum varðandi áhrif samrunans á samkeppni. Einungis bærust sjónarmið frá hluta þeirra aðila. Voru þau lögð fram bæði símleiðis og með tölvubréfum og verður nánar vikið að þeim síðar í ákvörðuninni eftir því sem tilefni þykir til.

II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar, þ.m.t. þegar tiltekið fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki eða kaupir eignir þess. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Almenna leigufélagsins á þeim félögum sem hér um ræðir felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Almenna leigufélagið er félag sem hefur með höndum eignarhald og útleigu á íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Þau viðskipti sem hér eru tilkynnt fela það í sér að Almenna leigufélagið mun annars vegar kaupa tilgreind félög sem hafa verið í rekstri Gamma Capital Management hf. (hér eftir Gamma) og hins vegar Leigufélagið Klett sem hefur verið í eigu Íbúðalánasjóðs.² Almenna leigufélagið er í eigu Almenna leigufélagsins eignarhaldssjóðs sem er fagfjárfestingsjóður í rekstri hjá Gamma. Á annan tug aðila eru hlutdeildarskírteinishafar í þeim sjóði og á stærsti hlutdeildarskírteinishafinn ³ hlut.⁴ Eftir viðskiptin verður íbúð undir yferráðum Almenna leigufélagsins, samanborið við fyrir yfirtökuna á Kletti. Af þessum íbúðum hefur félagið haft íbúðir í langtímaleigu en í skammtímaleigu til erlendra ferðamanna og eru allar íbúðirnar staðsettar á höfuðborgarsvæðinu. Þá hafa aðrir sjóðir í eigu Gamma einnig yfir að ráða íbúðum á sama svæði en nánar verður vikið að því síðar í ákvörðuninni.

Leigufélagið Klettur er leigufélag í eigu Íbúðalánasjóðs sem er í eigu ríkisins. Félagið hefur yfir að ráða íbúðum en þar af er íbúð á höfuðborgarsvæðinu. Allar íbúðirnar eru leigðar í langtímaleigu til einstaklinga.

Samkvæmt samrunaskrá er markmið samrunans að ná sem mestri hagkvæmni í rekstri Almenna leigufélagsins sem samrunaaðilar telja að muni skila sér til leigjenda í auknum gæðum og þjónustu og gera hið sameinaða félag samkeppnishæfara. Þá segir að stefna Almenna leigufélagsins sé að gera leiguumhverfið faglegt, fjölskylduvænt og traust. Með stærra og tryggara félagi aukist öryggi leigjenda þar sem hægt verði að gera langtímaleigusamninga, til allt að þriggja ára í senn. Með fjölbreyttu úrvali af leigubúðum geti félagið sýnt sveigjanleika og komið til móts við þarfir leigjenda eftir því sem fjölskylduhagir breytast.

2.1. Möguleg yferráð Gamma yfir Almenna leigufélaginu

Almenna leigufélagið er sem fyrr segir í eigu Almenna leigufélagsins eignarhaldssjóðs sem er fjárfestingarsjóður í stýringu hjá Gamma. Almenna leigufélagið heldur því fram að félagið sé ekki undir yferráðum Gamma heldur liggja yferráðin hjá umræddum fjárfestingarsjóði. Með öðrum er á því byggt að þrátt fyrir stýringu Gamma á nefndum

² Þau félög sem keypt eru samkvæmt samrunatilkynningu eru: Centrum fjárfestingar slhf., Eclipse fjárfestingar slhf., LLO3 ehf., LLO5 ehf., RED I hf. Leiða má líkum að því að þau kaup feli ekki í sér breytingu á yferráðum þar sem þau voru áður í rekstri Gamma. Ekki er þó tilefni til þess að leiða það álitamál til lykta í málinu.

³ Upplýsingar í [hornklofa] hafa eru felldar út vegna trúnaðar.

⁴ Dreifing eignarhalds í sjóðnum kemur til með að breytast með nýjum fjárfestingum í hlutdeildarskírteinum.



fjárfestingarsjóði sé Gamma ekki hluti af samruna þessa máls. Rétt að fjalla nánar um þetta.

Yfirráð skv. 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt, og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Getur aðili haft afgerandi áhrif á fyrirtæki, einkum með annars vegar eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta og hins vegar með rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2007, *Samruni Reynimels ehf. og Kynniferða ehf.*, kemur eftirfarandi fram:

„Í frumvarpi til laga sem varð að samkeppnislögum nr. 8/1993 kemur fram að við skilgreiningu á því hvort um yfirráð sé að ræða sé „*það hin raunverulega aðstaða sem það hefur til að stjórna eða að fara með eignir annars fyrirtækis sem skiptir máli. Hvaða eða hvers konar aðstæður það eru sem gera fyrirtæki þetta kleift skiptir hins vegar ekki máli.*“ Framangreind skilgreining í 4. gr. samkeppnislaga er þannig víðtæk. Af henni leiðir að um yfirráð er að ræða þegar viðkomandi aðili öðlast eða hefur möguleika til að hafa afgerandi bein eða óbein áhrif á mikilvægar viðskiptaákvarðanir fyrirtækis. Hér skiptir máli möguleikinn til þess að hafa áhrif af þessum toga á grundvallarákvarðanir viðkomandi fyrirtækis sem varða stefnu þess og áætlanir. Réttur til afskipta eða afskipti í raun af daglegri starfsemi viðkomandi fyrirtækis hefur því takmarkaða þýðingu. Möguleikinn einn til þess að hafa umrædd áhrif dugir. Ekki er því þörf að sýna fram á að möguleikinn hafi verið nýttur. Mikilvægt er að hafa í huga að í samkeppnisrétti eru hugtökin samruni og yfirráð að meginstefnu af efnahagslegum toga. Aðalatriðið er að meta hvort aðili í raun (*de facto*) hefur möguleika á því að hafa umrædd áhrif. Það hvort áhrifin grundvallast á formbundnum gerningi eða einhverju öðru hefur ekki sérstaka þýðingu. Þannig skiptir ekki máli í samkeppnisrétti á hvaða grunni slík áhrif byggjast svo fremi sem þau séu til lengri tíma og veiti möguleika á að hafa umrædd afgerandi áhrif á fyrirtæki. Yfirráð í skilningi 4. gr. samkeppnislaga geta verið hvort heldur sem er yfirráð eins yfir félagi (e. *sole control*) eða sameiginleg yfirráð (e. *joint control*). Um sameiginleg yfirráð er að ræða þegar fyrirtæki hefur fleiri en einn hluthafa, sem ekki hafa yfirráð sér í lagi, og hluthafi í því getur haft afgerandi áhrif á mikilvægar viðskiptaákvarðanir fyrirtækisins. Sameiginleg yfirráð geta í vissum tilvikum grundvallast á því að hluthafar í fyrirtæki hafi tiltekna sameiginlega viðskiptalega eða fjárhagslega hagsmuni (e. *common commercial or financial interest*). Skoða þarf staðreyndir í hverju máli fyrir sig og leggja á það efnahagslegt mat hvort um sé að ræða viðskiptalega hagsmuni sem hafi þessi áhrif.“

Með lögum nr. 94/2008, sem breyttu samkeppnislögum, var skilgreiningin á yfirráðum samræmd enn frekar EES/ESB-samkeppnisrétti. Í tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB þar sem veittar eru leiðbeiningar um m.a. skilgreiningu á samruna í samkeppnisrétti er



fjallað um þá aðstöðu þegar fjárfestingarfyrirtæki koma að rekstri fyrirtækja.⁵ Þar kemur fram að yferráð séu almennt í höndum fjárfestingarfyrirtækisins sem sett hefur upp viðkomandi fjárfestingarsjóð. Í undantekningartilfellum eru yferráðin í höndum fjárfestingarsjóðsins sjálfs. Kemur fram að yferráð fjárfestingarfyrirtækisins séu venjulega byggð á grundvelli stjórnskipulags sjóðsins, samningsbundnum réttindum eða blöndu af hvoru tveggja.⁶

Þegar fyrirtæki sem er í eigu fjárfestingarsjóðs sem er í rekstri fjármálafyrirtækis er annar samrunaaðila þarf þannig að meta yferráðin í hverju tilviki fyrir sig. Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um samruna sem tengjast sjóðastýringarfyrirtækjum með einum eða öðrum hætti. Í þessu samhengi má m.a. nefna ákvarðanir eftirlitsins nr. 34/2010, *Yferráð Auður I fagfjárfestasjóðs slf. yfir Já upplýsingaveitum ehf.* og nr. 2/2014, *Kaup SF IV slhf. á Skeljungu hf.* Í fyrra málinu var talið að Auður I, sem er sjóður í rekstri Virðingar hf. (áður Auður Capital hf.), færi með yferráð yfir Já upplýsingaveitum. Í seinna málinu var talið að sjóðastýringarfyrirtækið Stefnir hf. og Arion banki hf., móðurfélag þess, væru aðilar að samrunanum, m.a. í ljósi þess að Stefnir myndi hafa mikla aðkomu að rekstri sjóðsins SF IV og þar með rekstri Skeljungs.

Almenna leigufélagið er að fullu í eigu Almenna leigufélagsins eignarhaldssjóðs sem er fjárfestingarsjóður í stýringu hjá Gamma. Stýring Gamma á eignum sjóðsins veitir fyrirtækinu aðkomu að leigufélaginu. Líkt og að framan greinir kann stýring fjármálafyrirtækja á fjárfestingarsjóðum að hafa í för með sér yferráð fjármálafyrirtækisins á fyrirtækjum sem eru í eigu slíkra sjóða.

Á grundvelli þess að fjárfestingarfyrirtæki geta farið með yferráð yfir fjárfestingarsjóðum í rekstri þeirra óskaði Samkeppniseftirlitið við rannsókn málsins eftir upplýsingum um önnur efnahagssumsvif Gamma. Fyrirtækið hefur lagt fram upplýsingar um starfsemi sjóða í rekstri fyrirtækisins sem eiga íbúðarhúsnæði. Kemur fram að aðrir sjóðir í rekstri Gamma eigi um [] íbúðir á höfuðborgarsvæðinu og um [] íbúðir í Reykjanesbæ. Þá býður Gamma upp á ýmis konar fjármálaþjónustu sem hefur ekki sérstaka þýðingu fyrir efnislegt mat á samruna þessum þar sem slíkur rekstur er á ótengdum markaði.

Hér að framan var vikið að því að öllu jafna hafi fjármálafyrirtæki yferráð yfir sjóðum í stýringu þess. Yrði það niðurstaðan í máli þessu myndi það þýða að sjóðir í rekstri Gamma sem og fyrirtækið sjálft væri að fullu og öllu leyti hluti af samruna þessa máls.

⁵ Sjá Itilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 10. júlí 2007 (COMMISSION CONSOLIDATED JURISDICTIONAL NOTICE under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings):

⁶ Sjá málsgrein 15: „Investment funds are often set up in the legal form of limited partnerships, in which the investors participate as limited partners and normally do not exercise control, either individually or collectively. The investment funds usually acquire the shares and voting rights which confer control over the portfolio companies. Depending on the circumstances, control is normally exercised by the investment company which has set up the fund as the fund itself is typically a mere investment vehicle; in more exceptional circumstances, control may be exercised by the fund itself. The investment company usually exercises control by means of the organisational structure, e.g. by controlling the general partner of fund partnerships, or by contractual arrangements, such as advisory agreements, or by a combination of both. This may be the case even if the investment company itself does not own the company acting as a general partner, but their shares are held by natural persons (who may be linked to the investment company) or by a trust. Contractual arrangements with the investment company, in particular advisory agreements, will become even more important if the general partner does not have any own resources and personnel for the management of the portfolio companies, but only constitutes a company structure whose acts are performed by persons linked to the investment company. In these circumstances, the investment company normally acquires indirect control within the meaning of Article 3(1)(b) and 3(3)(b) of the Merger Regulation, and has the power to exercise the rights which are directly held by the investment fund.”



Niðurstaða þessa máls veltur þó ekki á því hvort fyrrnefndar [] fasteignir í stýringu annarra sjóða í rekstri Gamma séu undir sömu yfirlitum eða ekki. Ekki er því þörf á því að slá því föstu í þessu máli hvort Gamma fari með yfirlit yfir Almenna leigufélaginu.

III. Markaður

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

3.1 Vöru- og þjónustumarkaður

Almenna leigufélagið telur að skilgreina beri þjónustumarkað málsins þannig að hann taki til allrar leigu á íbúðarhúsnæði. Undir þann markað falli öll leiga á íbúðarhúsnæði, burtséð frá því hver leigusalinn sé í hverju tilviki. Segir í samrunaskrá að þjónustan sem hér um ræði felist í leigu einstaklinga á íbúðum fyrir sjálfan sig og e.a. fjölskyldur þeirra. Ennfremur segir að sá hópur sem kaupir þjónustuna sé fjölbreyttur og ávallt sé verið að fullnægja þeirri grunnþörf að útvega íbúðarhúsnæði til lengri eða skemmri tíma.

Fallist Samkeppniseftirlitið ekki á framangreinda markaðsskilgreiningu samrunaaðila telur Almenna leigufélagið að skilgreina beri markað málsins sem „*markað fyrir leigu á íbúðarhúsnæði að fráskildum sérhæfðum úrræðum á borð við félagslegar íbúðir og öðrum úrræðum sem aðeins standa tilteknum þjóðfélagshópum til boða, oft á öðrum og hagstæðari kjörum en viðgangast á hinum almenna leigumarkaði.*”

Við markaðsskilgreiningar er litið til fyrri úrlausna samkeppnisyfirlalda og e.a. til úrlausna samkeppnisyfirlalda í Evrópu. Samrunamál á markaði þessum hafa ekki áður komið til kasta samkeppnisyfirlalda hér á landi og telur eftirlitið því gagnlegt að líta til framkvæmdar í sambærilegum málum af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Í flestum þeim málum hefur samþjöppun á viðkomandi mörkuðum þó ekki verið með þeim hætti að nauðsynlegt hafi verið að taka nákvæma afstöðu til markaðsskilgreiningarinnar. Hvað vöru- og þjónustumarkaðinn varðar þá hefur almennt verið litið á íbúðarhúsnæði (e. *residential real estate*) sem sérstakan markað og atvinnuhúsnæði (e. *commercial real estate*) sem annan markað.

Þá hefur í vissum tilvikum verið tekin afstaða til þess hvort nýting eignarinnar hafi áhrif á það hvaða markaði hún tilheyri. Með þessu er átt við hvort íbúðarhúsnæði á leigumarkaði sé sérstakur markaður í samkeppnisréttarlegum skilningi eða hvort íbúðarhúsnæði á eignamarkaði tilheyri sama markaði. Í máli framkvæmdastjórnarinnar nr. m.2825 *Fortis AG SA / Bernheim-Comofi SA* kemur þó fram að fasteignir á leigumarkaði séu sérstakur markaður. Hvað landfræðilegan markað varðar þá hefur almennt verið litið á tiltekin sveitarfélög eða borgir sem sérstakan markað.⁷

⁷ Á vettvangi framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins má finna umfjöllun um þá markaði sem hér um ræðir í ákvörðunum nr. m.2825, m.1937, m.1289, m.3858, m.2110, m.1975, m.1637. Hvað umfjöllun hér að ofan varðar vísast til þessara ákvarðana.



Þá er rétt að víkja að niðurstöðu í málum Samkeppniseftirlitsins er lúta að *markaði fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila*. Undangengin misseri hefur eftirlitið haft til umfjöllunar nokkurn fjölda samrunamála á þeim markaði.⁸ Á markaðnum starfa fyrirtæki sem fjárfesta í og leigja út atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila. Hefur þróun á markaðnum leitt til þess að þrjú fasteignafélög hafa nú yfir að ráða stærstum hluta markaðarins fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis.⁹ Framlögð gögn samrunaaðila benda hins vegar til þess að einstaklingar séu mun umsvifameiri á íbúðaleigumarkaði samanborið við atvinnuhúsnæðismarkaðinn. Af þeim gögnum að dæma er stærstur hluti íbúðarhúsnæðis til útleigu í eigu einstaklinga. Ákveðin þróun virðist þó vera að eiga sér stað á þessum markaði á þann veg að eignarhald á leiguíbúðum sé í auknum mæli að færast í stór íbúðarleigufélög. Gefur það vísbendingar um að fjárfestar líti í auknum mæli á þennan markað sem fjárfestingartækifæri. Rök kunna að standa til þess að íbúðarhúsnæði í eigu stórra leigufélaga sé sérstakur samkeppnismarkaður. Frá sjónarhóli leigjenda kann að vera fýsilegra að leigja af slíkum félögum t.a.m. má ætla að slíkar eignir séu alla jafna leigðar út í lengri tíma en tíðkast hefur, sbr. umfjöllun Almenna leigufélagsins þar um.¹⁰

Fram kemur í samrunaskrá að hluti af framboði íbúðamarkaðarins sé einungis í boði fyrir tiltekna þjóðfélagshópa. Nefna má að hluti af íbúðarhúsnæði er einungis í boði fyrir námsmenn, öryrkja, fólk undir skilgreindum tekjumörkum o.fl. Gefur það sterkar vísbendingar um að slíkar íbúðir tilheyri ekki sama markaði og íbúðir á almennum leigumarkaði enda hafa ekki allir einstaklingar jafnan aðgang að þeim. Með vísan til framangreinds, og niðurstöðu málsins, telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til þess hver þjónustumarkaður þessa máls er. Margvísleg rök geta staðið til þess að skilgreina markaðinn með mismunandi hætti, en í ljósi þess að niðurstaða þessa máls veltur ekki á því hvernig markaðurinn er skilgreindur telur eftirlitið ekki tilefni til þess að taka endanlega afstöðu til þess að svo stöddu.

3.2 Landfræðilegur markaður

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

Almenna leigufélagið telur rétt að greina landfræðilega markaðinn niður í einstök sveitarfélög eða fleiri sveitarfélög sem mynda eitt atvinnu- og búsetusvæði. Þá segir að

⁸ Sjá t.d. ákv. nr. 22/2016 *Kaup SMI ehf. á öllum hlutum í Korputorgi ehf.* og ákv. 13/2016 *Kaup Eikar fasteignafélags hf. á Radison Blu 1919 Hotel* og ákv. nr. 7/2016 *Kaup Reita fasteignafélags hf. á tíu fasteignafélögum í rekstri Stefnis hf.*

⁹ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2016 *Kaup SMI ehf. á öllum hlutum í Korputorgi ehf.*

¹⁰ Á heimasíðu Almenna leigufélagsins segir m.a. „*Almenna leigufélagið leigir út tæplega 500 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu. Við viljum gera leigu að raunhæfum valkosti á húsnæðismarkaði og þjóðum leigusamninga til allt að þriggja ára. Langtíma leigusamningur tryggir húsnæðisöryggi og verðvernd. Með sveigjanleika að leiðarljósi mætum við þörfum leigjenda sem þurfa að stækka eða minnka við sig eftir því sem fjölskylduhagir breytast.*”



Almenna leigufélagið hafi einungis verið með íbúðir til útleigu á höfuðborgarsvæðinu en húsnæði í eignasafni Kletts hafi hins vegar dreifst víða um landið. Af því leiði að samkeppnislegra áhrifa samrunans kunni einungis að gæta á höfuðborgarsvæðinu. Til samræmis við þessa nálgun telur Almenna leigufélagið landfræðilegan markað þessa máls því vera allt höfuðborgarsvæðið. Segir að einstaklingar í leit að íbúð á höfuðborgarsvæðinu takmarki leit sína almennt ekki við tiltekið sveitarfélag innan svæðisins. Út frá eftirspurnarstaðgöngu telja samrunaaðilar því óeðlilegt að skipta höfuðborgarsvæðinu niður í smærri einingar. Ólíklegt telja þeir að einstaklingar leiti lengra, svo sem til Hveragerðis eða Akraness. Segja þeir þessa nálgun í samræmi við fyrri framkvæmd Samkeppniseftirlitsins, sbr. t.d. ákvörðun nr. 32/2013, *Samruni Eikar fasteignafélags hf. og SMI hf.*, þar sem höfuðborgarsvæðið var talið falla undir eitt atvinnu- og búsetusvæði og taldist einn og óskiptur markaður.

Að öllu framangreindu virtu og í ljósi niðurstöðu málsins, sbr. síðari umfjöllun, telur Samkeppniseftirlitið nægjanlega nákvæmt að skilgreina landfræðilegan markað þessa máls sem höfuðborgarsvæðið allt.

3.3 Staða samrunaaðila á íbúðaleigumarkaði og samkeppnisleg áhrif samrunans

Í samrunaskrá er að finna nokkuð ítarlega umfjöllun um helstu einkenni markaðarins fyrir útleigu á íbúðarhúsnæði. Að mati Samkeppniseftirlitsins er í öllum aðalatriðum unnt að byggja á þessari umfjöllun samrunaaðila um leigumarkaðinn. Aðrar skýrslur, greiningar og gögn sem eftirlitið hefur undir höndum styðja í öllum meginatriðum umfjöllun samrunaaðila.¹¹

Í ljósi þess að eftirlitið telur unnt að byggja á umfjöllun samrunaaðila um markaðinn er rétt að rekja þá umfjöllun þeirra. Í skránni kemur fram að 21% landsmanna hafi búið í leiguhúsnæði árið 2014 samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands.¹² Þá segir að 82.896 íbúðir hafi verið á höfuðborgarsvæðinu í árslok 2014.¹³ Ályktar leigufélagið því svo að a.m.k. 17.400 leiguíbúðir hafi verið í útleigu á höfuðborgarsvæðinu. Þá segir að 2/3 hlutar leigusala séu einstaklingar og þeim til viðbótar starfi mörg leigufélög á höfuðborgarsvæðinu.¹⁴ Kemur fram að þau helstu séu Heimavellir ehf. sem séu með [] íbúðir á markaði málsins, Búseti með [] íbúðir, BK eignir ehf. með [] íbúðir, Leigugarðar ehf. með [] íbúðir og Heimkynni ehf. sem séu með [] íbúðir.¹⁵ Almenna leigufélagið er sem fyrr segir með [] íbúðir og Leigufélagið Klettur með [] íbúð á svæðinu.

Í samrunaskrá er vikið að umsvifum leigufélaga sem myndu falla utan þeirrar markaðsskilgreiningar sem leigufélagið setur fram til vara í málinu.¹⁶ Það eru félög sem

¹¹ Þó nokkur umfjöllun hefur verið um markaðinn á opinberum vettvangi en þar má nefna nýútgefna skýrslu Íslandsbanka, *Íslenskur íbúðamarkaður*, sem aðgengileg er á heimasíðu bankans. Þá má vísa til nýútgeffinnar skýrslu sem Capacent vann fyrir Reykjavíkurborg. Er hún aðgengileg á eftirfarandi hlekk: <https://capacent.is/greiningar/3978/pdf/>. Einnig má vísa til fylgiritis Viðskiptablaðsins, *Fasteignir*, frá 20. október sl. svo eitthvað sé nefnt.

¹² Hagtíðindi frá 9. nóvember 2015 sem gefin eru út af Hagstofu Íslands, sjá eftirfarandi hlekk: <https://hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=55323>. Í nýútgeffinni skýrslu Íslandsbanka „Íslenskur íbúðamarkaður“ kemur fram að hlutfall leigjenda undanfarin ár hafi verið um 25% en fari þó lækkandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi áætlun samrunaaðila á hlutfalli leigjenda nærri lagi.

¹³ Sjá talnaefni frá Þjóðskrár Íslands á eftirfarandi hlekk: <https://www.skra.is/markadurinn/talnaefni/>

¹⁴ Samrunaaðilar byggja þetta hlutfall á könnun sem Gallup vann fyrir Velferðarráðuneytið í lok árs 2015.

¹⁵ Samkeppniseftirlitið sannreynði þessa tölu en skv. forsvarsmanni Heimavalla voru nýjustu upplýsingar þær að íbúðir þeirra á höfuðborgarsvæðinu væru orðnar [247].

¹⁶ Sú markaðsskilgreining sem samrunaaðilar leggja fram til vara er: „markaður fyrir leigu á íbúðarhúsnæði að frásældum sérhæfðum úrræðum á borð við félagslegar íbúðir og öðrum úrræðum sem aðeins standa tilteknum



hafa með höndum leigu sem einungis stendur tilteknum þjóðfélagshópum til boða. Er hér um að ræða Byggingarfélag námsmanna ses., sem hefur yfir að ráða [] íbúðum á skilgreindum markaði málsins, Félagsstofnun stúdenta sem er með [] íbúðir og Félagsbústaðir hf. sem eiga [] íbúðir sem einungis eru til leigu til einstaklinga undir ákveðnum eigna- og tekjumörkum. Þá segir að önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafi [] félagslegar íbúðir í rekstri. Þá segir ennfremur að Brynja hússjóður Öryrkjabandalagsins sé með [] leiguíbúðir í rekstri. Vikið er að starfsemi Húsnæðissamvinnufélaga sem starfa á höfuðborgarsvæðinu og segir að Búmenn hsf. sé með [] íbúðir á höfuðborgarsvæðinu og Búseti hsf. sé með [] íbúðir í rekstri ásamt því að reka fyrrnefnt leigufélag.

Samrunaaðilar telja þó örðugt að átta sig á öllum þeim aðilum sem séu starfandi á markaðnum. Af hálfu samrunaaðila kemur fram að 696 lögaðilar séu skráðir fyrir tveimur eða fleiri íbúðum á höfuðborgarsvæðinu. Uppsafnaður fjöldi íbúða í eigu þessara aðila sé 10.000.¹⁷ Út frá þessu ályktar Almenna leigufélagið að hinn áætlaði fjöldi leiguíbúða á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. 17.400 íbúðir, sé talsvert vanmetinn. Inn í þessa tölu vanti leiguíbúðir sem séu í eigu einstaklinga sem Almenna leigufélagið telji að fari með 2/3 hluta af framboði eigna á markaðnum.

Í umfjöllun samrunaaðila kemur fram að hið sameinaða félag komi til með að fara með [] markaðshlutdeild skv. þeirri markaðsskilgreiningu sem félagið telur að leggja eigi til grundvallar. Sé miðað við þá skilgreiningu sem lögð sé fram „*til vara*“ segir að hlutdeildin sé einungis [].¹⁸ Í umfjöllun í samrunaskrá eru einnig að finna upplýsingar um áætlaða markaðshlutdeild hins sameinaða félags ef markaðurinn yrði skilgreindur sem *útleiga leigufélaga á einstökum búsetusvæðum*. Miðað við þá skilgreiningu kemur fram að markaðshlutdeild Almenna leigufélagsins yrði [] á höfuðborgarsvæðinu og hlutdeild Kletts [] og hefði hið sameinaða félag því [] hlutdeild.

3.4 Framlögð sjónarmið aðila í málinu

Samkeppniseftirlitið gaf fjölmörgum aðilum færi á því að leggja fram sjónarmið sín um samkeppnisleg áhrif þessa samruna.¹⁹ Minnihluti þeirra aðila sem haft var samband við taldi tilefni til þess að koma á framfæri sjónarmiðum í málinu. Þeir aðilar sem á annað borð tjáðu sig höfðu ekki áhyggjur af samkeppnislegum áhrifum þessa samruna. Töldu þeir markaðinn ekki vera fákeppnismarkað þar sem nokkur fjöldi aðila starfaði á honum. Þá var almennt tekið undir þá markaðsskilgreiningu sem samrunaaðilar telja að leggja skuli til grundvallar í málinu.

Þjóðfélagshópum til boða, oft á öðrum og hagstæðari kjörum en viðgangast á hinum almenna leigumarkaði."

¹⁷ Samrunaaðilar byggja þetta á upplýsingum fengnum frá Þjóðskrá Íslands í tengslum við meðferð þessa samrunamáls.

¹⁸ Sú markaðsskilgreining sem samrunaaðilar leggja fram til vara er markaður fyrir leigu á íbúðarhúsnæði að frásildum sérhæfðum úrræðum á borð við félagslegar íbúðir og öðrum úrræðum sem aðeins standa tilteknum þjóðfélagshópum til boða, oft á öðrum og hagstæðari kjörum en viðgangast á hinum almenna leigumarkaði

¹⁹ Þeim aðilum sem gefið var færi á því að leggja fram sjónarmið í málinu voru t.d.: Heimavellir, Búmenn, Samtök leigjenda á Íslandi, Reginn, Reitir, Eik fasteignafélag, Búseti og Velferðarráðuneytið.



IV. Niðurstaða

Þau viðskipti sem hér eiga sér stað fela það í sér að [] íbúð verður undir yferráðum Almenna leigufélagsins samanborið við [] íbúðir fyrir samrunanna. Á þeim landfræðilega markaði þar sem samþjöppun er að eiga sér stað mun eignasafn félagsins stækka úr [] íbúðum í [] íbúðir. Samrunaaðilar telja að rúmlega 80 þúsund íbúðir séu á höfuðborgarsvæðinu og að um fimmtungur þessa íbúða sé á leigumarkaði. Að frádregnum félagslegum og opinberum úrræðum teljist 14.400 íbúðir vera á almennum leigumarkaði.

Eins og mál þetta er vaxið telur Samkeppniseftirlitið ekki tilefni til þess að taka endanlega afstöðu til skilgreiningar á vöru- og þjónustumarkaði þessa máls. Jafnvel þótt notast yrði við þrengstu markaðsskilgreiningu sem lögð hefur verið fram í máli þessu væri hlutdeild samrunaaðila undir þeim mörkum að þeir gætu talist í markaðsráðandi stöðu.

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

IV.

Ákvörðunarorð:

„Kaup Almenna Leigufélagsins hf. á Leigufélaginu Kletti ehf. felur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið telur ekki tilefni til að aðhafast vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson