

Eintak án trúnaðarupplýsinga

Ákvörðun nr. 3/2026
Þriðjudagurinn, 27. janúar 2026

Samrunar Samkaupa hf. og Atlögu ehf. (Heimkaup) og Samkaupa hf. og Orkunnar IS ehf.

I. Samantekt

1. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir niðurstöðu rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á tveimur samrunum, þ.e. samruna Samkaupa hf. (hér eftir „Samkaup“) og Atlögu ehf. (hér eftir „Heimkaup“) sem tilkynntur var þann 18. mars 2025 og samruna Orkunnar IS ehf. (hér eftir „Orkan“) og Samkaupa hf. sem tilkynntur var þann 10. júní 2025.
2. Með bréfi dags. 11. apríl 2025 var samrunaaðilum tilkynnt að Samkeppniseftirlitið hygðist ekki aðhafast vegna samruna Samkaupa hf. og Atlögu ehf., en ákvörðun með frekari rökstuðningi yrði birt síðar. Með bréfi dags. 15. júlí 2025 var samrunaaðilum tilkynnt um að Samkeppniseftirlitið hygðist ekki aðhafast vegna samruna Orkunnar IS ehf. og Samkaupa, en ákvörðun með frekari rökstuðningi yrði birt síðar.
3. Báðum þessum samrunamálum er því þegar lokið en birting úrlausna hefur tafist vegna anna í öðrum stjórnslumálum hjá Samkeppniseftirlitinu.
4. Samkaup, Heimkaup og Orkan ætluðu að sameinast árið 2024 og Samkeppniseftirlitið hafði þegar verið tilkynnt um þau áform og forviðræður hafnar, en ekki varð af þeim viðskiptum þótt síðar hafi svo komið til þessara tveggja samruna á árinu 2025. Í ljósi tengsla þessara samrunamála, og þar sem sömu fyrirtækjasamstæður eiga í hlut í báðum samrunum, birtir Samkeppniseftirlitið með úrlausn þessari sameiginlega ákvörðun þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðum rannsóknar eftirlitsins á báðum umræddum samrunum. Það skal þó tekið fram að sjálfstæð rannsókn fór fram í báðum málum á ólíkum tímabilum, þó tekið hafi verið tillit til niðurstöðu fyrri samrunans við rannsókn á þeim síðari enda hafði hann þá þegar farið fram frá sjónarhóli Samkeppniseftirlitsins.
5. Með ákvörðun þessari eru rökstutt hvers vegna ekki eru gerðar athugasemdir við ofangreinda samruna af hálfu Samkeppniseftirlitsins þar sem þeir eru ekki taldir raska samkeppni á mörkuðum málsins.
6. Það var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni Samkaupa og Heimkaupa hefði ekki í för með sér myndun eða styrkingu á markaðsráðandi sem krefjist íhlutunar, lárétt áhrif vegna samrunans eru bundin við höfuðborgarsvæðið, Suðurnes og Akureyri- og Eyjafjarðarsvæðið og eru markaðsaðstæður og samþjöppun ekki með þeim hætti að íhlutunar sé þörf.
7. Hvað varðar samruna Samkaupa og Orkunnar þá er um samsteypusamruna að ræða og var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruninn hefði ekki í för með sér myndun eða styrkingu



á markaðsráðandi stöðu sem krefjist íhlutunar, eða hann raskaði samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti á grundvelli samsteypuáhrifa.

8. Verður þá nánar fjallað um niðurstöður og rökstuðning Samkeppniseftirlitsins, fyrst með umfjöllun um meðferð þessara samrunamála og aðila þeirra, svo um skilgreiningu markaða, og loks fjallað um niðurstöður Samkeppniseftirlitsins um áhrif þessara samruna.

II. Málsmeðferð

9. Samrunamálin eiga sér lengri aðdraganda vegna fyrri tilrauna fyrirtækjanna til að sameinast m.a. með aðkomu Samkeppniseftirlitsins. Þann 15. maí 2024 birti SKEL fjárfestingafélag hf. tilkynningu í kauphöll þar sem fram kom að viljayfirlýsing vegna samruna Samkaupa, Heimkaupa og Orkunnar hafi verið undirrituð. Yfirlýsingin var háð ýmsum fyrirvörum, s.s. niðurstöðu áreiðanleikakannana og samþykki hluthafafunda félaganna.
10. Þann sama dag óskuðu samrunaaðilum eftir forviðræðum um Samkeppniseftirlitið og átti eftirlitið fund með þeim þann 14. júní 2024. Þann 21. ágúst 2024 barst Samkeppniseftirlitinu tölvupóstur frá lögmönnum Heimkaupa þar sem fjallað var um ástæður þess að málið hefði dregist, en að vinna að samrunatilkynningu væri komin langt á veg.
11. Þá næst eða þann 9 september 2024 bárust drög að samrunatilkynningu. Samkeppniseftirlitið óskaði m.a. eftir nánari umfjöllun um stöðu samrunaaðila á Suðurnesjum og upplýsti þá um að það væri til skoðunar hvort og hvers vegna aðstæður hefðu breyst frá árinu 2019, þegar eftirlitið ógilti kaup Samkaupa á eignum tveggja verslana af Basko verslunum ehf., þannig að leiða ætti til annarrar niðurstöðu um skaðleg staðbundin áhrif.
12. Framangreindur samruni varð þó ekki að veruleika að sinni þar sem þann 30. október 2024 birti SKEL tilkynningu í kauphöll þar sem tilkynnt var um slit á samrunaviðræðum við Samkaup, en í henni kom fram að SKEL hafi gert kröfu um að hluthafar Samkaupa myndu auka hlutafé félagsins fyrir samruna en að stjórn Samkaupa hafi ekki fallist á þá kröfu og tilkynnt um slit á viðræðum. Samkeppniseftirlitinu var tilkynnt um slit á viðræðum þann sama dag.
13. Þann 18. mars 2025 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um samruna Samkaupa og Heimkaupa að nýju, og var þá um að ræða hluta þess samruna sem félögin höfðu áður verið í samskiptum við Samkeppniseftirlitið um árið á undan, nú án Orkunnar. Með tilkynningunni fylgdi samrunaskrá í samræmi við 5. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 1390/2020. Með bréfi dags. 20. mars 2025 upplýsti Samkeppniseftirlitið að nefnd samrunatilkynning teldist fullnægjandi. Með hliðsjón af 2. mgr. 8. gr. reglna Samkeppniseftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum nr. 1390/2020 byrjuðu frestir til að rannsaka samrunann að líða 19. mars 2025.
14. Í aðdraganda tilkynningarinnar áttu aðilar einn fund fyrir forviðræður eða þann 5. mars 2025. Samrunaaðilar óskuðu eftir undanþágu frá banni við að framkvæma samrunann á grundvelli 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og veitti Samkeppniseftirlitið undanþáguna með skilyrðum þann 20. mars 2025.
15. Með bréfi dags. 21. mars 2025 sendi Samkeppniseftirlitið helstu keppinautum samrunaaðila gagna- og umsagnabeiðni. Sama dag birti Samkeppniseftirlitið frétt á heimasíðu sinni þar sem fyrirtækjum og neytendum var gefið tækifæri á að tjá sig um samrunann. Þrjár umsagnir bárust um samrunann og verður vísað til þeirra eftir því sem við á í ákvörðun þessari. Við athugun á



samrunanum leit Samkeppniseftirlitið einnig til upplýsinga í samrunaskrá, fyrirliggjandi gagna og fyrri ákvarðana eftirlitsins.

16. Með bréfi dags 11. apríl 2025 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum þá ákvörðun sína að ekki væri tilefni til íhlutunar eða frekari rannsóknar. Lauk því málinu á fyrsta fasa en birting úrlausnar tafðist vegna anna í öðrum stjórnsýslumálum eins og áður sagði.
17. Þann 10. júní 2025 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um samruna Orkunnar og Samkaupa. Sá síðari samruni bættist þá við fyrri viðskipti vegna samruna Samkaupa og Heimkaupa, en þess utan var áformað á árinu 2024 að öll þessi fyrirtæki að sameinuðust, en það gekk ekki eftir eins og áður sagði. Með samrunatilkynningunni fylgdi beiðni um undanþágu frá banni við að framkvæma samrunann á grundvelli 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið veitti undanþáguna með skilyrðum með bréfi dags. 16. júní 2025.
18. Samkeppniseftirlitið gaf helstu keppinautum færi á að koma að umsögn vegna síðari samrunans en Sambandi Íslenskra sveitarfélaga var einnig veitt færi á að tjá sig sérstaklega um samrunann. Þann 16. júní 2025 birti Samkeppniseftirlitið frétt á heimasíðu sinni þar sem fyrirtækjum og neytendum var gefið tækifæri á að tjá sig um samrunann. Tvær umsagnir bárust um samrunann og verður vísað til þeirra eftir því sem við á í ákvörðun þessari. Líkt og í fyrri samrunanum leit Samkeppniseftirlitið einnig til upplýsinga í samrunaskrá, fyrirliggjandi gagna og fyrri ákvarðana eftirlitsins í athugun sinni.

III. Samrunar og aðilar

1.1. Samruni Samkaupa og Heimkaupa/Atlögu

19. Fram kemur í samrunaskrá að tilgangur samrunans sé að efla rekstur samrunaaðila og hámarka skilvirkni, m.a. með öflugri innkaupum sem geri samrunaaðilum kleift að bjóða neytendum betur í verðum og þjónustu. Samrunaaðilar telja að í samrunanum felist mikil tækifæri til að bæta rekstur og skerpa á samkeppnishæfni í dagvöru. Samruninn sé jákvæður fyrir samkeppni þar sem hann geri þeim kleift að veita stóru aðilunum á markaði, þ.e. Högum og Festi, aukinn samkeppnisþrýsting.
20. [...].¹
21. Í samrunaskrá kemur fram að með samrunanum verði Heimkaup og Samkaup sameinuð með þeim hætti að Heimkaupum verði skiltið án skuldaskila og algerlega sameinað Samkaupum undir nafni og kennitölu Samkaupa.
22. Samkaup reka 60 smávöruverslanir víðsvegar vegar um landið undir fjórum vörumerkjum. Nettó, með staðsetningar um land allt, Kjörbúðin sem þjónustar aðeins landsbyggðina með minni stórmörkuðum víðsvegar um landið, Iceland á höfuðborgarsvæðinu og Krumbúðina sem er skilgreind sem minni þægindavöruverslun með útibú bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Fyrir viðskiptin voru Samkaup að 51,31% hluta í eigu Kaupfélags Suðurnesja svf. Aðrir stærri hluthafar voru Kaupfélag Borgfirðinga (9,69%), Birta lífeyrissjóður (18,09%), Festa lífeyrissjóður (10%), Eignarhaldsfélagið Bjarmi (6,19%) og Byggðastofnun (2,5%). Samkaup fer með bein yfirráð í félaginu Eldum Gott ehf., en markmið félagsins er samkvæmt samrunaskrá að þróa og breikka vörulínu Samkaupa með áherslu á tilbúna rétti.

¹ Trúnaðarupplýsingar



23. Heimkaup rekur verslanir undir merkjum 10-11, þrjár verslanir undir merkjum stórmarkaðarins Extra og netverslunina Heimkaup. Þá opnaði Heimkaup verslunina Prís í ágúst 2024. Fyrir viðskiptin voru Heimkaup að 81,25% í eigu SKEL fjárfestingarfélags, þar af 9,29% með beinum hætti en 71,96% í gegnum Orkuna.

1.2. Samruni Orkunnar IS ehf. og Samkaupa hf.

24. Í samrunaskrá kemur fram að Samkaup hafi verið að glíma við fjárhagslegar áskoranir undanfarin misseri. Stjórnendur Kaupfélags Suðurnesja hafi því leitað til SKEL til þess að ræða mögulega sameiningu Orkunnar og Samkaupa til að tryggja rekstrargrundvöll Samkaupa til frambúðar. Viðræður leiddu til þess að Kaupfélag Suðurnesja (KSK) og Orkan undirrituðu kaupsamning þann 22. maí 2025 þar sem Orkan skuldbatt sig til þess að kaupa öll hlutabréf KSK í Samkaupum. Eftir uppgjör viðskiptanna og fyrirhugaða hlutafjárauðningu verður hlutur SKEL í móðurfélagi samstæðunnar um 63%.
25. Þegar hefur verið fjallað um starfsemi og rekstur Samkaupa sem rekur aðallega verslanir Nettó, Kjörbúðarinnar, og Krambúðarinnar víðsvegar um landið á dagvörumarkaði.
26. Orkan, sem er dótturfélag SKEL, rekur 73 fjölorkustöðvar víðsvegar um landið, þar af 26 stöðvar á höfuðborgarsvæðinu og 46 stöðvar á landsbyggðinni. Á tveim eldsneytisstöðvum Orkunnar á höfuðborgarsvæðinu og á einni í Reykjanesbæ rekur Heimkaup verslanir/söluturna með takmarkað úrval af dagvöru. Á öðrum Orkustaðsetningum leigja ýmist tengdir eða aðrir ótengdir aðilar lóðir og reka þar verslanir og þjónustu. Orkan á 34% hlut í Straumlind ehf. sem er raforkusölufyrirtæki. Þá er bílabvottastöðin Löður og Lyfjaval í eigu Orkunnar. Lyfjaval rekur átta apótek, þar af fimm með bílalúgu og netverslun. Öll eru þau staðsett á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og á Selfossi.
27. Samkvæmt samrunaaðilum séu ótal tækifæri sem felist í að samnýta núverandi og framtíðar staðsetningar Samkaupa og Orkunnar en saman séu þessi félög staðsett í yfir 60 bæjarfélögum víða um land. Þá séu talsverð tækifæri fyrir Lyfjaval að vaxa hratt og auka hlutdeild sína enn frekar á lyfjamarkaði með því að opna útibú í völdum verslunum Samkaupa. Þá sé hægt að nýta dreifinet Samkaupa til að efla afhendingu á vörum í gegnum netverslanir. Hvað varðar tilgang og markmið samrunans að öðru leyti vísast í umfjöllun um samruna Samkaupa og Heimkaupa, en þar sem þessir tveir samrunar hafi átt tengdan og sameiginlegan aðdraganda þótt síðan hafi skilið á milli viðskiptanna hafi þeir sambærilegan tilgang og markmið sem áður hafi verið fjallað um.

IV. Skilgreining markaða

2. Almenn

28. 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.

29. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendri 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. Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmætar væntingar.

2.1. Sjónarmið úr samrunaskrá

30. Samrunaaðilar telja að megin skörun samrunaaðila, þ.e. Samkaup og Heimkaup, sé á dagvörumarkaði í heild og þurfi því almennt ekki að meta samkeppnisleg áhrif á hugsanlegum undirmörkuðum en Samkeppniseftirlitið hefur m.a. skilgreint sérstakan heildarmarkað fyrir smásölu vítamína, steinefna og bætiefna, heildarmarkað fyrir smásölu á lífrænni mat- og drykkjavöru og heildarmarkaði fyrir smásölu á mat- og drykkjavöru sem flokkast gegn heilsuvara. Talið er að unnt sé að skilgreina framangreinda markaði í enn frekari undirmarkaði og/eða eftir söluleiðum sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2017, Samruni Haga hf. og Lyfju hf. Þar sem skörun á starfsemi samrunaaðila sé ekki að megin stefnu til á slíkum undirmörkuðum, heldur á dagvörumarkaði í heild, telja samrunaaðilar því óþarft að fara í frekari umfjöllun og skilgreiningar á stöðu samrunaaðila á slíkum undirmörkuðum.

2.1.1. Dagvörumarkaður

31. Í samrunaskrá vegna samruna Samkaupa og Heimkaupa kemur fram að starfsemi samrunaaðila skarist fyrst og fremst á dagvörumarkaði. Samrunaaðilar telja að skilgreina beri dagvörumarkaðinn miðað við hefðbundna skilgreiningu markaðarins í samræmi við fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins og framkvæmdarstjórnar ESB, og þannig að netverslanir með dagvöru falli einnig undir dagvörumarkað.
32. Í samræmi við fyrri skilgreiningar Samkeppniseftirlitsins á landfræðilegum mörkuðum á dagvörumarkaði leggja samrunaaðilar til grundvallar að dagvörumarkaður sé staðbundinn og að hið sama eigi við um mögulega undirmarkaði dagvörumarkaðar. Skörun í starfsemi samrunaaðila sé að finna á eftirfarandi landfræðilegum mörkuðum: Höfuðborgarsvæðið, Suðurnes (Reykjanesbær) og Akureyri og Eyjafjarðarsvæðið (Akureyri).

2.1.2. Markaður fyrir smásölu lyfja

33. Hvað varðar smásölu lyfja vísa samrunaaðilar, í samrunaskrá vegna samruna Samkaupa og Orkunnar, í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2021, *Kaup Lyfju hf. á Opnu ehf. (Apótek MOS)*, þar sem skilgreindur var markaður fyrir smásölu lyfja sem þann markað sem aðalstarfsemi apóteka fer fram. Litið hafi verið svo á að markaðurinn skiptist annars vegar í sölu á lyfseðilsgildum lyfjum og hins vegar lyfjum í lausasölu, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 29/2019, *Samruni Haga hf. og Reykjavíkur Apóteks ehf.* Samkvæmt samrunaaðilum geti aðrar markaðsskilgreiningar átt við, m.t.t. þess að apótek selji gjarnan fleiri vörur en aðeins lyfseðilsskyld lyf eða lyf í lausasölu. Í ljósi þess að aðeins annar samrunaaðila, þ.e. Orkan undir vörumerkjum Lyfjaval, starfi á markaðinum telja samrunaaðilar ekki tilefni til að fjalla nánar um skilgreiningu markaðar fyrir smásölu lyfja.



2.1.3. Eldsneytismarkaður og raforkumarkaður

34. Meginstarfsemi Orkunnar felst í sölu á eldsneyti og annarri orku. Samrunaaðilar vísa til þess að Samkeppniseftirlitið hafi ítarlega fjallað um eldsneytismarkað í t.d. ákvörðun nr. 8/2019, *Samruni N1 hf. og Festi hf.* Í ljósi þess að Samkaup stundi ekki starfsemi á eldsneytismarkaði telja samrunaaðilar að áhrifa samrunans muni ekki gæta þar.
35. Samkaup reki örfáar hraðhleðslustöðvar við Nettó verslanir á grundvelli samstarfs við Ísorku. Orkan reki 14 hraðhleðslustöðvar, sem séu bæði staðsettar á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Þá á Orkan 34% hlut í Straumlind ehf. Samrunaaðilar vísa í markaðsskilgreiningar sem lagðar voru til grundvallar í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2020, *Samruni Festi hf. og Íslenskrar Orkumiðlunar ehf.*, en skv. því starfi Orkan á markaði fyrir rekstur hleðslustöðva en Straumlind á markaði fyrir sölu á rafmagni til endanotenda.
36. Samrunaaðilar telja nánari umfjöllun um sölu rafmagns til rafbílaeigenda, með hraðhleðslustöðvum, eða sölu vetnis í sama skyni, ekki hafa þýðingu fyrir niðurstöðu þessa máls, enda verði engin samþjöppun á mögulegum undirmörkuðum ef af fyrirhuguðum samruna verður.
37. Samrunaaðilar telja að landfræðilegur markaður eldsneytismarkaðar sé mismunandi eftir undirmörkuðum, sbr. til hliðsjónar frummatsskýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015, *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðinum*, en telja ekki þörf á að taka endanlega afstöðu til landfræðilegs markaðar, þar sem Samkaup séu ekki starfandi á eldsneytismarkaði.

2.1.4. Aðrir markaðir

2.1.4.1. Markaður fyrir smásölu á almennum hreinlætis- og snyrtivörum

38. Í samrunaskrá vegna samruna Samkaupa og Orkunnar kemur fram að samrunaaðilar selji báðir almennar- hreinlætis og snyrtivörur, annars vegar Lyfjaval og hins vegar Samkaup. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2017, *Samruni Haga hf. og Lyfju hf.*, var niðurstaðan sú að skipta megi smásölu á hreinlætis- og snyrtivörum í tvo vöru- eða þjónustumarkaði, annars vegar markað fyrir smásölu á almennum hreinlætis- og snyrtivörum og hins vegar markað fyrir smásölu á „sér“ hreinlætis- og snyrtivörum. Samrunaaðilar telja að þrátt fyrir að skilgreindur yrði sérstakur undirmarkaður fyrir smásölu á almennum hreinlætis- og snyrtivörum yrði samþjöppun hverfandi, með vísan til mjög takmarkaðs vöruframboðs Orkunnar og Lyfjavals á markaðinum. Þannig beri fremur að líta á markaðinn sem hluta af dagvörumarkaði, sem aðeins Samkaup er starfandi á og er þar af leiðandi engin skörun milli kaupanda og Samkaupa.

2.1.4.2. Markaður fyrir smásölu á vítamínum, steinefnum og bætiefnum

39. Í samrunaskrá Orkunnar og Samkaupa kemur fram að samrunaaðilar selji vítamín, steinefni og bætiefni í verslunum sínum og telja því að starfsemi samrunaaðila kunni að skarast á hugsanlegum undirmarkaði fyrir slíkar vörur. Líklega allar dagvöruverslanir selji einhvers konar vítamín og bætiefni og sé samkeppnislegt aðhald apóteka á markaðinum líklega takmarkað að mati samrunaaðila. Þannig sé algengt að dagvöruverslanir haldi „heilsudaga“ eða aðra sambærilega tilboðsdaga og bjóði upp á mikinn afslátt á framangreindum vörum en meginstarfsemi Lyfjavals felst eftir sem áður í sölu lyfja, í lausasölu og í lyfseðilsskyldum lyfjum. Að mati samrunaaðila beri að horfa á framangreindan markað sem hluta af dagvörumarkaði.



2.1.4.3. Markaður fyrir smásölu á heilsuvörum

40. Samkaup selur ýmsar vörur í víðum skilningi, þ.e. allt frá mat- og drykkjarvöru til bætiefna, en Lyfjaval selur eingöngu vítamín og bætiefni, sbr. nánar hér að neðan. Samrunaaðilar telja að líta beri til markaðar fyrir smásölu á heilsuvörum sem hluta af dagvörumarkaði, en aðeins Samkaup er starfandi á dagvörumarkaði.

2.2. Sjónarmið hagsmunaaðila

41. Í umsögn Festi vegna samruna Samkaupa og Heimkaupa er tekið undir þau sjónarmið um skilgreiningu markaða sem vísað er til í samrunaskrá að staðganga sé á milli netverslana með dagvöru og hefðbundinna dagvöruverslana. Beri þannig að skilgreina dagvörumarkaðinn miðað við hefðbundna skilgreiningu markaðarins í samræmi við fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins og framkvæmdastjórnar ESB, þannig að netverslanir með dagvöru falli einnig undir dagvörumarkað. Þá er Festi sammála því sem kemur í samrunaskrá að meginskörun samrunaaðila sé á dagvörumarkaði í heild og því þurfi ekki að meta samkeppnisleg áhrif á einstökum undirmörkuðum.
42. Í umsögn Kaupfélags Skagfirðinga (KS) vegna samruna Samkaupa og Heimkaupa kemur fram að hvað varði vörumarkaðinn sé KS í grundvallaratriðum sammála þeirri skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins sem stuðst hafi verið við undanfarin ár á dagvörumarkaði. Að mati KS sé hægt að taka undir það að netverslun geti verið hluti hins hefðbundins dagvörumarkaðar en þar séu þó ákveðin atriði ólík, t.a.m. hafi Heimkaup getað selt áfengi með matvöru í netverslun og eins þurfi sennilega töluverðan íbúapétteleika til þess að netverslun standi undir sér. Eins og málið sé vaxið standi þó varla rök til annars en að líta á netverslun sem hluta dagvörumarkaðarins. Hvað varði landfræðilega markaðinn er tekið fram að KS hafi í gegnum tíðina komið á framfæri ábendingum til Samkeppniseftirlitsins er varði afmörkun markaðarins. Þar hafi KS fyrst og fremst horft á þann markað sem verslun KS starfar á og þá samkeppni sem félagið telur sig finna fyrir. Hefur KS talið rök standa til þess að telja Eyjafjörð og Norðvesturland allt til hins landfræðilega markaðar, en KS hafi fundið mjög fyrir samkeppni frá verslunum á Eyjafjarðarsvæðinu.

2.3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

43. Að mati Samkeppniseftirlitsins gaf ekkert í þessum málum tilefni til að skilgreina markaði málsins á annan hátt en gert hefur verið í fyrri framkvæmd Samkeppniseftirlitsins og dómaframkvæmd. Þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi í fyrri málum skilgreint sér undirmarkaði fyrir i) almennar hreinlætis- og snyrtivörur, ii) vítamín, steinefni og bætiefni og iii) heilsuvörur þótti ekki tilefni til að horfa sérstaklega til þessara markaða í máli þessu í ljósi lítilla samþjöppunar samrunaaðila á þeim mörkuðum. Var því horft til dagvörumarkaðarins í heild sinni.
44. Með samruna Samkaupa og Heimkaupa verður samþjöppun á dagvörumarkaði á tilteknum svæðum eða landfræðilegum mörkuðum, og með samruna Samkaupa og Orkunnar færast Samkaup sem dagvörukeðja í samstæðu Orkunnar sem m.a. rekur fjölda sölustaða eldsneytis líkt og áður sagði auk apóteka. Að teknu tilliti til samþjöppunar og mögulegra láréttra áhrifa vegna fyrri samrunans, og vegna mögulegra samsteypuáhrifa vegna samþættingar vöruflokka í síðari samrunanum, voru þeir vörumarkaðir sem Samkeppniseftirlitið leit til við mat á áhrifum þessara samruna eftirtaldir:



- Markaður fyrir smásölu dagvöru í dagvöruverslunum
 - Markaður fyrir smásölu lyfja - apótekamarkaður
 - Markaður fyrir smásölu eldsneytis - eldsneytismarkaðurinn
45. Varðandi landfræðilega markaði málsins þá hafa landfræðilegir markaðir fyrir sölu á dagvöru verið skilgreindir staðbundnir þar sem t.d. höfuðborgarsvæðið hefur verið skilgreint sem sérstakur markaður og eftir atvikum aðrir þéttbýliskjarnar og svæði á landinu, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2019, Samruni N1 og Festi hf. Í fyrri ákvörðunum og skýrslum Samkeppniseftirlitsins er varða smásölu dagvara hefur verið miðað við að verslun geti að öðru jöfnu laðað til sín neytendur sem staddir eru í allt að 20-30 mínútna akstursfjarlægð frá versluninni. Að mati Samkeppniseftirlitsins var ekkert í málum þessum sem gaf tilefni til að skilgreina landfræðilega markaði málsins á annan hátt en gert hefur verið í fyrri framkvæmd.

V. Samkeppnisleg áhrif samrunanna

3. Sjónarmið samrunaaðila um samkeppnisleg áhrif

3.1. Samruni Samkaupa og Heimkaupa

46. Í samrunaskrá kemur fram að stærstu keppinautar Samkaupa á dagvörumarkaði séu Hagar og Festi, sem lengi hafi borið höfuð og herðar yfir aðra á dagvörumarkaði. Samrunaaðilar telja að aukning í netverslun veiti verulegt samkeppnislegt aðhald á dagvörumarkaði. Líkt og áður kom fram er það mat samrunaaðila að lárétta áhrifa gæti einkum á i) höfuðborgarsvæðinu, ii) Suðurnesjum og ii) á Akureyri og Eyjafjarðasvæðinu.

3.1.1. Höfuðborgarsvæðið

47. Áhrifa vegna fyrirhugaðs samruna gæti á höfuðborgarsvæðinu. Heimkaup reki tvær mjög einfaldar dagvöruverslanir undir merkjum Orkunnar á höfuðborgarsvæðinu, tvær undir merkjum 10-11, eina Extra verslun og eina verslun undir vörumerkinu Prís. Á höfuðborgarsvæðinu reki Samkaup 10 Nettóverslanir, 11 verslanir undir merkjum Krambúðarinnar og þrjár verslanir undir merkjum Iceland. Hlutdeild Heimkaupa á markaðinum sé verulega lítil og telja samrunaaðilar ljóst, þrátt fyrir að skörunar kunni að gæta, að fyrirhugaður samruni muni ekki hafa neikvæð eða skaðleg áhrif á samkeppni, enda verði áætluð markaðshlutdeild samrunaaðila aðeins um 10-15% á höfuðborgarsvæðinu. Heimkaup opnuðu nýlega Prís og standi vonir til þess að hlutdeild Heimkaupa hækki á höfuðborgarsvæðinu á komandi misserum. Fjárhagsstaða Heimkaupa komi þó í veg fyrir að Prís verslanir verði opnaðar af sama krafti og Krónu- og Bónusverslanir hafi verið reistar og endurnýjaðar á höfuðborgarsvæðinu sl. ár. Þar að leiðandi sé óþarft að gera ráð fyrir mikilli hækkun á markaðshlutdeild í fyrirsjáanlegri framtíð. Nánasti keppinautur Prís sé Bónus og þá einkum verslunin á Smáratorgi.
48. Prís ætli sér að leiða verðlækkanir á landinu öllu frá versluninni á Smáratorgi og muni samruninn auðvelda þá vegferð, enda væri hægt að stækka vörumerkið mun hraðar en ella. Samkaup hafi yfir góðum staðsetningum að ráða sem hægt væri að nýta til opunar á fleiri Prís verslunum, en það sé erfitt að komast yfir mikilvægar staðsetningar á höfuðborgarsvæðinu. Að sama skapi myndi samruninn auðvelda Prís að verða sér úti um vörur á hagstæðu verði, sem hafi reynst áskorun fyrir verslunina á Smáratorgi. Með samrunanum sé hægt að efla bæði Prís, í



lágvörusamkeppninni við Bónus, sem og Nettó í samkeppninni við Krónuna, sem snúi að jafnvægi á milli þæginda, þjónustu og vöruverðs.

3.1.2. Suðurnes

49. Hvað varðar Suðurnesin reki Samkaup tvær nettóverslanir á Suðurnesjum, tvær Krambúðir og eina Kjörbúð. Hagar reki stóra verslun undir merkjum Bónus í á Fitjum ásamt annarri Bónus verslun. Festi reki einnig verslun að Fitjum undir merkjum Krónunnar. Aðrar verslanir á dagvörumarkaði á Suðurnesjum séu m.a. Kostur matvöruverslun, Mini market og verslunin Vogus í Vogum (sem rekin er sé Mini market). Þá reki Jubi ehf. smærri verslun í Reykjanesbær og verslunin og veitingastaðurinn Public Deli hóf starfsemi á Ásbrú árið 2024.
50. Á dagvörumarkaði á Suðurnesjum felist samþjöppunin þannig í einni Extra verslun. Samrunaaðilar reki þar sex verslanir, en áætla þrátt fyrir það að sameiginleg markaðshlutdeild þeirra hafi farið lækkandi sl. ár. Extra og Krambúðin séu einu tvær verslanirnar á Suðurnesjum sem séu með opið allan sólarhringinn [...].² Opnunartími Krónunnar og Bónus í Fitjum hafi lengst á síðustu árum. Samkeppniseftirlitið hafi áður litið svo á að opnunartími verslana kunni að vera vísbending um það hvort verslanir teljist nánir keppinautar á markaði, sbr. ákvörðun samkeppniseftirlitsins nr. 14/2019, *kaup Samkaupa á eignum tveggja verslana af Basko verslunum ehf.*, en þar var talið að með samruna tveggja verslana sem voru opnar að næturlagi, myndi samkeppnislegt aðhald hverfa og að Krambúðinni yrði ekki veitt samkeppnislegt aðhald frá 19:30 til 08:00 í Reykjanesbæ. Samrunaaðilar telja að aðstæður eigi ekki við með sama hætti hér, enda virðist vera um hverfandi markað að ræða. Frá tímabilinu frá 22:00 til 08:00 sé minni aðsókn í verslanir samrunaaðila sem séu opnar 24/7, en [...] ³ af sölnunni fari fram utan opnunartíma annarra verslana.
51. Samandregið telja samrunaaðilar að samruninn muni ekki skaða samkeppnisaðstæður á Suðurnesjum. Samkeppni þar sé hörð og Extra verslun Heimkaupa sé langt frá því að vera þar mikilvægur keppinautur. Þvert á móti sé framtíð verslunarinnar óviss vegna þess [...] ⁴. Bæði Hagar og Festi séu með öflugar verslanir á svæðinu, sem enn sé verið að efla með opnun nýrrar Krónu verslunar, og vilja samrunaaðilar veita þeim aukna samkeppni miðað við núverandi slagkraft verslana Samkaupa.

3.1.3. Akureyri og Eyjafjarðarsvæðið

52. Heimkaup reki eina Extra verslun á Akureyri. Samkaup reki tvær Nettóverslanir og tvær Krambúðir á Akureyri ásamt því að reka verslanir undir merkjum Kjörbúðarinnar á Mývatni, Dalvík, Ólafsfirði og Siglufirði. Að mati samrunaaðila verði lítið samþjöppun á Akureyri og Eyjafjarðarsvæðinu, sem reka megi til einnar Extra-verslunar. Hagar, sem séu í markaðsráðandi stöðu, hafi nýlega opnað þriðju Bónusverslunina á Akureyri og innkoma Krónunnar á markaðinn hafi verið mjög sterk. Þá hafi þjónustustig Krónunnar á svæðinu verið aukið jafnt og þétt með heimsendingum vítt og breitt um Eyjafjarðarsvæðið.

3.2. Samruni Samkaupa og Orkunnar

53. Í samrunaskrá vegna samruna Orkunnar og Samkaupa kemur fram það sjónarmið að það að hafa þrjá sterka aðila á dagvörumarkaði muni draga úr líkum á skaðlegum samstilltum áhrifum, enda veiti sterkur þriðji aðili meira aðhald og auki samkeppnislegan þrýsting. Samrunaaðilar starfi

² Trúnaðarupplýsingar

³ Trúnaðarupplýsingar

⁴ Trúnaðarupplýsingar



ekki á sömu mörkuðum og því sé samruninn samsteypusamruni. Samrunaaðilar telja að samruninn sé ekki til þess fallinn að hafa neikvæð áhrif á markaðsgerð þeirra markaða þar sem áhrifa hans kann að gæta, enda verði ekki skörun á dagvörumarkaði í heild ef að fyrirhuguðum samruna verður. Þá telja samrunaaðilar að samruninn muni ekki hafa í för með sér útilokunaráhrif, heldur verði samrunaaðilar þvert á móti mun betur í stakk búnir til að veita turnunum tveimur Högum og Festi samkeppnislegt aðhald með auknu sjóðstreymi úr Orkunni og fleiri staðsetningum víðsvegar um landið. Samrunaaðilar telja að fyrirhugaður samruni muni ekki hindra virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða að fyrirhuguð viðskipti verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Þannig er það mat samrunaaðila að fyrirhuguð kaup Orkunnar feli ekki í sér samkeppnislega samþjöppun sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni á mörkuðum þar sem áhrifa samrunans kunni að gæta.

4. Sjónarmið og umsagnir keppinauta um áhrif samrunans

54. Samkeppniseftirlitið aflaði sjónarmiða og umsagna í báðum samrunamálum eins og áður sagði, bæði með opnu samráðsferli og með því að gefa keppinautum auk Samtaka íslenskra sveitarfélaga færi á að tjá sig um þessa samruna.
55. Í umsögnum Haga við samrunana tvo gerir félagið ekki efnislega athugasemdir við samrunana tvo og telja hann geta haft jákvæð áhrif á samkeppni á dagvörumarkaði.
56. Í umsögn Festi vegna samruna Samkaupa og Heimkaupa kemur fram að mati Festi að það sé og hafi alltaf verið öflugt og virkt samkeppnisumhverfi á dagvörumarkaði á Íslandi. Takist samruni samrunaaðila vel til sé ekki unnt að útiloka að samkeppnisumhverfið muni styrkast enn frekar þrátt fyrir að slíkur láréttur samruni eigi sér stað á dagvörumarkaði. Þrátt fyrir að Festi setji sig ekki upp á móti samrunanum er ítrekað að staða Samkaupa sé verulega sterk víða á landsbyggðinni og því sé rétt að gefa staðbundnum áhrifum sérstakan gaum við rannsókn málsins þannig að neytendur á viðkomandi svæðum líði ekki fyrir slíka stöðu með því að þeim bjóðist almennt hærra vöruverð, takmarkaðri valkostir í vöruvali og lakari þjónusta. Fyrir liggi að samruninn muni styrkja markaðsstöðu sameinaðs félags umtalsvert á Suðurnesjum. Við samrunann muni þannig verslunum undir yfirráðum Samkaupa á Suðurnesjum fjölga um þrjár, þ.e. eina verslun undir vörumerkinu Extra, eina verslun undir merkjum 10/11 á Keflavíkurflugvelli auk þeirrar verslunar sem rekin hafi verið á eldsneytisstöð Orkunnar að Fitjum í Reykjanesbær. Sé einnig til þess að líta að Heimkaup hafi sent matvörur um allt land sem muni styrkja markaðsstöðu sameinaðs félags.
57. Í umsögn Festi vegna samruna Samkaupa og Orkunnar kemur m.a. fram það sjónarmið að í ljósi hins fyrirhugaða samruna, sem muni leiða til samþættingar eldsneytis- og dagvöruþjónustna, stöðu samrunaaðila á viðkomandi mörkuðum og þeim fyrirætlunum sem lýst sé í samrunaskrá sé að mati Festi eðlilegt og þarft að Samkeppniseftirlitið taki til rannsóknar að hvaða marki sambærileg sjónarmið kunni að eiga við og voru lögð til grundvallar íhlutunum samkvæmt ákvörðunum eftirlitsins nr. 8 og 9/2019⁵, sbr. undirliggjandi sáttir í málunum. Í því samhengi kunni einnig að vera þarft að horfa til eignatengsla SKEL fjárfestingafélags hf. yfir Skeljungu ehf. í gegnum Styrkás ehf. Bent er á að í kjölfar samrunans muni sameinað félag reka einu staðbundnu matvöruverslunina og einu eldsneytisstöðina á Fáskrúðsfirði og Seyðisfirði. Virðist

⁵ Sjá hér ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. [8/2019 Samruni N1 hf. og Festi hf.](#) og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. [9/2019 Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.](#)



þær verslanir Samkaupa sem reknar séu á landsbyggðinni með nokkuð hærra verðlag en á öðrum stöðum í þéttbýliskjörnum, ólíkt því sem við eigim í tilfalli Krónunnar.

58. Í umsögn KS vegna samruna Samkaupa og Heimkaupa kemur fram að félagið telji ekki ástæðu til þess að ætla að samruninn muni raska samkeppni í skilningi 17. gr. c. samkeppnislaga enda yrði markaðshlutdeild sameinaðs félags sennilega lág og öflug fyrirtæki fyrir á markaðnum. Þá er tekið fram að KS sé almennt sammála því að mikilvægt sé að líta á stærðarhagkvæmni í rekstri fyrirtækja, telur KS að allar líkur séu á því að samruninn muni hafa í för með sér aukna stærðarhagkvæmni sem muni hafa jákvæð áhrif á markaðinn.
59. Í umsögn Lyfja og heilsu vegna samruna Orkunnar og Heimkaupa kemur fram að samþætting við annan smásölurekstur hafi verulega þýðingu fyrir rekstur apóteka í dag, þar sem rekstargrundvöllur þeirra sé alfarið háður sölu á öðrum vörum en lyfjum. Þetta stafi af því að smásöluálagning lyfja hafi á síðustu árum í engu fylgt þeim kostnaðarhækkunum sem apótek hafi staðið frammi fyrir og sé raunar nú svo komið að framlegð af sölu lyfja standi ekki undir launa- og húnsæðiskostnaði. Ljóst sé að samþætting við annan smásölurekstur muni veita Lyfjaval samkeppnisforskot, rétt eins og Lyfju, í formi m.a. möguleika á betri kjörum hjá birgjum. Við þetta bætist svo enn sú sterka staða sem hið sameinaða félag muni njóta hvað varði aðgang að staðsetningu, en sú staða sé til þess fallin að styrkja verulega stöðu hins sameinaða félags.
60. Í umsögn Atlantsolíu vegna samruna Samkaupa og Orkunnar kemur fram að fyrirtækið leggist gegn samrunanum og telji hann hafa slæm áhrif á samkeppni á mörkuðum fyrir sölu á eldsneyti og hraðhleðslu fyrir bifreiðar sem Atlantsolía starfi á. Fyrirtækið hafi verulegar áhyggjur af því að sameinað félag geti í ljósi stærðar sinnar og sterkrar stöðu á markaði bætt við útsölustöðum eldsneytis og hraðhleðslu í tengslum við dagvöruverslanir. Fjárhagslegur styrkur og yfirráð stórra aðila yfir lóðum og dreifikerfum geri nýjum og minni aðilum afar erfitt fyrir að hasla sér frekari völl. Bent er á að birgjar dagvöruverslanir sjái margir sjálfir um dreifingu á sínum vörum og búast megi við að birgjar hins sameinaðs félags finni fyrir frekari þrýstingi að kaupa eldsneyti á flutningabifreiðir sínar af hinu sameinaða félagi sem muni bitna á Atlantsolíu. Atlantsolía telur að samruninn styrki enn frekar stöðu stórra samstæðna á markaðnum og auki hættu á samstilltum aðgerðum og fákeppni.
61. Í ljósi umfangsmikils verslunarreksturs Samkaupa í sveitarfélögum á landsbyggðinni, og vegna mögulegra breytinga og endurskipulagningar á skipulagi Samkaupa eftir samrunann í höndum nýs eiganda, var Sambandi Íslenskra sveitarfélaga gefinn kostur á að tjá sig um samrunann, en sambandið skilaði ekki inn umsögn til Samkeppniseftirlitsins.

5. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins varðandi samkeppnisleg áhrif samrunanna

5.1. Samruni Samkaupa og Heimkaupa

62. Líkt og áður var nefnt aflaði Samkeppniseftirlitið gagna frá stærstu rekstraraðilum dagvöruverslana í þeim tilgangi að meta markaðshlutdeild samrunaaðila á dagvörumarkaði. Þá var gagna um tekjur dagvörusala einnig aflað frá Skattinum til að fá sem skýrustu mynd af markaðnum.



Tafla 1: Markaðshlutdeild á dagvörumarkaði árið 2024, skipt upp eftir landfræðilegum mörkuðum, án netverslunar⁶

Landfr. markaður	Samkaup	Heimkaup	Samr.aðilar	Hagar	Festi	Aðrir
Landið allt	[15-20]%	[0-5]%	[20-25]%	[40-45]%	[25-30]%	[10-15]%
Akranes	[0-5]%	[0]%	[0-5]%	[40-45]%	[45-50]%	[5-10]%
Akureyri og Eyjafjarðarsvæðið	[25-30]%	[0-5]%	[25-30]%	[50-55]%	[15-20]%	[0-5]%
Austurland	[45-50]%	[0]%	[45-50]%	[30-35]%	[15-20]%	[0]%
Borgarbyggð	[30-35]%	[0]%	[30-35]%	[65-70]%	[0]%	[0]%
Höfuðborgarsvæðið	[5-10]%	[0-5]%	[10-15]%	[45-50]%	[30-35]%	[10-15]%
Norðanverðir vestfirðir	[35-40]%	[0]%	[35-40]%	[50-55]%	[0]%	[10-15]%
Norðurland eystra	[80-85]%	[0]%	[80-85]%	[0]%	[0]%	[15-20]%
Norðurland vestra	[25-30]%	[0]%	[25-30]%	[0]%	[0]%	[70-75]%
Snæfellsnes	[25-30]%	[0]%	[25-30]%	[45-50]%	[0]%	[20-25]%
Suðausturland	[50-55]%	[0]%	[50-55]%	[0]%	[45-50]%	[0]%
Suðurland	[15-20]%	[0]%	[15-20]%	[40-45]%	[35-40]%	[0]%
Suðurnes	[30-35]%	[0-5]%	[35-40]%	[35-40]%	[20-25]%	[0-5]%

63. Markaðshlutdeild Heimkaupa var hverfandi sé miðað við árið 2024, eða á bilinu 0-5% á landinu öllu. Verslanir í eigu félagsins voru staðsettar á þremur svæðum, á Akureyri og eyjafjarðarsvæðinu, á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum. Verslanir Samkaupa voru með 15-20% markaðshlutdeild á árinu 2024 sé horft til landsins alls og samrunaaðilar þannig saman með 20-25% hlutdeild. Á höfuðborgarsvæðinu voru Samkaup með 5-10% hlutdeild, og samrunaaðilar saman með 10-15%. Á Akureyri og Eyjafjarðarsvæðinu voru Samkaup með 25-30% hlutdeild, samrunaaðilar saman með 25-30% og á Suðurnesjum voru Samkaup með 30-35% hlutdeild og Heimkaup 0-5% og samrunaaðilar þannig saman með 35-40% hlutdeild.

Tafla 2: HHI-stuðlar á dagvörumarkaði á landinu öllu, höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og á Akureyri og eyjafjarðarsvæðinu árið 2024

	Fyrir	Eftir	Breyting
Landið allt	3016	3067	51
Akureyri og eyjafjarðarsvæðið	3856	4052	196
Höfuðborgarsvæðið	3222	3250	29
Suðurnes	3080	3395	315

64. Sé landfræðilegur markaður landið allt hækkar HHI-stuðull um 51 stig og verður 3067 í kjölfar samrunans á höfuðborgarsvæðinu er breyting á stuðlinum 29 stig og verður 3250, sem er innan viðmiða framkvæmdarstjórnar ESB.

⁶ Netverslun er ekki tekin með í útreikninga á markaðshlutdeild í ljósi þess að ekki hefur tekist að greina veltu vegna netverslana sérstaklega á rétta landfræðilega markaði, m.a. þar sem netverslanir hafa ekki getað veitt slíkar sundurliðaðar upplýsingar.



65. Á Akureyri og Eyjafjarðasvæðinu er breytingin 196 stig og verður 4052 og á Suðurnesjum er breytingin 315 stig og verður 3395. Samþjöppun á þessum tveimur landfræðilegum mörkuðum er yfir viðmiðum framkvæmdastjórnar ESB.⁷
66. Við rannsókn málsins leit Samkeppniseftirlitið sérstaklega til markaðsaðstæðna á Suðurnesjum og á Akureyri og Eyjafjarðasvæðinu, en það eru þeir markaðir þar sem sem lárétt skörun á milli samrunaaðila er helst til staðar. Þá hafði Samkeppniseftirlitið áður ógilt kaup Samkaupa á eignum tveggja verslana af Basko verslunum ehf. árið 2019 m.a. vegna hárrar markaðshlutdeildar og samþjöppunar á sömu landfræðilegu mörkuðum.⁸
67. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafa markaðsaðstæður breyst að töluverðu leyti frá þeim tíma ásamt því að staða Samkaupa hefur versnað til muna á sl. árum.
68. Á Akureyri rekur Heimkaup eina Extra verslun og Samkaup reka tvær Nettóverslanir og tvær Krambúðir. Þá reka Samkaup Kjörbúðir á Mývatni, Ólafsfirði og Siglufirði. Hagar reka þrjár Bónus verslanir⁹ á Akureyri og Krónan opnaði stóra verslun á Akureyri árið 2022. Þrátt fyrir að samþjöppunarstuðlar séu lítillega yfir viðmiðum á svæðum verður sameinuð markaðshlutdeild samrunaaðila 25-30% og eru Hagar með langhæsta markaðsstyrkinn á svæðinu m.a. vegna fjölda Bónus verslana á Akureyri.
69. Á Suðurnesjum eru í dag starfandi nokkrar verslanir, Samkaup reka fjórar verslanir, annars vegar Nettó verslun og tvær Krambúðir í Keflavík og eina Nettó verslun í Njarðvík. Hagar reka tvær Bónus verslanir, eina í Njarðvík og aðra í Keflavík og Krónan hefur nýverið opnað stærri verslun í Njarðvík. Heimkaup rekur eina verslun, undir merkinu Extra, í Keflavík. Þá eru verslanirnar Mini market og Keflavík market starfandi í Keflavík, Kostur í Njarðvík og verslunin Vogus Market í Vogum.
70. Í svörum Festi við fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins um verslanir þeirra í Reykjanesbæ kemur m.a. fram að innan Krónunnar hafi verið horft til þess að auka þjónustu gagnvart viðskiptavinum á landsbyggðinni með netsölu og heimsendingu vara úr Snjallverslun í þeim tilvikum sem slíku hefur og verði við komið, m.a. með tilliti til staðsetninga verslana. Hafi þeirri stefnu verið fylgt af hálfu Krónunnar á Suðurnesjum. Fram kemur að verslun Krónunnar hafi verið í umtalsverðum vexti undanfarin ár. Ný og stærri verslun Krónunnar opnaði við Fitjabraut þann 23. ágúst sl. og var eldri verslun að Fitjum lokað.
71. Ef velta samrunaaðila, Festi og Haga, sem aflað var annars vegar í máli þessu og hins vegar í áður nefndu máli frá 2019, *kaup Samkaupa á eignum tveggja verslana af Basko verslunum ehf.*, eru lögð til grundvallar má sjá að hlutdeild Samkaupa hefur dregist saman um [10-15]% frá árinu 2019. Hlutdeild Haga hefur verið nokkuð stöðug en hlutdeild Festi aukist töluvert eða úr 10-15% í 20-25% á tímabilinu.

⁷ Í láréttu leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum. Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000, en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin. Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 séu öll fyrirtækin á markaðnum með örlitla markaðshlutdeild hvert fyrir sig. Í viðmiðunarreglunum er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildi HHI-stuðulsins eftir samruna er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum

⁸ Sjá hér: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir/Akvordun-14-2019-Samkaup-Basko-eintak-an-trunadar-internet-pdf>

⁹ Þriðja Bónus verslunin á Akureyri opnaði í maí 2022.



Tafla 3: Markaðshlutdeild Samkaupa, Heimkaupa, Haga og Festi, frá 2019-2024 á Suðurnesjum

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Samkaup	[40-45]%	[45-50]%	[40-45]%	[40-45]%	[35-40]%	[30-35]%
Heimkaup (Skeljungur/Basko)	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Samrunaaðilar samtals	[45-50]%	[50-55]%	[45-50]%	[45-50]%	[40-45]%	[35-40]%
Hagar	[35-40]%	[30-35]%	[30-35]%	[35-40]%	[35-40]%	[35-40]%
Festi	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%	[20-25]%

72. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni Samkaupa og Heimkaupa hafi ekki í för með sér myndun eða styrkingu á markaðsráðandi stöðu sem krefjist íhlutunar, hvorki á Akureyri og Eyjafjarðarsvæðinu annars vegar né á Suðurnesjum hins vegar, eða leiði til annarra umtalsverðrar röskunar sem á samkeppni sem skapi forsendur til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga.

5.2. Samruni Orkunnar og Samkaupa

73. Samrunaaðilar starfa að langmestu leyti á ólíkum mörkuðum og lítil eða engin skörun er á starfsemi þeirra. Með samrunanum verður engin breyting á fjölda keppinauta á hlutaðeigandi mörkuðum og samþjöppun lítil eða engin, og ekki eru neinar vísbendingar um að samruninn muni hafa neikvæð áhrif á þá markaði sem hann snertir. Er því um að ræða svokallaðan samsteypusamruna sem almennt eru taldir síður líklegir til þess að hafa skaðleg áhrif á samkeppni.
74. Í ljósi starfsemi samrunaaðila á umræddum mörkuðum komu möguleg samsteypuáhrif einkum til skoðunar vegna samþættingar dagvöru, eldsneytis og lyfja, sér í lagi á tilteknum svæðum og þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni.
75. Í þessum samrunamálum aflaði Samkeppniseftirlitið gagna fyrir veltu á dagvörumarkaði eins og áður sagði til þess að áætla markaðshlutdeild. Þá hefur Samkeppniseftirlitið áður greint eldsneytismarkaði, auk þess sem upplýsingar og gögn liggja fyrir í samrunamálunum um áætlaða markaðshlutdeild, staðsetningar eldsneytisstöðva, og fjölda sölustaða Orkunnar og keppinauta þess.
76. Á dagvörumarkaði hefur markaðsstyrkur samrunaaðila og keppinauta þegar verið reifaður fyrir landið allt og á einstökum landfræðilegum mörkuðum. Á landinu öllu á dagvörumarkaði, þótt landshlutar myndi aðallega aðgreina landfræðilega markaði, verður sameinað fyrirtæki með [20-25]%, Hagar með [40-45]%, og Festi [25-30]% en aðrir [10-15]%.
77. Í samrunaskrá fjalla aðilar stuttlega um eldsneytismarkað. Samkeppniseftirlitið hefur margoft áður fjallað um samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði, bæði í tengslum við markaðsrannsókn á umræddum markaði og einnig í tengslum við ýmis samrunamál. Í fyrri samkeppnismálum hjá Samkeppniseftirlitinu og samkvæmt fyrirliggjandi gögnum þá hefur markaðsstyrkur fyrirtækja í eldsneytissölu á landsvísi skipst nokkurn veginn þannig að N1 hefur verið með [30-35]% Olís með [20-25]%, Skeljungur með [25-30]%, Atlantsolía með [5-10]% og



Costco [10-15]%.¹⁰ Þó hefur Samkeppniseftirlitið einnig greint eldsneytismarkaðinn svæðisbundið.

78. Markaðshlutdeild á markaði fyrir smásölu lyfja (apótekamarkaður) var síðast skoðuð í tengslum við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á kaupum Festi hf. á Lyfju hf., en í þeirri ákvörðun má sjá að hlutdeild Lyfjavalis á landinu öllu var 5-10% árið 2023. Á höfuðborgarsvæðinu var hlutdeildin 10-15% og á Suðurnesjum 15-20%. Í samrunaskrá kemur fram að Samkaup selji tiltekin lausasöluþing í Kjörbúðinni á Fáskrúðsfirði, Krambúðinni á Flúðum og Krambúðinni á Laugarvatni á grundvelli undanþágu frá Lyfjastofnun, en um er að ræða lyf á borð við íbúfen, paratabs og lóritín. Lyfjaval rekur ekki útibú nærri framangreindum svæðum.
79. Starfsemi Samkaupa og Orkunnar á Seyðisfirði og Fáskrúðsfirði kom sérstaklega til skoðunar með tilliti til samsteypuáhrifa, m.a. vegna fárra keppinauta með sölustaði í umræddum byggðarkjörnum á dagvörumarkaði annars vegar og eldsneytismarkaði hins vegar.
80. Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga og sjónarmiða hjá samrunaaðilum um framangreint. Jafnframt hafði Samkeppniseftirlitið samband við sveitarstjóra viðkomandi sveitarfélaga og bar upp athugasemdirnar en ekki komu fram nein sérstök sjónarmið vegna þessa. Í umræddum þéttbýliskjörnum rekur Orkan eldsneytisstöðvar en selur ekki dagvörur eða matvæli. Í fyrrnefnda plássinu er rekinn veitingastaður af hálfu þriðja aðila á grundvelli leigusamnings við Orkuna, en í síðarnefnda plássinu er einnig rekin sjoppa og veitingasala af hálfu þriðja aðila með sambærilegu fyrirkomulagi. Þá hafa samrunaaðilar áréttað að það sé rangt að Orkan reki einu eldsneytisstöðina á Fáskrúðsfirði enda sé N1 þar með eldsneytisdælu.
81. Líkt og samrunaaðilar upplýstu um rekur hvorki Orkan (á dagvörumarkaði) né Lyfjaval útibú á Austurlandi. Á Fáskrúðsfirði sé að finna Kjörbúð sem rekin sé af Samkaupum ásamt eldsneytisstöð frá Orkunni en líkt og áður hefur komið fram er verslun sem staðsett er við eldsneytisstöðin sjálfstætt rekin. Samrunaaðilar hafa einnig vísað til þess samkeppnislega aðhalds sem stafi frá verslunum Festi og Haga á nærliggjandi svæðum, eða á Egilsstöðum og Reyðarfirði þar sem Bónus rekur lágvöruverslun á fyrrnefnda staðnum en Krónan á þeim síðarnefnda.
82. Vegna markaðsstyrks og fjölda sölustaða Haga (Bónus, Olís o.fl.) annars vegar og Festi (Krónan, N1 o.fl.) hins vegar víðsvegar um landið bæði á dagvörumarkaði og eldsneytismarkaði, komu aðrir landfræðilegir markaðir ekki til sérstakrar skoðunar með tilliti til mögulegra samsteypuáhrifa.
83. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum og þeim gögnum sem Samkeppniseftirlitið aflaði eru ekki vísbendingar um sennileg útilokunaráhrif í garð keppinauta samrunaaðila vegna sambættingar eða samvinnunar eldsneytis, dagvöru og/eða lyfja þannig að samruninn raski samkeppni með umtalsverðum hætti af þeirri ástæðu.
84. Með vísan til alls framangreinds var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samsteypusamruni Orkunnar og Samkaupa krefðist ekki íhlutunar.

¹⁰ Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2019 *Samruni N1 hf. og Festi hf.* Þá lágu einnig fyrir nýrri áætlanager á markaðshlutdeild að hluta vegna samruna Festi og Lyfju, sjá ákvörðun nr. 32/2024, *kaup Festi á Lyfju*. Þá er umræddar markaðsrannsóknir á eldsneytismarkaði að finna í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, rit nr. 2/2015 *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði* og skýrslu Samkeppniseftirlitsins, rit nr. 2/2020 *Breytingar á eldsneytismarkaði*.



VI. Niðurstaða

85. Með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum og rannsókn Samkeppniseftirlitsins eru hvorki vísbendingar um að samruni Samkaupa og Heimkaupa né samruni Samkaupa og Orkunnar leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða að samkeppni verði raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti.
86. Þá eru jafnframt ekki, með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum og rannsókn Samkeppniseftirlitsins, vísbendingar um að samruni Samkaupa og Heimkaupa leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða að samkeppni verði raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti.
87. Samrunaaðilar settu einnig fram umtalsverðar upplýsingar um mögulega hagræðingu og jákvæð samlegðaráhrif af sameiningum Samkaupa, Heimkaupa og Orkunnar sem myndi gera sameinuðu fyrirtæki kleift að lækka rekstrarkostnað, efla samkeppni og veita þannig stærri keppinautum eins og Högum og Festi aukið samkeppnislegt aðhald á dagvörumarkaði og eldsneytismarkaði, neytendum til góða. Í ljósi niðurstöðu rannsóknarinnar að öðru leyti þurfti þó ekki að taka afstöðu til formlegrar hagræðingarvarnar í skilningi EES/ESB-samkeppnisréttar, með sönnunarbyrði samrunaaðila. Á hinn bóginn kann Samkeppniseftirlitið að hafa hliðsjón af umræddri umfjöllun þegar samkeppnisaðstæður á dagvöru- og eldsneytismörkuðum, þ.á m. áhrif sameininga, verða metnar síðar.
88. Í umsögn vegna samruna Samkaupa og Orkunnar komu fram sjónarmið um að yfirráð stórra aðila yfir lóðum og dreifikerfum geri nýjum og minni aðilum afar erfitt fyrir að hasla sér frekari völl. Þá megi t.d. búast við því að birgjar hins sameinaðs félags finni fyrir frekari þrýstingi að kaupa eldsneyti á flutningabifreiðir sínar af hinu sameinaða félagi. Hvorugt framangreindra atriða skapa forsendur til íhlutunar í tengslum við þá samruna sem hér voru til rannsókna. Almennt er þó rétt að taka fram að Samkeppniseftirlitið telur ástæðu til að vera á varðbergi gagnvart þeirri samþjöppun sem orðið hefur á umræddum mörkuðum, þ.á m. með samþættingu félaga innan samstæðna sem starfa á breiðu sviði dagvöru- og eldsneytismarkaða. Jafnframt er umhugsunarefni, m.t.t. aðgengis nýrra og minni keppinauta að mörkuðum, hvernig staðið hefur verið að breytingum á nýtingu lóða, m.a. með samningum Reykjavíkur við eldsneytis- og dagvöruyrirtæki.
89. Með vísan til alls framangreinds var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki væru forsendur til íhlutunar í þessum málum. Lauk meðferð beggja mála á fyrsta fasa. Með bréfi dags. 11. apríl 2025 var samrunaaðilum tilkynnt að Samkeppniseftirlitið hygðist ekki aðhafast vegna samruna Samkaupa hf. og Atlögu ehf. (Heimkaupa), en ákvörðun með frekari rökstuðningi yrði birt síðar eins og áður sagði. Með bréfi dags. 15. júlí 2025 var samrunaaðilum tilkynnt um að Samkeppniseftirlitið hygðist ekki aðhafast vegna samruna Orkunnar og Samkaupa, en ákvörðun með frekari rökstuðningi yrði birt síðar eins og áður sagði. Báðum þessum samrunamálum var því þegar lokið á fyrsta fasa en birting úrlausnar hefur tafist vegna anna í öðrum stjórnsýslumálum líkt og áður greindi.



Ákvörðunarorð:

„Sameining Samkaupa hf. og Atlögu ehf. (Heimkaupa) annars vegar og Orkunnar IS ehf. og Samkaupa hf. hins vegar fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að aðhafast frekar í málum þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson