



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 30. júní 2015

Ákvörðun nr. 19/2015

Samruni Securitas hf. og Geymslna ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi, dags. 17. febrúar sl. var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um samruna Geymslna 24 ehf. (hér eftir Geymslur 24) og Geymslna ehf. (hér eftir Geymslur). Geymslur 24 er dótturfélag Securitas hf. (hér eftir Securitas), í skilningi samkeppnislaga. Verður sameinað félag því undir yfirráðum Securitas og því telst samruninn vera samruni Securitas og Geymslna. Meðfylgjandi erindinu var samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005. Í samrunaskrána vantaði tilgreindar upplýsingar og voru þær lagðar fram með tölvubrési sem barst eftirlitinu þann 24. febrúar sl. Eftirlitið mat samrunaskrána, ásamt þeim upplýsingum sem bárust með tölvubrési, fullnægjandi og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur eftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Frestur Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga byrjaði því að líða frá og með 25. febrúar sl.

Með bréfi dagsett 30. mars sl. var samrunaaðilum tilkynnt um að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga nr. 44/2004. Samkeppniseftirlitið hefur aflað sjónarmiða frá ýmsum aðilum sem kunna að hafa hagsmuni af samrunanum. Hefur eftirlitið fengið gögn og átt samtöl við fulltrúa aðila á markaðnum. Að því marki sem Samkeppniseftirlitið telur þær upplýsingar og sjónarmið skipta máli fyrir athugun þessa máls verður þeirra getið.

Við meðferð málsins komu fram mismunandi sjónarmið varðandi skilgreiningu á þeim markaði sem mál þetta varðar. Keppinautar samrunaaðila komu fram með aðra og þrengri markaðsskilgreiningu en þá er lögð var fram í samrunaskrá. Var skilgreining þeirra borin undir samrunaaðila og lögðu þeir fram sín sjónarmið með bréfi dags. 10. apríl sl.

II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar, þ.m.t. þegar tiltekið fyrirtæki nær yfirráðum að hluta yfir öðru fyrirtæki með því að kaupa eignir þess. Samrunaaðilar telja samrunann uppfylla skilyrði



bæði a.- og b.-liðar 17. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið fellst á að í framangreindum viðskiptum felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Samruninn felur í sér kaup Geymslna 24 á þeirri starfsemi Geymslna er lýtur að útleigu á sérhæfðu geymsluhúsnæði. Geymsla 24 er nýstofnað dótturfélag Securitas hf. sem nýverið hefur haslað sér völl á markaði fyrir útleigu á sérhæfðu geymsluhúsnæði með opnun á geymsluhúsnæði í Kópavogi. Af þeim ástæðum var engin velta í dótturfyrirtækinu á árinu 2014.

Geymslur hófu starfsemi árið 2005 og fer starfsemi fyrirtækisins fer fram á þremur stöðum á höfuðborgarsvæðinu, Fiskislóð 11 og 25 og Miðhrauni 4 í Garðabæ. Fyrirtækið er að fullu í einkaeigu og er veltumörkum samrunaefirlits samkeppnislaga fullnægt og er því um tilkynningarskyldan samruna að ræða.

Í samrunaskrá segir að markmið kaupanna sé einna helst að hefja starfsemi á markaði með útleigu sérhæfðs geymsluhúsnæðis og í framhaldinu séu áform um að auka við framboð á markaðnum. Af hálfu seljenda er markmið og tilgangur samrunans einkum að hverfa frá rekstrinum gegn ásættanlegu kaupverði.

III.

Niðurstaða

Við mat á samruna skv. 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 þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

Sjónarmið samrunaaðila:

Að mati samrunaaðila starfa fyrirtækin á markaði fyrir útleigu á sérhæfðu geymsluhúsnæði. Segja þeir að fjölmargir aðilar starfi á markaðnum og telja þeir markaðshlutdeild sína vera undir 20% miðað við þá markaðsskilgreiningu sem þeir leggja til grundvallar. Á fundum og í bréfum til eftirlitsins lögðu keppinautar samrunaaðila fram ólíka og þrengri markaðsskilgreiningu sem nánar verður vikið að síðar í ákvörðuninni.

Samrunaaðilar segja starfsemina snúast um að geyma áþreifanlega hluti fyrir þriðja aðila og að margir aðilar bjóði uppá þess háttar þjónustu. Útfærslur á þjónustunni séu fjölbreytilegar og t.a.m. séu aðilar sem sérhæfa sig í því að geyma mismunandi hluti og séu fasteignirnar innréttaðar eftir því. Í samrunaskrá segir að samrunaaðilum sé ekki kunnugt um að fjallað hafi verið sérstaklega um markað fyrir útleigu sérhæfðs geymsluhúsnæðis á Íslandi í úrlausnum í nokkru máli samkeppnisyrivalda hingað til. Hins vegar er vísað til þess að fjallað hefur verið um fasteignamarkaðinn í úrlausnum samkeppnisyrivalda, sbr. m.a. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 45/2008 *Eignarhald Stoða Eignarhaldsfélags hf. (áður FL Group) í Landic Property ehf. og Þyrpingu hf.*, nr. 17/2013 *Samruni Regins hf. og Summit ehf.* og nr. 23/2014 *Samruni Landfesta ehf. og Eikar fasteignafélags hf.* Með vísan til framangreindra ákvarðana telja samrunaaðilar að markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis til ótengdra aðila sé sérstakur markaður í samkeppnisréttarlegum skilningi og telja þeir að honum megi skipta í tiltekna



undirmarkaði. Leiga á sérhæfðu geymsluhúsnæði til almennings og fyrirtækja gæti fallið þar undir.

Segja þeir fjölda aðila nýta fasteignir í þessum tilgangi og útfæri þeir aðgengi leigutaka, að leigurými sínu, á margvíslegan hátt s.s. með mannaðri gæslu, aðgangsstýrðu öryggiskerfi eða aðgengi á vissum tímum dagsins. Segja þeir markaðinn ungan og enn í mótun og frjór jarðvegur sé til nýsköpunar s.s. með því að bjóða uppá mismunandi lausnir á þjónustunni. Því telja samrunaaðilar fráleitt að miða markaðsskilgreiningu við tiltekna útfærslu á aðgengi og öryggiskröfum líkt og keppinautar hafi haldið fram, sbr. síðari umfjöllun. Kostnaðaruppbygging fyrirtækja sem hafa með höndum starfsemi sem þessa sé á þann veg að langstærsti kostnaðarliðurinn sé tengdur rekstri fasteignarinnar, s.s. fjármagnskostnaður, fasteignagjöld o.þ.h. eða eftir atvikum leigugreiðslur.

Samrunaaðilar telja litlar aðgangshindranir að markaðnum, ekki séu til staðar nokkrar lagalegar eða opinberar hindranir sem hamla því að unnt sé að hefja starfsemi á honum. Engar hindranir séu fyrir viðskiptavinum að flytja viðskipti sín þar sem samningar séu yfirleitt til skamms tíma, með skömmum uppsagnarfresti og auðvelt sé að flytja viðskipti á milli fyrirtækja. Jafnframt halda samrunaaðilar því fram að innganga keppinauta á markaðinn hafi verið farsæl og auðveld og telja þeir að frekari innkoma á markaðinn sé líkleg, m.a. í ljósi þess að mikið framboð sé af verslunar- og lagerhúsnæði sem unnt ætti að vera að nýta undir rekstur á markaðnum. Með vísan til þessara sjónarmiða telja samrunaaðilar einsýnt að leggja beri til grundvallar þá markaðsskilgreiningu sem lögð sé fram í samrunaskrá, þ.e. að markaðurinn sé *leiga á sérhæfðu geymsluhúsnæði*.

Sjónarmið keppinauta:

Keppinautar samrunaaðila lögðu fram sjónarmið um skilgreiningu markaðarins í máli þessu. Þetta gerðu þeir bæði á fundum með Samkeppniseftirlitinu og í bréfum. Almennt má segja að þeir telji að sá markaður sem um ræðir sé *markaður fyrir einkageymslur (e. self storage)*. Ennfremur segir að með einkageymslu sé átt við rými sem tekið er á skammtímaleigu í sérstöku geymsluhúsnæði sem byggt er og innréttað til þess að uppfylla strangar öryggiskröfur. Telja aðilarnir nauðsynlegt að undanskilja frá markaðnum önnur rými sem leigð séu út til að geyma hluti, nefna þeir í því sambandi s.s. vörugeymslur og pallageymslur. Telja þeir sérkenni einkageymslna slíkt að um sérstakan markað sé að ræða í samkeppnisréttarlegum skilningi. Í aðalatriðum felist sérkennin í því að um sé að ræða afmarkað og læst rými sem enginn annar en leigutakinn sjálfur hafi aðgang að.

Mat Samkeppniseftirlitsins:

Við rannsókn málsins hafa komið fram ólík sjónarmið er varða skilgreiningu þess markaðar sem leggja beri til grundvallar í málinu. Það er engum vafa undirorpið í þessu máli að sú þjónusta sem um ræðir í þessu tilviki er útleiga á rými til þess að uppfylla þá þörf að geyma mismunandi hluti. Sú þjónusta sem viðskiptavinir í þessu tilviki falast eftir ræðst eðli málsins samkvæmt af því hvers konar hluti viðkomandi viðskiptavinur hyggst geyma í hverju tilviki. Sú afstaða hefur fram komið af hálfu bæði samrunaaðila og keppinauta þeirra að í flestum tilfellum sé um að ræða tilfallandi þörf á því að geyma hluti í skamman tíma, t.a.m. búslóðir.



Samrunaaðilar benda á að hér sé um að ræða þjónustu sem útfærð sé á mismunandi hátt eftir ólíkum þörfum viðskiptavina. Benda þeir jafnframt réttilega á að markaðurinn hafi verið í stöðugri þróun undanfarinn áratug. Undir þetta sjónarmið hafa keppinautar þeirra tekið, og að ýmis konar útfærslur af þjónustunni séu í boði á markaðnum. Veitir þetta starfssemi samrunaaðila vissulega aðhald, þó svo að rök kunni að standa til þess að um annan og þrengri samkeppnismarkað sé að ræða í einhverjum tilfellum. Á meðal starfssemi sem veitir samrunaaðilum samkeppnislegt aðhald er t.a.m. möguleiki viðskiptavina á því að geyma búslóðir sínar í gámum og ýmis sérhæfð geymslupjónusta fyrir tiltekna hluti, ásamt útleigu á minna iðnaðarhúsnæði sem kann að vera nýtt sem geymsluhúsnæði. Þá getur Samkeppniseftirlitið einnig tekið undir með samrunaaðilum að í þessu tilviki er ekki um að ræða að fyrir hendi séu lagalegar eða opinberar aðgangshindranir að markaðnum.

Líkt og samrunaaðilar og keppinautar þeirra hafa bent á er langstærsti kostnaðarliður í starfssemi sem þessari tengd rekstri fasteignar sem er nauðsynleg forsenda fyrir starfssemi þeirri sem hér um ræðir. Ætla má að útfærsla á þjónustu aðila á markaðnum ráðist af kröfum og eftirspurn á markaði, af gögnum málsins er ekki að sjá að teljandi aðgangshindranir séu inn á markaðinn aðrar en að hafa nægjanlegt bolmagn til þess að útvega hentuga fasteign. Af fyrri úrlausnum Samkeppniseftirlitsins varðandi fasteignamarkaðinn má ætla að framboð af húsnæði sem nýta mætti til starfssemi sem þessarar sé þónokkurt. Af gögnum málsins má einnig ráða að aðgangshindranir að markaðnum felist að stærstu leyti í því að finna hentugt húsnæði og rekstrarkostnaði þess samanborið við kostnað við mismunandi útfærslur af þjónustunni. Í ljósi framangreinds er að mati Samkeppniseftirlitsins nægjanlega nákvæmt að skilgreina markaðinn sem *útleigu á sérhæfðu geymsluhúsnæði*.

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

Í þessu máli er það mat Samkeppniseftirlitsins að nægjanlega nákvæmt sé, í ljósi niðurstöðu málsins, að skilgreina markaðinn þar sem áhrifa gætir sem *útleigu á sérhæfðu geymsluhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu*.

Mat á áhrifum samrunans

Í þessu máli hafa komið fram margvísleg sjónarmið sem litið var til við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Í ljósi niðurstöðu málsins og þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið telur eftirlitið rétt að gera grein fyrir því í hvers konar tilvikum það hefur heimildir til íhlutunar og eftir atvikum ógildingar á samruna. Í 17. gr. c. samkeppnislaga nr. 44/2005 segir að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til þess að ógilda eða setja samruna skilyrði telji stofnunin samrunann hindra virka samkeppni með því að



markaðsráðandi staða verði til eða að slík staða sé að styrkjast, eða að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti.

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna er litið til tiltekinna atriða í samhengi við framangreinda lagaheimild Samkeppniseftirlitsins. Við mat á því hvort markaðsráðandi staða styrkist eða myndist við samruna er m.a. litið til fjárhagslegs styrkleika samrunaaðila. Keppinautar samrunaaðila hafa bent á að hluthafar samrunaaðila séu m.a. fagfjárfestar með mikla fjárhagslega burði samanborið við þá. Í ljósi markaðsskilgreiningar málsins telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til að ætla að markaðsráðandi staða myndist við umræddan samruna. Þá hefur eftirlitið hvorki heimildir né forsendur til þess að setja fjárfestingum fjárhagslega öflugra aðila skorður að því gefnu að þær séu að öðru leyti samrýmanlegar samkeppnislögum.

Líkt og áður hefur verið vikið að er um að ræða þjónustu sem felst í því að geyma áþreifanlega hluti fyrir hönd viðskiptavina. Að sögn samrunaaðila og keppinauta þeirra er meirihluti eftirspurnarinnar frá einstaklingum, einkum í því skyni að geyma hluta úr búslóðum. Segir að jafnan sé um tilfallandi þörf að ræða og skiptikostnaður (e. *switching cost*) við það að færa sig á milli fyrirtækja sé lágur, enda séu samningar venjulega til skamms tíma og með skamman uppsagnarfrest. Í samrunaskrá víkja samrunaaðilar að umfjöllunum Samkeppniseftirlitsins um fasteignamarkaðinn. Undangengin misseri hafa nokkur samrunamál verið til umfjöllunar varðandi markaðinn fyrir *útleigu á atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila*. Hefur eftirlitið því aflað töluverðra upplýsinga um þann markað. Í þessu máli er hentug fasteign grunnforsenda þess að unnt sé að hefja starfsemi á markaðnum. Í því sambandi telur eftirlitið rétt að líta til mögulegs framboðs af fasteignum sem nýst geta til þessarar starfsemi en rekstur fasteignar er langstærsti kostnaðarliðurinn í rekstri sem þessum. Af þeim gögnum sem eftirlitið hefur undir höndum varðandi atvinnuhúsnæði verður ekki annað séð en að nokkuð sé um fasteignir sem nýta mætti undir þá starfsemi sem hér um ræðir, sbr. fyrri umfjöllun.

Líkt og áður segir hafa Geymslur 24 sem er annar samrunaaðila (Securitas) nýverið komið á fót leigustarfssemi í húsnæði Smáragarðs ehf. að Skemmuvegi 4 í Kópavogi. Fyrirtækið hefur að beiðni Samkeppniseftirlitsins gert nokkuð ítarlega grein fyrir því hver kostnaðurinn var við að standsetja fasteignina til þeirrar starfsemi sem áformuð er. Í þessu tilviki var að sögn samrunaaðila ákveðið að standsetja húsnæðið með þeim hætti að unnt væri að veita hágæða geymsluþjónustu. Að sögn samrunaaðila væri auðveldlega unnt að höfða til annars konar viðskiptamannahóps með því að standsetja fasteignirnar með ódýrari hætti. Ekki er að sjá, miðað við framlögð gögn þessa máls, að kostnaður við að koma upp starfssemi sem þessari sé verulegur t.a.m. samanborið við þá veltu sem ætla má að verði af starfseminni.

Aðgangshindranir geta í vissum tilvikum verið fólgnar í lagalegum eða opinberum hindrunum en ekki er slíku að dreifa í þessu máli. Samrunaaðilar telja að samkeppnislegt aðhald sé að finna í framboði af ýmis konar staðgöngubjónustu. Í því sambandi nefna þeir að í boði sé geymslupláss þar sem búslóðir séu geymdar í gámum og vörubrettum, til dæmis á vöruhótelum. Jafnframt telja þeir fólgið samkeppnisaðhald í útleigu á minna iðnaðarhúsnæði sem þeir halda fram að oft sé nýtt sem geymsluhúsnæði. Samkeppniseftirlitið getur upp að vissu marki tekið undir þessi sjónarmið samrunaaðila og fallist á það að í framangreindu sé fólgið nokkurt samkeppnislegt aðhald.



Í leiðbeiningum ESB varðandi mat á láréttum samrunum¹ kemur fram að möguleikinn á því að koma inná markað eða vísbendingar um að slíkt hafi gerst séu mikilvægar við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna. Þannig segir í leiðbeiningunum:

„When entering a market is sufficiently easy, a merger is unlikely to pose any significant anti-competitive risk. Therefore, entry analysis constitutes an important element of the overall competitive assessment. For entry to be considered a sufficient competitive constraint on the merging parties, it must be shown to be likely, timely and sufficient to deter or defeat any potential anti-competitive effects of the merger.“

Í þessu máli telur eftirlitið nauðsynlegt að líta til þess að ekki eru vísbendingar um að miklar aðgangshindranir séu að markaðnum. Markaðurinn er ungur og hefur verið í þróun sl. 10 ár með inngöngu og útgöngu margra aðila sem útfært hafa þjónustu sína á mismunandi hátt. Á meðal aðila sem komið hafa inná markaðinn nýverið eru Aðalgeymslur og Geymslurtilleigu, ásamt öðrum samrunaaðila. Viðskiptavinir á þessum markaði eru almennt í góðri samningsstöðu gagnvart viðsemjendum sínum og um er að ræða tiltölulega ósérhæfða þjónustu með tiltölulega lágar aðgangshindranir og því að öðru jöfnu minni líkur á því að markaðsaðilar nái að öðlast markaðsstyrk (e. *market power*). Við mat á aðgangshindrunum skiptir *sokkinn kostnaður* jafnframt miklu máli. Í hagfræði merkir hugtakið sokkinn kostnaður þann kostnað sem er óafturkræfur við þátttöku í tilteknu verkefni, þ.e.a.s. kostnaður sem ekki fæst endurgoldinn sé hætt við verkefnið. Í þessu tilviki er mögulegt að veita samkeppnislegt aðhald án þess að leggja út í verulegan óafturkræfan kostnað, þ.e. *sokkin kostnað*. Jafnframt er unnt að nýta ýmis konar fasteignir til þessarar starfsemi, þannig eru ódýrari eignir á jaðarsvæðum oft nýttar undir starfsemi sem þessa.

Sameinað fyrirtæki verður vissulega stærsti aðilinn á markaðnum en við viðskiptin mun samþjöppun á markaðnum lítillega aukast. Keppinautar samrunaaðila hafa haldið því fram að markaðshlutdeild þeirra verði það há að það feli í sér markaðsráðandi stöðu. Við mat á því hvort að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þá skipta fleiri atriði en markaðshlutdeild máli, s.s. aðgangshindranir að markaðnum og mögulegar staðgönguvörur eða þjónusta. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild samrunaaðila á skilgreindum markaði málsins verði töluverð í kjölfar samrunans leiða önnur atriði til þess að markaðsráðandi staða er ekki að myndast, s.s. auðvelt aðgengi að markaðnum, möguleikar á staðgönguþjónustu, skýr merki um inngöngu nýrra aðila á markaðinn sl. misseri og annarra gagna málsins, sbr. fyrri umfjöllun.

Að undangenginni rannsókn, er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til að ætla að samruninn hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga þannig að nægjanlegar forsendur séu fyrir íhlutun í umræddan samruna. Með hliðsjón af öllu framangreindu telur eftirlitið því ekki forsendur standa til íhlutunar í þessu máli.

¹ Sjá *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, OJ C 31, 5.2.2014



Ákvörðunarorð:

„Kaup Securitas hf. á Geymslum ehf. felur í sér samruna. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur standa til íhlutunar í þessu máli.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson