



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Reykjavík, 27. mars 2017

Ákvörðun nr. 12/2017

Kaup Almenna leigufélagsins ehf. á BK eignum ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi dags. 9. janúar 2017, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Almenna leigufélagsins ehf. á BK eignum ehf. 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. Með samrunaskrá vantaði þó tiltekin gögn og var Almenna leigufélaginu tilkynnt þar um með bréfi þann 11. janúar. Degi síðar voru umrædd gögn lögð fram og var Almenna leigufélaginu tilkynnt um að samrunaskrá vegna samrunans væri fullnægjandi og að frestir eftirlitsins til að rannsaka samrunann hefðu byrjað að líða þann 13. janúar 2017.

Samhliða því að Samkeppniseftirlitið gerði samrunaaðilum kunnugt um að samrunaskráin teldist fullnægjandi óskaði eftirlitið eftir upplýsingum á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Var óskað eftir ítarlegum upplýsingum um aðra starfsemi sem Gamma kemur að sem á, rekur eða leigir út fasteignir á Íslandi.¹ Með bréfi dags. 18. janúar bárust eftirlitinu umræddar upplýsingar.

Samkeppniseftirlitið gaf ýmsum aðilum færi á að koma fram með sjónarmið sín varðandi áhrif samrunans á samkeppni. Fékk eftirlitið fram sjónarmið frá þó nokkrum aðilum og verður nánar vikið að þeim eftir því sem ástæða þykir til. Samrunaaðilar fengu jafnframt færi á því að leggja fram frekari sjónarmið á fundum og símleiðis.

Með bréfi dags. 8. febrúar sl. tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að ástæða væri til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d samkeppnislaga.

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 tekur yfir annað fyrirtæki eða

¹ Gamma er fjármálafyrirtæki sem stýrir sjóð sem á Almenna leigufélagð, nánar verður vikið að aðkomu Gamma að félaginu síðar í ákvörðuninni.



kaupir eignir þess. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Almenna leigufélagsins á BK eignum felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Almenna leigufélagið er félag sem hefur með höndum eignarhald og útleigu á íbúðarhúsnæði. Þau viðskipti sem hér eiga sér stað fela í sér kaup Almenna leigufélagsins á BK eignum. Almenna leigufélagið er í eigu Almenna leigufélagsins eignarhaldssjóðs sem er fagfjárfestasjóður í rekstri hjá fjármálafyrirtækinu Gamma.² Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 35/2016, *Kaup Almenna leigufélagsins ehf. á Leigufélaginu Kletti ehf.*, er fjallað um stjórnskipan leigufélagsins og aðkomu Gamma að fyrirtækinu. Þar kom m.a. fram að á annan tug aðila eru hlutdeildarskírteinishafar í Almenna leigufélaginu eignarhaldssjóði. Eftir að þessi viðskipti eru um garð gengin verða rúmlega 1.400 íbúðir á leigumarkaði undir yferráðum sjóða á vegum Gamma. Þar af um 1.300 íbúðir í Almenna leigufélaginu. Fyrir viðskiptin voru rúmlega 1.100 íbúðir í rekstri sjóða á vegum Gamma, þar af eru um 720 á höfuðborgarsvæðinu og um 120 á Reykjanesi.³ Íbúðir í rekstri sjóða á vegum Gamma á höfuðborgarsvæðinu eru dreifðar víðsvegar um það en um helmingur eignasafnsins er á vestanverðu höfuðborgarsvæðinu, en þar eiga BK eignir nær engar fasteignir.⁴

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 35/2016 kom fram að sjóðir í rekstri fjármálafyrirtækja væru alla jafna taldir vera undir yferráðum viðkomandi fjármálafyrirtækis í skilningi samkeppnislaga.⁵ Í ákvörðun 35/2016 segir einnig:

„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 Auðar 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

² Nánari upplýsingar um starfsemi Gamma má finna á heimasíðu fyrirtækisins, www.gamma.is

³ Gamma kemur jafnframt að ýmsum fasteigna þróunarverkefnum, s.s. byggingarframkvæmdum og lóðum.

⁴ Með þessu er átt við póstnúmer 101-108.

⁵ Vísað var til mgr. 15 í tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 10. júlí 2007 (COMMISSION CONSOLIDATED JURISDICTIONAL NOTICE under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings): „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.“



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 yfirráð fjármálafyrirtækisins á fyrirtækjum sem eru í eigu slíkra sjóða.

Á grundvelli þess að fjárfestingarfyrirtæki geta farið með yfirráð 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 yfirráð 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.

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

Í samrunatilkynningu í þessu máli er aðeins vísað til þeirra sjónarmiða sem Almenna leigufélagið setti fram í tengslum við meðferð á því máli sem leiddi til ákvörðunar nr. 35/2016. Koma því ekki fram nein ný sjónarmið til stuðnings því að sérstök sjónarmið eigi við um tengsl Gamma við sjóði í rekstri félagsins. Til viðbótar blasir á engan hátt við að hér sé um ræða undantekningartilvik þar sem sjóðir teljast ekki vera undir yfirráðum viðkomandi fjármálafyrirtækis. Geta þannig staðið full rök til þess að Gamma sé með yfirráð yfir öllum sjóðum sem eru í rekstri fyrirtækisins. Þetta mál er þó þannig vaxið að ekki er þörf á því, frekar en í ákvörðun nr. 35/2016, að slá því föstu í þessu máli hvort Gamma fari með yfirráð yfir Almenna leigufélaginu

BK eignir er fasteignafélag sem á og rekur fasteignir aðallega á landsbyggðinni en eignir fyrirtækisins eru að mestu leyti staðsettar á Suðurnesjum þar sem fyrirtækið á 215 íbúðir. Jafnframt á félagið 80 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu og 47 á Akranesi og 18 íbúðir samanlagt á öðrum svæðum á landinu. Fasteignir fyrirtækisins á höfuðborgarsvæðinu eru fyrst og fremst í efri byggðum Reykjavíkur og í Kraganum. Fyrirtækið er sagt vera í tiltölulega dreifðri eigu ýmissa einkafjárfesta.

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 leiguíbúðum geti félagið sýnt sveigjanleika og komið til móts við þarfir leigjenda eftir því sem fjölskylduhagir breytast.

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 markaði.

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 sig og e.a. fjölskyldu sína. 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 þjónustumarkaði 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 viðgagast á hinum almenna leigumarkaði.*”

Við markaðsskilgreiningar er m.a. litið til fyrri úrlausna samkeppnisyrvalda og e.a. til úrlausna samkeppnisyrvalda í Evrópu. Er þetta einungis í annað skiptið sem mál á þessum markaði kemur til kasta Samkeppniseftirlitsins. Því telur eftirlitið gagnlegt að líta til framkvæmdar í sambærilegum málum hjá öðrum samkeppnisyrvöldum í Evrópu. 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.

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.2825 *Fortis AG SA / Bernheim-Comofi SA* kom fram að fasteignir á leigumarkaði séu sérstakur markaður. Ennfremur hefur markaðurinn verið greindur enn frekar niður, þannig hefur verið litið á íbúðir með tiltekna eiginleika sem sérstakan samkeppnismarkað. Í þessu efni hafa dýrar íbúðir annars vegar og ódýrar hins vegar verið taldar tilheyra sitthvorum samkeppnismarkaðnum svo dæmi sé tekið.⁶ Þá eru þónokkur dæmi þess að markaðurinn hafi verið skilgreindur eftir því hvar í virðiskeðjunni starfsemi fyrirtækjanna er. Þannig hefur fjármögnun á

⁶ Dæmi um þetta er t.d. ákvarðanir hollenskra samkeppnisyrvalda nr. 6301/8 og 4173/200.



Íbúðarhúsnæði og stjórnun og rekstur leigueigna t.d. verið skilgreindir sem sérstakir samkeppnismarkaðir.⁷

Af hálfu samrunaaðila hefur fram komið að mikill meirihluti íbúða sem í boði eru á leigumarkaðnum séu í eigu einstaklinga og minni fjárfesta. Þannig er það afstaða þeirra að stór sérhæfð leigufélög séu aðeins með lítinn hluta af skilgreindum markaði þessa máls. Hefur rannsókn eftirlitsins jafnframt leitt það í ljós að leigumarkaður á Íslandi hefur í sögulegu samhengi verið fremur smár, lítt þróaður og hafa stór sérhæfð leigufélög ekki verið teljandi hluti af markaðnum.⁸ Undanfarin ár hefur stærri leigufélögum þó vaxið fiskur um hrygg. Þannig hafa t.a.m. leigufélög í rekstri fjármála fyrirtækisins Gamma stækkað verulega undangengin ár og eru eftir samrunann eins og áður segir með rúmlega 1.400 íbúðir á landinu öllu. Staðan á hinum almenna leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu er sú að Gamma er stærsta fyrirtækið og hefur stækkað verulega undangengin ár – jafnframt má segja að ekki sjái fyrir endann á stækkun félagsins. Af ummælum forsvarsmanna fyrirtækisins í fjölmiðlum undangengin misseri verður vart annað ráðið en að þeir hafi talið fasteignamarkaðinn á höfuðborgarsvæðinu hagstætt verðlagðan og væntingar þeirra stæðu til þess að fasteignaverð myndi hækka.⁹

Líkt og fram hefur komið snýr starfsemi Almenna leigufélagsins að fjárfestingum og útleigu á íbúðarhúsnæði. Leigumarkaðnum í heild sinni má skipta í tvo flokka. Annars vegar íbúðir sem leigðar eru á félagslegum grunni og hins vegar leiga á íbúðarhúsnæði á hinum almenna markaði. Undir fyrrnefnda flokkinn er einungis um að ræða íbúðir sem í boði eru fyrir tiltekna þjóðfélagshópa. Er um að ræða öryrkja, námsmenn og fólk undir skilgreindum tekjumörkum o.fl. Er þetta óræk vísbending um að slíkar íbúðir tilheyri ekki sama markaði og íbúðir á almennum leigumarkaði enda hafa ekki allir einstaklingar jafnan aðgang að þeim. Samkeppniseftirlitið lítur því svo á að útleiga íbúða á almennum leigumarkaði tilheyri sérstökum samkeppnismarkaði sem mögulega megi skipta nánar eftir eiginleikum íbúðanna, s.s. staðsetningu og stærð.

Í samrunaskrá kemur fram að samrunaaðilar líta svo á að allir þeir sem bjóða íbúðir til útleigu á almennum markaði séu keppinautar félagsins. Í þessu efni benda þeir á að einstaklingar og minni fjárfestar séu samanlagt stærstu leigusalar landsins. Telja þeir íbúðir á leigumarkaði í eigu þessa hóps vera a.m.k. 11.500 á höfuðborgarsvæðinu öllu. Þessu til viðbótar telja þeir upp nokkur leigufélög sem hafa á sínum snærum allt frá 20 íbúðum.

Ljóst er að mati Samkeppniseftirlitsins að almenn leigufélög annars vegar og einstaklingar og minni einkafjárfestar hins vegar veita sömu þjónustu að því leyti að allir þessir aðilar bjóða íbúðarhúsnæði til leigu. Hins vegar er nokkur munur á á þjónustu þessara aðila. Af heimasíðu Almenna leigufélagsins að dæma er ljóst að fyrirtækið leggur mikla áherslu á það aukna öryggi sem þeir halda fram að sé fólgið í því að leigja af þeim

⁷ Markaðurinn fyrir stjórnun og reksturs leigueigna hefur verið skilgreindur af framkvæmdarstjórn ESB t.d. í ákvörðun nr. M.6400. Markaðurinn fyrir fjármögnun fasteigna hefur verið skilgreindur t.d. í ákvörðun nr. M.4860.

⁸ Með sérhæfðum leigufélögum er átt við félög sem almennt eru einkarekin og hafa það fyrst og fremst að markmiði að skila eigendum sínum hagnaði af fjárfestingum, rekstri og eignarhaldi á íbúðum.

⁹ Í þessu samhengi vísast t.d. til viðtals við Gísla Hauksson þáverandi forstjóra Gamma í Kjarnanum í mars 2014, sjá eftirfarandi hlekk. https://issuu.com/kjarninn/docs/2014_01_30. Jafnframt er hægt að vísa til glærukynningar vegna fyrirlesturs Sölva Blöndal starfsmanns fyrirtækisins en hún er aðgengileg á eftirfarandi slóð: https://notendur.hi.is/~ajonsson/kennsla2013/fimm_leidir.pdf



eignir samanborið við það að leigja eignir af minni aðilum. Þannig er því haldið fram að viðskiptavinir þeirra geti verið öruggir með búsetu sína á föstu raunverði í allt að þrjú ár. Þá hafi leigjendur og fjölskyldur þeirra jafnframt möguleika á því að skipta um eignir innan leigufélagsins eftir því sem fjölskylduhagir breytast. Í samrunaskrá er einnig fjallað um það öryggi og sveigjanleika sem félagið getur veitt leigjendum.

Hér ber einnig að líta til þess að fasteignasjóðir á vegum fjármálafyrirtækisins Gamma hafa vaxið verulega undangengin misseri. Þá má ennfremur teljast afar líklegt að fyrirtækið sé í kjörstöðu til að stækka sjóði á vegum fyrirtækisins enn frekar. Byggir það m.a. á því að ætla má að nokkur stærðarhagkvæmni hafi myndast í rekstri sjóðanna, s.s. í tengslum við viðhald, þróun og stjórnunarlega umsýslu fasteigna. Einnig hafi starfsmenn fyrirtækisins öðlast þekkingu sem gerir þeim kleift að skilja betur þarfir viðskiptavina, fjármögnun félagsins og fleiri atriði sem þýðingu hafa fyrir rekstur leigufélaga. Þá má ætla að sjóðirnir hafi greiðari aðgang að fjármögnun í gegnum viðskiptasambönd sín við banka, lífeyrissjóði og aðra fjársterka aðila. Þessi atriði kunna að skapa starfandi fasteignafélögum betri aðstöðu til að fjárfesta, reka og þróa íbúðarhúsnæði.¹⁰

Framangreint getur haft áhrif á eðli þeirrar þjónustu sem fasteignafélög veita. Stærri leigufélögin geta boðið mun meira úrval af húsnæði heldur en einstaklingar. Í tilvikum íbúðaleigufélaga gæti viðskiptavinur t.d. látið duga að fara á einn stað til að finna íbúð sem hentar honum í stað þess að þurfa mögulega að hafa samband við marga einyrkja. Dregur það úr leitarkostnaði og umstangi leigjenda. Úrvalið hjá leigufélaginu getur verið margskonar, t.d. eftir stærð, eftir svæðum, hvort íbúðin sé með útsýni, efstu hæð, með garði, o.s.frv. Þá geta sérhæfðu leigufélögin boðið upp á ýmsa þjónustu við leigjendur sem erfiðara er fyrir einyrkja að bjóða með hagkvæmum hætti.

Í ljósi framangreinds geta staðið rök til þess að þjónusta sérhæfðra leigufélaga sé svo frábrugðin þeirri þjónustu sem m.a. einyrkjar veita að þessir aðilar teljist ekki starfa á sama markaði.

Hvað þessi viðskipti sem hér um ræðir varðar er hins vegar er rétt að líta til tveggja atriða. Í fyrsta lagi að aukin samþjöppun á Suðurnesjum vegna samrunans er lítil þrátt fyrir að miðað væri við leiguíbúðir í eigu stórra sérhæfðra leigufélaga. Í öðru lagi að aukin samþjöppun á höfuðborgarsvæðinu er lítil auk þess að eignir samrunafélaganna þar eru að verulegu leyti staðsettar á mismunandi svæðum. Af hálfu samrunaaðila hefur komið fram að þeir telji að mikilvægustu eiginleikar leiguíbúða gagnvart leigutökum sé staðsetning, verð og stærð eignanna. Hefur eftirlitið ekki forsendur til að ætla annað en að þetta mat þeirra eigi við rök að styðjast. Að öðru jöfnu má því ætla að íbúðir sem staðsettar eru á mismunandi svæðum innan höfuðborgarsvæðisins séu í minni samkeppni en eignir sem eru á sama svæði.¹¹

Með vísan til framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé þörf á því að slá því föstu hvort skilgreina eigi þjónustumarkaðinn þrengra en leigu á íbúðum á almennum markaði.

¹⁰ Í þessu samhengi má nefna að Gamma kemur að fleiri sjóðum sem koma að fasteignamarkaði með einum eða öðrum hætti, s.s. Heild fasteignafélag og Upphaf fasteignafélag.

¹¹ Dæmi um þetta getur t.d. verið eign á tilteknu verðbili á tilteknu svæði.



Rétt er hins vegar að taka skýrt fram að verði frekari samþjöppun á þessu sviði viðskipta verður að öllum líkindum nauðsynlegt að taka afstöðu til framangreinds og meta þannig hvort leigufélög starfi á sérstökum samkeppnismarkaði.

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. Fram hefur komið að samrunaaðilar eru fyrst og fremst með starfsemi á annars vegar höfuðborgarsvæðinu og hins vegar á Suðurnesjum. Líta samrunaaðilar svo á að höfuðborgarsvæðið sé einn og óskiptur landfræðilegur markaður. Ennfremur telja þeir að öll Suðurnesin teljist sem einn og óskiptur markaður. Þá telja þeir ekki loku fyrir það skotið að þessir tveir markaðir séu einn og sami markaðurinn.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 35/2016, *Kaup Almenna leigufélagsins ehf. á Leigufélaginu Kletti ehf.*, taldi eftirlitið nægjanlega nákvæmt að skilgreina landfræðilegan markað þess máls sem höfuðborgarsvæðið allt. Byggir það m.a. á því að litið er á svæðið sem eitt og sama atvinnu- og búsetusvæðið.¹² Að svo stöddu telur eftirlitið ekki þörf á að víkja frá þeirri landfræðilegu skilgreiningu markaðarins. Rétt er þó að taka fram að frekari samþjöppun á þessum markaði er líkleg til að verða eftirlitinu tilefni til ítarlegri rannsókna, þ. á m. hvað skilgreiningu á landfræðilegum markaði varðar. Getur þá komið til skoðunar hvort einstök svæði innan höfuðborgarsvæðisins geti talist sérstakir samkeppnismarkaðir. Fyrir niðurstöðu þessa máls er þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess, en eins og áður greinir eru eignir samrunaaðila á höfuðborgarsvæðinu að verulegu leyti á sitt hvoru svæðinu innan þess.

Að sama skapi er í þessu máli unnt að líta á Suðurnesin sem annað og ótengt atvinnu- og búsetusvæði, að svo stöddu telur eftirlitið nægjanlega nákvæmt að afmarka landfræðilega markaðinn við þau öll.

IV.

Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans

Í samrunaskrá er að finna umfjöllun um helstu stærðir markaðarins þegar kemur að útleigu á íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er í aðalatriðum unnt að byggja á þessari umfjöllun samrunaaðila um leigumarkaðinn. Aðrar skýrslur, greiningar og gögn sem eftirlitið hefur undir höndum styðja í meginatriðum

¹² Markaðsskilgreiningar á markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu hafa m.a. byggt á þessari forsendu, sjá nánar umfjöllun í viðkomandi ákvörðunum sem aðgengilegar eru á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.



umfjöllun samrunaaðila.¹³ Þessi samruni mun fyrst og fremst hafa áhrif á markaðinn á Suðurnesjum, en rétt er þó að víkja að leigumarkaðnum á höfuðborgarsvæðinu.¹⁴

Í samrunaskrá kemur fram að samkvæmt Hagstofu Íslands hafi verið 84.069 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu árið 2016.¹⁵ Fram kemur í samrunaskrá að um 21% landsmanna búi í leiguhúsnæði og styðja gögn frá óháðum aðilum þá staðhæfingu þeirra.¹⁶ Skýrslur og opinber gögn sýna að færri einstaklingar búa að meðaltali í leiguíbúð samanborið við þá sem búa í eigin húsnæði. Því má leiða líkum að því að leiguíbúðir séu fleiri en 21% af heildarfjölda íbúða. Að þessu virtu má ætla að leiguíbúðir á höfuðborgarsvæðinu séu að minnsta kosti 17.000. Af heildarframboði markaðarins er ljóst að talsverður hluti af leigueignum eru einungis í boði fyrir tiltekna þjóðfélagshópa og teljast því ekki hluti af almennum leigumarkaði. Gögn málsins benda til þess að fjöldi slíkra eigna sé um 4.000. Út frá því má áætla að a.m.k. 13.000 íbúðir séu á almennum leigumarkaði.

Í töflunni hér að neðan má finna samantekt um helstu stærðir markaðarins og umsvif samrunaaðila í samhengi við þær.

Tafla 1: Tölulegar upplýsingar um markaðinn fyrir útleigu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu.

	Fjöldi íbúða
Heildarfjöldi íbúða á höfuðborgarsvæðinu	84.000
Heildarfjöldi íbúða til útleigu	17.000+
Fjöldi íbúða fyrir tiltekna þjóðfélagshópa	4.000
Fjöldi íbúða á almennum leigumarkaði	13.000+
Fjöldi íbúða á almennum leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu í eigu fasteignafélaga	á 2.000
Fjöldi íbúða á almennum leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu í eigu einstaklinga	á 11.500 ¹⁷
Fjöldi íbúða í eigu rekstri sjóða á vegum Gamma á höfuðborgarsvæðinu	á [] ¹⁸
Fjöldi íbúða í eigu BK eigna á höfuðborgarsvæðinu	80

Samkeppniseftirlitið hefur aflað upplýsinga um stærstu leigufélögin sem starfa á höfuðborgarsvæðinu og hefur undir höndum upplýsingar um umsvif þeirra. Í töflu 2 má finna samantekt um þessi félög.

¹³ 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 nýútgefinnar skýrslu sem Capacent vann fyrir Reykjavíkurborg. Er hún aðgengileg á eftirfarandi hlekk: <https://capacent.is/greiningar/3978/pdf/>. Einnig má vísa til fylgirits Viðskiptablaðsins, *Fasteignir*, frá 20. október sl. Þá gaf Arion banki nýverið út skýrslu um íbúðamarkað undir yfirskriftinni *Húsnæðismarkaðurinn: Enn í leit að jafnvægi*, skýrslan er aðgengileg á heimasíðu bankans.

¹⁴ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 35/2016 var nokkuð ítarlega vikið að leigumarkaðnum á höfuðborgarsvæðinu.

¹⁵ Í samrunaskrá kemur fram að þetta byggi á talnaefni frá Velferðaráðuneytinu, í þessu efni er vísað á eftirfarandi vefslóð: <https://www.velferðarraduneyti.is/maelabord-husnaedismala/maelabord>

¹⁶ Sjá m.a. í gögnum sem vísað er til í tilvísun nr. 9, þá vísa samrunaaðilar til gagna frá hagstofu Íslands í þessu efni.

¹⁷ Áætlun samrunaaðila.

¹⁸ Upplýsingar í hornklofa eru felldar út vegna trúnaðar.



Leigusali	Markaðshlutdeild
Almenna leigufélagið	0-5%
Aðrir sjóðir í rekstri Gamma	0-5%
BK eignir	0-5%
SAMTALS SAMRUNAADILAR	5-10%
Heimavellir	0-5%
Leigufélag Búseta	0-5%
Leigugarðar	0-5%
Heimkynni	0-5%
Einstaklingar og minni leigufélög	60%+

Á töflu 2 má sjá að íbúðir í rekstri sjóða í stýringu hjá fjármálafyrirtækinu Gamma eru stærsti einstaki leigusalinn á almennum markaði fyrir íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Eftir samrunann eru sjóðir á vegum Gamma með [] íbúðir á markaðnum en heildarframboð frá stórum sérhæfðum leigufyrirtækjum er um 2.000 eignir.²⁰ Er því haldið fram að a.m.k. 11.500 íbúðir á almennum leigumarkaði séu í eigu einstaklinga og af gögnum málsins að dæma getur eftirlitið fallist á að tölur í töflum 1 og 2 hér að ofan séu nokkuð nærri lagi.

Fasteignamarkaðurinn á Suðurnesjum var í mikilli uppbyggingu fyrir hrún. Líklega var bærinn það sveitarfélag þar sem hlutfallslega mesta aukning var í framboði íbúða á árunum fyrir hrún.²¹ Skýringa á þessari miklu aukningu framboðs má finna annars vegar í því að bandaríski herinn fór á brott og skildi eftir sig fjölda íbúða. Jafnframt voru nýbyggingar á svæðinu með mesta móti og leit fjöldi nýrra íbúða á svæðinu dagsins ljós. Í kjölfar hrunsins lenti atvinnulíf svæðisins í miklum hremmingum og þegar mest lét þá var atvinnuleysi þar um 15%.²² Varð þetta því til þess að kaupmáttur almennings snarminnkaði og fasteignaverð hríðfjéll. Hefur atvinnulíf á svæðinu nú tekið við sér og atvinnuleysi dregist verulega saman og kaupmáttur aukist á ný. Þá hefur verið undið ofan af hremmingum fasteignamarkaðarins og er mikið af þeim eignum sem byggðar voru nú í eigu leigufélaga eftir að fjármálastofnanir höfðu tekið þær yfir í kjölfar hrunsins.²³

Þessir atburðir hafa því orðið þess valdandi að leigumarkaðurinn er hlutfallslega mun stærri í Reykjanesbæ samanborið við annars staðar á landinu. Þá er samsetning á leigusölum frábrugðin því sem þekkist t.a.m. á höfuðborgarsvæðinu. Stærsti hlutinn af framboði leigumarkaðarins er í eigu leigufélaga eða á bilinu 70-80%.²⁴ Eins og fram hefur komið er mikill meirihluti fasteigna á leigumarkaði á höfuðborgarsvæðinu í eigu einstaklinga eða minni einkafjárfesta. Samþjöppun í þessari atvinnustarfssemi í

¹⁹ Við útreikning hlutfalla í töflunni eru eignir einstaklinga og minni einkafjárfesta teknar með, en eins og áður greinir getur í síðari málum komið til álita að skilgreina markaðinn þrengra. Hækkar þá hlutdeild almennu leigufélaganna að tiltölu, þ. á m. samrunaaðila.

²⁰ Leigufyrirtækin sem vísað er til að ofan er ekki tæmandi listi yfir leigufyrirtæki í Reykjavík.

²¹ Nefna má að íbúðafjöldi í Njarðvík jókst um u.þ.b. 2000 íbúa frá 2004-2008.

²² Sjá m.a. í áfangaskýrslu samstarfshóps á Suðurnesjum á heimasíðu Velferðarráðuneytisins á eftirfarandi hlekk: https://www.velferdarraduneyti.is/media/velferdarvakt09/30062011_Afangaskýrsla_Sudurnes.pdf

²³ Af fréttáflutningi Víkurfrétt að dæma verður ekki betur séð en að nokkuð líf hafi færst í markaðinn á svæðinu: sjá eftirfarandi hlekk: <http://www.vf.is/heilsuhornid/fasteignamarkadurinn-i-bloma/70107>

²⁴ Byggt á tölum frá samrunaaðilum.



Reykjanesbæ er því talsvert meiri, en tvö leigufélög eru stærst á svæðinu með um helmingshlutdeild í markaðnum. Þar á eftir koma samrunaaðilar sem koma til með að hafa [10-20%]²⁵ hlutdeild eftir að samruninn er um garð genginn.

Þær eignir sem Almenna leigufélagið kemur til með að taka yfir í kjölfar þessa samruna eru fyrst og fremst eignir sem staðsettar eru á Suðurnesjum. Líkt og fram hefur komið á Almenna leigufélagið fyrir samrunann [] eignir á svæðinu. Þá á E-fasteignafélag [] eignir á svæðinu en sjóður í rekstri fjármálafyrirtækisins Gamma á 85% í því félagi. Eru því sjóðir í rekstri Gamma með allt að [] eignir á svæðinu fyrir samrunann. BK eignir eru hins vegar með [] eignir á svæðinu. Í samrunaskrá kemur fram að um 22.000 íbúar búi á Suðurnesjum, og að stærð leigumarkaðarins sé um 3.000 íbúðir.²⁶

Rétt er að skoða umsvif samrunaaðila samanborið við heildarstærð hins skilgreinda markaðar. Í töflu 3 má finna samantekt um þetta atriði.

Tafla 3: Tölulegar upplýsingar um markaðinn fyrir útleigu íbúðarhúsnæðis á Suðurnesjum.

	Fjöldi
Heildarfjöldi íbúða á Reykjanesi	10.000
Heildarfjöldi íbúða til útleigu	3.000
Fjöldi íbúða fyrir tiltekna samfélagshópa	500
Fjöldi íbúða á almennum leigumarkaði	2.500+
Fjöldi íbúða á almennum leigumarkaði á Suðurnesjum í eigu fasteignafélaga	2.000
Fjöldi íbúða á almennum leigumarkaði á Suðurnesjum í eigu einstaklinga	500
Fjöld íbúða í eigu Almenna leigufélagsins á Suðurnesjum	[]
Fjöldi íbúða í eigu E-Fasteignafélags	[]
Fjöldi íbúða í eigu BK eigna á Suðurnesjum	[]

Í samrunaskrá er einnig að finna yfirlit yfir helstu fyrirtæki sem stunda útleigu á íbúðarhúsnæði á svæðinu. Eftirlitið hefur yfirfarið gögnin og telur að yfirlitið ætti að veita nokkuð rétta mynd af markaðinum. Í töflu 4 má finna yfirlit yfir stærstu aðilana sem stunda útleigu á atvinnuhúsnæði á Suðurnesjum.

²⁵ Upplýsingar um markaðshlutdeild eru birtar á tilteknu bili vegna trúnaðarsjónarmiða.

²⁶ Samkeppniseftirlitið telur unnt að byggja á þessari tölum frá samrunaaðilum, eru þær í meginatriðum í samræmi við opinber gögn. Þá hefur bæjarstjórn Reykjanesbæjar yfirfarið gögnin og telur að þær sé nærrí lagi, að því undanskildu að fasteignir í eigu bæjarins eru ekki hluti af markaðnum. Í töflu 4 hafa þær eignir því verið undanskildar.



Tafla 4: Yfirlit yfir helstu aðila sem leigja út íbúðarhúsnæði á almennum markaði á Suðurnesjum.²⁷

Leigusali	Markaðshlutdeild
Almenna leigufélagið	0-5%
E-fasteignafélag	0-5%
BK eignir	5-10%
SAMTALS samrunaaðilar	10-20%
Heimavellir	20-30%
Ásbrú	10-20%
Íbúðalánasjóður	0-5%
Leigufélag búmanna	0-5%
Minni aðilar með 5-20 eignir²⁸	0-5%
Íbúðir í eigu einstaklinga²⁹	20-30%

Samruni þessa máls mun því hafa það í för með sér að samanlagt verða um [] íbúðir í eigu sjóða í rekstri Gamma. Markaðshlutdeild sjóða í rekstri fyrirtækisins verður því [10-20%] miðað við framangreinda töflu.

Af töflunni að ofan má sjá að samþjöppun er meiri á Suðurnesjum samanborið við höfuðborgarsvæðið og er orðin umtalsverð. Heimavellir er stærst með [20-30]% hlutdeild, Ásbrú næststærst með [10-20%] hlutdeild og samrunaaðilar þriðji stærsti aðilinn á markaðnum með [10-20%] hlutdeild.

Hlutdeildin væri enn hærri ef markaðurinn væri skilgreindur þrengra, sbr. umfjöllun í kafla III.1 hér að framan.

Við rannsókn málsins átti Samkeppniseftirlitið samskipti við fulltrúa Reykjanesbæjar. Var eftirlitið upplýst um að bærinn gerði ekki athugasemdir við samruna þessa máls.

V.

Niðurstaða

Í þessari ákvörðun er metið hvort tilefni sé til íhlutunar í þessi viðskipti á grundvelli samrunaákvæða samkeppislaga. Telur eftirlitið ekki forsendur til þess íhlutunar í samruna þessum samandregið eru helstu orsakir þeirrar niðurstöðu:

- Íbúðir í eigu BK eigna á höfuðborgarsvæðinu eru að verulegu leyti í öðrum hverfum en íbúðir í eigu fasteignasjóða á vegum Gamma.
- Íbúðir í eigu BK eigna og Almenna leigufélagsins eru því í minni samkeppni um leigjendur samanborið við það ef þeir væru á sömu svæðum höfuðborgarsvæðisins.
- Á Suðurnesjum eru tvö fasteignafélög stærri en samrunaaðilar og er hlutdeild þeirra á markaðnum á bilinu [10-20%].

²⁷ Við útreikning hlutfalla í töflunni eru eignir einstaklinga og minni einkafjárfesta teknar með, en eins og áður greinir getur í síðari málum komið til álita að skilgreina markaðinn þrengra. Hækkar þá hlutdeild almennu leigufélaganna að tiltölu, þ. á m. samrunaaðila.

²⁸ Í samrunaskrá kemur fram að þessi tala sé áætlun BK eigna.

²⁹ Áætlun samrunaaðila.



- Aukning samþjöppunnar á Suðurnesjum er undir þeim mörkum sem alla jafna eru talin skapa tilefni til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga skv. viðmiðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.³⁰

Að svo stöddu telur eftirlitið að ekki sé tilefni til þess að skera úr um hvort að sérhæfð leigufélag séu á sérstökum samkeppnismarkaði. Ljóst er að samþjöppun vegna þessa máls er óveruleg og yrði niðurstaða málsins óbreytt jafnvel þótt íbúðir í eigu sérhæfðra leigufélaga væru taldar tilheyra sérstökum samkeppnismarkaði. Í þessu samhengi er rétt að líta til þess að eignasafn BK eigna á höfuðborgarsvæðinu eru einungis um 80 íbúðir. Þá hefur það jafnframt þýðingu að eignir í rekstri sjóða á vegum Gamma eru að verulegu leyti staðsettar á öðrum svæðum en eignir BK eigna. Þá eru í þessu máli ekki forsendur til þess að taka afstöðu til þess hvort skilgreina skuli markaðinn þrengra m.t.t. tegunda, staðsetninga eða leiguverðs eigna. Eðli málsins samkvæmt skapast ríkt tilefni til nákvæmari markaðsskilgreiningar verði frekari samþjöppun í þessari atvinnustarfsemi.

Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur til þess að aðhafast vegna samrunans..

IV. Ákvörðunarorð:

„Kaup Almenna Leigufélagsins hf. á BK eignum 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

³⁰ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins eru aðgengilegar í eftirfarandi hlekk: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN)