



Fimmtudagur, 9. júlí, 2020

Ákvörðun nr. 28/2020

Kaup Festi á verslun Super1 að Hallveigarstíg 1 Reykjavík

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með samrunaskrá, dags. 4. júní 2020, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um kaup Festi fasteigna ehf. á dagvöruverslun Ísborgar verslana ehf. að Hallveigarstíg 1 Reykjavík. Verslunin hefur verið rekin undir heitinu Super1. Festi fasteignir er dótturfélag Festi hf. sem á og rekur m.a. verslanir Krónunnar og N1 (hér eftir sameiginlega „Festi“). Hyggst Festi reka verslun undir merkjum Krónunnar í húsnæðinu.

Að mati eftirlitsins felur framangreindur gerningur í sér samruna sem er tilkynningarskyldur í skilningi 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005. Meðfylgjandi tilkynningunni var samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a samkeppnislaga og viðauka I við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum, með síðari breytingum. Eftirlitið mat þá skrá fullnægjandi í samræmi við ákvæði samkeppnislaga og reglur eftirlitsins um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum.

Samrunaaðilar settu fram rökstudda ósk um undanþágu, skv. 4. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, frá banni við framkvæmd samrunans. Samkeppniseftirlitið tók þá beiðni til skoðunar. Með bréfi, dags. 15. júní 2020 veitti eftirlitið samrunaaðilum undanþágu með þeim skilyrðum að rekstur verslunarinnar yrði óskertur á tímabilinu og að ekki yrði gripið til aðgerða sem gerðu það ómögulegt að vinda ofan af samrunanum kæmi til þess að það þyrfti að ógilda hann.¹ Ekki kom til þess að samrunaaðilar nýttu sér undanþáguna.

Við meðferð málsins leitaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða hagsmunaaðila vegna samrunans. Var birt frétt á vef eftirlitsins þann 15. júní 2020 þar sem óskað var athugasemda auk þess sem aðilum sem reka matvöruverslun í nágrenni Hallveigarstígs var veitt sérstakt færi á að koma að athugasemdum. Bárust tvær umsagnir vegna samrunans. Verður þeirra getið eftir því sem við á hér á eftir.

Um aðdraganda málsins

Aðdraganda þessa máls má rekja til þess að með sátt við Haga hf., dags. 11. september 2018, samþykkti Samkeppniseftirlitið samruna félagsins við Olíuverzlun Íslands hf. og DGV ehf., sbr. ákvörðun eftirlitsins [nr. 9/2019](#). Eitt af skilyrðum sáttarinnar var að Hagar myndu

¹ Sjá nánar frétt Samkeppniseftirlitsins frá 15. júní 2020 og fylgiskjöl, <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppniseftirlitid-veitir-festi-undanthaqu-vegna-kaupa-a-verslun-super1-ad-hallveigarstiq>.



selja frá sér tilteknar verslanir Bónuss á höfuðborgarsvæðinu. Kaupandi þeirra verslana var Ísborg ehf. móðurfélag Ísborgar verslana ehf. Vorið 2019 hóf fyrirtækið rekstur á þremur verslunum undir vörumerkinu Super1 sem áður voru Bónusverslanir, þ.e. á Smiðjuvegi í Kópavogi og Faxafeni og Hallveigarstíg í Reykjavík. Rekstur þeirra gekk ekki sem skyldi og hefur Ísborg þegar lokað verslunum á Smiðjuvegi og Faxafeni.

Í tengslum við yfirtöku á verslunum Haga undirgekkst Ísborg skilyrði með sátt við Samkeppniseftirlitið, dags. 29. nóvember 2018, sem ætlað var að tryggja rekstur umræddra lágvöruverðsverslana í tiltekinn lágmarkstíma. Var jafnframt kveðið á um það í sáttinni að ef eignirnar yrðu seldar til þriðja aðila á þessu tímabili þyrfti kaupandi þeirra að uppfylla sömu skyldur og samkvæmt sáttinni við Haga frá 11. september 2018.

Af þeim sökum eru kaup Festi á verslun Ísborgar að Hallveigarstíg ekki aðeins háð samrunaeftirliti samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga heldur jafnframt því að óháður kunnáttumaður og Samkeppniseftirlitið meti Festi sem hæfan kaupanda í samræmi við skilyrði framangreindra sáttta. Þar er m.a. kveðið á um kaupandi skuli teljast óháður Högum og reka lágvöruverðsverslun.

Óháður kunnáttumaður og Samkeppniseftirlitið lögðu mat á og töldu Festi hæfan kaupanda á grundvelli sáttar eftirlitsins og Ísborgar ehf., dags. 29. nóvember 2018, sbr. sátt eftirlitsins og Haga hf., dags. 11. september 2018.²

Framangreint bendir til þess að þau skilyrði sem sett voru með fyrrgreindri sátt við Haga, hafi ekki náð markmiði sínu til þessa. Í því ljósi er afar mikilvægt að í þeim tilfellum þar sem Ísborg verslanir selja rekstur, eða verslanir, til nýrra aðila þá uppfylli viðkomandi aðilar fyrrgreind skilyrði. Með því móti ná umrædd skilyrði tilgangi sínum að efla og verja samkeppni.

II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða það nái yferráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum Festi á rekstri dagvöruverslunar Ísborgar að Hallveigarstíg 1 Reykjavík felist samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Samrunaaðilar

Í samrunaskrá segir að Festi sé móðurfélag rekstrarfélaga á sviði smásölu. Stærsta félagið innan samstæðu Festi sé Krónan en Krónan reki rúmlega tuttugu dagvöruverslanir undir merkjunum Krónan, Kjarval og Kr. Þá reki félagið N1 um hundrað útsölastaði á fljótandi eldsneyti, auk beinnar þjónustu við sjávarútveg um allt land og flugrekstraraðila á Keflavíkurflugvelli og Reykjavíkurflugvelli auk fyrirtækjaverslana og þjónustuverkstæða. Festi eigi einnig félagið Elko sem flytji inn og selji raftæki hér á landi í eigin verslunum og á netinu. Festi eigi fasteignafélagið Festi fasteignir sem eigi ýmsar fasteignir aðallega á

² Sjá mat Samkeppniseftirlitsins á hæfi Festi sem kaupanda, https://www.samkeppni.is/media/frettir_efni/Mat-a-haefi-Festi-sem-kaupanda-15062020.pdf.



Suðvesturhorninu og Suðurlandi. Verslanir innan samstæðu Festi séu stærsti einstaki leigutaki Festi fasteigna. Einnig heyri til samstæðunnar félögin Nóatún og Festi þróun. Ein Nóatúnsverslun sé starfrækt á landinu. Festi þróun hanni stafrænar lausnir á sviði smásölu sem ætlað sé að efla samstæðu Festar til framtíðar. Loks reki félagið Bakkann vöruhótel sem staðsett sé við Sundahöfn og sé þurrvörlager hvaðan vörum sé dreift til verslana Festi.

Í samrunaskrá segir að Ísborg verslanir sé félag sem reki dagvöruverslunina Super1 að Hallveigarstíg 1 Reykjavík.

2. Markaðsskilgreiningar

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 landfræðilegum markaði.³

Samkeppniseftirlitið hefur rannsakað dagvörumarkaðinn í tengslum við rannsóknir fyrri mála, til dæmis vegna samruna N1 hf. og Festi hf., sbr. ákvörðun nr. 8/2019, samruna Haga hf. og Olíuverzlunar Íslands hf., sbr. ákvörðun nr. 9/2019, og kaup Samkaupa á verslunum Basko verslana ehf., sbr. ákvarðanir nr. 28/2018 og 14/2019.⁴ Þar var dagvörumarkaðurinn skilgreindur með þeim hætti að hann fæli í sér stórmarkaði, lágvöruverðsverslanir, þægindaverslanir og aðrar minni dagvöruverslanir („kaupmaðurinn á horninu“). Í ljósi þess hve mikið samkeppnislegt aðhald hefðbundnar dagvöruverslanir veita eldsneytisstöðvum taldi Samkeppniseftirlitið hins vegar rétt að horfa á dagvörusölu eldsneytisstöðva samhliða veltu hefðbundinna dagvöruverslana við mat á samkeppnislegum áhrifum samrunanna þó hefðbundnar dagvöruverslanir yrðu eftir sem áður skilgreindar sem sérstakur markaður.

Af hálfu samrunaaðila er vísað til þessara sjónarmiða í samrunaskrá. Er það mat samrunaaðila að ekki sé ástæða til þess að ætla að dagvörusala á eldsneytisstöðvum skipti miklu máli fyrir samkeppni hvað samrunann varði sérstaklega. Telur Festi það í samræmi við aðferðafræði Samkeppniseftirlitsins almennt en einnig beri að líta til þess að ólíklegt sé að eldsneytisstöðvar hafi umtalsverð áhrif á samkeppni á því svæði sem um er að ræða. Næstu eldsneytisstöðvar við verslun Super1 séu afgangslur Olís við Skúlagötu og Ánanaust. Næstu afgangslur N1 séu við Ægissíðu og Hringbraut en mögulegt sé að önnur eða báðar hætti starfsemi í núverandi mynd á næstu árum. Sterk rök hnígi að þeirri niðurstöðu að dagvörusala eldsneytisstöðva teljist ekki til markaðarins fyrir sölu á dagvöru almennt. Vöruframboð eldsneytisstöðva í dagvöru sé almennt takmarkað og áhersla á skyndibita, snakk og gosdrykki.

Í umsögn Samkaupa hf. frá 23. júní 2020 er byggt á því að sala á dagvöru á eldsneytisstöðvum eigi að tilheyra hinum hefðbundna dagvörumarkaði.

³ Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skilgreina markaðinn út frá fleiri víddum en vörunni eða þjónustunni sjálfri og hvar hún er seld, s.s. opnunartíma verslana eða á hvaða tíma þjónusta er veitt.

⁴ Sjá einnig ákvarðanir nr. 42/2019, *Kaup Skeljungu hf. á Basko ehf.* og nr. 8/2020, *Kaup Samkaupa hf. á rekstri dagvöruverslunar Kaupfélags Steingrímsfjarðar svf. á Hólmavík.*



Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekkert sem komið hefur fram sem bendir til þess að aðhald hefðbundinna dagvöruverslana gagnvart eldsneytisstöðvum hafi breyst frá fyrri ákvörðunum. Þá eru ekki vísbendingar um að það hafi áhrif á niðurstöðu málsins hvort velta af sölu dagvara á eldsneytisstöðvum sé meðtalin.

Í athugasemdum Haga hf. vegna samrunans frá 26. júní 2020 er þess óskað að Samkeppniseftirlitið taki endanlega afstöðu til þess hvort velta verslunar Costco í Garðabæ tilheyri dagvörumarkaðnum. Þar sem það hefur ekki þýðingu fyrir niðurstöðu málsins mun eftirlitið ekki taka áhrif Costco á markaðinn til nánari skoðunar í málinu.⁵

Í ljósi niðurstöðu þessa máls telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að fjalla nánar um skilgreiningar á vörumörkuðum málsins.

Landfræðilegir markaðir fyrir sölu á dagvöru hafa verið skilgreindir staðbundnir þar sem t.d. höfuðborgarsvæðið hefur verið skilgreint sem sérstakur markaður og eftir atvikum aðrir þéttbýliskjarnar og svæði á landinu, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2017, *Samruni Haga hf. og Lyfju hf.* og þær ákvarðanir sem vísað er til hér að framan.⁶

Í ljósi framangreinds er það því mat Samkeppniseftirlitsins að sá markaður sem mál þetta tekur til sé sala á dagvörum í dagvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu. Er það jafnframt í samræmi við mat samrunaaðila í samrunaskrá. Í samkeppnismatinu á dagvörumarkaðnum hér í framhaldinu verða staðbundin áhrif einnig skoðuð sérstaklega.

3. Áhrif samrunans á samkeppni

Í þessum kafla eru tekin til skoðunar áhrif samrunans á samkeppni út frá ákvæðum samkeppnislaga um samruna. Því þarf að taka til skoðunar hvort samruni þessara fyrirtækja hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreinda markaði málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga.

3.1. Sjónarmið samrunaaðila

Í samrunaskrá segir að það sé mat samrunaaðila að samruninn raski ekki samkeppni á þeim markaði sem málið varði. Þrátt fyrir að um sé að ræða láréttan samruna þá sé markaðshlutdeild Super1 lág og markaðshlutdeild Festi í dagvörusölu á höfuðborgarsvæðinu ekki það há að ástæða sé til þess að ætla að samruninn raski samkeppni í skilningi 17. gr. c samkeppnislaga. Félögin búi við mikla samkeppni á þeim mörkuðum sem þau starfi á. Á dagvörumarkaði hafi verslanir Haga um árabil verið í yfirburðastöðu gagnvart öðrum smásölum og Samkeppniseftirlitið margoft komist að þeirri niðurstöðu að Hagar séu markaðsráðandi fyrirtæki, síðast í ákvörðun eftirlitsins nr. 9/2019.

3.2. Umsagnir hagsmunaaðila o.fl.

Líkt og áður sagði bárust Samkeppniseftirlitinu tvær umsagnir vegna samrunans. Annars vegar frá Samkaupum sem reka m.a. verslanirnar Nettó, Krambúðina og Iceland og hins vegar Högum sem reka m.a. verslanirnar Bónus og Hagkaup. Í umsögn Haga eru ekki

⁵ Varðandi stöðu verslunar Costco og áhrif hennar á dagvörumarkaðinn vísast til framangreindra ákvarðana nr. 8 og 9/2019.

⁶ Byggt hefur verið á sömu skilgreiningu og nálgun í fyrri málum, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 2/2009 og skýrslur Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012 og 1/2015 þar sem fjallað var um samkeppni á dagvörumarkaðnum.



gerðar efnislegar athugasemdir við samrunann, sbr. þó framangreind sjónarmið um áhrif Costco á markaðnum.

Í umsögn Samkaupa er á því byggt að hafna beri samrunanum vegna áhrifa hans á samkeppni. Samkaup telji fráleitt að miða við markaðshlutdeild eins og hún var fyrir meira en fjórum og fimm árum, líkt og í samrunaskrá, enda hafi átt sér stað mikil samþjöppun á dagvörumarkaði á síðustu misserum, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu. Samkaup telji breytingar undanfarinna ára, t.a.m. með samruna Haga og Olíuverzlunar Íslands, hafa haft og muni hafa mjög neikvæð áhrif á samkeppni á dagvörumarkaðnum og að áhrifin aukist enn verði Festi leyft að kaupa verslun Super1 við Hallveigarstíg, en frumútreikningar sýni að HHI stuðullinn geti hækkað um meira en 200 stig ef landfræðilegur markaður sé miðaður við Vesturbæinn.

Samkaup vísa jafnframt til þess að Festi hafi ekki uppfyllt skyldur sínar skv. sátt fyrirtækisins við Samkeppniseftirlitið frá 30. júlí 2018 um að selja dagvöruverslun félagsins á Suðurlandi. Auk þess gera Samkaup athugasemd við það mat Samkeppniseftirlitsins að Festi hafi uppfyllt kröfur sáttarinnar við Ísborg um hæfi kaupenda. Í því samhengi vísa Samkaup til þess að það sé mat fyrirtækisins að Festi hafi ekki uppfyllt skilyrði sáttarinnar um óhæði gagnvart Högum vegna eignatengsla á milli fyrirtækjanna en sömu hluthafar eigi umtalsverða eignarhluti í báðum félögum. Samkaup vísa einnig til þess að ákvæði sáttarinnar um að viðskiptin leiði ekki til nýrra samkeppnislegra vandamála séu ekki heldur uppfyllt, sbr. fyrri sjónarmið.

Samkeppniseftirlitið sendi framangreindar umsagnir til samrunaaðila 24. og 26. júní 2020. Í athugasemdum Festi frá 29. júní 2020 kemur fram að fyrirtækið telji ekki ástæðu til að gera verulegar athugasemdir við framkomin sjónarmið. Hvað varði sjónarmið Samkaupa megi taka fram að þær eldsneytisstöðvar sem vísað sé til selji óverulegt magn af dagvöru og sé þess varla að vænta að þær veiti verulegt samkeppnislegt aðhald. Tvær af þeim eldsneytisstöðvum sem nefndar séu (þ.e. Ægissíða og Hringbraut) verði sennilega færðar á næstu árum en viðræður hafi staðið yfir um það við borgaryfirvöld. Þá verði að líta til þess að sé lítið á svo stóran radíus sem Samkaup geri þá bætist við fjöldi verslana sem séu í samkeppni við Festi og Super1. Engir útreikningar séu lagðir fram varðandi HHI stuðla og því engin leið fyrir Festi að taka afstöðu til þeirra. Auk þess sé vísað til annarra samruna en þess sem til umfjöllunar er hvað HHI stuðlana varði. Festi telji næsta vísit að breyting á HHI stuðli við kaup félagsins á verslun Super1 sé lítil.

3.3. Mat Samkeppniseftirlitsins

Líkt fjallað er um hér að framan er aðdragandi þessa máls sá að Hagar skuldbundu sig til að selja frá sér þrjár dagvöruverslanir á höfuðborgarsvæðinu í tengslum við samruna félagsins og Olíuverzlunar Íslands. Ísborg ehf. keypti viðkomandi eignir, þ. á m. verslunina að Hallveigarstíg 1. Rekstur verslananna gekk ekki sem skyldi og hefur Ísborg nú þegar lokað tveimur verslunum og selt verslunina að Hallveigarstíg til Festi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því ljóst að þau markmið sem stefnt var að með sáttinni við Haga með sölu dagvöruverslana hafa ekki náð fram að ganga.

Í þessu máli eru til skoðunar kaup Festi á framangreindri verslun og þarf því að leggja mat á möguleg áhrif þeirra á markað málsins. Samkeppniseftirlitið hefur reglulega aflað upplýsinga um rekstur og tekjur dagvöruverslana á Íslandi. Á markaðnum fyrir sölu



dagvöru í dagvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu á fyrri hluta árs 2019 var markaðshlutdeild Haga [45-50]%, hlutdeild Festi [25-30]%, hlutdeild Samkaupa [10-15]% og hlutdeild Super1 [...], eða minni en eitt prósent. Hlutdeild annarra minni aðila var [5-10]%. Væri velta Costco meðtalin yrði hlutdeild Haga [45-50]%, hlutdeild Festi [25-30]%, hlutdeild Samkaupa [10-15]%, hlutdeild Costco [5-10]% og hlutdeild Super1 [...], eða minni en eitt prósent. Hlutdeild annarra minni aðila væri [5-10]%. Rétt er að geta þess að á þessu tímabili rak Super1 þrjár verslanir en þó í mislangan tíma innan tímabilsins. Því kann hlutdeild Super1 að vera ofmetin. Af framangreindum upplýsingum er ljóst að samruninn mun ekki leiða til umtalsverðar styrkingar á stöðu Festi á dagvörumarkaðnum á höfuðborgarsvæðinu. Þá er breyting á samþjöppunarstuðlum vegna samrunans hverfandi og innan þeirra marka sem litið hefur verið til í evrópskum samkeppnisrétti.⁷

Þá telur Samkeppniseftirlitið jafnframt rétt að líta til staðbundinna samkeppnislegra áhrifa samrunans. Næstu verslanir við verslun Super1 að Hallveigarstíg eru verslun Krambúðarinnar á Skólavörðustíg, verslun Bónuss í Kjörgarði og 10-11 á Barónsstíg og Laugavegi 116. Næstu verslanir Festi eru Krónan í Nóatúni og við Fiskislóð. Auk þess rekur N1 þjónustustöðvar á Hringbraut og Ægissíðu. Þá eru nokkrar minni verslanir á svæðinu svo sem Pétursbúð, Kjöttborg og Hyalin auk verslunarinnar Kvosin sem rekin er af 10-11. Í ljósi þess að nokkur fjöldi annarra keppinauta er í næsta nágrenni og næstu verslanir Festi eru í talsverðri fjarlægð frá verslun Super1 að Hallveigarstíg er það mat eftirlitsins að áhrif samrunans á staðbundna samkeppni séu takmörkuð.

Hvað varðar sjónarmið Samkaupa um mat Samkeppniseftirlitsins á hæfi Festi sem kaupanda verslunarinnar skv. sátt eftirlitsins við Ísborg er það rétt að umtalsverð eignatengsl eru á milli helstu keppinauta á dagvörumarkaði, þ. á m. Festi og Haga. Eftirlitið hefur haft töluverðar áhyggjur af mögulegum áhrifum sameiginlegs eignarhalds sömu hluthafa í keppinautum. Bæði í ákvörðun vegna samruna Haga og Ólíuverzlunar Íslands og vegna samruna Festi og N1 tók Samkeppniseftirlitið þessi tengsl til ítarlegrar skoðunar og brást við þeim með skilyrðum sem ætlað er að auka sjálfstæði félaganna gagnvart eigendum sínum.⁸

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru aðstæður ekki með þeim hætti í þessu máli að tilefni sé til þess að grípa til íhlutunar vegna aukningar á áhrifum sameiginlegs eignarhalds í keppinautum. Byggir sú niðurstaða á því að sú samþjöppun sem á sér stað vegna samrunans er hverfandi og þar með jafnframt áhrif samrunans til aukningar á sameiginlegu eignarhaldi. Þá var einnig höfð hliðsjón af þeim skilyrðum sem þegar hvíla á félögunum vegna sameiginlegs eignarhalds.

III.

Niðurstaða

Í ljósi alls framangreinds verður að mati Samkeppniseftirlitsins ekki séð að samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist eða að samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Á grundvelli þess telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til að aðhafast frekar í málinu.

⁷ Sjá sem dæmi umfjöllun um samþjöppun og HHI stuðulinn á bls. 155-159 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. [9/2019](#).

⁸ Sjá kafla VI. í skilyrðum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. [8/2019](#) og kafla VII. í skilyrðum ákvörðunar eftirlitsins nr. [9/2019](#).



IV.

Ákvörðunarorð:

„Kaup Festi fasteigna ehf. á rekstri verslunar Ísborgar verslana ehf. að Hallveigarstíg 1 Reykjavík fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson