

Kaup Regins hf. og Haga hf. á hlutafé í Klasa ehf.

I. Málsmeðferð

1. Þann 10. desember 2021 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Regins hf. (hér eftir Reginn) og Haga hf. (hér eftir Hagar), á hlutafé í Klasa ehf. (hér eftir Klasi). Meðfylgjandi tilkynningunni var samrunaskrá í samræmi við 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og viðauka II við reglur nr. 1390/2020 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum. Með tölvupósti, dags. 23. desember 2022 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunaskráin hafi talist fullnægjandi. Þann 13. janúar 2022 var samrunaaðilum tilkynnt að eftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Taldi eftirlitið ástæðu til að rannsaka frekar áhrif samrunans á sterka stöðu Haga á dagvörumarkaði og áhrif komandi samstarfs við Regin og Klasa á þá stöðu.
2. Samkeppniseftirlitið tók samrunann til ítarlegrar rannsóknar og kynnti samrunaaðilum frumniðurstöður hennar á fundi þann 4. apríl 2022. Frummat eftirlitsins fól í sér að samruninn raskaði samkeppni með alvarlegum hætti, m.a. vegna þess að hann leiddi til styrkingar á markaðsráðandi stöðu Haga, ásamt því að hafa neikvæð áhrif á aðgengi keppinauta Haga á dagvörumarkaði að fýsilegum eignum undir dagvöruverslanir. Hagar mótmæltu frummati Samkeppniseftirlitsins, bæði hvað varðar stöðu Haga á dagvörumarkaði og aðgengi keppinauta að eignum undir dagvöruverslun og bentu í því sambandi m.a. til takmarkaðrar markaðshlutdeildar Klasa á markaði fyrir fasteignaþróun.
3. Þann 29. apríl 2022 var samrunaaðilum gerð nánari grein fyrir frummati Samkeppniseftirlitsins í andmælaskjali. Fengu samrunaaðilar frest til að gera athugasemdir til 5. maí 2022. Samrunaaðilar óskuðu eftir sáttarviðræðum þann 4. maí 2022 en gerðu ekki frekari athugasemdir við andmælaskjalið. Í kjölfar viðræðna lauk rannsókn samrunamálsins með undirritun sáttar við Haga þann 10. júní 2022.
4. Undir meðferð málsins veitti Samkeppniseftirlitið hagsmunaaðilum færi á því að koma að umsögnum vegna samrunans og áhrifa hans á samkeppni. Þá voru haldnir reglulegir fundir með samrunaaðilum á meðan á rannsókn samrunans stóð. Þá aflaði Samkeppniseftirlitið gagna frá samrunaaðilum, hagsmunaaðilum og skipulagsyfirvöldum á höfuðborgarsvæðinu.



II. Samruninn og aðilar hans

5. 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 að 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. Í fyrirliggjandi máli eru kaup Regins og Haga á 1/3 hvor í Klasa af KLS eignarhaldsfélagi ehf. (hér eftir KLS) samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

6. Um samrunann segir í samrunaskrá að þann 3. desember 2021 hafi Reginn annars vegar og Hagar hins vegar ritað undir áskriftarsamning um áskrift að nýju hlutafé í Klasa. Þá segir að með kaupunum munu Reginn og Hagar eignast 1/3 hvor í félaginu og KLS, sem er núverandi eigandi Klasa, verður einnig 1/3 hluthafi í félaginu. Yferráðin í Klasa breytast þar með og verða sameiginleg milli framangreindra þriggja aðila. Klasi starfar á markaði fyrir fasteignabróun. Reginn og Hagar starfa á mörkuðum sem eru fráliggjandi markaðinum fyrir fasteignabróun, en Reginn leigir út atvinnuhúsnæði og Hagar eiga hluta þeirra fasteigna sem félagið notar.

Reginn hf.

7. Reginn er fasteignafélag sem fjárfestir í, leigir út og annast rekstur á atvinnuhúsnæði. Fasteignasafn Regins telur á annað hundrað fasteigna og er heildarfermetrafjöldi þeirra um 382.000 fermetrar. Stærstu fasteignir félagsins eru verslunarmiðstöðin Smáralind í Kópavogi, Egilshöll í Grafarvogi og Höfðatorg. Félagið er skráð í Nasdaq OMX kauphöllinni á Íslandi með auðkenninu REGINN. Tilgangur félagsins samkvæmt samþykktum þess er umsýsla og rekstur fasteigna, lánastarfsemi, rekstur eignarhaldsfélaga og skyldur rekstur.

Hagar hf.

8. Hagar eru verslunarfyrirtæki sem rekur einkum verslanir á matvöru-, sérvöru- og eldsneytismarkaði. Innan þeirra sjö rekstrareininga sem Hagar starfrækja eru 38 matvöruverslanir, 26 Olís þjónustustöðvar og 43 ÓB-stöðvar um allt land. Einnig rekur félagið tvö vöruhús, tvær framleiðslustöðvar, eina birgðaverslun og eina sérvöruverslun. Hagar eru skráðir á aðallista NASDAQ OMX Iceland með auðkenninu HAGA.

9. Dótturfélög í samstæðu Haga, þar sem rekstrareiningar félagsins eru starfræktar, eru Hagar verslanir ehf., Olíuverzlun Íslands ehf. (hér eftir Olís), Bananar ehf., Noron ehf. og Mjöll Frigg ehf., sem er dótturfélag Olís. Þá er FKV ehf. (áður Ferskar kjötvörur ehf.) einnig í samstæðu Haga en í félaginu er engin starfsemi. Undir hatti Haga verslana ehf. eru fyrirtækin Bónus, Hagkaup og Aðföng. Bónus og Hagkaup eru tvær af stærstu matvöruverslunardeðjum landsins og sinnir vöruhúsið Aðföng innflutningi, innkaupum og dreifingu fyrir matvörukeðjurnar og Olís.

10. Olís sérhæfir sig, auk annars, í sölu og þjónustu með eldsneyti. Olís rekur einnig birgðaverslunina Rekstrarland. Mjöll Frigg er dótturfélag Olís. Bananar ehf. eru einn af stærri dreifingaraðilum á fersku grænmeti og ávöxtum á Íslandi. Noron ehf. rekur tískuvöruverslunina Zara í Smáralind.

KLS eignarhaldsfélag ehf.

11. KLS er eignarhaldsfélag og skiptist eignarhald þess á milli Siglu ehf. (46,5%), Snæbóls ehf. (46,5%), Stotalæks ehf. (5%) og Ljónslappa ehf. (2%).

12. KLS er eigandi tveggja félaga, annars vegar Klasa og hins vegar K eignafélagi ehf. K eignafélagi var skipt út úr Klasa í aðdraganda samrunans og heldur það félag á eignum og skuldum sem



eiga ekki að vera hluti af rekstri og eignum Klasa eftir viðskiptin, en um er að ræða verkefni sem eru ekki lengur þróunarverkefni heldur framkvæmdaverkefni og verkefni sem er að ljúka.

Klasi ehf.

13. Klasi er þekkingarfyrirtæki sem sérhæfir sig í þróun, stýringu og rekstri fasteignaverkefna, allt frá hugmynd verkefnis að sölu með hámrökun á virði verkefna að leiðarljósi. Klasi hefur byggt upp mikla reynslu og þekkingu á allri virðiskeðju fasteignarþróunar, jafnt á sviði íbúðar- og atvinnuhúsnæðis. Ráðgjöf og rannsóknir hafa einnig verið ríkur þáttur í starfsemi félagsins. Félagið hefur komið að mörgum viðamiklum fasteignarþróunar- og framkvæmdaverkefnum, sem að mestu leyti hafa verið á höfuðborgarsvæðinu.
14. Klasi er í eigu KLS. Eftir skiptingu K eignafélags út úr Klasa þá á Klasi félögin Borgarhöfða Fasteignarþróun II ehf., og Borgarhöfða Fasteignarþróun III ehf., en fasteignasöfn þessara félaga samanstanda af eignum á Ártúnshöfða. Bæði þessi félög voru stofnuð á árinu 2020 og tóku þau við tilteknum eignum og skuldum Borgarhöfða Fasteignarþróunar ehf. við skiptingu þess félags 30. september 2020, og voru félögin þannig ekki með veltu á árinu 2020. Þá er innan Klasa 1/3 hlutur í C-40 Malarhöfða, en um er að ræða vinningstillögu í alþjóðlegri hönnunarsamkeppni um endurbætt og umhverfisvænna borgarskipulag og samningur um lóðarvilyrði er í undirbúningi.
15. Í samrunaskrá segir að ástæða áhuga Regins og Haga á að fjárfesta í nýju hlutafé í Klasa er að fasteignarþróun er ekki hluti af kjarnastarfsemi þeirra, en félögin eiga bæði tilteknar fasteignir og lóðir með þróunarmöguleika. Þessar eignir eru notaðar til þess að greiða fyrir hlutafé í Klasa og Klasi mun svo þróa þessar eignir áfram. Með kaupunum fá Reginn og Hagar aðkomu að fasteignarþróunarfélagi sem býr yfir þekkingu, reynslu og getu til þess að styðja við þróunarverkefni. Með samrunanum næst þannig aukin verðmæti þróunareigna í gegnum þekkingu Klasa á skipulagsmálum og fasteignarþróun, og hagræði felist í því að samrunaaðilar geti einbeitt sér að því sem snýr að kjarnastarfsemi þeirra.
16. Þá segir að þær eignir sem Reginn eigi í dag og renna inn í Klasa við samrunann séu eftirfarandi:
 - „Eignir inni í ÞR Eignir ehf. eru 15 minni atvinnueignir, staðsettar utan kjarnasvæða Regins á höfuðborgarsvæðinu, Reykjanesi og ein eign á Reyðarfirði. Fasteignirnar hafa verið í útleigu að hluta eða öllu leiti undanfarin ár. Fasteignirnar hafa verið skilgreindar sem sölueignir innan Regins þar sem þær falla ekki að fjárfestingastefnu félagsins sökum staðsetningar, umfangs og eðlis.
 - Eignir inni í ÞR Þróun ehf. eru lóðir tilbúnar til uppbyggingar eða frekari þróunar og skipulagsvinnu. Um er að ræða blöndu af lóðum undir atvinnuhúsnæði og atvinnu- og íbúðarhúsnæði.
 - Eign inni í ÞR Lág múla 2 ehf. er réttur til einnar lóðar, Lág múli 2, sem ætluð er til uppbyggingar á atvinnu- og íbúðarhúsnæði. Fyrir liggur lóðarvilyrði samþykkt af Borgarráði, en deiliskipulagsvinna er í vinnslu og í framhaldi af því mun vera gerður lóðarsamningur. Verkefnið er sérstakt að því leyti að því er ætlað að tryggja sem minnst kolefnisfótspor frá byggingu og rekstri mannvirkja. Uppbygging verður unnin í samræmi við sigurtillögu teymisins FABRIC í samkeppnina Reinventing Cities.“

17. [

]



18. Í samrunaskrá segir jafnframt að þær eignir sem Hagar eigi í dag og munu renna inn í Klasa við samrunann séu eftirfarandi lóðir á höfuðborgarsvæðinu:

- Klettagarðar 27
- Álfabakki 7 og Stekkjarbakki 4-6
- Álfheimar 49, Egilsgata 5, Nýbýlavegur 1 og Tjarnavellir 5

19. Í samrunaskrá segir að [

20.

21.

22.

]

III. Niðurstaða

23. Kaup Regins og Haga á hlutafé í Klasa felur í sér samruna í skilningi samkeppnislaga, líkt og áður greinir. Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni getur stofnunin gripið til íhlutunar með setningu skilyrða sem tryggja eiga virka samkeppni, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir forsendum fyrir íhlutun vegna þess samruna sem hér er til umfjöllunar. Einnig er gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem eftirlitið telur nauðsynlegt að samrunaaðilar lúti í starfsemi sinni í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppnislegar hindranir sem samruninn myndi annars geta leitt af sér.

1. Markaðir málsins

Í samrunaskrá segir að aðilar telji að markaðir málsins séu markaður fyrir fasteignaþróun, en öll starfsemi Klasa fari fram á þeim markaði, markaðurinn fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði og markaður fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði. Þá kemur fram að Reginn leigi út



atvinnuhúsnæði og Hagar eigi hluta þeirra fasteigna sem félagið noti. Þá kemur fram að Reginn og Hagar eigi jafnframt tilteknar eignir sem henti vel til frekari þróunar, en fasteignaþróun sé ekki meðal kjarnastarfsemi félaganna.¹

Markaður fyrir fasteignaþróun

24. Í samrunaskrá kemur fram að Samkeppniseftirlitið hafi í ákvörðunum sínum ekki fjallað um markaðsskilgreiningar sem tengjast fasteignaþróun eða fasteignaþróunarfélögum en að vísað sé í ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB þar sem minnst hafi verið á markað fyrir fasteignaþróun, sbr. ákvörðun eftirlitsins nr. 24/2018.²
25. Í samrunaskrá er vísað í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB *Fortis AG SA/Bernheim-Comofi SA*,³ en þar sé minnst á annars vegar markað fyrir fasteignaþróun atvinnuhúsnæðis og hins vegar fasteignaþróun íbúðarhúsnæðis. Þá sé jafnframt tekið fram að undir fasteignaþróun falli bæði gerð nýbygginga og endurbætur á eldri byggingum. Hvað landfræðilega afmörkun markaðarins varði teldi framkvæmdastjórnin markaðinn ekki víðari en landsbundinn, en ekki sé tekin afstaða til hvort rétt sé að skilgreina markaðinn þrengri. Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli *ACS/Hochtief*⁴ sé fasteignaþróun lýst sem kaupum á landsvæði í fjárfestingaskyni með það fyrir augum að reisa byggingu og selja hana.⁵
26. Þá kemur einnig fram að í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli *Goldman Sachs/TPG Lundy/Brookgate*⁶ sé fasteignaþróun skilgreind sem kaup á landsvæði í fjárfestingaskyni með það fyrir augum að reisa byggingu og selja hana, sem og endurbætur á byggingum.⁷ Þá komi fram að framkvæmdastjórnin hafi í fyrri ákvörðunum skoðað, en ekki tekið til þess afstöðu, hvort hægt sé að skilgreina mismunandi markaði út frá ætluðum notum bygginga, þ.e. annars vegar atvinnuhúsnæði og hins vegar íbúðarhúsnæði. Þá hafi einnig verið skoðað hvort hægt sé að gera greinarmun á mismunandi tilgangi atvinnuhúsnæðis, þ.e. skrifstofuhúsnæði, iðnaðarhúsnæði eða verslunarhúsnæði, en ekki hafi verið tekin afstaða til þess. Jafnframt að landfræðileg afmörkun markaðar fyrir fasteignaþróun geti verið landsbundinn, svæðisbundinn eða staðbundinn en ekki hafi verið tekin afstaða til landfræðilegrar afmörkunar í málinu.
27. Með hliðsjón af þeirri starfsemi sem Klasi sinni telji samrunaaðilar að skilgreina megi þann markað sem Klasi starfi á sem markað fyrir fasteignaþróun sem taki til kaupa á landsvæði í fjárfestingaskyni með það fyrir augum að þróa og skipuleggja það með sölu byggingarréttinda í huga eða að reisa þar byggingu og selja, eða endurbætur á byggingum, og að markaðir fyrir fasteignaþróun atvinnuhúsnæðis og fasteignaþróun íbúðarhúsnæðis séu aðskildir.

¹ Í ljósi eðlis þeirrar starfsemi sem samruninn varðar telja samrunaaðilar nærtækast, og aðgengilegast, að meta markaðshlutdeild aðila á viðkomandi mörkuðum út frá hlutdeild heildarfermetra sem telja má að tilheyri viðkomandi mörkuðum.

² Sbr. neðanmálgrein nr. 1 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2018 frá 31. ágúst 2018, *Kaup Regins hf. á FAST-2 ehf. og HTO ehf.*

³ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.2825 frá 9. júlí 2002, *Fortis AG SA/Bernheim-Comofi SA*.

⁴ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.6020 frá 14. janúar 2011, *ACS/Hochtief*. Samskonar umfjöllun er að finna í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.6400 frá 26. október 2011, *ECE/Metro/MEC JV* (sjá umfjöllun á mgr. 25 (d. *Entwicklungen von Immobilien*)).

⁵ Sjá mgr. 12 í nefndri ákvörðun, en þar segir: „Real estate services comprise real estate development services (i.e. purchase of land with a view to constructing a building and selling it as a speculative investment) and various support services to property owners such as real estate management (i.e. management and operation of a real estate on behalf of its owner).“

⁶ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.6834 frá 14. mars 2013, *Goldman Sachs/TPG Lundy/Brookgate*.

⁷ Sjá mgr. 15 í nefndri ákvörðun, en þar segir: „Real estate development can be defined as the purchase of land with a view to constructing a building and selling it as a speculative investment, as well as the renovation of buildings.“



Markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis

28. Í samrunaskrá segir að Reginn sé fasteignafélag sem fjárfesti í, leigi út og annist rekstur á atvinnuhúsnæði. Telji Reginn að sá markaður sem félagið starfi á sé markaður fyrir sölu og leigu atvinnuhúsnæðis, þar sem staðgengd sé milli sölu annars vegar og leigu hins vegar. Þannig standi fyrirtæki frammi fyrir þessum tveimur kostum við val á húsnæði og myndi lítil en varanleg hækkun á leiguverði leiða til aukinnar eftirspurnar eftir húsnæði til kaupa, og öfugt og að sala annars vegar og leiga hins vegar veiti hvort öðru umtalsvert samkeppnislegt aðhald.

Markaður fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði

29. Í samrunaskrá kemur fram að Samkeppniseftirlitið hafi ekki fjallað ítarlega um eignarhald og notkun á eigin atvinnuhúsnæði í ákvörðunum sínum en að minnst hafi verið á markað fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði,⁸ og eignamarkað fyrir atvinnuhúsnæði.⁹ Því ætli samrunaaðilar að Hagar séu starfandi á markaði sem skilgreindur yrði sem markaður fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði og að sá markaður sé frálíggjandi markaðinum fyrir fasteignapróun.
30. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þeir markaðir sem samruninn hefur áhrif á markaður fyrir fasteignapróun, markaður fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis, markaður fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði og markaður fyrir dagvörusölu á höfuðborgarsvæðinu.
31. Að mati eftirlitsins eru áhrif samrunans takmörkuð á markaði fyrir fasteignapróun, markaði fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis og markaði fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði og því ekki ástæða til þess að fjalla nánar um þá. Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið að samruni þessi kunni að leiða til röskunar á dagvörumarkaði.

Markaður fyrir smásölu dagvöru

32. Í samrunaskrá fjalla samrunaaðilar ekki um markað fyrir smásölu dagvöru og er það mat þeirra að einungis framangreindir markaðir, þ.e. markaður fyrir leigu á atvinnuhúsnæði, markaður fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði og markaður fyrir fasteignapróun, séu markaðir málsins. Í ljósi stöðu Haga á markaði fyrir smásölu dagvöru, sem nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir, er það mat Samkeppniseftirlitsins að áhrifa samrunans gæti einnig á þeim markaði.
33. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 64/2008, *Misnotkun Haga hf.* á markaðsráðandi stöðu sinni á dagvörumarkaði, kom fram að dagvörur væru vörur sem uppfylltu daglegar neyslufarir neytenda og þyrftu þessar verslanir að hafa á boðstólum ákveðið úrval af t.d. matar-, drykkjar-, hreinlætis- og snyrtivörum. Sala á dagvöru hefur verið aðgreind frá sölu á sérvöru en margar dagvöruverslanir bjóða jafnframt upp á all nokkurt úrval sérvara, t.d. fatnað og búsáhöld. Var það jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að undir markaðsskilgreininguna féllu svokallaðar

⁸ Sjá t.d. ákvörðun nr. 24/2018: „Mat samrunaaðila er að markaðurinn kunni að búa við samkeppnislegt aðhald frá eignamarkaðnum, þ.e. markaðnum fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila að atvinnuhúsnæði. [...] Með hliðsjón af gögnum málsins er afstaða Samkeppniseftirlitsins til markaðsskilgreiningar óbreytt og er markaðurinn sem um ræðir því markaðurinn fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði til ótengdra aðila. Undir þessa skilgreiningu falla ekki fasteignafélög sem einvörðungu leigja út fasteignir til fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu eða fyrirtækja undir yfirráðum sömu aðila og fasteignafélögin sjálf.“ Sjá einnig ákvörðun nr. 20/2018.

⁹ Sjá t.d. ákvörðun 5/2016: „Líkt og samrunaaðilar benda á býr markaðurinn við samkeppnislegt aðhald frá eignamarkaði fyrir atvinnuhúsnæði enda má ætla að verðbreytingar þessara markaða muni hafa einhver áhrif á hvorn annan.“ Sjá einnig ákvörðun nr. 23/2014. 12 Sjá til hliðsjónar ákvörðun CMA 11. mars 2004 í máli ME/1551/04 (Blue (GP) Ltd / J Sainsbury Developments Ltd), en þar sagði: „There are numerous companies involved in property development including Land Securities; Capital & Regional; Hammersons; British Land plc; Pillar Property; Morley Fund Management; etc. Barriers to entry appear small such that both large and small investors may represent a significant constraint.“



hefðbundnar dagvöruverslanir, þ.e. aðallega lágvöruverðsverslanir, stórmarkaðir, þægindaverslanir/klukkubúðir og minni verslanir, þrátt fyrir að bent hefði verið á það í forsendum ákvörðunarinnar að þægindavöruverslanir væru á mörkum þess að geta talist hluti af markaðnum þar sem þær væru ólíkar lágvöruverðsverslunum og stórmörkuðum, m.a. m.t.t. vörúrvals, opnunartíma og álagningar. Undir skilgreiningunni voru ekki taldar falla sérverslanir, s.s. bakarí og fiskbúðir, né bensínstöðvar eða birgðaverslanir.

34. Var fyrrgreind ákvörðun staðfest með úrskurði áfryjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2009 og dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 188/2010 *Haga hf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*, og hefur ítrekað verið vísa til þeirra fordæma í nýlegri úrlausnum samkeppnisyfirvalda. Þeim fyrirvara hefur þó jafnframt verið haldið á lofti að skilgreiningin kunni að verða endurskoðuð síðar og þá mögulega þannig að þægindavöruverslanir og bensínstöðvar verði skilgreindar á sérstökum markaði, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2017, *Samruni Haga hf. og Lyfju hf.*, enda ljóst að markaðsskilgreiningar eru eingöngu settar fram til viðmiðunar og geta tekið breytingum.
35. Við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna Haga og Olís, sbr. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2019, *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.*, kom fram sú afstaða samrunaaðila að sala Haga á dagvöru annars vegar og sala Olís á dagvöru hins vegar væru ekki á sama markaði. Var framangreind afstaða hins vegar í andstöðu við sjónarmið Haga í fyrri málum. s.s. vegna samruna Haga og Lyfju, þar sem félagið hafði haldið því fram að sala hefðbundinna dagvöruverslana sem og eldsneytisstöðva væri á sama markaði.
36. Í ákvörðuninni var sérstaklega bent á opnun verslunar Costco í Garðabæ í maí 2017 og þeirra breytinga sem innkoma Costco hafði á dagvörumarkaðinn. Í ákvörðun nr. 28/2017, *Samruni Haga hf. og Lyfja hf.*, Tók Samkeppniseftirlitið tillit til áhrifa innkomu verslunarinnar á dagvörumarkaðinn, að því marki sem það var talið unnt á þeim tíma í ljósi þess að verslunin hefði nýlega hafið starfsemi þegar ákvörðunin var tekin og óvíst hvar á heildarmarkaðnum fyrir dagvörusölu verslunin myndi í raun teljast. Við þetta má einnig bæta að vörúrval og áherslur í sölu á dagvörum breyttust nokkuð á bensínstöðvum Skeljungs þegar Basko sem rak m.a. verslanir 10-11 gerði samning við Skeljung um að annast sölu á dagvöru á lang flestum bensínstöðvum fyrirtækisins, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2014.
37. Er það mat Samkeppniseftirlitsins í fyrirliggjandi máli að ekki sé ástæða til þess að taka endanlega afstöðu til þess hvort birgðaverslanir og eldsneytisstöðvar séu hluti af dagvörumarkaðnum enda hefði það ekki áhrif á mat Samkeppniseftirlitsins um samkeppnisleg áhrif samrunans hvaða markaðsskilgreining væri lögð til grundvallar.

2. Landfræðilegur markaður

38. Í samrunaskrá kemur fram að samrunaaðilar telji markað fyrir fasteignaþróun að öllum líkindum vera höfuðborgarsvæðið. Benda þeir á að ákvarðanir sem vísað sé í í samrunaskrá séu ekki afgerandi varðandi landfræðilega afmörkun markaðarins fyrir fasteignaþróun. Í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins sem varðað hafi markaði sem tengjast fasteignaþjónustu hafi almennt verið miðað við að markaðir afmarkist landfræðilega út frá atvinnu- og búsetusvæðum, sbr. t.d. ákvörðun nr. 24/2018. Þá liggja fyrir að starfsemi Klasa sé í dag aðeins á höfuðborgarsvæðinu. Með hliðsjón af þessu ætli samrunaaðilar að líklega verði landfræðileg afmörkun markaðarins talin höfuðborgarsvæðið, þ.e. markaður fyrir fasteignaþróun atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og markaður fyrir fasteignaþróun íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu. Aðilar telji þó rétt að nefna að Klasi líti almennt svo á að landfræðileg afmörkun þess markaðar sem félagið starfi á sé í raun höfuðborgarsvæðið og þau svæði sem séu í um klukkutímafjarlægð



frá höfuðborgarsvæðinu, þ.e. einnig Árborg, Akranes og Reykjanesið. Sé tekið mið af því áætli aðilar að markaðssvæðið verði um 20-25% stærra en ef aðeins er miðað við höfuðborgarsvæðið.

39. Þá segir í samrunaskrá að í ljósi þess að til staðar séu greinargóð gögn um lóðir og lóðarréttindi á höfuðborgarsvæðinu, sem og þess að samrunaaðilar telji að samruninn hafi ekki í för með sér samkeppnisleg vandkvæði þótt markaður málsins sé afmarkaður við höfuðborgarsvæðið, þá verði miðað við að landfræðileg afmörkun markaðarins sé höfuðborgarsvæðið. Samrunaaðilar telji þó mögulega skilgreininguna of þrönga. Í öllu falli sé samkeppnislegt aðhald til staðar frá sambærilegum vörumörkuðum annars staðar á landinu.
40. Hvað varði markað fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis, taki samrunaaðilar ekki afstöðu til hins landfræðilega markaðar. Vísa samrunaaðilar í fyrrgreinda ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, nr. 24/2018, þar sem skilgreindur var markaður fyrir útleigu á atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu til ótengdra aðila. Kemur þá fram að samrunaaðilar séu ósammála þessari afmörkun. Þá taka samrunaaðilar ekki afstöðu til hins landfræðilegrar afmörkunar markaðar fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði.
41. Að mati Samkeppniseftirlitsins er landfræðilegur markaður fasteignapróunar ekki víðari en landsbundinn en mögulega er hann þrengri og gæti hann þá verið svæðisbundinn eða staðbundinn og miðast við höfuðborgarsvæðið eða enn afmarkaðri svæði. Í ljósi þess að það hefur ekki áhrif á niðurstöðu málsins telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á því að taka endanlega afstöðu til afmörkun landfræðilegs markaðar fyrir fasteignapróun. Hið sama á við um landfræðilega afmörkun markaðar fyrir útleigu atvinnuhúsnæðis og markaðar fyrir eigin notkun eigenda eða skyldra aðila á atvinnuhúsnæði.
42. Landfræðilegir markaðir fyrir sölu á dagvöru hafa í framkvæmd Samkeppniseftirlitsins verið skilgreindir svæðisbundnir, og e.a. 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.*¹⁰ Í fyrrnefndum málum 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. Þá voru m.a., í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2018, *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV hf.*, skoðuð svokölluð framboðssvæði og staðbundin áhrif á einstökum svæðum nánar greind. Í þessu máli skoðaði Samkeppniseftirlitið sérstaklega möguleg áhrif þessa samruna á stöðu Haga á höfuðborgarsvæðinu.

3. Samkeppnisleg áhrif samruna

43. Í samrunaskrá kemur fram að samrunaaðilar telji að samruninn sé fyrst og fremst lóðréttur þar sem Reginn og Hagar starfi á mörkuðum sem séu frálíggjandi markaðnum fyrir fasteignapróun atvinnuhúsnæðis. Benda samrunaaðilar á að almennt sé talið ólíklegra að lóðréttir samrunar séu þess valdandi að samkeppni á markaði raskist með umtalsverðum hætti, heldur en í tilviki láréttra samruna. Þannig hafi lóðréttir samrunar ekki í för með sér að samkeppni milli keppinauta hverfi við samrunann, auk þess sem viðurkennt sé að slíkir samrunar geti haft í för með sér margskonar hagræði.¹¹ Slíkir samrunar geti þó einnig haft í för með sér samkeppnishamlandi áhrif undir vissum kringumstæðum en helsta hættan í því samhengi sé að lóðréttur samruni hafi í för með sér útilokunaráhrif, þ.e. að núverandi eða mögulegir keppinautar

¹⁰ Byggt hefur verið á sömu skilgreiningu og nálgun í fyrri málum, sbr. úrskurð nr. 2/2009 og skýrslur Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012 og 1/2015 þar sem fjallað var um samkeppni á dagvörumarkaðnum.

¹¹ Sjá til hliðsjónar leiðbeiningarreglur framkvæmdastjórnar ESB um mat á öðrum samrunum en láréttum (2008/C265/07) („lóðréttu leiðbeiningarnar“), mgr. 10 og áfram.



geti útilokast frá tilteknum aðföngum eða mörkuðum. Telji samrunaaðilar að möguleg útilokunaráhrif séu það samkeppnisréttarlega álitafni sem helst hafi þýðingu við mat á samrunanum. Að mati samrunaaðila sé þó ekki hættá á að samruninn hafi í för með sér nein samkeppnishamlandi áhrif.

44. Hvað varði útilokandi áhrif fyrir keppinauta á lægra sölustigi, þ.e. annars vegar keppinauta Regins og hins vegar keppinauta Haga, sé það mat samrunaaðila að aðgengi þeirra keppinauta að vöru á efra sölustigi, þ.e. atvinnuhúsnæði, takmarkist ekki vegna samrunans. Þannig sé markaðshlutdeild Klasa á markaði fyrir fasteignaþróun atvinnuhúsnæðis ekki slík að Klasi geti haft marktæk áhrif á framboð atvinnuhúsnæðis.¹² Hvað varði útilokandi áhrif fyrir keppinauta á efra sölustigi, þ.e. keppinauta Klasa, þá sé það mat samrunaaðila að aðgengi þeirra keppinauta að viðunandi viðskiptavinagrunni sé ekki takmarkað. Fyrir liggir að eftirspurn sé eftir atvinnuhúsnæði frá margskonar aðilum og sé eftirspurn Regins og Haga ekki í nema smávægilegur hluti af heildar eftirspurn eftir atvinnuhúsnæði. Þá séu Reginn og Hagar ekki í þeirri stöðu að teljast það mikilvægir viðskiptavinir á fráliggjandi mörkuðum að aðgengi keppinauta Klasa að viðunandi viðskiptavinagrunni sé takmarkað; þvert á móti sé það mat samrunaaðila, að mikil eftirspurn sé eftir atvinnuhúsnæði og að sú eftirspurn komi úr mörgum áttum.¹³
45. Að mati samrunaaðila verði takmarkaðar breytingar á stöðu Haga við samrunann hvað varðar aðgengi að fasteignum undir sína kjarnastarfsemi. Hins vegar standi vonir til þess að samruninn muni leiða til þess að verðmæti þróunareignanna verði aukin í gegnum þekkingu Klasa á skipulagsmálum og fasteignaþróun, og að hagræði felist í því að Hagar geti einbeitt sér að því sem snýr að kjarnastarfsemi félagsins.
46. Samkeppniseftirlitið var í talsverðum samskiptum við samrunaaðila undir rannsókn málsins og átti m.a. fund með Högum þann 16. mars 2022 og Regin þann 22. mars 2022 þar sem áhrif samrunans voru rædd. Þann 4. apríl 2022 kynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum frummat Samkeppniseftirlitsins og stöðu rannsóknarinnar á fundi. Á fundinum voru samrunaaðilar hvattir til að koma viðbrögðum og frekari gögnum á framfæri sem skipt gæti máli fyrir mat Samkeppniseftirlitsins á samrunanum.
47. Sem fyrr segir sendi Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum andmælaskjal vegna samrunans þann 29. apríl 2022 þar sem nánar var greint frá því frummati eftirlitsins að samruninn væri til þess fallinn að styrkja markaðsráðandi stöðu Haga á markaði fyrir smásölu dagvöru á höfuðborgarsvæðinu og eftir atvikum einnig á landsvísu. Í andmælaskjalinu er nánar gerð grein fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samrunanum. Rannsókn eftirlitsins laut sérstaklega að stöðu Haga á dagvörumarkaði og þeirri þróun sem orðið hefur á dagvörumarkaði síðastliðin ár, aðgangshindranir og stefnu skipulagsyfirvalda varðandi dagvöruverslun á höfuðborgarsvæðinu. Þá rannsakaði Samkeppniseftirlitið lóðrétt áhrif samrunans og samstarf Haga og Regins, þ.á m. möguleg áhrif samrunans á aðgengi Haga að eignum Regins og Klasa og annarra keppinauta að

¹² Sjá til hliðsjónar 35. Gr. lóðréttu leiðbeininganna: „For input foreclosure to be a concern, the vertically integrated firm resulting from the merger must have a significant degree of market power in the upstream market. It is only in these circumstances in the upstream market and thus, on prices and supply conditions in the downstream market.“

¹³ Sjá til hliðsjónar 61. gr. lóðréttu leiðbeininganna: „When considering whether the merged entity would have the ability to foreclose access to downstream markets, the Commission examines whether there are sufficient economic alternatives in the downstream market for the upstream rivals (actual or potential) to sell their output. For customer foreclosure to be a concern, it must be the case that the vertical merger involves a company which is an important customer with a significant degree of market power in the downstream market. If, on the contrary, there is a sufficiently large customer base, at present or in the future, that is likely to turn to independent suppliers, the Commission is unlikely to raise competition concerns on that ground.“



lóðum fyrir dagvöruverslanir. Var samrunaaðilum veittur frestur til 5. maí 2022 til að tjá sig um andmælaskjalið og leiðbeint um mögulega framvindu rannsóknarinnar.

48. Í kjölfarið óskuðu samrunaaðilar eftir viðræðum um mögulega sátt vegna samrunans. Sneru samkeppnislegar áhyggjur Samkeppniseftirlitsins einkum að því að með því samstarfi sem til stofnast með samrunanum muni Hagar sem markaðsráðandi fyrirtæki fá kaup- eða forgangsrétt að eignum Klasa sem þróaðar yrðu til dagvöruverslunar, en í því kynni að felast styrking á markaðsráðandi stöðu.
49. Í ljósi þessa lögðu samrunaaðilar til tvíþættar breytingar og/eða skilyrði: Annars vegar voru lagðar til breytingar á rammisamningi samrunaaðila sem tryggja að Hagar njóti ekki kaupréttar eða annars konar forgangsréttar á eignum sem þróaðar yrðu á vegum Klasa og stafa frá Regin eða þriðju aðilum. Með þessu eru reistar skörður við því að Hagar njóti sjálfkrafa aðgangs að nýjum staðsetningum fyrir dagvöruverslanir á grundvelli eignarhalds á Klasa og samstarfs sem kynni að felast í sameiginlegu eignarhaldi með Regin. Á fundum með eftirlitinu lögðu forsvarsmenn Haga áherslu á að Klasi yrði rekið á viðskiptalegum grunni, félagið myndi leitast við að hámarka verðmæti eigna, e.a. með sölu til hæstbjóðanda, og því kæmu efnahagslegir hvatar í veg fyrir að tilteknum aðilum yrði hyglt. Með sáttinni er því lýst yfir af hálfu aðila að Hagar muni ekki hafa kauprétt / forkaupsrétt að þeim eignum sem þróaðar verða í samstarfi við Klasa.
50. Hins vegar skuldbinda samrunaaðilar sig til að tilkynna Samkeppniseftirlitinu um alla samninga um kaup eða leigu Haga á eignum undir dagvöruverslanir sem verða þróaðar og byggðar undir stjórn Klasa eða Regins, óháð því hver fór með eignarhaldið fyrir samrunann. Með því móti er tryggt að Samkeppniseftirlitið hafi yfirsýn yfir áhrif samrunans á stöðu Haga á dagvörumarkaði en ekki liggur fyrir með skýrum hætti á þessu stigi hvaða eignir verði þróaðar á grunni samrunans. Kanna slíkar tilkynningar að verða Samkeppniseftirlitinu tilefni til frekari athugana. Í hverju tilviki getur einnig komið til skoðunar hvort kaup eða leiga Haga á eignum teljist til samruna í skilningi samkeppnislaga.
51. Sáttin er birt í viðauka A með ákvörðuninni.

IV. Ákvörðunarorð

„Kaup Regins hf. og Haga hf. í hlutafé Klasa ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Meðferð málsins lauk með sátt Haga hf. við Samkeppniseftirlitið sem báðir aðilar höfðu lokið við að undirrita 10. júní 2022. Þeim skilyrðum sem felast í sáttinni er ætlað að eyða þeim skaðlegu áhrifum samrunans á samkeppni sem ella myndu hljótast af samrunanum.

Að teknu tilliti til þess telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til frekari íhlutunar en þeirrar sem skilyrði sáttarinnar fela í sér. Sáttin er birt í viðauka A með ákvörðun þessari“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson



VIÐAUKI A – Sátt Samkeppniseftirlitsins og Haga hf. vegna kaupa Regins hf. og Haga hf. á hlutafé í Klasa ehf.

Kaup Regins hf. (hér eftir Reginn) og Haga hf. (hér eftir „Hagar“) á hlutafé KLS eignarhaldsfélags ehf. (hér eftir „KLS“) í Klasa ehf. (hér eftir „Klasi“), sem leiða til sameiginlegra yfirráða Regins, Haga og KLS í Klasa fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið og Hagar hafa gert með sér eftirfarandi sátt samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga. Í henni felst að Hagar skuldbinda sig til að hlíta eftirfarandi skilyrðum í starfsemi sinni, sbr. einnig 17. gr. c samkeppnislaga:

I. kafli.

Almenn ákvæði

1. gr.

Þörf á iðlutun

Að óbreyttu raskar samruni þessa máls virkri samkeppni á markaði fyrir smásölu dagvöru á höfuðborgarsvæðinu. Því er nauðsynlegt að grípa til iðlutunar sem að lögum getur falið í sér ógildingu hans eða setningu skilyrða. Samkeppniseftirlitið og Hagar eru sammála um að unnt sé í þessu máli að vinna gegn skaðlegum áhrifum samrunans með setningu skuldbindandi skilyrða.

2. gr.

Markmið og meginefni skilyrða

Markmið sáttarinnar, og þeirra skilyrða sem í henni felast, er að efla og vernda virka samkeppni á markaðnum fyrir smásölu dagvöru á höfuðborgarsvæðinu. Er skilyrðunum ætlað að tryggja að Samkeppniseftirlitið hafi yfirsýn yfir áhrif samrunans á stöðu Haga á dagvörumarkaði en ekki liggur fyrir með nákvæmum hætti hvaða eignir verða þróaðar á grunni samrunans. Fyrir liggur að Hagar hafa ekki kauprétt / forkaupsrétt að þeim eignum sem þróaðar verða í samstarfi við Klasa.

II. kafli.

Tilkynningarskylda Haga hf. til Samkeppniseftirlitsins

3. gr.

Andlag tilkynningarskyldunnar, tímarammi o.fl.

Tilkynningarskylda þessi er afmörkuð við samninga um kaup eða leigu Haga á eignum undir dagvöruverslanir sem verða þróaðar og byggðar undir stjórn Klasa eða Regins.

Hagar munu tilkynna Samkeppniseftirlitinu um samninga sem falla undir 1. mgr. 3. gr. innan fimm virkra daga frá því bindandi samningur kemst á á milli aðila. Í tilkynningu skulu koma fram upplýsingar um samningsaðila, um hvaða eign sé að ræða, kjör Haga og tímalengd samnings.

4. gr.

Endurskoðun

Högum er heimilt að óska eftir endurupptöku eða endurskoðun sáttarinnar, að þremur árum liðnum frá framkvæmd samrunans, í samræmi við ákvæði VI. kafla stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. og einnig 3. mgr. 17. gr. f samkeppnislaga.



Að fengnu erindi frá Högum skal Samkeppniseftirlitið taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda skilyrðum skv. 3. gr. sáttar þessarar.

5. gr.

Gildistaka

Skuldbindingar Haga samkvæmt 3. gr. sáttar þessarar taka gildi þegar samruninn kemur til framkvæmda.