



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 19. október 2017

Ákvörðun nr. 37/2017

Kaup GP holding ehf. á öllu hlutafé í Gámaþjónustunni ehf.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Samkeppniseftirlitinu barst bréf þann 12. apríl sl. þar sem tilkynnt var um fjárfestingu GP holding ehf. á öllu hlutafé í Gámaþjónustunni ehf. Með tilkynningu um samrunann fylgdi svonefnd styttri samrunaskrá með upplýsingum um hann, sbr. 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga nr. 44/2005 og reglur Samkeppniseftirlitsins nr. 684/2008 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum og viðauka II við þær (styttri tilkynning). Samkeppniseftirlitið féllst á að nægilegt hafi verið að skila inn styttri samrunaskrá þar sem samruninn varðar ótengda markaði, sbr. a-lið 6. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga. Með bréfi dags. 17. apríl sl. tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunatilkynningin teldist fullnægjandi.

Hluthafar í GP holding ehf. eru tveir, annars vegar Barone I ehf. og hins vegar SÍA III, framtakssjóður á vegum Stefnis hf. dótturfélags Arion banka. Samhliða því að samrunatilkynning var send Samkeppniseftirlitinu bárust eftirlitinu tillögur að skilyrðum sem kaupandi var tilbúinn til þess að hlíta til þess að samruninn næði fram að ganga. Voru umrædd skilyrði sambærileg þeim sem kaupandi hafði gengist undir í öðrum viðskiptum sem hann hafði áður ráðist í. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins dags. 5. maí sl. var kaupanda tilkynnt um að svo virtist að túlkun hans á yferráðum væri ekki til samræmis við framkvæmd eftirlitsins í sambærilegum málum. Af þeim sökum var því lagt að kaupanda að leggja fram tilteknar upplýsingar sem tækju mið af þeirri túlkun á yferráðum sem eftirlitið taldi rétt að leggja til grundvallar í máli þessu. Með tölvubréfi daginn eftir bárust umræddar upplýsingar frá kaupanda.

Með bréfi dags. 6. júní sl. var samrunaaðilum tilkynnt um að Samkeppniseftirlitið teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga nr. 44/2004. Málinu lyktaði með því að gengist var undir tiltekin skilyrði með sátt við Samkeppniseftirlitið þann 12. júní sl. Tilurð skilyrðanna má rekja til þeirra samkeppnisbresta sem kunna að felast í tengslum viðskiptabanka við Gámaþjónustuna sem og eignarhaldi sömu hluthafa í fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaðnum.¹ Í þessari ákvörðun er gerð nánari grein fyrir forsendum þess að grípa þurfti til íhlutunar í málinu.

¹ Skilyrðin eru birt í ákvörðunarorðum neðst í þessari ákvörðun.



II.

Samruninn

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting á yferráðum verður til frambúðar. Er nánar tilgreint í a. til d. liðum 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga í hvers konar aðgerðum samruni getur falist. Í samrunaskrá segir að GP holding ehf. fjárfesti í öllu hlutafé í Gámaþjónustunni. Þá segir að GP holding sé einkahlutafélag sem sé eins og áður segir í eigu annars vegar SÍA III slhf. og hins vegar Barone I ehf. Hafa þessi félög gert með sér hluthafasamkomulag þar sem kveðið er á um að fulltrúar beggja félaganna skuli koma sér saman um tilteknar veigamiklar ákvarðanir er varða Gámaþjónustuna. Veldur þetta ákvæði því að félögin teljast hafa sameiginleg yferráð yfir GP Holding og þar með Gámaþjónustunni.

SÍA III er framtakssjóður sem er að mestu leyti í eigu ýmissa fagfjárfesta. Rekstraraðili sjóðsins er Stefnir hf. sem er stærsta sjóðastýringafyrirtæki landsins og er að fullu í eigu Arion banka hf. Á grundvelli rekstrarsamnings SÍA III við Stefni hefur fyrirtækið víðtæka aðkomu að sjóðnum og hníga sterk rök til þess að Stefnir fari með yferráð yfir sjóðnum í skilningi samkeppnislaga. Auk þessa sjóðs kemur Stefnir jafnframt að öðrum framtakssjóðum sem hafa yferráð yfir fleiri fyrirtækjum. Ekkert þessara fyrirtækja starfar þó á sama eða tengdum markaði þeim sem Gámaþjónustan starfar á. Því er ekki tilefni til þess að rekja nánar starfsemi þessara fyrirtækja.²

Tengsl Arion banka hf. við viðskiptin

Stefnir er eins og áður segir dótturfélag Arion banka og er fyrirtækið stærsta sjóðastýringafyrirtæki landsins með um 400 ma. króna í virkri stýringu. Fyrirtækið er sjálfstætt starfandi fjármálafyrirtæki skv. lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Félagið rekur verðbréfa-, fjárfestingar- og fagfjárfestastjóði skv. lögum nr. 128/2011. Auk þessa hefur félagið starfsleyfi til eignastýringar, fjárfestingarráðgjafar, vörslu og stjórnunar fjármálagerninga í sameiginlegri fjárfestingu.³

Í stjórn Stefnis sitja fimm menn, en tveir þeirra eru háðir Arion banka.⁴ Með sátt við Samkeppniseftirlitið hafa takmarkanir verið settar á aðkomu Arion banka að Gámaþjónustunni á þann veg að þeir stjórnarmenn er skipaðir verða í krafti eignarhlutar SÍA III skuli verða óháðir bankanum. Þá gilda enn fullum fetum fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem kveða á um sjálfstæði Stefnis gagnvart Arion banka og það háttarni sem fyrirtækjunum er heimilt s.s. varðandi viðskipti milli tengdra aðila og fleira.⁵

III.

Niðurstaða

Kaup GP holding ehf. á öllu hlutafé í Gámaþjónustunni fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitinu ber að grípa til íhlutunar vegna samruna sé hann talinn geta hindrað virka samkeppni samkvæmt V. kafla samkeppnislaga. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir forsendum fyrir íhlutun vegna samrunans. Einnig er gerð grein fyrir þeim skilyrðum sem eftirlitið telur nauðsynlegt að samrunaaðilar lúti í starfsemi sinni

² Á meðal fyrirtækja sem framtakssjóðir á vegum Stefnis eru hluthafar í eru: Kynnisferðir, Festi og Jarðboranir

³ Samkvæmt heimasíðu Stefnis, sótt 18. júlí sl.

⁴ Samkvæmt heimasíðu Stefnis, sótt 18. júlí sl. Þá er jafnframt annar varastjórnarmanna Stefnis starfsmaður bankans.

⁵ Sjá t.d. ákvörðun eftirlitsins nr. 7/2014 *Kaup Bekei hf. á Bakkanum vöruhótelu ehf., ELKO ehf., EXPO Kópavogi ehf., ISP á Íslandi ehf., Kaupási ehf. og fasteignum í eigu Smáragarðs ehf.*



enda eru þau sett í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppnislegar hindranir sem samruninn myndi annars geta leitt af sér.

1. Markaður

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 34/2012 *Misnotkun Sorpu á markaðsráðandi stöðu sinni* var vikið að hluta að þeirri atvinnustarfsemi sem Gámaþjónustan stundar. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að rök stæðu til þess að skipta sorpmarkaðnum í heild niður í einstaka undirmarkaði eftir eðli þeirrar þjónustu sem um ræðir í hverju tilviki. Þannig var það niðurstaðan að umrætt mál varðaði einkum markað fyrir flokkun og meðhöndlun úrgangs (móttökustöðvar/flokkunarmiðstöðvar) og markað fyrir förgun úrgangs (förgunarstað).

Í samrunaskrá segir að Gámaþjónustan hafi hafið starfsemi árið 1984. Segir að fyrirtækið sinni sorphirðu fyrir fyrirtæki og sveitarfélög auk þess að sinna söfnun endurvinnsluefna. Þá reki Gámaþjónustan móttöku- og flokkunarstöð ásamt endurvinnslustöð fyrir almenning við Berghellu í Hafnarfirði. Gámaþjónustan reki einnig jarðgerðarstöð þar sem framleidd er molta. Ennfremur segir að Gámaþjónustan sé móðurfélag nokkurra félaga sem sinni sambærilegri eða tengdri þjónustu víðsvegar um landið.⁶ Þar á meðal sé Efnamóttakan sem sé sérhæfð í móttöku spilliefna og raftækjaúrgangs. Jafnframt sé Hafnarbakki-Flutningatækni ehf. í eigu Gámaþjónustunnar, og sinni það félag innflutningi fyrir samstæðuna, sölu og leigu á gámum, sorpílátum, og öðrum umhverfisvörum, einnig skipagámum, gámahúsum og vinnuskúrum.

Sá samruni sem hér um ræðir er þess eðlis að hann leiðir ekki til samþjöppunar á neinum af skilgreindum mörkuðum þessa máls, því er um sk. samsteypusamruna (e. conglomerate merger) að ræða. Önnur fyrirtæki sem eru undir yfirráðum sjóða á vegum Stefnis stunda ekki starfsemi á framangreindum mörkuðum eða mörkuðum tengdum þeim. Af þeim orsökum er því minna tilefni en ella til að skilgreina þá markaði sem Gámaþjónustan starfar á eins ítarlega og áður hefur verið gert. Því verður ekki vikið nánar að þeim mörkuðum sem fyrirtækið starfar á. Þeir samkeppnisbrestir sem kynnu að skapast vegna þessa samruna eru ekki vegna aukinnar samþjöppunar á mörkuðum málsins. Mögulegir samkeppnisbrestir kynnu hins vegar að stafa af tengslum viðskiptabanka við fyrirtæki í samkeppnisrekstri sem og eignarhaldi sömu hluthafa í fleiri en einu fyrirtæki á samkeppnismarkaði. Verður nánar gerð grein fyrir þessu síðar í ákvörðuninni.

2. Samkeppnisleg áhrif samrunans

Sjóðastýringarfyrirtæki á vegum stóru viðskiptabankanna þriggja hafa undangengin misseri staðið að fjárfestingum í fjölmörgum fyrirtækjum á innlendum samkeppnismörkuðum. Hefur Samkeppniseftirlitið sett þess háttar fjárfestingum skilyrði sem ætlað er m.a. að tryggja samkeppnislegt sjálfstæði viðkomandi fyrirtækja frá viðskiptabönkunum þremur. Ítarlega er gerð grein fyrir forsendum þessara skilyrða í

⁶ Dótturfyrirtæki Gámaþjónustunnar eru: Efnamóttakan hf. Gámaþjónusta Norðurlands ehf., Gámaþjónusta Vesturlands ehf., Gámaþjónusta Vestfjarða ehf., Sjónrás ehf., Sorphreinsun Vilhelms Harðarsonar ehf., Hafnarbakki-Flutningatækni ehf., Suðurvirkni ehf., Íseind ehf., Bót ehf., Atropos & Morena B.V. og Gámakó ehf.



fjölmeðgum ákvörðunum eftirlitsins. Eru þær allar aðgengilegar á heimasíðu stofnunarinnar.⁷

Eftirlitið hefur talið þessi skilyrði nauðsynleg til þess að tryggja heilbrigða samkeppni á fjármálamarkaði. Þá hefur jafnframt verið talið nauðsynlegt að tryggja að viðskipti fyrirtækjanna við samstæður bankanna byggji á viðskiptalegum forsendum og að mismunandi tegundir þjónustu séu ekki samtvinnaðar. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013 *Fjármálaþjónusta á krossgötum* var ein af niðurstöðunum einmitt sú að tilhneiging virtist vera til þess að viðskipti einstakra fyrirtækja héldust innan samstæðu einstakra viðskiptabanka, t.a.m. viðskipti á sviði fjárfestingabankastarfsemi, viðskiptabankastarfsemi og sjóðastýringar.⁸

Í þessu máli kemur upp sú staða að sömu lífeyrissjóðir koma að eignarhaldi í fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaði. Við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna þessum kom í ljós að tilteknir minnihlutahluthafar í helsta keppinauti Gámaþjónustunnar, Sorpu, eru einnig hluthafar í Gámaþjónustunni. Eftirlitið hefur á síðustu árum fjallað nokkuð um þá samkeppnisbresti sem geta verið fólgnir í minnihlutaeign sama hluthafa í fleiri en einum keppinauti á sama markaði.⁹ Telur eftirlitið að gjalda beri varhug við eignatengslum af þessu tagi. Í þessu máli telur eftirlitið þó nægjanlegt að mæla fyrir tiltekinni framkvæmd á upplýsingagjöf SÍA III til hluthafa sinna.¹⁰ Er þeirri framkvæmd ætlað að koma í veg fyrir það að þessir hluthafar fái trúnaðarupplýsingar um keppinauta Gámaþjónustunnar.

3. Íhlutun

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að setja umræddum samruna skilyrði. Skilyrðunum er ætlað að tryggja sjálfstæði Gámaþjónustunnar sem keppinautar á markaði gagnvart Arion banka. Þá er jafnframt kveðið á um tiltekna meðferð á trúnaðarupplýsingum gagnvart þeim aðilum sem eiga hluti í öðrum fyrirtækjum sem starfa á sama samkeppnismarkaðnum. Samrunaaðilar lýstu yfir vilja sínum til þess að gangast undir sátt í málinu á grundvelli 17. gr. f. laganna og 22. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Viðræður við samrunaaðila leiddu í kjölfarið til sáttar sem felur í sér þau skilyrði sem fram koma í ákvörðunarorðum. Telur Samkeppniseftirlitið að þau leysi hin samkeppnislegu vandamál sem af samrunanum kynnu ella að stafa. Fela skilyrðin meðal annars í sér áskilnað um sjálfstæði stjórnar Gámaþjónustunnar gagnvart Arion banka og um meðferð trúnaðarupplýsinga gagnvart þeim hluthöfum sem eiga hluti í fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaði.

Í ákvæði 1.2 a) í framangreindri sátt er kveðið á um óhæði stjórnarmanna Gámaþjónustunnar gagnvart Arion banka. Í ljósi framangreindrar aðkomu bankans að Gámaþjónustunni telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að tryggja að stjórnarmenn

⁷ Sjá t.d. ákvörðun eftirlitsins nr. 7/2014 *Kaup Bekei hf. á Bakkanum vöruhótelu ehf., ELKO ehf., EXPO Kópavogi ehf., ISP á Íslandi ehf., Kaupási ehf. og fasteignum í eigu Smáragarðs ehf.*, ákvörðun nr. 13/2017 *Kaup Horns III slhf. á hlut í Líflandi ehf.*, ákvörðun nr. 26/2016 *Kaup Horns III slhf. á hlut í Basko ehf.* og ákvörðun nr. 22/2015 *Kaup SF VII slhf. á hlut í Kynnisferðum hf.*

⁸ Skýrslan í heild sinni er aðgengileg á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.

⁹ Sjá m.a. minnisblað um eignarhald á atvinnufyrirtækjum, hlutverk lífeyrissjóða og áhrif hennar á samkeppni sbr. eftirfarandi slóð: <http://www.samkeppni.is/media/raedur-2015/Samtal-um-samkeppni---eignarhald-aatvinnufyrirtaekjum-230516.pdf>

¹⁰ Sjá nánar skilyrði 1.3 hér að neðan.



verði óháðir bankanum. Eftirlitið hefur í ræðu og riti gert ítarlega grein fyrir þeim samkeppnisbrestum sem fólgur geta verið í aðkomu viðskiptabanka að fyrirtækjum í samkeppnisrekstri á ótengdum mörkuðum. Í b-lið ákvæðisins eru settar ítarlegri kröfur um óhæði Gámaþjónustunnar gagnvart bankanum með því að Stefni skuli vera óheimilt að ráða framkvæmdastjóra eða lykilstarfsmenn sem háðir eru bankanum. Í hluthafasamkomulaginu er kveðið á um aðkomu Stefns að þessum atriðum.

Með skilyrðum í ákvæði 1.3 er ætlað að koma í veg fyrir að þeir hluthafar sem koma að fleiri en einu fyrirtæki á sama samkeppnismarkaði fái í hendur viðkvæmar viðskiptaupplýsingar. Veiting slíkra upplýsinga kynni að raska samkeppnislegu sjálfsstæði Gámaþjónustunnar og skapa ranga hvata í samkeppni á milli fyrirtækja á markaði. Þannig er kveðið á um að stjórn og starfsmenn Gþ holding skuli haga samskiptum sínum við hluthafa Gámaþjónustunnar þannig að gætt sé að því að samkeppni sé ekki raskað á viðkomandi markaði. Þá skal þess gætt að í upplýsingamiðlun til hluthafa félagsins sem einnig eiga eignarhluti í keppinautum þess berist ekki viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem skaðað geti samkeppni. Þá er í lok skilyrðanna fjallað um brottfall þeirra og réttur samrunaaðila til endurupptöku áréttáður, sbr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.



IV. Ákvörðunarorð:

Kaup GP Holding ehf. á öllu hlutafé í Gámaþjónustunni ehf. fela í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2006. Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga eru samrunanum sett skilyrði. Með setninga á eftirfarandi skilyrðum er ekki þörf á að ógilda samrunann:

1.

Aðgerðir gegn skaðlegum hagsmunatengslum og öðrum samkeppnishindrunum.

1.1

Almennt

Markmið sáttar þessarar er að sporna gegn skaðlegum hagsmunatengslum eða öðrum samkeppnishindrunum sem stafað geta af eignarhaldi SÍA III á Gámaþjónustunni og beinu og óbeinu eignarhaldi eigenda og rekstraraðila SÍA III á atvinnufyrirtækjum. Skulu þessir aðilar í því skyni og eins og þeim frekast er unnt tryggja sjálfstæði Gámaþjónustunnar á þeim mörkuðum sem fyrirtækið og dótturfélög þess starfa á.

1.2

Sjálfstæði Gámaþjónustunnar

Við skipan stjórnar og stjórnenda Gámaþjónustunnar skal SF VII tryggja samkeppnislegt sjálfstæði félagsins með eftirgreindum hætti:

- a) **Stjórnarmenn Gámaþjónustunnar verði óháðir Arion banka. Þeir teljast óháðir ef þeir eru ekki starfsmenn eða stjórnarmenn hjá bankanum, framkvæmdastjórar eða stjórnarmenn hjá fyrirtækjum þar sem bankinn eða dótturfélög eiga meira en 20% eignarhlut, eru ekki makar stjórnarmanns eða framkvæmdastjóra (forstjóra) hjá ofangreindum aðilum eða skyldir þeim í beinan legg. Einnig telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki verulega háður Arion banka hf. eða tengdum félögum í störfum sínum. Þeir sem t.d. sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila og hafa meirihluta tekna sinna af viðskiptum við þá**
- b) **Þeir sem SÍA III skipar í stjórn Gámaþjónustunnar, skulu ekki vera tengdir keppinautum Gámaþjónustunnar í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á einnig við um framkvæmdastjóra (forstjóra) og lykilstarfsmenn sem SÍA III kemur að ráðningu á. Framkvæmdastjóri sem SÍA III kemur að ráðningu á skal jafnframt vera óháður Arion banka hf. hf. í skilningi a) liðar greinar 1.1.**
- c) **Framkvæmdastjóri Stefnis og þeir aðilar sem sitja í stjórn Gámaþjónustunnar fyrir hönd SÍA III skulu undirrita yfirlýsingu. Í henni skal hlutaðeigandi lýsa því yfir að hann hafi kynnt sér þau fyrirmæli sem felast í ákvörðun þessari og hann heiti því að virða þau að öllu leyti að viðlagðri ábyrgð.**



1.3.

Upplýsingagjöf til hluthafa SÍA III

Stjórn og starfsmenn SÍA III skulu haga samskiptum við hluthafa SÍA III með þeim hætti að jafnræðis sé gætt og að samkeppni á þeim markaði eða mörkuðum sem Gámaþjónustan starfar á sé ekki raskað. Í upplýsingamiðlun til hluthafa SÍA III sem eiga eignarhluti í keppinautum Gámaþjónustunnar skal þess gætt að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem skaða geta samkeppni berist ekki til þeirra.

2.

Brottfall skilyrða

Skilyrði sáttarinnar falla úr gildi ef SÍA III missir yferráð yfir Gámaþjónustunni. Aðilum er heimilt, sameiginlega eða hver fyrir sig, á hverjum tímapunkti að óska eftir því að skilyrði þessi verði felld úr gildi, að hluta eða í heild, vegna breyttra forsendna, sbr. 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

3.

Viðurlög

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson